



33  
2ej  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

ANTECEDENTES, EJECUCION, RESULTADOS Y  
ANALISIS DEL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION  
ADMINISTRATIVA 1982-1988  
CASO DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A

*JAIME ENRIQUE ORTIZ CAMPUZANO*

MEXICO, D. F., SEPTIEMBRE DE 1991

FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE GENERAL

### PAGINA

INTRODUCCION	8
I. MARCO TEORICO: CAUSAS FUNDAMENTALES POR LAS QUE SE CREA EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA 1982-1988. DIFERENCIAS CON LA REFORMA ADMINISTRATIVA.	11
1. La Situación Económica Prevalciente en el Inicio del Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. Efectos Politicos y Sociales.	12
2. La Regulación Administrativa en México. Origenes y Extremos.	15
3. El Papel del Programa de Simplificación Administrativa en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.	21
4. Diferencias entre Reforma Administrativa y el Programa de Simplificación Administrativa.	27
II. ANTECEDENTES: LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS EN MEXICO DE 1821 A 1982. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.	31
1. Los Conceptos de Cambio y Reforma en la Administración Pública. Una de las Primeras Bases Teóricas e Históricas de la Reforma Administrativa en México.	32
1.1. Los Conceptos de Cambio y Reforma en la Administración Pública. Su Relación con el Programa de Simplificación Administrativa.	32
1.2. Una de las Primeras Bases Teóricas e Históricas de la Reforma Administrativa en México.	37
2. Principales Cambios y Reformas de la Estructura de la Administración Pública en México. (1821-1965).	41

3.	El Proceso de Reforma Administrativa en México (1965-1982).	52
III.	EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PUBLICO.	64
1.	La Secretaria de la Contraloria General de la Federaci3n.	65
2.	El Programa de Simplificaci3n Administrativa.	75
3.	Algunas Medidas de Simplificaci3n Instrumentadas en el Sector P3blico con Anterioridad al Programa de Simplificaci3n Administrativa.	83
IV.	EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN EL CASO PARTICULAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	89
1.	Departamento del Distrito Federal. Historia de su Conformaci3n.	90
1.1	Departamento del Distrito Federal. Antecedentes de Organizaci3n.	91
2.	Funciones y Atribuciones del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.)	97
3.	Lineamientos del Programa de Simplificaci3n Administrativa en el Departamento del Distrito Federal.	105
V.	DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL: LA EJECUCION DEL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA 1984-1988.	111
1.	Instrumentos de Seguimiento Establecidos por la SECOGEF para la Operaci3n del Programa de Simplificaci3n Administrativa.	113
2.	Compromisos de Simplificaci3n Administrativa Emitidos por el Departamento del Distrito Federal.	115
2.1	Acciones por Ejecutar en el Corto Plazo.	116
2.2	Estudios y Proyectos por Realizar en el Corto Plazo.	119
2.3	Acciones, Estudios y Proyectos por Concluirse en el Mediano Plazo.	121

3. Principales Acciones de Simplificación Ejecutadas dentro del Programa de Simplificación Administrativa en el Departamento del Distrito Federal. (Agosto de 1984 - Agosto de 1988). 124
4. Los Resultados. Propuesta de Análisis del Programa de Simplificación Administrativa en el Caso Departamento del Distrito Federal. 140

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA UNA SIMPLIFICACION INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. 145

ANEXOS 149

BIBLIOGRAFIA 190

## INTRODUCCION

A la Administración Pública la concebimos como el conjunto de instituciones cuya función estriba en llevar a cabo los objetivos fundamentales del Estado y como órgano ejecutor de las decisiones gubernamentales encaminadas hacia dos órdenes, -a saber: mitigar el conflicto social y la escasez económica-, requiere para realizar esta tarea de un desarrollo constante, a fin de adaptarse a las circunstancias que vayan imponiendo los cambios sufridos en el entorno económico, político y social, que constituye su medio ambiente.

Esta necesidad de renovación de la Administración Pública se manifiesta en todo momento, en tanto que debe subsanar las diferencias estructurales y coyunturales de la economía que ponen en peligro, en un grado a veces muy acentuado, la estabilidad social del país. Esta naturaleza del aparato administrativo público se deriva del carácter cambiante de la sociedad, en la medida en que nunca permanece estable, por el contrario, crea y recrea movimientos en su seno que se orientan en toda dirección y en todas y cada una de las actividades desarrolladas en un momento histórico.

La Administración Pública es, por otro lado, el marco conceptual del Estado: es aquí donde se establecen los objetivos centrales que dirigen la acción del gobierno y en una segunda vertiente se constituye como un conjunto de instituciones con el papel específico de desarrollar y concretizar esos objetivos, a través de métodos, técnicas, recursos del orden material, financiero, informativo, etcétera, es decir, la Administración Pública es concepto a la vez que una estructura de organización. La segunda vertiente de actuación de este complejo administrativo público se refiere a la relación entre el Estado y la sociedad considerando su divorcio. El conjunto de instituciones administrativas tiene implícita la función de armonizar dicha relación a efecto de conservar los cauces de su desarrollo en todos los ámbitos de la vida social mitigando, en consecuencia, su conflicto. El gobierno es en términos estrictos el cuerpo sobre el cual gira y orienta su actuación y responde a las demandas de la sociedad -medio ambiente- siendo ésta el motor de su desarrollo y lugar donde se realizan las actividades productivas de una nación.

De la misma relación administración pública-sociedad se desprenden las modificaciones y adecuaciones que se realizan a la primera, manifestándose en mayor o menor grado de un periodo de gobierno a otro, el destino principal de aquellas está en la organización y en su funcionamiento.

Una primera hipótesis consiste en que el contexto económico

es fundamentalmente importante en todo cambio administrativo, ya que determina los alcances y limitaciones del mismo, dado que se tienen que adecuar al monto de recursos que se destinan a la tarea de realizar modificaciones al sector público.

En nuestro país, desde que nace a la vida independiente, se han realizado diversos ajustes a las estructuras administrativas, en cada ocasión éstos constituyeron respuestas a problemas específicos reconocidos previamente. Esta característica de discontinuidad se observa en cuanto a que los cambios no han sido producto de procesos de estudio más o menos trazados a través de un método, además se les han conferido alcances diversos y, por supuesto, sus objetivos son concretos y coyunturales.

La hipótesis central de este trabajo es que el Programa de Simplificación Administrativa, ejecutado durante el sexenio de gobierno 1982-1988, tiene sus causas propias y objetivos específicos: apoyar la campaña de legitimación de un régimen de gobierno, el del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, y de paso volver favorable para el mismo la opinión de los particulares, de las organizaciones políticas, gremiales, empresariales y, en general, la de la opinión pública.

Mediante la descripción del medio ambiente que envuelve al Programa de Simplificación Administrativa nos proponemos diferenciar sus objetivos y características de los anteriores procesos de cambio y reformas administrativas, y demostrar que éste no es precisamente el modelo de reforma o de cambio que requiere la Administración Pública para alcanzar, como se propuso el régimen de referencia, los objetivos de optimizar el uso de recursos del sector público y generar el ahorro de toda la sociedad, y elevar los niveles de eficiencia y eficacia operativa de los servidores públicos.

Convencionalmente delimitamos nuestro radio de estudio en el sector Departamento del Distrito Federal; el porqué de esta delimitación responde primeramente a que por varias razones es este sector uno de los de mayor importancia dentro de la esfera gubernamental y en segundo lugar, porque en él se observa de manera más amplia la infinidad de problemas que aquejan en su conjunto a la administración pública y por último, por ser el espacio geográfico en el que se generan y se otorgan los servicios públicos más numerosos y en donde radica el conglomerado humano más grande del mundo.

Es preciso aclarar, y sobre todo para evitar confusiones, que el Programa que estamos estudiando dista mucho de ser el mismo que actualmente se encuentra vigente con el nombre de Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, puesto que sus objetivos son diferentes y de ninguna manera continúa los cauces del Programa a que hace referencia este trabajo.

Al finalizar nuestro estudio expondremos en forma breve y de manera descriptiva los procedimientos y trámites más importantes que fueron objetos de simplificación, para que con ello estemos en posibilidad de emitir nuestro juicio acerca del éxito o del fracaso del Programa en cuanto a sus objetivos y en relación a la trascendencia de su ejecución en los aspectos económico, político y social y en la propia esfera de la Administración Pública. De nuestras conclusiones deseamos ofrecer sugerencias para mejorar, eficientizar y hacer más expeditos los métodos que se desarrollan en el aparato público de nuestro país.

Creemos, por último, que es menester del administrador público profundizar en el estudio de los problemas que le atañen a su campo de acción con la objetividad que se requiere, siempre tomando en cuenta que será para mejorar la función pública y encima de todo, para alcanzar los objetivos primeros de nuestra área de conocimiento: armonizar y encauzar benéficamente el desarrollo de nuestra sociedad. Esperamos que con este trabajo, podamos aportar aunque sea tan sólo un voto en favor de esta idea.

I. MARCO TEORICO: CAUSAS FUNDAMENTALES POR LAS QUE SE CREA  
EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA 1982-1988.  
DIFERENCIAS CON LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Subrayamos en este capitulo las causas determinantes que inspiraron al régimen del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado a dictar un Programa de Simplificación Administrativa que en el orden formal aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984, pero que ya en casi todas las dependencias gubernamentales se había puesto en práctica con anterioridad, -como veremos en capitulos subsecuentes- pero sin una norma general que le sirviera de fundamento, de ahí que en este trabajo consideremos su inicio desde los primeros meses del régimen.

Son tres los aspectos que consideramos determinantes para la puesta en marcha de este Programa: 1) La grave crisis económica que "hereda" el régimen de Miguel de la Madrid sumada a la efervescencia política natural del momento político que se da cada seis años y aquella que se desprende de los escandalosos casos de corrupción que se dan a conocer de parte de funcionarios públicos de primer nivel que figuraron en gobiernos anteriores; 2) el exceso de regulación administrativa presente en casi todos los órdenes de la actividad social por parte del gobierno y; 3) la instrumentación de una política de "moralización" que abarca todos los sectores de la vida pública y que a la postre se convertiría en la postura ideológica de ese gobierno. Esta postura se plantea primero en programas emergentes, para luego consolidarse en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Es importante resaltar que hemos separado tales causas convencionalmente, ya que dentro del marco conceptual en el que se circunscribe la Administración Pública desde el punto de vista sistémico, existen diversidad de procesos que han convertido a nuestro aparato gubernamental en un sistema hipercomplejo, por ello cualquier aspecto que se desee estudiar, exclusivamente, debe ser descompuesto en sus partes, considerando que es un sistema dinámico, no susceptible de ser aislado cualquiera de sus componentes.

Es insoslayable recalcar, y con ello concluimos este primer apartado, el papel que ocupa este Programa entre toda la gama de cambios y reformas ejecutadas por gobiernos anteriores. Resaltamos en este inciso las diferencias existentes entre este Programa y la reforma administrativa, partiendo de la idea de que no forma parte el primero, de un proceso establecido, continuo y coordinado de reformas a la estructura de la administración pública; toda vez que la reforma administrativa se orientó hacia la búsqueda de un desarrollo administrativo para emparejarlo a los adelantos en otras áreas de actividad, ya sean éstas de índole tecnológica, científica, social e incluso de naturaleza administrativa.

# 1. La Situación Económica Prevalciente en el Inicio del Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. Efectos Políticos y Sociales.

El periodo de gobierno presidido por Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) se orientó, desde un principio, por una política de "austeridad y racionalidad administrativa". En efecto, antes de ocupar el cargo como presidente, MMH hizo mención de que la situación económica del país presentaba características que se tornaban graves para el sostenimiento de la estabilidad social, dada la crisis financiera y productiva.

Este régimen "hereda" una recesión económica sin precedentes en la historia del país, "En el último trimestre de 1981, la economía de nuestro país entró en la más profunda y compleja recesión de su historia(...). En 1982 el PIB descendió -0.5% y en 1983 se estima que descendió -3.5%(...). En los dos años considerados conjuntamente el PIB por habitante registró una disminución de por lo menos -6% (...). La recesión es generalizada y afecta prácticamente a todas las ramas económicas; sólo conservan cierto dinamismo el petróleo, la generación de energía eléctrica y la minería (...)"<sup>1</sup>.

No es necesario señalar en este trabajo en detalle las causas de tales desequilibrios, pero si hacer hincapié en que la crisis económica fue factor determinante en la política gubernamental de este régimen, tal fue el impacto que originó esta situación que, simultáneamente a la toma de posesión de su mandato constitucional, MMH dio a conocer el "Programa de Diez Puntos para Reordenar la Economía". Entre los aspectos más importantes que contiene este documento destaca la intención de disminuir el crecimiento del gasto público y se propone un "presupuesto austero con ajuste estricto a los recursos financieros disponibles que preserve los servicios públicos al nivel indispensable, conserve la prioridad necesaria a programas de operación e inversión prioritaria, atienda el cumplimiento de los pagos de la deuda contraída y contenga el crecimiento del gasto corriente (...)"<sup>2</sup>. Por otro lado, menciona la protección al empleo; la selectividad de las obras en proceso; el reforzamiento normativo a fin de lograr mayor disciplina en la programación y en la operación administrativa; la protección y el estímulo al consumo de alimentos básicos; el incremento a los recursos para abatir el déficit y el aumento desproporcionado de la deuda pública.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Estrategia, revista de análisis político, Publicaciones Sociales Mexicanas S.A. México, año X, Vol. 2 No. 56. Marzo-Abril 1984, pág. cit. 3.

<sup>2</sup> De la Madrid Hurtado Miguel, Presidente. "Programa de Diez Puntos para Reordenar la Economía Nacional"; México, Discurso de toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, pronunciado el 1o de diciembre de 1982.

<sup>3</sup> Ibidem.

En medio de esta crisis fue necesario establecer ajustes no sólo en el ámbito económico, sino además se requirió reorganizar o por lo menos reducir el costo de los trámites y procedimientos gubernamentales; esta medida está implícita en el documento de referencia en el punto cuatro que propone: el "reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia escrupulosa y honradez en la ejecución del gasto público autorizado (...). Reglamentaremos estrictamente el ejercicio de las erogaciones presupuestales para evitar dispendio o corrupción".<sup>4</sup>

El gobierno de MMH plasma como objetivo fundamental en materia económica, el fomento al ahorro interno con la finalidad de estimular la inversión privada. Los recursos del Estado, por tanto, se destinaron al estímulo de la producción y a buscar en la medida de lo posible, los índices de crecimiento de años anteriores.

La relación administración pública-economía nacional es muy estrecha, este principio lo observamos en el manejo de la crisis, la declaración del "Programa de Reordenación Económica" es el primer ejemplo durante ese sexenio, en cuanto al sentido y el empuje que la administración pública, o dicho de otro modo, la acción gubernamental puede dar a la economía con el propósito primordial de contrarrestar los efectos desestabilizadores de la crisis que se dé en su seno.

Si bien el Programa de Reordenación Económica (PIRE), que impulsa MMH, obtuvo muy buenos resultados en cuanto a que "A diferencia de 1981 y 1982 cuando predominaron los problemas y desajustes monetarios y financieros (devaluaciones bruscas, fuga de capitales, incapacidad para pagar la deuda externa, etc.) se ha pasado a otra fase en la que si bien estos problemas son menores (sin haber desaparecido), el aspecto dominante de la crisis es una profunda depresión económica con gravísimas caídas en la producción, la inversión, el nivel de empleo y los salarios reales de los trabajadores".<sup>5</sup> Esto significa que la crisis recayó primordialmente en la gran mayoría de ciudadanos, por lo que se hizo necesario buscar el camino por el que este ciudadano recobrarla la confianza en el régimen, por lo menos por lo que respecta al orden económico.

Los efectos de la crisis en lo político y lo social fueron creciendo por agregación, recordemos, por ejemplo, los casos de corrupción dados a conocer a la opinión pública en los primeros

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> *Estrategia*, op. cit. págs 2-3.

meses de 1983; el nivel de abstencionismo ocurrido en las elecciones federales de 1982 (entendemos que éste puede ser un signo silencioso de desconfianza hacia el sistema político); la fuga de capitales; la especulación financiera y la desestabilidad política. En suma, se crea una desconfianza abierta en las acciones gubernamentales y un crecido desinterés de grupos empresariales para apoyar, en un principio, las medidas económicas elaboradas.

En suma, la crisis económica se manifestó en el ámbito político en una crisis de legitimidad y de confianza en el régimen; su paliativo fue sin lugar a dudas la toma de un precepto ideológico "Renovación Moral de la Sociedad". En lo social, obtuvo una repercusión severa: crecimiento del desempleo abierto; numerosas huelgas y manifestaciones de protesta; caída de los salarios reales y el reflejo general de la depreciación del nivel de vida de la población.<sup>6</sup>

En este sentido, el régimen se obligó a llevar una política tendente a "controlar los aspectos más agudos de la crisis que podrían poner en peligro la estructura económica y social del país".<sup>7</sup>

La simplificación administrativa constituye uno de los múltiples instrumentos que se utilizaron para realizar esa política; nacen al mismo tiempo una serie de acciones por parte del Ejecutivo, dirigidas hacia ese fin, como fue la de simplificar el conjunto de procedimientos y trámites que se realiza en y ante las oficinas gubernamentales.

Este Programa hace patente la relación existente entre el contexto económico y la administración pública: en el Programa de Simplificación Administrativa esta relación se limita solamente a contrarrestar los efectos negativos de la crisis económica ocurridos en los órdenes político y social, sin embargo, no se exterioriza hacia todos los ámbitos en que tiene acción la vida social gobernada por el Estado.

---

<sup>6</sup> Véase gráficas y desarrollo de la crisis en Estrategia, op. cit. págs. 12-46.

<sup>7</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, pág. 46 cit. 84.

## 2. La Regulación Administrativa en México. Orígenes y Extremos.

La regulación de las actividades que realiza la sociedad en su conjunto no se originó de manera casual, por el contrario, debe su existencia histórica al advenimiento del Estado moderno, fundado sobre bases jurídicas bien definidas, o dicho con Max Weber<sup>8</sup>, basado en un tipo de Estado "racional" en el que conviven personas, grupos, clases sociales bajo ciertas reglas, leyes, normas y estatutos, que todos, absolutamente todos los ciudadanos están obligados a acatar. Así que el Estado se mantiene a partir de entonces como el detentor exclusivo de la violencia: "la violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio del que el Estado se vale, pero sí es su medio específico (...) Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio [el <territorio> es el elemento distintivo], reclama [con éxito] para sí el monopolio de la violencia física legítima".<sup>9</sup> Esta facultad exclusiva del Estado se manifiesta en la cualidad de dictar normas a la sociedad; la violencia está implícita en la ejecución de dichas normas, pues le corresponde a aquélla su ejecución y acatamiento.

Dentro de este marco conceptual, en nuestro país y con base en los ideales de igualdad, educación, soberanía y seguridad social que el Constituyente de 1917 postula como doctrina básica del Estado mexicano, es como surge en nuestro país lo que se denomina como el Estado Social de Derecho, el cual adopta como modelo de desarrollo el de la economía mixta: "la economía mixta constituye la respuesta histórica de nuestra Carta Magna a la tesis liberal ortodoxa, para el efecto de asegurar la participación del Estado como rector del proceso del desarrollo (...)".<sup>10</sup>

La administración pública que se estructura a raíz de esta nueva organización política, como se verá más adelante, se va ramificando paulatinamente hasta alcanzar áreas que en el pasado eran exclusivas del sector privado (energía eléctrica, minería, energéticos, salubridad, transporte, educación, etcétera). El Estado amplía su cobertura de regulación hacia instancias antes exclusivas del sector privado, la administración incluye más abiertamente áreas económicas estratégicas para el desarrollo propuesto para el país. Al revisar el desarrollo histórico de esta estructura administrativa en México, observamos que nacen cada vez

---

<sup>8</sup> Weber Max, El Político y el Científico, Alianza Editorial, México, 1980, 6a edición, véase la parte titulada La Política como Vocación, págs. 81-179.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pág. 83

<sup>10</sup> Velasco González Alberto, El Papel de las Empresas Públicas en el Desarrollo Socioeconómico del País, en Revista de Administración Pública, INAP, México, Antología 1-54, 1983 pág. cit. 210.

más empresas públicas; este sector paraestatal (como se le denomina al conjunto de empresas con participación estatal y a los organismos públicos descentralizados), se fue integrando por empresas y organismos, los cuales tenían un fin y un origen particular y específico, pero en lo general: "la creación y expansión del sector paraestatal de la economía mixta mexicana es la respuesta revolucionaria a esa exigencia y el mejor instrumento para transformar la estructura semicolonial de la sociedad y lograr la independencia económica."<sup>11</sup>

En forma paralela, este crecimiento de la intervención estatal en la economía mexicana es apoyado mediante los sucesivos y correlacionados cambios (legales) en la estructura de la administración pública; pero además contando con un soporte jurídico más amplio: la Constitución Política, cuyas leyes reglamentarias posibilitaron la ejecución y creación de las entidades paraestatales a las que nos referimos. Entre las leyes y reglamentos que aludimos, destacan por su importancia, la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de monopolios, de fecha 31 de agosto de 1934; la Ley de Expropiaciones, de 1936; la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada el 30 de noviembre de 1950, y sus reformas que aparecen en el decreto del 10 de febrero de 1959.

Al revisar la serie de disposiciones jurídicas dictadas a partir de 1928 hacia la estructura de la administración pública, nos encontramos que existe una trama muy compleja de leyes, reglamentos, decretos expropiatorios, decretos de abrogación, de modificación o de derogación. Se crea con ello una enmarañada red de disposiciones jurídicas que continúa hasta nuestros días.

De la misma forma, en otras actividades que poco o nada tenían que ver con el sector paraestatal, el afán de regulación también tuvo un sucesivo incremento, éste se dio en lo más en trámites, requisitos y procedimientos que los ciudadanos realizan dentro o en las oficinas públicas para la consecución de servicios o para el pago de sus obligaciones; este crecimiento regulatorio en la mayoría de las ocasiones va acompañado de derramas económicas por quien los realiza (para obtención de licencias de conducir, para construcción, por servicios de agua, para uso de espacios con fines publicitarios, para canje y revalidación de placas vehiculares, etcétera), constituyendo los derechos e impuestos que engrosan el erario público. El crecimiento paulatino y desmesurado del número de trámites que los ciudadanos presentan ante las oficinas públicas es consecuencia y causa a la vez del incremento del aparato administrativo y de las funciones estatales.

La pregunta obligada que habría que plantearse en este

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, pág. cit. 211.

trabajo consiste en ¿hasta qué punto se contradice la esencia misma de la actividad rectora del Estado con la libertad del particular de realizar el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones?

Esta cuestión, no sólo ha sido motivo de preocupación de los particulares, sino también fue motivo de su disgusto, en tanto que cada vez se fue tornado más dificultosa la cobertura de numerosos requisitos impuestos, que casi siempre -es preciso señalarlo- se tratan de paliar mediante "dádivas, mordidas o propinas". El crecimiento acelerado del Estado no siempre fue proporcionalmente benéfico para los ciudadanos, por el contrario: "la rectoría del Estado en una sociedad dinámica como la nuestra, cada día más compleja, dio origen a una intrincada red de reglamentos, trámites y mecanismos administrativos que agobia e irrita a los ciudadanos que acuden a la administración pública para realizar un trámite o solicitar un servicio".<sup>12</sup>

Este fenómeno de tan obvio, fue aceptado por el gobierno, en tanto que MMH señala "en nuestro país, la expansión de las tareas estatales, el correspondiente crecimiento de las tareas administrativas y de los recursos que se les asignan, han sido un proceso tan acelerado que, en ciertos sectores de actividad, han aparecido fenómenos de ineficiencia y derroche seriamente preocupantes. Y estos fenómenos de ineficiencia se han agregado a las causas añejas y estructurales de la ineficiencia nacional. Debemos estar conscientes de ello".<sup>13</sup>

Sin embargo, esta problemática no es nueva ni exclusiva del Estado mexicano, por el contrario, su origen fue resultado del propio desarrollo histórico del Estado moderno, en vista de la creciente complejidad de la problemática económica, social y política. El Estado ante estos cambios hizo un reforzamiento de las instituciones u organizaciones (administración pública), resultando de este proceso el crecimiento de la burocracia, entendida esta como el grupo social que ejecuta las decisiones gubernamentales y como el cuerpo con el cual el Estado hace contacto con la base social (no pretendemos que sea este término entendido en forma peyorativa), "recordemos que hace más de cincuenta años Max Weber abordó, científicamente, el fenómeno de la burocracia como factor dominante en el desarrollo de la sociedad contemporánea, se advirtió que la vorágine de las instituciones acababa con los últimos restos de un individualismo

---

<sup>12</sup> Velasco González Alberto, *Revista de la Administración Pública*, Antología 1-54 "El papel de las Empresas Públicas en el Desarrollo Socioeconómico del País", págs. 209-219. INAF, 1983.

<sup>13</sup> Velasco González Alberto, op. cit. pág. 175.

reticente"<sup>14</sup>. Además de que "todo aparato administrativo y el del Estado más que cualquier otro despliega una propensión casi fatal a la burocratización como proceso y al burocratismo como resultado y sistema. Ello justifica que en adelante se hable de administración y burocracia como equivalentes. Los factores, los rasgos y las consecuencias de la burocratización y del burocratismo son múltiples y complejos, (...) la burocracia es una categoría histórica (...) Las condiciones socioeconómicas del capitalismo son adaptadas e incorporadas por el Estado y la burocracia. Esta entra en relaciones de trabajo asalariado con el Estado y sus oficinas, le vende sus capacidades y le sirve; adopta los principios de organización y funcionamiento, los hábitos de vida, de trabajo y de conciencia que corresponden al capitalismo. (...) La supresión progresiva de diferencias esenciales entre talleres y oficinas va acompañada por la identificación relativa entre la producción de actos y papeles y la producción de otras mercancías lanzadas al mercado. Cada vez más la burocracia tenderá a convertirse en tecnoburocracia. (...) la burocracia es una capa social de naturaleza específica, encargada de la administración de los asuntos públicos. (...) la burocracia no es una sección de ninguna clase y existe por la división de la sociedad en clases, grupos y esferas de intereses particulares. Esto le permite, (...) pretender la representación universal de los intereses que justifiquen su existencia y su status privilegiado, obtener una autonomía relativa, e incluso ir contra algunos intereses de los grupos dominantes. Por la propia índole de su función y de sus actividades, la burocracia cumple así funciones de regulación y de mediación con referencia a distintos grupos, con los que debe por lo tanto establecer relaciones de poder, ya sea en papel subordinado o instrumental, ya como un cuerpo independiente y director, ya más frecuentemente con una combinación de ambos".<sup>15</sup>

Por ello, todas las actividades del quehacer humano fueron materia de control por parte del Estado, la vida de los individuos es vedada desde su nacimiento hasta su muerte por instituciones, o en palabras de Alvaro Rodríguez Reyes, "en una u otra forma, desde la cuna hasta la tumba, el hombre se encuentra eslabonado a las organizaciones".<sup>16</sup>

Advertimos, por otro lado, que el exceso de burocratismo, es decir, el "no dejar hacer" contiene intrínsecamente sus propias contradicciones que lo llevan irremediablemente a la inoperancia e ineficacia, sus síntomas más visibles son la falta de

---

<sup>14</sup> Rodríguez Reyes Alvaro, Organización: un Enfoque Dialéctico, Editores Asociados S.A., México, 1982, 2a edición, pág. cit. 27.

<sup>15</sup> Kaplan Marcos, Estado y Sociedad, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, 2a reimp., págs. cit. 168-171.

<sup>16</sup> *Op. cit.* pag. 7.

participación y la negligencia del particular a hacer efectivas las normas de organización y, cerrando el círculo vicioso, esta tendencia se revierte en la corrupción administrativa por parte de los funcionarios: el particular y el funcionario se convierten en cómplices y partícipes de este nuevo fenómeno. Marcos Kaplan caracteriza a la burocracia de las sociedades modernas en el sentido de que "La actividad del Estado se expande desde los servicios tradicionales hasta nuevas funciones y tareas de regulación y gestión directa. El gobierno se vuelve el agente más importante en la producción y el financiamiento, en la compra y la venta de bienes y servicios, en la inversión y el empleo, en la actividad empresarial con incidencia directa e indirecta sobre la estructura y el funcionamiento de la economía y la sociedad. Se produce como consecuencia de un crecimiento, una concentración y una centralización del poder estatal y de su aparato, un aumento en el número y los alcances de sus funciones y facultades respecto a los grupos y a los individuos, que dependen cada vez más del gobierno para su existencia, su ingreso, y su status, su bienestar y su seguridad. (...) Los factores y circunstancias que se han indicado inclinan a la burocracia a constituirse en un ente diferenciado y en un centro autónomo de decisiones, con intereses no coincidentes o divergentes respecto a los intereses de los grupos, de la sociedad y hasta del propio Estado. (...) El sistema supone y genera la disciplina, el culto de la autoridad, la proclividad a la subordinación y a la docilidad, el conformismo de los miembros. (...) Se sirve al aparato burocrático para servirse de él; se mejora y se asciende con la expansión de su autoridad y de su influencia. (...) Los intereses y los fines del Estado tienden a transformarse en los intereses y fines de la burocracia, y viceversa. Estos intereses y fines aparecen como privados frente a otros intereses privados. El Estado es asumido como propiedad privada de la burocracia (...) con todos los caracteres que se vinculan al dominio (uso, usufructo, abuso), y convirtiéndola en fuente y medio de obtención de privilegios. (...) El saber burocrático es monopolizado (...) Tiende a la ortodoxia, al autoritarismo, al dogmatismo, al formalismo, al tradicionalismo, a la arbitrariedad (...) se inclina a ver la realidad social como reflejo y trasposición de ella misma y como objeto de su actividad, y desarrolla así un sentido de omnipotencia. (...) tiende a rechazar (...) crítica, investigación, debate abierto y público, control colectivo, como amenazas y delitos contra lo que ella considera sagrado".<sup>17</sup>

En el caso particular de nuestro país, esta situación es evidente y es justo reconocer que todos los particulares directa o indirectamente hemos sido partícipes de esta situación. Sin embargo, "la burocracia no es buena ni mala en abstracto ni es tampoco un producto por sí sola, sino que ella está condicionada por los valores culturales del medio al que pertenece y es además

---

<sup>17</sup> Kaplan Marcos, op. cit. pag. cit. 171-173.

un reflejo del mismo".<sup>18</sup> Igualmente este fenómeno no es exclusivo ni se limita tan sólo en la relación perenne administración pública-sociedad, sino se encuentra presente también en el interior de la estructura pública, sus manifestaciones son el "tortugismo", negligencia e inoperancia. MMH acepta esta problemática y, para contrarrestar sus efectos se abocó a la tarea de disminuir la discrecionalidad en la administración y la regulación excesiva, principalmente a través de la reducción de trámites, requisitos, instancias y niveles jerárquicos en las dependencias, así como en algunos casos descentralizando y desconcentrando funciones.

Esta tarea se cristalizó en la decisión del Ejecutivo en poner en marcha el Programa de Simplificación Administrativa en el sector público que, si bien, fue formulado formalmente el 8 de agosto de 1984, se encontraba ya en proceso de ejecución a partir de 1983 en varias dependencias.

---

<sup>18</sup> Jiménez Castro Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, 2a edición, pág. cit. 298.

### 3. El Papel del Programa de Simplificación Administrativa en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Para conceptualizar esta parte de nuestro trabajo nos hemos propuesto definir, en primer lugar, el termino de planeación, particularmente para el caso de nuestro país.

La planeación del desarrollo es la función primera y la más importante del proceso administrativo y de toda acción gubernamental, en tanto que en este paso se determinan los objetivos, acciones y, además, se hace el diagnostico general del momento que rodea a dicho proceso.

Una definición univoca del concepto de planeación sería errónea, puesto que sus objetivos y aplicaciones en las diversas áreas del conocimiento son variables; sin embargo, es indispensable mencionar algunas definiciones de dicho término elaboradas por diversos autores dentro del marco cognoscitivo administrativo.

De esta manera, planeación se entiende como el acto de "escoger los medios para alcanzar los objetivos propuestos; elegir entre varios un curso de acción para llegar a una meta, decidir que va a hacerse para alcanzar un propósito".<sup>19</sup>

Otros autores como Pedro Muñoz Amato consideran que la planeación o planificación equivale a "programación del trabajo". Por ello, señala el mismo autor que dicha función tiene como características principales una debida formulación de las decisiones correspondientes integrando éstas, de tal forma que, determinen los propósitos de cierta empresa además de insertar en tales decisiones, la serie de actividades, tareas y actitudes que conjuntamente conforman los medios para alcanzar los fines. Un "plan consiste en la definición de objetivos, la ordenación de los recursos materiales y humanos, la determinación de los métodos y las formas de organización, el establecimiento de medidas de tiempo, cantidad y calidad, la localización espacial de las actividades, y otras especificaciones necesarias, para encauzar racionalmente la conducta de una persona o grupo".<sup>20</sup>

Una definición más amplia a nuestro parecer y a la vez más apegada al campo de la Administración Pública, es la que nos proporciona Henry N. Bunbury, quien señala que: "El planeamiento es, estrictamente, un proceso, con las técnicas relacionadas con

---

<sup>19</sup> Duhalit Krauss Miguel F., Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México, Asociación Mexicana de Administradores Públicos, A.C., México, 1970, pág. cit. 117.

<sup>20</sup> Muñoz Amato Pedro, Introducción a la Administración Pública, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, 7a reimpr., pág. cit. 99.

el mismo. Es un método para llegar a cierto resultado deseado. Cuando se aplica al campo de la actividad social y económica es, fundamentalmente, un proceso para lograr, en el tiempo y en consistencia interna, las políticas gubernamentales que actúan en dichos campos. Supone un objetivo general (...) esas son cosas a las cuales dirige sus esfuerzos todo gobierno digno de tal nombre (...)"<sup>21</sup>.

En efecto, la primera definición que aquí citamos recoge elementos esenciales que contiene el proceso de planeación: la previsión de una serie de circunstancias que rodean al proceso, permitan a su vez la toma de decisiones mejor fundadas y escoger el camino más seguro y menos costoso para lograr los objetivos predispuestos, esto es definir los medios óptimos para alcanzar los fines o metas.

Para Muñoz Amato la planificación o planeación consiste, en este sentido, en "programar lo que se va a hacer, que tipo de acciones habrán de ser instrumentadas para el logro de nuestros objetivos, dicha tarea debe llevarse a cabo en forma racional, es decir, sólo puede concretarse si se realiza un análisis del qué, del cómo, el cuándo, el cuánto y el con qué se va a hacer".<sup>22</sup> La planeación es una metodología para la toma de decisiones y, por lo que aportan los autores anteriores, se presume que es una función esencial en el proceso administrativo.

La planeación gubernamental es sin duda la más compleja de todas: considera a todas y cada una de las actividades que se realizan en la sociedad, conjuga diversos intereses, ideologías, propósitos, procesos productivos, clases sociales, etcétera, para llegar a un sólo objetivo general.

Para los fines de este trabajo, consideramos en el nivel más general del proceso de planeación la del desarrollo nacional; en el segundo nivel se encuentra aquella que se realiza en los diversos sectores de producción o económicos y en el último ámbito se sitúa la planeación institucional u organizacional; debe entenderse, no obstante, la diferencia que estriba entre la planificación pública y la que corresponde a la iniciativa privada, para los fines que se propone esta investigación, es preciso señalar que nos referimos única y exclusivamente a la primera.

El proceso de planeación, digámoslo así, se jerarquiza de

---

<sup>21</sup> Bunbury Henry W, "Planeamiento Gubernamental"; de Public Administration; trabajo reproducido solamente de la parte que corresponde a la introducción del ensayo titulado originalmente "Mecanismo de Planeamiento Gubernamental". En Administración Pública; Waldo Dwight, compilador.-Trillas, México, 1967, pág. cit. 451-455.

<sup>22</sup> Muñoz Amato Pedro, op. cit. pág. 99 y ss.

forma tal, que parte del nivel más general (a nivel nacional), posteriormente avanza al ámbito sectorial o de actividad económico-social específica, hasta concretizarse en el nivel institucional. En cuanto a su extensión, el plan se conforma por una serie de programas o "complejo entero de actividades de desarrollo correspondientes a uno o varios años, o la parte de un plan relativo al gobierno (...) -se entiende también como- un conjunto de proyectos relacionados (...)".<sup>23</sup>; proyecto es por consiguiente, la unidad más pequeña y más concreta del proceso de planeación.

Por lo que respecta a la extensión temporal y geográfica, para el caso de nuestro país, un plan puede comprender uno o varios sexenios de gobierno; los programas entre dos y cuatro años, aunque su extensión temporal no es de ningún modo inflexible. En lo geográfico, la planeación es nacional en su sentido más amplio; los programas se circunscriben a un grupo sectorial o de actividades económicas, y es institucional cuando se refiere a uno de los diferentes organismos, empresas o instituciones, o bien puede presentarse en el ámbito regional cuando contempla las actividades de algunas entidades federativas. Los proyectos se distinguen de los planes y programas, por tener un carácter específico y concreto, ya que su ámbito de acción se concentra en satisfacer una necesidad particular de la sociedad, ya sea de tipo económico, social o político; por lo tanto, su espacio geográfico y temporal es reducido, su quehacer, concreto y preciso.

Por otro lado, el Estado moderno, entre sus características más importantes está la de poseer una estructura de organización muy compleja, tiene a su vez, la necesidad de realizar una serie de tareas cada vez más especializadas; la diferencia fundamental entre cada Estado, en los últimos lustros consiste en el grado de intervención en la economía de su respectivo país. Indistintamente sus gobiernos se abocan a realizar funciones relacionadas con la salud, la alimentación, la seguridad y la motivación de las actividades productivas, etc.; entre las diferentes clases, grupos, sectores e individuos que componen la sociedad.

Los problemas a los que debe enfrentarse el Estado moderno se han incrementado en el orden cualitativo y cuantitativo, por ende las actividades que realiza, supervisa, organiza o que vigila simplemente, requieren de una planeación cada vez más especializada, sistematizada, detallada y pormenorizada, o dicho por Muñoz Amato, más "racional".

La planeación nacional, a integrar a los sectores económicos, público, privado y social, dirige sus acciones hacia la

---

23 Duhait Krauss Miguel, op. cit. pág. 118.

satisfacción de los objetivos nacionales. Para su logro, el Estado mexicano debe planear los aspectos operativos o ejecutorios del sector público en una forma más sistemática y pormenorizada que agilice los mecanismos y acciones del gobierno y, para ser de la administración pública un factor impulsor del desarrollo económico. La planeación, en este sentido, hace uso de instrumentos cuyo objetivo consiste en optimizar la organización y funcionamiento de cada una de las unidades que integran la estructura pública, a fin de alcanzar con eficiencia y eficacia los objetivos propuestos. "Es evidente la necesidad de planeación de la Administración Pública, en este sentido más restringido, por la importancia que tiene en el proceso de desarrollo".<sup>24</sup>

Es necesario, por consiguiente, que los responsables de los programas en ejecución hagan suyos los objetivos que se persiguen, y facilitar, con ello, la relación administración pública-sociedad; relación que determina el éxito o fracaso de la actividad económica mediante los trámites que los particulares llevan a cabo en las oficinas públicas en relación directa con la producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la sociedad.

En la actualidad, el sistema de planeación es más viable dado que existen los instrumentos necesarios que permiten analizar y evaluar la gestión gubernamental con menor grado de incertidumbre, pues coadyuvan a la identificación de lagunas en la programación y errores en la ejecución. El enriquecimiento que ha otorgado el estudio constante del proceso y de los instrumentos de apoyo, nos permiten ahora:

- a) "Cuantificar las metas de desarrollo;
- b) "Hacer compatibles entre si y con los recursos disponibles las medidas de política que se pondrán en marcha y las metas de desarrollo, pautándolas en el tiempo.
- c) "Ayudar a optimizar el uso de recursos".<sup>25</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, como soporte del régimen de referencia, en cuanto a la política económica y social, consideró como una necesidad impostergable que de aquél "se desprendan los programas de mediano plazo y los detalle; - además de- vincular más estrechamente los contenidos del plan con

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, pág. 119.

<sup>25</sup> Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Guía para la Presentación de Proyectos, Siglo XXI Editores, México, 1985, 13ava. Edición, pág. cit. 24.

el manejo de políticas e instrumentos y particularmente con los montos presupuestales programados y efectivamente ejercidos (...) reforzar los mecanismos existentes de participación, negociación y concertación promoviendo y apoyando la organización de los grupos sociales y movilizándolo sus esfuerzos en torno a los objetivos nacionales".<sup>26</sup>

Entre los objetivos nacionales destacó el control de las operaciones y la gestión gubernamental y la revitalización de la actividad económica, adaptando la organización gubernamental a la coyuntura económica, esto es, "adoptar un proceso de modernización administrativa, capaz de convertir a la administración pública en un factor impulsor de la actividad económica".<sup>27</sup>

Esta "modernización administrativa", comprende en primer lugar, los programas de desconcentración y descentralización de la administración pública por un lado, y la actividad económica por el otro; se busca con ello una distribución más equitativa de las decisiones político-administrativas en las diferentes regiones del país.

Este plan integra al Programa de Simplificación Administrativa, implícitamente, un rubro de desconcentración y descentralización administrativa, sus objetivos, en términos generales, son complementarios. Ambos rubros coinciden, por un lado, en el objetivo de eliminar el peso tan grande que resulta para la administración pública la concentración de decisiones en las áreas centrales del Poder Ejecutivo, y por otro lado, en el que consiste en evitar el despilfarro de recursos, en procedimientos y trámites costosos y largos.

El Programa de Simplificación Administrativa, de acuerdo a esta línea, tuvo la tarea fundamental de lograr mejorar los niveles de eficacia y eficiencia gubernamentales, a efecto de que los servicios prestados por el sector público a través de las diversas dependencias y organismos que lo conforman, se brinden a la sociedad en forma más responsable y con un mínimo de recursos y de tiempo.

Los objetivos plasmados, en una primera instancia en el Programa de Reordenación Económica PIRE y después en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, giraron en torno a una postura ideológica bien definida: "Renovación Moral de la Sociedad" dirigida a contrarrestar los embates de una crisis estructural y sus efectos coyunturales sin precedentes, cuya política se delineó desde el primer momento dentro de márgenes muy estrechos - para

---

<sup>26</sup> México, Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, pág. cit. 20.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pág. 20.

ciertos sectores sociales - de austeridad y disciplina presupuestal por un lado y; hacia el logro de un acercamiento con la sociedad: recobrando la confianza de grupos empresariales, sindicatos, campesinos, amas de casa, burócratas, etc., o dicho de otro modo buscar su legitimación (del gobierno) mediante una supuesta "renovación moral" por el otro lado.

La lucha contra la corrupción administrativa, legítima demanda ciudadana, fue la piedra angular con la que el gobierno de MMH fijaría su política, pero esa intención sólo alcanza a servidores públicos de nivel medio hacia arriba, como podemos observar si revisamos la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se crea con las reformas establecidas al Título IV de nuestra Constitución Política. La lista de funcionarios sujetos a proceso penal, vinculados a casos de corrupción en sus más diversas modalidades (que no queremos, ni creemos necesario detallar) entra dentro de esta consideración. La primera iniciativa de ley importante que dictó MMH radicó precisamente en la creación del órgano encargado de llevar a efecto esta política de renovación moral: la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de la cual nos ocuparemos más adelante. Dentro de sus acciones, se le encomendó hacer el seguimiento del Programa de Simplificación Administrativa, que se crea como ramificación de la política que arriba aludimos.

Creemos por último, que el Plan Nacional de Desarrollo consolida una política de gobierno que se anunció prácticamente desde un primer momento a través del Programa de Reordenación Económica, en términos administrativos, se concretiza en una primera instancia en la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), y posteriormente se cristalizó en el Programa de Simplificación Administrativa. Estos son tres instrumentos que el Ejecutivo Federal utilizó para hacer frente a los problemas que las circunstancias coyunturales del medio ambiente ponían en peligro la estabilidad económica y social del país, e inclusive la del propio gobierno.

#### 4. Diferencias entre Reforma Administrativa y el Programa de Simplificación Administrativa.

La reforma administrativa es un fenómeno sobre el que se ha escrito extensamente desde hace varias décadas en los diversos círculos de estudio del ámbito gubernamental y académico. La administración pública desde el punto de vista histórico de la organización para la producción y el consumo, en términos estrictos, existe desde que el hombre vive en sociedad y bajo un cuerpo social que la dirige y controla en forma centralizada o Estado. De la naturaleza misma de la esfera gubernamental como sinónimo de ejecución de los objetivos fundamentales del Estado, nacen las características inherentes a esta organización, como lo es su adaptación al medio ambiente que la rodea y, en las sociedades modernas la capacidad de previsión del comportamiento de ese medio ambiente.<sup>28</sup>

La estructura administrativa ha sufrido, en consecuencia, una serie de adaptaciones u adecuaciones, que en algunas etapas podríamos catalogarlas como verdaderas revoluciones, puesto que han determinado no sólo cambios en la forma de organización del Estado, sino que han repercutido en el contenido o en los principios fundamentales u objetivos generales del Estado. El desarrollo histórico de la Administración Pública nos ha demostrado que tiene un carácter evolutivo y una naturaleza dinámica, que se manifiesta por su cualidad de adaptarse a las nuevas circunstancias que se generan en el medio ambiente que la rodea; por ello cada país, cada forma de gobierno, cada Estado tiene un determinado tipo de administración pública: no se puede pensar, por ejemplo que un gobierno dictatorial se organice con una base administrativa pública formada sobre cimientos e instituciones descentralizadas; por el contrario en ese caso la administración estará estructurada rigidamente centralizada en extremo y organizada en forma similar o con los lineamientos militares de orden y jerarquía.

En los Estados que no han sufrido cambios en su forma de gobierno en un espacio temporal relativamente largo, se observa que la administración pública no ha sufrido tampoco adecuaciones severas, por ejemplo, durante el porfiriato en México; sin embargo, a medida que se generan cambios en el medio ambiente en forma paralela se realizan adecuaciones más o menos proporcionales a aquellos, estos últimos determinarán el éxito o fracaso de las medidas que se instrumenten para dar curso a los primeros o en su caso, para contrarrestar sus efectos, si estos no hubieran sido inducidos conscientemente por el Estado. Esto implica que la

---

<sup>28</sup> Existen numerosos tratados que muestran diversas teorías de la organización política y las formas en que se manifiesta, en este trabajo nos apoyamos básicamente en la obra de Rodríguez Reyes Alvaro, *Organización: Un Enfoque Dialéctico*, op. cit. pag. 13-51.

administración pública tiene una estructura y organización acorde con los principios y objetivos fundamentales del Estado, nunca perseguirá aquélla fines contrarios u opuestos a éste último.

Varios estudiosos de la Ciencia de la Administración Pública han coincidido en señalar que los cambios de la administración pública no siempre implican reformas administrativas, éstas abarcan a todo el conjunto de la maquinaria gubernamental. No es posible hablar de reforma administrativa moderada o superficial, sino que, una verdadera reforma administrativa es estructural y radical, inducida de fondo en donde sufran cambios y alteraciones todas las organizaciones y estructuras que por cierto tiempo hubieren gozado de cierta estabilidad.

Según Arne F. Leemans reforma administrativa es la "reorganización de la maquinaria gubernamental, que dirige un cambio consciente dirigido e inducido en la maquinaria del gobierno".<sup>29</sup>

Por otra parte, Wilburg Jiménez Castro habla de una "modernización administrativa" entendida ésta como la adecuación a la realidad del momento<sup>30</sup>, por lo que no se puede concebir un retroceso aunque si bien, existe el peligro de que algunas reformas o cambios pudieren desencadenar procesos de retroacción en el sistema. Esta modernización la aceptamos por su sentido positivo. Efectuar una reforma administrativa no sólo implica conocer y asimilar las causas de las variables que se sitúan en el medio ambiente sino que el plan de ejecución debe partir de un diagnóstico, en el que se prevea el comportamiento de dicho medio ambiente. Una reforma administrativa propiamente dicha, va dirigida hacia las estructuras y no simplemente a los aspectos operativos o procedimientos administrativos.

Sabemos por otro lado que la administración pública es el reflejo de las relaciones sociales, es un proceso social, desde el punto de vista sistémico en el que sus partes son influenciadas por otras y viceversa.

En México, la reforma administrativa -como se verá más adelante- fue un proceso que se dio entre 1965 y 1982, consistió en varias etapas, pero el objetivo general fue superar la obsolescencia y atraso de los sistemas administrativos públicos con relación a los adelantos existentes en ese momento en otras áreas de actividad, incluso de naturaleza administrativa, surgió del "reconocimiento de la necesidad de ajustar esa superestructura

---

<sup>29</sup> Leemans Arne F., (compilador), Cómo Reformar la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, 1a. reimp., pág. cit. 20.

<sup>30</sup> Jiménez Castro Wilburg, op. cit. pág. 288-292.

administrativa a la dinámica de la sociedad"<sup>31</sup>. De igual manera este mismo autor señala que "no es sólo ponerse al corriente, sino adelantarse"<sup>32</sup>, de ser posible al acontecer cambiante de la tecnología, la política, la economía y de la misma dinámica social.

Ignacio Pichardo Pagaza señaló en 1966 la necesidad impostergable de realizar estudios tendentes a agilizar los procedimientos y mejorar las organizaciones, menciona que "el hecho de que el número y la composición de los organismos que integran el núcleo central del Poder Ejecutivo Federal no haya variado en los últimos 50 años no sería, por sí mismo, un índice de atraso de la Administración Pública, si no fuera por la grave circunstancia de que los métodos y procedimientos administrativos empleados se han desarrollado a un ritmo considerablemente más lento de los avances técnicos en otros campos de actividad económica".<sup>33</sup>

Duhalt Krauss menciona que la reforma administrativa se caracteriza de otros cambios inducidos a la estructura administrativa en que aquélla es "un proceso continuo. El moderno movimiento de reforma administrativa (...) está caracterizado por la aplicación de las técnicas de administración más adelantadas a las tareas del Estado para impulsar el desarrollo. Como proceso social, es complejo y su grado de complejidad se ve influido por el tamaño y el grado de desarrollo del grupo social del que se trate. La modernización - reforma administrativa - de la Administración Pública nacional es, en consecuencia, un proceso lento, además de permanente".<sup>34</sup>

El Programa de Simplificación Administrativa, puesto en marcha en el régimen de referencia, no es, por tanto, una reforma administrativa, no cumple, en primer lugar, con el principio de continuidad: su temporalidad radica exclusivamente en el periodo de gobierno 1982-1988; en segundo lugar se sitúa particularmente en los aspectos operativos del sector público y, además no apoya suficientemente la intención de realizar cambios a las disposiciones jurídicas en los niveles más generales; su tarea principal se revirtió en acciones cuyo objetivo fue economizar recursos y tiempo en la tramitación y en la ejecución de procedimientos que los ciudadanos realizan en las oficinas públicas para apoyar una política estratégica y coyuntural. Su

---

<sup>31</sup> Duhalt Krauss Miguel F. op. cit. pág. 135.

<sup>32</sup> *Ibidem.* pág. 135.

<sup>33</sup> Pichardo Pagaza Ignacio, 10 Años de Planificación y Administración Pública en México, INAP, México, 1974, pág. 114.

<sup>34</sup> Duhalt Krauss Miguel F., op. cit. pág. 155.

objetivo es de alcance inmediato su quehacer muy limitado y concreto.

La simplificación administrativa de ningún modo forma parte de un marco global de referencia como proceso de cambio, por ende es muy visible la diferencia que tiene este programa con el proceso de reforma administrativa que en términos cronológicos fue antecedente. El programa debe su creación a causas coyunturales que se derivan de la situación económica, político y social nacional y no responde a una intención de mejorar, en términos más generales, la organización de la estructura pública.

Existe, por tanto, una distancia abismal entre el proceso de reforma administrativa y el Programa de Simplificación Administrativa; estamos hablando de dos fenómenos cualitativa y conceptualmente muy diferentes.

## II. ANTECEDENTES: LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS EN MEXICO DE 1821 A 1982. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Dentro del plano teórico, la Administración Pública ha sido objeto de numerosos estudios, destinados, básicamente, a servir de sustento a posibles acciones de depuración y reestructuración del aparato gubernamental.

Así como encontramos numerosos estudios que corresponden igualmente, a una diversidad de puntos de vista, también se cuentan infinidad de autores que se han encargado de aportar ideas y, en algunos casos, modelos administrativos.

La mayor parte de estas teorías no cuentan con una base que las lleve a la praxis social en cierto momento histórico, por ello son muy escasas aquellas que se han puesto en práctica y, posiblemente ninguna haya sido cabalmente ejecutada, en sentido estricto, de acuerdo a la idea original.

Para los fines que persigue este trabajo, no resultaría provechoso exponer el gran universo de teorías elaboradas sobre los cambios administrativos, nos contentamos simplemente en describir el curso de estos cambios sufridos en la administración pública en México, haciendo hincapié en la naturaleza de éstos y sus diferencias sustantivas con la propia reforma administrativa.

De acuerdo con nuestra idea, la finalidad de este capítulo es demostrar la diferencia entre lo que es la reforma administrativa proyectada y ejecutada en nuestra administración pública con respecto a los cambios realizados a la misma, en particular los que se dieron con el Programa de Simplificación Administrativa.

1. Los Conceptos de Cambio y Reforma en la Administración Pública. Una de las Primeras Bases Teóricas e Históricas de la Reforma Administrativa en México.

1.1 Los conceptos de cambio y reforma en la Administración Pública. Su relación con el Programa de Simplificación Administrativa.

Es sumamente importante definir en primer lugar los conceptos de cambio y reforma en la Administración Pública, con el objeto de ubicar en forma precisa al Programa de Simplificación Administrativa dentro del marco conceptual de la ciencia administrativa.

Según la definición que nos proporciona la Real Academia de la Lengua Española,<sup>35</sup> el significado de cambio o "acción y efecto de cambiar" nos remite a ver la acepción de cambiar: "dar, tomar o poner [una cosa] por otra, mudar, variar, alterar (...)" ; reforma consiste en "reformar o reformarse. Lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en alguna cosa".

Cambio, según esta concepción, significa mover o sustituir una cosa por otra; si trasladamos esta acepción al plano administrativo advertimos que simplemente un cambio administrativo se refiere a la sustitución de procesos, técnicas o estructuras por otras. No entrevemos aquí que se realice modificación alguna en las estructuras u objetivos sustanciales; estos cambios radican en lo que se considera la forma del aparato administrativo y no en su fundamento o contenido. En ese sentido, Alejandro Carrillo Castro afirma que: "El cambio administrativo ocurre por procesos propios y sin que se generen mayores problemas (...). La característica principal del cambio administrativo es que éste produce generalmente un crecimiento por agregación, en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y se producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias (...)".<sup>36</sup>

Entendemos, por tanto, que el cambio que se produce en el aparato público no es necesariamente producto de una acción deliberada del gobierno, sino puede generarse de la misma dinámica de éste. Sus causas, como las señala este mismo autor, surgen de:

---

<sup>35</sup> Fuente: Enciclopedia General Hispánico-Mexicana, T.I-VI, Barcelona, España, Bibliograf S.A., 1973, edición especial proporcionada por Ramón Lleca y Cía.

<sup>36</sup> Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971), Miguel Ángel Porrúa, S.A., México, 1985, 1a. reimp., pág. cit. 63.

- "1. Las variantes relaciones con el medio ambiente (económico, político, social, técnico, etc.).
- "2. Las nuevas ideas y las innovaciones (no necesariamente vinculadas con la captación consciente de la urgencia de mejorar el sistema administrativo).
- "3. Presiones poderosas en favor del progreso, que pretenden la erradicación de males sociales observables, y
- "4. La tendencia natural a comparar y evaluar las actividades sociales".<sup>37</sup>

De acuerdo a esta definición propuesta por Carrillo Castro se deduce que: "el cambio no es siempre el resultado de una previsión deliberada (...)".<sup>38</sup> Creemos, por otro lado, que el cambio administrativo si bien es latente en tanto que el medio ambiente sea estable, en el tiempo que se presenta es coyuntural y se da cuando hay movimientos naturales o inducidos por las "innovaciones" dentro de la maquinaria gubernamental. En este sentido, es preciso que fijemos nuestra atención en la tercera causa de un cambio administrativo: "presiones poderosas en favor del progreso que pretenden la erradicación de males sociales observables". Estos males sociales bien podrían ser la corrupción administrativa, la falta de transparencia en los procedimientos o en el ejercicio del gasto público, la excesiva regulación de las actividades sociales, la enorme cantidad y yuxtaposición de normas, decretos, disposiciones y reglamentos y, quizá el escepticismo, por no decir la falta de confianza en las instituciones gubernamentales, por parte de la sociedad civil. Esta causa, que expone Carrillo Castro, nos permite ubicar al Programa de Simplificación Administrativa dentro de esta acepción. Además es concurrente en la característica, que señala este autor, en el sentido de que se ejecuta o se produce "sin que se generen mayores problemas": las acciones que realizó el gobierno federal dentro del Programa motivo de este estudio, en ningún momento coadyuvaron a realizar modificaciones a las estructuras básicas, ni mucho menos en los objetivos centrales y en los fundamentos jurídicos del aparato administrativo público.

Sin embargo, no existe uniformidad de criterios en cuanto a la concepción de cambio y reforma. G. Caiden, por ejemplo, advierte que el cambio administrativo es "una respuesta organizacional automática a las condiciones variantes, afirmando

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, pág. 63-64.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pág. 64.

que la necesidad de la primera (reforma administrativa) nace de aquéllas en razón de la disfunción de los procesos naturales del cambio administrativo".<sup>39</sup> Reforma Administrativa es para Leemans "el término específico del genérico cambio [organizacional]".<sup>40</sup>

Leemans señala que el concepto de reforma administrativa, si bien es el término más empleado por diversos autores de diferentes corrientes teóricas, le parece inapropiado, dado que "reforma se identifica generalmente con mejoramiento (...). Pero muchas reformas no persiguen otro propósito que robustecer la posición de algunos centros de poder y los responsables o agentes de la reforma se inspiran básicamente en motivos de influencia y de poder (...) una definición prescriptiva requiere que las normas para 'mejoramiento' o 'buena administración' y los criterios y las escalas de medición para poder medir sean explicitados, aunque frecuentemente no se cuenta con unidades de medida (...) preferimos emplear el término más objetivo de 'reorganización de la maquinaria gubernamental', que define un cambio consciente, dirigido e inducido en la maquinaria del gobierno".<sup>41</sup>

Este autor da al término de cambio una connotación bastante amplia, (macro) en grado tal, que se confunde con el término de reforma; para él cambio es igual a reforma, pero esta última sin las cualidades de mejoramiento e innovación por ser inexactas, imedibles y, por lo tanto, abstractas.

Wilburg Jiménez Castro relaciona a la reforma administrativa con el papel del Estado como promotor del desarrollo: es "un proceso político técnico de transformación de actitudes, procesos, procedimientos, sistemas y estructuras administrativas con el fin de hacerlos compatibles con planes y programas de desarrollo y dar al Estado su capacidad protagónica".<sup>42</sup> Este autor no especifica las diferencias entre los conceptos que hemos aludido anteriormente, dado que en todo momento rechaza la idea de realizar reformas microadministrativas o aisladas, puesto que no traerán ningún beneficio: "cuando las reformas administrativas públicas no tienen ámbito macroadministrativo, es decir de cobertura completa de todo el sector público, o al menos a partes completas del mismo y dentro de un enfoque globalista, se minimizan y adquieren carácter microadministrativo -que también puede ser importante si es selectivo como parte de un proceso completo de cambio- o degeneran en esfuerzos aislados y muy poco importantes (... lo cual ocurrirá

---

39 G. Caiden, Reforma Administrativa (Chicago Aldine Publishing Co. 1969), en Leemans A.F., (compilador), op. cit., pág. cit. 18.

40 *Ibidem*, pág. 18.

41 *Ibidem*, págs. 19-20.

42 Jiménez Castro Wilburg, op. cit., pág. cit. 37.

cuando esos) esfuerzos se dirijan a labores de racionalización, de reorganización, de modernización administrativa, etc., que por su naturaleza más eficientista y menos eficazista ponen un sobreénfasis en aquellas economías de utilización de recursos, en simplificación de procedimientos o en otras prácticas de personal que son importantes instrumentos de un proceso integral de reforma, pero aislados de otras acciones o decisiones de cambio no producen los resultados necesarios".<sup>43</sup>

En la definición propuesta por Carrillo Castro, observamos una diferencia abismal entre ambos conceptos, la reforma a diferencia del cambio, "si requiere una previsión que dé base a la decisión de la autoridad responsable (...) se caracteriza por encontrar resistencias que hay que vencer; (...) el cambio, por su parte,) se ajusta a los intereses existentes".<sup>44</sup>

Si el cambio administrativo tiene sus propias causas, igualmente, según el punto de vista de Carrillo Castro, la reforma administrativa tiene su razón de ser y se genera por las siguientes razones:

"1. Variación importante de los objetivos nacionales, los objetivos del Estado y los objetivos del Gobierno.

"2. Desarrollo poco común de las técnicas, de los equipos o los estilos administrativos, que necesariamente conllevan una variación cualitativa y apreciable sobre los sistemas de trabajo de la administración, en lo general y en lo particular.

"3. Cambios de personas en la dirección del Sector Público, lo cual implica una reinterpretación de los medios de acción y de las Estrategias del Estado para el cumplimiento de sus objetivos.

"4. Distorsión de la actividad estatal por obsolescencia o por la inclusión de variables cuya existencia o, por lo menos, cuya fuerza no se había revelado debido a un análisis incompleto de la situación".<sup>45</sup>

La reforma administrativa es además "permanente", lo cual no sucede con la reestructuración radical o revolución

---

<sup>43</sup> *Ibíd.*, pág. 289.

<sup>44</sup> Carrillo Castro Alejandro,, *op. cit.* pág.64.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, pág. 64.

administrativa, cuyo objetivo es temporal y discontinuo en el tiempo, según la concepción de este autor. Para él, la amplitud de las reformas, pueden ser macro o microreformas, las primeras se promueven en partes completas del sector público, mientras que las segundas se ubican solamente dentro de las instituciones públicas.

De los resultados propuestos, pueden ser "eficacistas": cuando sus objetivos son alcanzar la eficacia en los procedimientos y no simplemente la eficiencia, "coadyuvando al logro de los objetivos de conjunto de la Administración". Son "eficientistas" cuando sus objetivos se reducen en la "postulación de la reforma por la reforma"; se vincula con la consecución de ahorro de recursos o ganancias.

En cuanto a la participación social en la reforma, pueden ser:

"Autocráticas": cuando se da "por una sola persona o grupo de técnicos o especialistas (...) se formalizan en una ley o reglamento (...) sin contar con la opinión ni el consenso del resto de los servidores públicos".

"Anárquicas y sin control": es el extremo opuesto de las anteriores.

"Democráticas o participativas": es la que busca un equilibrio entre las dos anteriores. "Debe contar con directrices y pautas de coordinación de los esfuerzos reformadores, pero también debe ser lo suficientemente abierto y democrático como para que en él puedan tener una participación adecuada todos los niveles administrativos, en la medida de sus propios ámbitos de acción".<sup>46</sup>

En suma, para Carrillo Castro, la reforma administrativa es "un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendente a conseguir una respuesta orgánico-adaptativa de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el nivel de desarrollo que ha alcanzado el país (...)"<sup>47</sup>.

De lo anterior, no encontramos parangón entre el concepto de reforma administrativa con el Programa de Simplificación Administrativa que se desarrolló entre los años 1982-1988, ni en

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, pág. 65-68.

<sup>47</sup> Carrillo Castro Alejandro, *Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979)*, op. cit. pág. 45.

términos formales ni en términos reales. Los objetivos de este Programa presentan las modalidades que no recomienda Wilburg Jiménez Castro, en cuanto a que se convirtió en un esfuerzo aislado y no vinculado con un proceso completo de transformación de actitudes, de normas y procedimientos de la administración pública.

## 1.2 Una de las primeras bases teóricas e históricas de la Reforma Administrativa en México.

Este trabajo no pretende realizar un estudio minucioso y detallado de la denominada reforma administrativa (vocablo que es generalmente aceptado en el ámbito de la Administración Pública) pero sí es imprescindible advertir, para el caso de nuestro país, que no es un concepto reciente, por el contrario, tiene bases históricas bien sólidas y en un grado de ninguna manera infimo; son fundamento histórico de los esfuerzos destinados a mejorar y adecuar la administración pública con respecto al nivel de desarrollo, de cada momento histórico, del medio ambiente - entendiendo a la administración pública como parte de un sistema dinámico- que la rodea; puesto que "todo cambio inducido en la maquinaria gubernamental (cambio como sinónimo de reorganización) se realiza como un esfuerzo para reducir la brecha entre la realidad y el objetivo deseado".<sup>45</sup>

En nuestro país, si bien existen obras más o menos recientes, cuyos autores aportan ideas referentes al diseño de estrategias de mejoramiento administrativo o de reforma administrativa, o cuyo objetivo se centró en la ampliación de dicho concepto (Jiménez Castro, Carrillo Castro, Pichardo Pagaza, Chanes Nieto); la mayoría de ellos debió remontar su estudio a obras precedentes cuya profundidad, en algunos casos, fue mayor, esto es, en la organización integral del Estado y del Gobierno mexicanos: definición de objetivos, principios rectores, organizativos y de desarrollo. Entre estas obras, queremos destacar la de Simón Tadeo Ortiz de Ayala (1788-1833), quien fue uno de los pioneros de los autores que estudiaron y percibieron la necesidad de realizar reformas y ajustes en la administración pública; este autor no sólo proporciona ideas para la transformación de la administración, sino además nos remite a una revisión histórica de las prácticas administrativas, considerando que estas tienen sus raíces en etapas anteriores. "La historia de la administración no es la mera superposición cronológica de instituciones, ideas o prácticas que se suceden; es, sobre todo, su incorporación, su combinación, apoyándose las unas a las otras, consolidadas o

---

<sup>45</sup> Leemans, A. F., op. cit. pág. 77.

renovadas en el tiempo".<sup>49</sup>

En su ensayo titulado "México considerado como nación independiente y libre", Ortiz de Ayala "realiza el diagnóstico político y administrativo del país, a partir de la consumación de la independencia hasta 1832, propone un plan de desarrollo político, económico, social y administrativo, y uno específico para la ciudad de México (...)"<sup>50</sup>.

Su obra no solamente es válida como base histórica de la reforma administrativa, sino también en el terreno político y de desarrollo económico.<sup>51</sup> Lo que más nos interesa de este trabajo es sobre el aspecto administrativo, del cual señala que: "todas las naciones modernas civilizadas al emanciparse han adoptado ciertas y determinadas bases como permanentes e inalterables, que constituyen los capitales puntos fundamentales del edificio social que debe regirlas, dejando una libertad condicional o de raciocinio a los representantes de las naciones contemporáneas y verídicas para alterar, modificar o adicionar otros puntos, que sin embargo de consignarse en el código elemental se refutan por ser menos graves y esenciales a los principios constitutivos orgánicos o reglamentarios, de cuyas reformas resultan a la sociedad inmensos bienes, especialmente cuando la sanción es legal y se sanciona de conformidad con las exigencias del país y la experiencias razonada del transcurso de los tiempos".<sup>52</sup>

En cuanto a las bases y fundamentos de la reforma administrativa o como lo concibe Ortiz de Ayala, el mejoramiento de la administración, se dará bajo 11 propuestas que extracta Chanes Nieto de la siguiente manera:

1. Fijar los objetivos de la administración (...) 'una administración laboriosa y perseverante' (...) mediante 'justas y acertadas disposiciones [que abran] la puerta del trabajo, civilización, adelantos y mejoras sociales (...) esto no consiste en teorías bellas, sino en medidas prácticas de industria y un ejercicio continuado de ocupaciones (...) todas las providencias que

---

<sup>49</sup> Chanes Nieto, José, Uno de los Primeros Teóricos del México Independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala, UNAM, F.C.P. y S., Centro de Investigación en Administración Pública, cuaderno 1, Serie: Histórica, México, 1983, pág. cit. 6.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pág. 11.

<sup>51</sup> Ortiz de Ayala hace una defensa del sistema de gobierno federal y del liberalismo económico, véase Chanes Nieto José, *op. cit.* pág. 14-18.

<sup>52</sup> Ortiz de Ayala, Simón Tadeo, en Chanes Nieto José, *op. cit.* pág. 18.

- se aparten de estos objetivos sagrados (...) serán inútiles e ilusorias' (...)
- "2. Desterrar de la administración el empirismo y el 'espíritu de rutina' que 'es el más sencillo y cómodo' (...)
  - "3. Disponer de información para la toma de decisiones (...) es la 'indispensable brújula de los gobiernos' (...)
  - "4. Formación y capacitación de los servidores públicos (...)
  - "5. 'Necesidad de la economía administrativa', o sea de la 'aplicación de los magistrados al cumplimiento de sus deberes' (...)
  - "6. Combatir la corrupción y estimular las virtudes sociales en los servidores públicos (...)
  - "7. Participación ciudadana en la administración de las instituciones a las que aporten recursos, constituidos en juntas (...)
  - "8. Desconcentrar la administración nacional al igual que la de la ciudad de México (...) 'la subdivisión o buenas administraciones en todos los ramos, es un objeto de mayor interés, tanto para la mejor administración y progresos, como para el sostenimiento de la tranquilidad interior y exterior. Los puntos (...) situados a una distancia enorme del centro del gobierno supremo y de los jefes que lo dirigen, yacen en el completo abandono (... tales puntos distantes) exigen a la vez una administración sistemada, uniforme y eficaz' (...)
  - "9. Creación de empresas por el gobierno o participación de éste en ellas (... de esta manera el gobierno) 'si ha de sacar de su abatimiento a la patria y hacerla florecer, debería crear nuevos empleos' (...)
  - "10. El Senado debería ser consejero de la administración, una vez que estuviese integrado por miembros de 'una suma experiencia y un acopio de luces y conocimientos prácticos de todos los ramos de la alta administración' (...)
  - "11. Erigir una ciudad gubernamental y administrativa. 'el gobierno podría elegir el paraje más alto, más

sano y más cómodo de los suburbios de la ciudad [de México], para situar los grandes palacios [...] de los tres poderes, de la administración, instrucción, comodidad, embellecimiento y salubridad pública' [...]"<sup>53</sup>

Aunque no creemos necesario exponerlas, Tadeo Ortiz de Ayala, propuso medidas administrativas para el desarrollo general del país hacia todos los órdenes de la vida social.

Creemos que este autor sentó las bases de reformas administrativas posteriores, presenta un enfoque metodológico en sus ideas que le otorgan objetividad. No debemos soslayar la importancia que tiene esta obra, que desafortunadamente ha sido escasamente difundida. Su importancia más relevante la obtiene, según un punto de vista muy particular, por el carácter nacionalista y por estar circunscrita al particular caso de México. Su obra es actual en tanto que reúne postulados y propuestas que forman parte de planes y programas de gobierno del momento histórico en que vivimos: desconcentración administrativa, ataque a la corrupción, capacitación de personal público, etc.

Por lo anterior, afirmamos que este autor fijó una de las primeras bases y fundamentos propios de la reforma administrativa en México, después de él, siguieron otros autores que recogieron de alguna manera los planteamientos de aquél, especialmente los que cubren la etapa denominada de Reforma en el siglo XIX.

---

<sup>53</sup> Chanex Nieto, José, op. cit., pág 26-44.

## 2. Principales Cambios y Reformas de la Estructura de la Administración Pública en México (1821-1965).

El desarrollo histórico de México y de su estructura administrativa hasta 1965 es sinónimo de adecuación, mas no siempre de renovación; la primera ha sido fruto de los movimientos generados en el entorno económico, político y social del país. Esto significa que los cambios estructurales o coyunturales de la administración pública mexicana han estado siempre aparejados a las modificaciones suscitadas en los más altos niveles de gobierno y en ocasiones a aquéllas que se han dado en los principios fundamentales del Estado mexicano.

De ahí que en todo momento la administración pública históricamente debió jugar un papel esencial: el de ser el medio para alcanzar los objetivos políticos trazados en un momento histórico.

Las intenciones de "adecuación", puede decirse, adolecieron de falta de continuidad en esta etapa histórica, los cambios ofrecidos se limitaron a subsanar aspectos coyunturales o de apoyo, nunca se instauraron en forma permanente o global.

El proceso de adecuación administrativa de este periodo tiene raíces importantes en la época de la Colonia cuando la administración pública se caracterizó por su centralismo, sin embargo, dicho sistema avanza de un "centralismo primitivo a un centralismo ilustrado (...)"<sup>54</sup>

Durante los últimos momentos de la etapa colonial se observa claramente la influencia que los aspectos políticos, económicos y sociales ejercen sobre las estructuras administrativas: "Lo verdaderamente notable de las transformaciones políticas, económicas y administrativas, -dadas en las postrimerías de la época colonial- es que descubrieron las contradicciones estructurales del sistema español y se agudizaron las rivalidades entre los miembros más destacados de la oligarquía colonial (...) se provocó un desajuste en las estructuras sociales que no encontraron solución institucional por el camino de la política".<sup>55</sup>

Como resultado de la independencia de México, la estructura administrativa sufre cambios importantes a partir de 1821, año en que se consuma el movimiento de liberación política de México con respecto a la Corona Española.

---

<sup>54</sup> Flores Caballero Romeo R., Administración y Política en la Historia de México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1981, pags. 23-44.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pags. 43-44.

Con los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala, que ponen fin a la guerra independentista, y hasta la primera mitad del siglo XIX la historia del país vive la etapa más turbulenta, matizada por la preocupación mayor, de los gobiernos que la dominaron, de cuidar que el país no terminara por desmoronarse y no tanto la de buscar técnicas y mejoras de tipo administrativo.

Durante este periodo que el propio Romeo R. Flores Caballero nombra como de "muchacha política y poca administración" se da una búsqueda muy accidentada de definir los principios básicos de política y desarrollo nacional. Esta intención fue drásticamente mutilada por invasiones extranjeras (dos de ellas con consecuencias desastrosas para el país), por continuos cambios en los poderes federales, en la forma de gobierno, entre otros.

Una aportación de gran relevancia histórica del Movimiento de Independencia fue la Constitución de Apatzingán de 1815 que se derivó del Congreso de Anáhuac auspiciado principalmente por José Ma. Morelos y Pavón, José Ma. Coss y José Ma. Liceaga. Este documento, aunque no tuvo vigencia, es importante por la forma como concibe la organización política del país y a *grosso modo* pugnaba por la división del país en 16 provincias gobernadas por intendentes y por jueces en las jurisdicciones menores, establecía una supremacía del Poder Legislativo en el Supremo Gobierno sobre el Poder Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia. El Ejecutivo se integraría por un triunvirato, alternándose cada cuatro meses con el apoyo de tres secretarías de Estado: Hacienda, Gobernación y Guerra.

Durante los primeros años posteriores a la Independencia la efervescencia política fue un ingrediente constante, manifestándose en los recurrentes cambios de gobierno. "Por estas razones los principales intentos de reforma administrativa en este periodo se dirigieron a restablecer los más elementales instrumentos de gobierno -Hacienda, Ejército y Policía, Tribunales de Justicia- y fueron obligadamente parciales".<sup>56</sup>

En la misma obra a la que hemos aludido, Flores Caballero menciona que el gobierno de Agustín de Iturbide, de inspiración monárquica se apoyó en cuatro ministerios: Interior y Relaciones Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda y Guerra y Marina, además del Supremo Tribunal de Justicia. Este gobierno al no haber obtenido, durante su vigencia, resultados favorables en la economía y mucho menos en política, culmina con la abdicación del Emperador en 1823 después de haber reinstalado al Congreso que previamente había disuelto.

---

<sup>56</sup> Carrillo Castro Alejandro, Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1972), Miguel Ángel Parrúa, México, 1985, la reimpresión, pág. cit. 41.

Cabe señalar que las modificaciones dictadas a la administración "se reducían a ceses masivos de personal en busca de economías presupuestarias o de medidas político-militares."<sup>57</sup>

A partir de la salida del gobierno de Agustín de Iturbide se gesta una lucha por el poder y el control del Estado entre conservadores y liberales, cuyos principios eran decididamente opuestos, los primeros por ejemplo, pugnan por establecer un sistema de gobierno central y los segundos, por uno de tipo federal.

"La Constitución de 1824 inaugura la etapa federal de la República que duraría hasta 1835 (... en ella) podrían advertirse algunas debilidades tanto en las limitaciones al presidente, en términos de relaciones con el Congreso, como en su ejercicio por cuatro años (...)"<sup>58</sup>

En cuanto a la organización del Poder Ejecutivo, "durante los primeros 32 años de vida independiente, el Gobierno Federal contó con cuatro secretarías de Estado o dependencias directas del Ejecutivo (...). No fue sino hasta 1853 cuando se instituyó una quinta secretaría, la de fomento (...)"<sup>59</sup> Con el objeto de poner más claro el desorden político imperante en ese entonces, es preciso señalar que: "Durante la primera vigencia del sistema federal en el período comprendido entre 1824 y enero de 1835 el Poder Ejecutivo Federal cambió de titular en dieciséis ocasiones. Los ministros de Relaciones cambiaron o fueron ratificados en treinta y nueve ocasiones. Los de Justicia, treinta y cuatro; los de Guerra, cuarenta y ocho y los de Hacienda, treinta y siete. Es difícil que en estas circunstancias se pudiera establecer una administración pública eficaz (...) no hubo oportunidad de probar la eficacia del aparato administrativo. Ningún gobierno fue capaz de integrar y ejecutar un presupuesto basado en la ortodoxia administrativa"<sup>60</sup> En lo económico, el comercio fue la actividad más importante, "quienes la practicaban constituían un grupo influyente. Los gobiernos estaban comprometidos con ellos, en virtud del pago de impuestos y por sus préstamos que permitían financiar a la administración"<sup>61</sup>

---

57 Ibidem, pág. 41.

58 Flores Caballero Romeo, Administración y Política en la Historia de México, op. cit. pág. 59.

59 Carrillo Castro Alejandro, op. cit. pág. 41.

60 Flores Caballero Romeo, op. cit., pág. 65.

61 Ibidem pág. 69.

El sistema de gobierno central cubre el periodo 1835-1847 y fue dirigido por Antonio López de Santa Anna quien fundó su política centralista en las llamadas "Siete Leyes" de 1836. Desde cualquier punto de vista que se aprecie, este gobierno en ningún momento satisfizo las demandas que las circunstancias políticas, económicas y sociales planteaban, prueba de ello es la gran división interna del país que en gran medida contribuyó a la pérdida de más de la mitad del territorio nacional en la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica en 1847.

En la etapa centralista que abarca el periodo que va de febrero de 1836 a junio de 1848 el presidente cambió en veintiséis ocasiones "es decir que los presidentes duraban un promedio de seis meses, los ministros de Relaciones poco más de dos meses, los ministros de Justicia mes y medio, los ministros de Guerra, cuatro meses y los de Hacienda, 2 meses".<sup>62</sup>

De 1848 a 1853 el gobierno entra de nueva cuenta en crisis interna, en todo momento estuvo velado por constantes insurrecciones, cuartelazos y asonadas que imposibilitaron el orden político y administrativo.

Con el Plan de Ayutla en 1854 se da un respiro en todo el país, gracias a que obtuvo la presidencia Juan N. Álvarez a través de un plebiscito. Se entra a lo que llama Flores Caballero la etapa de la definición política y administrativa, mediante la adopción de un "Estado Orgánico que tuviera como objetivos esenciales instaurar el orden en el gobierno y en particular en la administración pública, porque partía del postulado de Melchor Ocampo que dice: "en la administración una vez definidos los objetivos los medios son el todo"<sup>63</sup>.

Este periodo, mejor conocido por el de La Reforma, se "apoyó en una Constitución que, al tiempo de consagrar las garantías individuales que caracterizan al Estado moderno, fortaleció al Poder Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que llegaron algunos de los presidentes anteriores, en especial el dictador Santa Anna (...) las fuerzas conservadoras no aceptaron de buen grado la nueva Constitución, desatándose una lucha interna que se prolongó de 1858 a 1861 y que culminó con la separación del Estado y la Iglesia, en ese entonces (...) el presidente Benito Juárez fue la cabeza indudable de ese importante movimiento político".<sup>64</sup>

---

62 *Ibídem*, pág. 82.

63 *Ibídem*, pág. 97.

64 Carrillo Castro Alejandro, *op. cit.*, pág. 42.

La visión juarista advertía la necesidad de coronar el orden constitucional, con un orden administrativo, su gabinete en su Manifiesto al país advirtió que "el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas [había] comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras que no se corone la obra con la revolución administrativa".<sup>65</sup>

Un ejemplo evidente de esta inquietud gubernativa consistió en la creación de la Ley de Administración de Justicia Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios, mejor conocida como Ley Juárez de fecha 11 de diciembre de 1858. En lo económico, se liberaron los recursos ociosos detentados por el clero, mediante la Ley Lerdo. En su estructura orgánica el Estado se dividió en veinticinco Estados y un Territorio, el gobierno recaía en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y sus atribuciones fueron conferidas en la Constitución de 1857.

La situación política imperante en aquella época obligaba a adoptar un sistema de gobierno de corte Federal, Representativo y Popular tal y como se planteó en la Constitución de 1857, con la peculiaridad de que otorgaba al Poder Legislativo preeminencia sobre el Ejecutivo.

Juárez advirtió en su tiempo la necesidad de avanzar hacia una reforma administrativa, pero después de definir los objetivos políticos, siendo presidente murió en 1872, "cuando trataba de fortalecer las facultades del Ejecutivo y así llevar a cabo su anunciado programa de reforma administrativa. Sin embargo este intento fue parcialmente logrado por su sucesor (Lerdo)(...)".<sup>66</sup> Como legado dejó un ambiente más optimista, pero sobre todo el respaldo a la soberanía nacional, la fracción conservadora que en otro tiempo fue dominante quedó aniquilada.

La reforma administrativa de Juárez dirigió sus pasos principalmente a restaurar la administración pública, restableció las secretarías de Fomento y Gobernación que habían sido desaparecidas durante la intervención francesa y creó por otro lado el Departamento de Administración de Bienes Nacionalizados; en el orden legislativo "produjo la Ley Orgánica de la Industria Pública en el Distrito Federal, la Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo, Los Códigos Civil y Penal para el Distrito Federal y Baja California, la Ley sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios del Estado y la eliminación del despotismo, la Ley de Imprenta, así como la creación de los

---

<sup>65</sup> México, Secretaría de la Presidencia, La Administración Pública en la Época de Juárez (1851-1872), Segundo Tomo, en Carrillo Castro Alejandro, Op. Cit. pag. 42.

<sup>66</sup> *Ibidem*, pág. 42.

Estados de Coahuila, Hidalgo y Morelos (...). En el área financiera, la reforma administrativa se concentró en la reorganización hacendaria, particularmente en la formación de los presupuestos de ingresos y egresos, sin los cuales no podía planearse el gasto público".<sup>67</sup>

Después de la muerte de Juárez y la llegada de Lerdo a la presidencia, primero en forma interina y posteriormente con base al proceso electoral, el país comienza una nueva lucha, ahora interna entre los propios liberales. En 1876 cuando Lerdo asumía en su segundo periodo la presidencia, Porfirio Díaz logra obtener el poder con base al Plan de Tuxtepec en 1877, su gobierno lo extiende hasta 1811, con un breve paréntesis entre los años de 1880-1884 en el que gobierna Manuel González.

Durante su prolongado lapso de gobierno, Díaz apoyó la entrada de capital extranjero al país para "la construcción de infraestructura necesaria (carreteras, ferrocarriles, plantas eléctricas y obras públicas) para propiciar la penetración del capital extranjero con la idea de desarrollar y modernizar el país. Con estos objetivos en mente, se llevaron a cabo en esta época importantes reformas administrativas básicamente técnicas, parciales y de carácter incremental, como la institución del presupuesto anual, clasificado en ramos y partidas y la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas".<sup>68</sup> Este quehacer de Díaz fue instrumentado en perjuicio de las libertades políticas, pero enmarcados dentro de las ideas de orden y progreso que pregonaba el positivismo de Augusto Comte, difundido en nuestro país por Gabino Barreda. "Para administrar la prosperidad, el dictador ordenó una serie de medidas administrativas y sus correspondientes organismos públicos que respaldaban el lema inventado por Ignacio Vallarta, 'de menos política y más administración', que sirviera de símbolo a la dictadura".<sup>69</sup>

El periodo de la dictadura trajo consigo sus propias contradicciones, como el encasillamiento de la administración pública que, "por no renovarse se prestó al contubernio, a la corrupción, al desorden y a la imprevisión administrativa. Los puestos públicos se convirtieron en canonjías para el disfrute personal, al grado de que simples administradores se transformaban en millonarios (...)"<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Flores Caballero Romeo R., Op. cit. pág. 115-116.

<sup>68</sup> Carrillo Castro Alejandro, op.cit. 42-43.

<sup>69</sup> Flores Caballero Romeo R., op. cit., pág. 123. Aquí se mencionan cuáles fueron los organismos públicos creados en este gobierno.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, pág. 136.

En el lado político, a finales del siglo XIX y principios del presente, se comenzaron a organizar grupos opositores al gobierno, poco a poco fueron aumentando en número y en fuerza política y gracias a su influencia creciente, se oponían ante todo a la autoritaria forma de gobernar y a la injusta distribución de los frutos del progreso. El movimiento, que se inicia primero en círculos de opinión y de intelectuales, avanza hacia los obreros y los campesinos, quienes fueron los actores reales en la lucha armada que se desarrolló y extendió de 1910 a 1917, dando comienzo a la etapa denominada como de la Revolución Mexicana.

No forma parte de los fines de este trabajo describir los detalles de la lucha armada y las circunstancias que rodearon el conflicto con otros países, sino que más que otra cosa es necesario mencionar la obra constructiva de esta gran revolución social en la estructura de la administración pública.

Francisco I. Madero presidió el primer gobierno revolucionario, dictó resoluciones "en la administración de justicia, educación, asistencia pública, reforma agraria, reforma electoral, legislación, transportes, conflictos laborales y financieros".<sup>71</sup>

Victoriano Huerta creó la Secretaría de Agricultura y Colonización y la Secretaría de Industria y Comercio. Carranza apoyó, por su parte, a la Secretaría de Fomento, importante porque tuvo a su cargo la Dirección de Minas y Petróleo, aprovechando la coyuntura de la Primera Guerra Mundial en la que tuvo gran demanda este hidrocarburo. Fue trascendental en este régimen la expedición de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Eulalio Gutiérrez en su gestión como presidente agregó a la Secretaría de Fomento las áreas de Industria Y Comercio y restableció la Secretaría de Agricultura y Colonización.

Del Congreso Constituyente de diciembre de 1916 nace la actual Constitución Política, misma que retoma los principios esenciales de la de 1857, pero con la introducción de los derechos laborales de obreros y campesinos "se elaboró una Constitución que impuso nuevos objetivos de carácter económico y social al Estado mexicano y sentó las bases para convertir al gobierno federal - desde entonces legalmente con un Ejecutivo fuerte- en un instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población, no sólo en el aspecto económico, sino en el político, social y cultural (...) para cumplir los nuevos objetivos del Estado se hizo necesaria la

---

71 *Ibídem*, pág. 156.

creación de una nueva y más compleja administración pública".<sup>72</sup>

"Esta transformación ideológica y política exigía la consecuente reorganización del aparato administrativo"<sup>73</sup> El 14 de abril de 1917 se crea la Ley de Secretarías de Estado. Carranza como presidente presentó modificaciones a la estructura de la administración pública agregando a la Secretaría de Industria y Comercio las funciones de asuntos laborales, mientras que a la de Fomento le incorporó los asuntos agrícolas, la Secretaría de Estado fue dividida en Secretaría de Gobernación y de Relaciones Exteriores, además creó los Departamentos Generales de Contraloría, de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares; estos Departamentos Administrativos eran directamente responsables ante el Ejecutivo y no ante el Legislativo, "para encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo, comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones y los abastecimientos del gobierno (1917), el control administrativo y contable, las actividades gubernamentales (1917), las estadísticas (1922), el presupuesto (1928), la protección de los trabajadores (1932) y la Reforma Agraria (1934)".<sup>74</sup>

Las diferencias existentes entre los diversos líderes revolucionarios, así como la ambición de lograr el poder político y militar del país, entre otros factores, dieron lugar a la desaparición física de varios de ellos (Carranza, Villa, Obregón, etcétera); sin embargo, poco a poco, a partir de 1920 aproximadamente, bajo una norma jurídica de amplio alcance (la Constitución Política de 1917), se fueron consolidando las reformas administrativas, sociales y económicas, de esta manera "el Ejecutivo Federal recurrió en forma creciente a nuevas formas de acción para cumplir los objetivos que tiene asignados: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos, entre otros."<sup>75</sup>

La muerte de Obregón, ocurrida en 1928, marca el final de una etapa en que la sucesión presidencial era casi siempre violenta; a partir de ese entonces la situación de la sucesión presidencial es pacífica. La administración pública, por consiguiente, fue motivo de ajustes y reordenamientos en función de los objetivos nacionales inmediatos, además de los "intentos de lograr una más eficaz coordinación de las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas institucionales de modernización

---

72 Carrillo Castro Alejandro, op. cit., pág. 43.

73 Flores Caballero Romo R., op. cit., pág. 169.

74 Carrillo Castro Alejandro, op. cit., pág. 43.

75 *Ibídem*, pág. 43.

administrativa".<sup>76</sup>

Los "intentos" más sobresalientes que menciona Alejandro Carrillo Castro los ponemos a continuación y abarcan hasta el año de 1965:

" 1. El Departamento de Contraloría, que funcionó de 1917 a 1934 y que tuvo, entre otras atribuciones, la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

" 2. El Departamento de Presupuesto de la Federación, que funcionó de 1918 a 1932, dependió directamente del Presidente y estuvo encargado de 'estudiar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos'. Estas funciones fueron absorbidas en 1932 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

" 3. Las llamadas Comisiones de Eficiencia, que funcionaron durante cierto tiempo en algunas dependencias encargadas de racionalizar el aprovechamiento de recursos.

" 4. La Comisión Intersecretarial, creada en 1943, a la que se le encargó 'formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos'.

" 5. La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, creada en 1946, que tenía, entre otras, las funciones de órgano central de organización y métodos con el fin de 'coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macromanización, sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran'. Esta secretaría realizó varios análisis sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, pero careció del apoyo suficiente para cumplir los objetivos que tenía señalados.

" 6. En la etapa de 1950 a 1964 se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional. Estos intentos no repercutieron en el resto del sector público que, por su parte, sufrió un crecimiento de tipo incremental. Las Unidades de Organización y Métodos que en ese lapso se llegaron a crear en algunas entidades públicas, por lo

---

76  
Ibidem, pag. 43-44.

mismo, nunca rebasaron el ámbito de sus respectivas instituciones.

" 7. En virtud de la más reciente versión de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que entró en vigor en 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales (cuyo nombre cambió a Secretaría de Patrimonio Nacional) a una nueva, la de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965 cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP), integrada por los directores de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la propia dependencia".<sup>77</sup>

Cabe señalar que se dio un paso muy importante dentro de la política general del país, en 1931 como resultado del Congreso Nacional de Planeación, con la que se crea la Ley sobre Planeación General de la República, que crea, a su vez, la Comisión Nacional de Planeación. El gobierno de Lázaro Cárdenas giró su política nacional en torno a las pautas del Plan Sexenal en el que tuvo influencia el Partido Nacional Revolucionario que nació en 1929. A partir de entonces todo régimen vincularía su política general de gobierno a un Plan Sexenal previamente trazado.

El Estado tomó un papel trascendental, pues se convirtió en promotor del desarrollo en todos los órdenes de la vida nacional; sus funciones se hicieron cada vez más diversas. La administración pública se convirtió en un aparato excesivamente complejo que no siempre respondió a los objetivos nacionales de desarrollo; Carrillo Castro señala en este sentido que "en materia administrativa se puso cada vez más de manifiesto que el crecimiento del sector público había venido realizándose, hasta entonces, por agregación, sin un plan que lo guiase. Entre las casi 300 instituciones estatales y 'paraestatales' que había en 1960 era dable encontrar una amplia gama de formas de organización, estilos de dirección, objetivos de actividad y actualidad o anacronismo de métodos y sistemas administrativos. Los cambios de administración se caracterizaban por momentáneas pérdidas de control sobre el complejo sistema administrativo, lo cual se tradujo en una espiral creciente de gastos, sobre todo por parte de empresas descentralizadas con actividades económicas diversas y con un grado considerable de autonomía".<sup>78</sup>

En el siguiente inciso analizaremos el proceso de reforma administrativa que propiamente nace con la creación de la CAP; concluimos, por otro lado, que los cambios y reformas inducidas en la estructura de la administración pública mexicana entre 1821 y 1965 fueron adecuaciones que siempre estuvieron supeditadas a las

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, pág. 44-45.

<sup>78</sup> *Ibidem*, pág. 36.

cambiantes condiciones políticas del país y que en poco o nada tuvieron continuidad ni mucho menos la idea consciente de mejorar la organización administrativa o los mecanismos de operación y trabajo de las oficinas que integran el sector público.

### 3. El Proceso de Reforma Administrativa en México (1965-1982).

En primer lugar, es conveniente mencionar que el periodo que planteamos se da en función de dos momentos: la creación de la CAP el 9 de abril de 1965 y, cerramos, -en términos convencionales- este periodo, con la culminación del sexenio gobernado por José López Portillo. Entre estos dos momentos, se encuentra uno de los fenómenos administrativos de mayor relevancia en nuestra historia: la Reforma Administrativa.

El objetivo central por el que tocamos el tema de la Reforma Administrativa en este trabajo, es el de dejar marcado de una vez por todas, la diferencia cualitativa y cuantitativa entre este proceso y el del Programa de Simplificación Administrativa.

Como pudimos resaltar en el inciso anterior, nuestro país desde su independencia con respecto a la Corona Española (1821), ha recurrido en infinidad de ocasiones a definir o redefinir las pautas de su desarrollo en todos los órdenes de la actividad social, en casi todas las veces han sido influidas por los cambios y movimientos políticos, económicos y sociales (medio ambiente). Las etapas cronológicas de nuestra historia no van de la mano con un desarrollo administrativo propiamente dicho en sentido lineal; no vemos, por tanto, que se haya gestado una continuidad o permanencia en la necesidad de vencer trabas que el medio ambiente ha impuesto a la actividad organizativa y administrativa del Sector Público, por ello cada régimen de gobierno realizó cambios en forma recurrente en las bases normativas y en la misma organización de la administración pública, más aun si un régimen tenía objetivos políticos contrarios al de su predecesor.

A partir de la cuarta década de este siglo, el terreno político del país se tornó un poco más estable, de ahí que fueran más viables las estrategias económicas y de desarrollo de los regímenes que transcurrieron; estos gobiernos se desarrollaron ya dentro de los márgenes de la institucionalidad, entendida como la como la consecución de objetivos nacionales emanados de los preceptos jurídicos plasmados en la Constitución Política de 1917.

Los cambios administrativos inducidos en la maquinaria gubernamental a partir de entonces tuvieron como objetivo principal, propiciar un campo organizativo para la consecución de los objetivos nacionales. Estas medidas, digámoslo así, fueron herramientas para la realización de los planes y programas de desarrollo o medios (decretos, creación de comisiones, aparatos administrativos, institutos, etc.), para lograr los fines propuestos.

Dentro de este contexto, la reforma administrativa como proceso, parte de la aprehensión de la realidad, por ejemplo, Ignacio Pichardo Pagaza ve a la Reforma Administrativa como una

necesidad, dado que en la administración pública "sus procedimientos y métodos (...) son obsoletos y no están a tono con el avance de la técnica en otros campos de actividad".<sup>79</sup>

La constitución de la CAP, en 1965, da comienzo al periodo de reforma administrativa, su marco jurídico se remonta al año de 1958 con el establecimiento de la Secretaría de la Presidencia, pues se le confirió, entre otras, la función de estudiar modificaciones a la administración pública.

Estas reformas se diferencian de las anteriores en que éstas se realizan con estudios previos al medio ambiente y a la propia administración pública; de este modo, en sus dos primeros años de trabajo pudo realizar un diagnóstico sobre el orden administrativo prevaleciente "que se emitió con el título de Informe sobre la Administración Pública y cuyas recomendaciones fueron presentadas a los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, así como a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal".<sup>80</sup> Esta misma Comisión "a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar los análisis realizados hasta ese momento (1968) y que pudiese promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo, constituyó un secretariado técnico (...)"<sup>81</sup>

Los resultados que arrojó esta Comisión, que desaparece en 1970 para dar lugar a la Dirección General de Estudios Administrativos, ya en el sexenio de Luis Echeverría, "fueron: el Manual de Organización del Gobierno Federal (1969-1970), el Prontuario de Disposiciones Jurídicas del Sector Público, las Guías para la Operación de Almacenes y para el Funcionamiento de las Unidades de Organización y Métodos. Así como las Guías e Instrumentos de Consulta sobre Metodología. Manuales e Instructivos para la Utilización de Locales y Equipos, Manuales de Adquisiciones, Almacenes e Inventarios, Correspondencia de Equipo y una serie de estudios sobre la problemática de la administración personal".<sup>82</sup>

No todas las medidas propuestas por la CAP fueron realmente ejecutadas, por ejemplo, las Unidades de Organización y Métodos como instrumentos de apoyo a cada dependencia en lo referente al análisis y promoción de medidas de racionalización, que la CAP impulsó hasta 1970 sufrieron "la falta de un instrumento legal que

---

<sup>79</sup> Pichardo Pagaza Ignacio, 10 Años de Planificación y Administración Pública en México, INAP, México, 1972, pág. 113.

<sup>80</sup> Carrillo Castro Alejandro, op. cit., pág. 45.

<sup>81</sup> *Ibidem*, pág. -5.

<sup>82</sup> Flores Caballero Romeo R., op. cit. pág. 263.

garantizara su acción como unidades asesoras de cada titular, así como la ausencia de un apoyo decidido y de participación suficiente al más alto nivel, ocasionaron que se les relegara en la mayoría de las ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas (... además) muchas de las medidas de reforma administrativa propuestas por estas Unidades se orientaron a la búsqueda tradicional de la 'eficiencia por la eficiencia misma'. Esto se debía, en muy buena medida, a que su actividad no siempre se pudo vincular a los mecanismos de programación del organismo al que se hallaban incorporadas ni, mucho menos, a las del sector público en su conjunto (...) la CAP (por tanto) propuso establecer mecanismos de coordinación para la formulación y ejecución de programas en algunos sectores básicos de la actividad económica y social (...) sólo en el sector agrícola se realizó un intento de importancia".<sup>83</sup>

Los estudios y proyectos elaborados por la CAP hasta 1970, sirvieron de base para que a partir del sexenio de Luis Echeverría se instrumentaran acciones de reforma administrativa, pero con base en un marco global de referencia y un programa operativo de reforma que se fija en el acuerdo del 28 de enero y en el 11 de marzo de 1971, en los que se señalan las Bases de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, creándose para la coordinación, programación y operación de este programa, en una primera instancia, la Dirección General de Estudios Administrativos, adscrita a la Secretaría de la Presidencia, en segunda instancia las Comisiones Internas de Administración (CIDAS), las cuales serían "auxiliadas por las Unidades de Organización y Métodos y con la asesoría de las Unidades de Programación".<sup>84</sup> De esta manera, la Dirección de Estudios Administrativos (que inicia sus trabajos el 10 de febrero de 1971), con el apoyo de los estudios y proyectos elaborados por la CAP, realiza las denominadas "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976", después de someterse a su estudio y corrección por parte del Consejo de Asesores del Programa de Reforma Administrativa<sup>85</sup>, se puso a consideración y aprobación de la presidencia.

No forma parte de este trabajo, detallar el desarrollo de la reforma administrativa, lo que si creemos necesario poner sobre relieve es que este proceso fue el más acabado de todos los que le precedieron hasta entonces, sobre todo porque contó con una metodología propia para este tipo de acciones. Esta metodología consiste en un proceso en el que transcurren etapas y momentos, es

---

<sup>83</sup> Carrillo Castro Alejandro, op. cit. pág. 46.

<sup>84</sup> Carrillo Castro Alejandro, op. cit., pág. 85.

<sup>85</sup> Véase, Carrillo Castro Alejandro, op. cit., pág. 86, nota de pie de página en donde se mencionan los nombres de quienes integran este Consejo.

propuesta en forma sintética por Carrillo Castro como sigue:  
"ETAPA I. PROGRAMACION DE LA REFORMA.

**MOMENTOS:**

- A) Análisis y diagnósticos de la situación administrativa.
- B) Selección por parte de las autoridades de objetivos de la Reforma Administrativa e indicación de prioridades a alcanzar, en el marco de la situación.
- C) Determinación de los medios (instrumentos normativos y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las reformas) y medidas (políticas, programas y proyectos) para alcanzar los objetivos escogidos.

"ETAPA II. INSTRUMENTOS DE LA INFRAESTRUCTURA DE MECANISMOS PARA LA REFORMA.

**MOMENTOS:**

- A) Implantación de los mecanismos legales y administrativos para la reforma administrativa.
- B) Integración de las nuevas entidades que se encargarán de promover en cada institución, sistema o sector -los programas y proyectos de reforma, así- como las normas de evaluación y control.
- C) Funcionamiento efectivo de esos mecanismos e instituciones; lo cual lleva finalmente a la

"ETAPA III. EJECUCION DE REFORMAS CONCRETAS.

Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma. Esto es lo que para algunos constituye el momento fundamental de las reformas, ya que aun habiéndose cubierto las etapas anteriores, la falta de esta decisión hace que la realidad siga igual y no se puedan realizar las innovaciones.

"ETAPA IV. CONTROL.

- A) Medición de los resultados obtenidos.

- B) Evaluación de los resultados obtenidos comparándolos con las metas programadas, con el fin de determinar si hay o no desviaciones, circunstancias imprevistas o nuevas posibilidades, así como sus posibles causas.
- C) Sugerencias de medidas correctivas a los órganos decisorios que puedan modificar las decisiones iniciales y redefinir los objetivos propuestos, así como reajustar o indicar su formulación a la administración".<sup>86</sup>

Como se dijo anteriormente, este proceso de Reforma Administrativa se diferencia de los anteriores intentos en que éstos no siguieron un programa tan metódicamente trazado como lo fue éste. Esto se manifiesta si advertimos que el diagnóstico que realizó la CAP fue la base para la Reforma Administrativa instaurada entre los años 1971 y 1976, en la que se fijaron 11 objetivos:

- I. Instrumentación de mecanismos de reforma administrativa.
- II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación.
- III. Racionalización del gasto público.
- IV. Estructuración del sistema de información y estadística.
- V. Desarrollo del sistema de organización y métodos.
- VI. Revisión de las bases legales de la actividad federal.
- VII. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público.
- VIII. Revisión de la administración de los recursos materiales.
- IX. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.
- X. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.

---

<sup>86</sup> Fuente: Carrillo Castro Alejandro, op. cit., pág. 71-72.

## XI. Macroreformas sectorial y regional.

Se contó, asimismo, con una estrategia de reforma en la que se hicieron "consideraciones derivadas de las experiencias recogidas en los esfuerzos e intentos anteriores".<sup>87</sup> Y además se crearon instrumentos de apoyo y asesoría como las Unidades de Organización y Métodos (UOM), las Comisiones Internas de Administración (CIDAS), Las Unidades de Programación, los Comités Internos Consultivos, etcétera; todos ellos contaron con una base legal que fundamentara su operación. No creemos útil realizar un estudio sobre los resultados obtenidos durante este proceso de reforma; sin embargo, es más provechoso enunciar los obstáculos que Carrillo Castro advirtió en la primera fase 1971-1976:

### A) Problemas de carácter estructural:

1. Falta de un programa formal de desarrollo nacional.
2. Carencia de un mecanismo objetivo de compatibilización de las reformas individuales.
3. Agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas.
4. Aumento de la duplicación de funciones.
5. Insuficiencia de los recursos que requieren las tareas de reforma.
6. Mecanismos de decisión excesivamente centralizados.

### B) Resistencias debidas a actitudes o aptitudes humanas inadecuadas:

1. Falta de información.
2. El estilo tradicional de administración.
3. El excesivo congestionamiento de los altos niveles.
4. Actitudes no participativas.
5. Perspectivas de expectativas negativas tradicionales.
6. Existencia de intereses creados.

---

<sup>87</sup> Carrillo Castro Alejandro, *op. cit.*, pág. 53.

Lo que bien podríamos denominar como una segunda fase del proceso de reforma administrativa 1965-1982, comprende el periodo de gobierno de José López Portillo 1976-1982.

Desde su campaña politico-electoral como candidato a la Presidencia, López Portillo postuló una línea estratégica con el fin de alcanzar "etapas superiores de desarrollo social(...) las vías que el entonces candidato seleccionó fueron: la Alianza para la Producción, la Reforma Política, la Reforma Administrativa y la Reforma Fiscal, para mencionar las más significativas".<sup>88</sup>

No huelga señalar que este gobierno siguió una línea de acción en torno al mejoramiento y adecuación de la administración pública, línea que viene desde dos sexenios atrás, primero con la CAP en 1965, cuando se inicia este proceso y después con las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976; por tanto ya existían bases sólidas y concretas para seguir con este proceso. Dentro de esta postura, el presidente José López Portillo decidió instrumentar acciones, encaminadas primero para ordenar el gobierno y después para organizar al país.<sup>89</sup>

Es posible apreciar que esta fase de la reforma administrativa se caracteriza en que se le da un sentido político, dado que a diferencia de las etapas anteriores a 1976, esta estrategia de reforma se vinculó a "un esfuerzo democrático que aspira, de una parte 'a mejorar el uso de los recursos y a la obtención de resultados evaluables; así como a inspirar a los gobernados en quehacer administrativo, a dotarlos con más ágiles y eficaces medios de defensa, a conocer con mejor precisión sus demandas y a reconocer su derecho a participar en la toma de decisiones que atenderán esas demandas' y, por las otra, que afectará necesariamente 'el margen de maniobra de los funcionarios públicos y las relaciones que han establecido con los grupos sociales situados en el exterior de la administración', explica que a sus dictados, quiénes no quieren un sistema más justo, democrático, eficiente y eficaz".<sup>90</sup>

Sólo queremos señalar los aspectos más relevantes del Programa de Reforma Administrativa 1976-1982, sin tocar otros programas de este mismo sexenio que ya hemos enunciado anteriormente. Con este nuevo enfoque, la reforma administrativa

---

<sup>88</sup> Flores Caballero Romeo R., op. cit. págs. 279-280.

<sup>89</sup> Véase discurso de toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 1o de diciembre de 1976.

<sup>90</sup> Flores Caballero Romeo R., op. cit., pág. 283.

fue vinculada al fomento del "desarrollo económico y social, que tiene como eje la programación que procura respaldarse en un personal idóneo, eficiente y honesto y que se propone fortalecer la organización republicana, respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial", así como los derechos regionales que entraña el régimen federal".<sup>91</sup>

En forma esquemática, el Programa de Reforma Administrativa 1976-1982 integra cuatro elementos distintivos de otro programa de reformas:

1. Permanencia: creación de instrumentos en forma institucional, con fundamento en leyes y reglamentos, los cuales darían continuidad y serían a su vez motor de las modificaciones.

2. Naturaleza integral de la reforma administrativa: las modificaciones proyectadas se dirigirían a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Este elemento da luz al surgimiento de unidades de concertación y coordinación entre estos niveles.

3. Oportunidad: aprovechar el momento de desechar estructuras inoperantes, el supuesto consiste en que los cambios son factibles cuando son débiles las bases.

4. Naturaleza global de la reforma administrativa: se orienta por un Plan Global de Referencia, en este caso el Plan Nacional de Desarrollo: los objetivos globales de este programa son:

- 1.- Organizar al gobierno para organizar al país.
- 2.- Adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno.
- 3.- Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal.
- 4.- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del Federalismo en México.
- 5.- Mejorar la administración de justicia.<sup>92</sup>

Los programas generales son:

---

<sup>91</sup> Carrillo Castro Alejandro, op. cit., pág. 135.

<sup>92</sup> Véase Flores Caballero Romeo R., op. cit., págs. 287-302.

1. Estructura Orgánica y Funcional de la Administración Pública Federal;
2. Bases legales;
3. Organización y Métodos;
4. Orientación, Información y Quejas;
5. Planeación, Programación y Presupuesto;
6. Financiamiento;
7. Ejecución del Presupuesto;
8. Contabilidad Gubernamental;
9. Información, Estadística y Archivos;
10. Informática;
11. Evaluación;
12. Recursos Materiales;
13. Administración y Desarrollo de Recursos Humanos;
14. Fortalecimiento del Federalismo;
15. Apoyo a la organización de los Poderes Legislativo, Judicial y Coordinación con el Ejecutivo Federal;
16. Administración de Justicia y;
17. Comunicación Social.

Las etapas de este programa fueron concebidas de la siguiente forma:

- I. REFORMAS INSTITUCIONALES
- II. REFORMAS SECTORIALES
- III. COORDINACION INTERSECTORIAL
- IV. REFORMA DE VENTANILLA
- V. ADMINISTRACION Y DESARROLLO DEL PERSONAL.

Las acciones más importantes realizadas dentro del Programa de Reforma Administrativa 1976-1982 por programa global fueron las siguientes:

1. Organizar al gobierno para organizar al país.-

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (29-XII-76),
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,
- Ley General de Deuda Pública,
- Decreto por el que se adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda,
- Decreto por el cual se adiciona el Artículo 39 de la Ley de Contratos y Obras Públicas,
- Decreto por el cual se adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones,
- Acuerdo de Creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos (adscrita a la Presidencia de la República, sustituyendo a la Dirección General Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, creada en 1971 en sustitución de la CAP, de 1958),
- Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Organización y Métodos de la Administración Pública Centralizada,
- Comisiones Internas de Administración y Programación,
- Comité Técnico Consultivo de:

Directores Jurídicos de  
la Administración  
Pública Centralizada,

Recursos Humanos,

Unidades de Capacitación,

Unidades de Informática,

Publicaciones Oficiales,

Orientación, Información  
y Quejas y,

Archivos Administrativos  
Históricos,

- Acuerdo Presidencial por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por Sectores a efecto de que sus Relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo Correspondiente (primer acuerdo 17-I-1977).

2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de Gobierno.

- Creación de las POMPIS (Unidades de Programación, Organización, Métodos, Presupuestación, Informática y Sistemas),
- Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación de la Presidencia de la República,
- Sistema Nacional de Información (adscrita a la Secretaría de Programación y Presupuesto),
- Comisión Gasto-Financiamiento.

3. Establecer un Sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público Federal.

- Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal,
- Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos,
- Comité Técnico Consultivo de Unidades Centrales de Capacitación,
- Grupo de Estudio sobre Relaciones Laborales y Prestaciones Económicas.

4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del Federalismo.

- Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES),
- Convenios Unicos de Coordinación (CUC),
- Dirección General de Programación Regional (adscrita

- a la Secretaría de Programación y Presupuesto),
- Coordinación General de Delegaciones Regionales (adscrita a la Secretaría de Programación y Presupuesto),
- Comités Estatales de Planeación de Desarrollo (COPLADES),
- Programas de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural.

5. Mejorar la Administración de Justicia.

- Dirección General de Participación Ciudadana,
- Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,
- Visitaduría General,
- Tribunal Colegiado Supernumerario en el Segundo Circuito de Amparo,
- Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje.

Con lo anterior, no es difícil observar la gran diferencia entre este proceso de reforma y los anteriores realizados hasta antes de 1965. Aparece sobre relieve una diferencia extrema en alcance, profundidad, detalle y conceptualización de las necesidades de reforma administrativa de la administración pública federal, proceso que culmina cronológicamente y en un sentido estricto en 1982; su relación que guarda con el Programa de Simplificación Administrativa que nace propiamente con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado es casi nula.

### III. EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PUBLICO.

El licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, al iniciar su gestión, propone al Congreso de la Unión modificaciones a diversos ordenamientos legales dirigidas exclusivamente a facilitar la ejecución de su programa de gobierno, vinculado necesariamente a la política económica que caracterizó al régimen. Los objetivos de estas adecuaciones son claros y definidos, empeñados en un principio a captar la atención de la opinión pública, favoreciendo la imagen del nuevo gobierno. La efervescencia política generada cuando se dieron a conocer escandalosos casos de fraude por parte de autoridades importantes en el sexenio anterior, va perdiendo peso e importancia conforme avanzan y se consolidan las nuevas reformas.

Una de las principales innovaciones que se realizan en la esfera del primer nivel de la Administración Pública es la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Dentro de una política de racionalización administrativa, destaca sobremanera la medida complementaria que obliga a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar acciones propendientes a eficientizar su operación y actuar dentro de los márgenes de racionalidad y disciplina presupuestal que a su tiempo dictaría el Ejecutivo Federal. Esta norma general de intención se presenta con el Acuerdo de Simplificación Administrativa del 8 de agosto de 1984.

Dentro de esta perspectiva se diseña el nuevo programa de gobierno, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, cuyos fundamentos fueron denominados Renovación Moral y Austeridad y Racionalización Administrativa, que fueron presentados oficialmente en un programa de simplificación de trámites y procedimientos administrativos. Por el enorme peso que tiene dentro de este programa, en el presente capítulo nos ocuparemos de describir el contexto, funcionamiento, organización, estructura y atribuciones de la SECOGEF, así como definir la relación que guardan dichos elementos con los objetivos que le fueron señalados al Programa de Simplificación Administrativa.

1. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

A las modificaciones que el Ejecutivo Federal propuso y que el Congreso de la Unión aprobó entre diciembre de 1982 y agosto de 1983, se les otorgó fundamental atención a las disposiciones jurídicas que apoyaron la política gubernamental; entre ellas, citaremos a aquellas que tuvieron que ver con los aspectos plenamente ejecutorios; de este modo, tenemos en una primera instancia la creación de la SECOGEF, que vino a ser el complemento jurídico de una serie de reformas constitucionales y la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -bastante cuestionada, por cierto-, en lo que respecta a la viabilidad política: es el factor sine qua non de las medidas de racionalidad administrativa, control y evaluación; es una respuesta, igualmente, a la necesidad de dar cumplimiento al postulado de renovación moral de la sociedad, anunciado por el Presidente desde el inicio de su campaña electoral.

La Renovación Moral se convierte así en el principio ideológico en el que se encuadran las acciones que desembocan en la implantación del Programa de Simplificación Administrativa. Este sexenio 1982-1988 "se inicia con importantes cambios cualitativos que permitan a su gobierno dar cumplimiento a los compromisos asumidos ante la Nación. En este sentido, basados en el Estado de Derecho que nos rige, se propuso actualizar y fortalecer el marco jurídico para iniciar el necesario proceso de Renovación Moral de la Sociedad".<sup>93</sup>

La muy cuestionada creación de la SECOGEF, tuvo como principal objetivo normar y conducir los cambios relacionados con la "actuación de los servidores públicos y del manejo escrupuloso y transparente de los recursos patrimoniales de la Nación, dentro de un marco de sobriedad y austeridad".<sup>94</sup>

La situación funcional de la SECOGEF se encuentra inscrita en el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; dicho sistema se compone de tres fases: el control preventivo, el fiscalizador y el sancionador, cabe señalar que en términos formales se dice que esta Secretaría no nació para sancionar primordialmente, sino para prevenir las faltas a las normas jurídicas y administrativas por parte de los servidores públicos.

Es justo reconocer que se da un avance con esta medida, consistente en que encara los vicios y obstáculos que complican aún más del nivel aceptable el cabal cumplimiento de los objetivos

---

<sup>93</sup> Rojas Francisco, Programa General de Trabajo 1983, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Dirección General de Comunicación Social, 1983, pág. 7.

<sup>94</sup> *Ibidem*, pág. 7.

y metas plasmados en los programas del sector público, " se encara la corrupción en todas sus formas, pero esencialmente la ineficiencia, la ineptitud y la carencia de vocación pública".<sup>95</sup>

En el marco general de la política nacional, el Ejecutivo reconoció la necesidad de apoyar su gestión en el principio ideológico Renovación Moral de la Sociedad; el surgimiento de la SECOGEF junto con otras iniciativas de ley, tuvieron la finalidad de sustentar jurídicamente las acciones tomadas para regular y controlar el quehacer gubernamental, pero más que nada de dar una imagen más favorable al mismo, con el fin de legitimar su gestión.

Dentro de estas reformas, fue importante la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reforma el título cuarto de la Carta Magna, por otro lado, tenemos a la Ley de planeación, que se sitúa en el Artículo 26 del mismo cuerpo jurídico, las modificaciones realizadas a la Ley Orgánica de la Administración pública Federal y a los Códigos Penal y Civil.

La SECOGEF no surge en forma aislada y sin contexto, oficialmente, nace de la necesidad de dar respuestas a las demandas recogidas a lo largo de la consulta popular llevada a cabo por el entonces candidato a la Presidencia; esta preocupación se ve plasmada durante el acto de toma de posesión el 10. de diciembre de 1982, en el que da a conocer sus siete puntos rectores, entre los que destacan la renovación moral de la sociedad a la que hemos aludido anteriormente.

En este mismo orden formal, la modernización administrativa anunciada por el régimen, se pretende consolidar al reformar y adicionar diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que modifica las funciones de casi todas las Secretarías de Estado, reestructura tres y crea una: la SECOGEF.

En lo que se refiere al Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación "tiene la finalidad de contribuir al mejoramiento del uso de recursos de la sociedad, mediante el control y la evaluación en la gestión de los servidores públicos, corresponsabilizando a las partes que concursen en todo acto administrativo".<sup>96</sup>

Este sistema obedece a la necesidad de "llevar a efecto los planes y programas de gobierno, considerando a la planeación como el elemento que da coherencia, racionalidad y orientación a las acciones emprendidas por los sectores público, privado y social;

---

<sup>95</sup> *Ibidem*, pág. 9.

<sup>96</sup> *Ibidem*, pág. 10

el control y la evaluación, por su parte, permitirán prevenir, evitar y en su caso perseguir las desviaciones o abusos que se generen del manejo de los recursos y en la ejecución de las atribuciones que tienen conferidas los organismos en lo general y los servidores públicos en lo particular".<sup>97</sup>

Con la SECOGEF, se integra al sistema de evaluación todo organismo público, de esta manera es integral, porque todos los sistemas y programas gubernamentales cuentan a partir de entonces con un seguimiento permanente.

Su radio de acción se extiende hacia todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como también sobre los organismos descentralizados, sector paraestatal, y a los mecanismos de coordinación con las entidades federativas respecto a la Administración Pública Federal, es decir, abarca su control y evaluación a todos los organismos y niveles de gobierno que ejerzan de una u otra forma recursos públicos.

En este sentido, la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal crea la SECOGEF como la dependencia del Ejecutivo, responsable de mejorar la calidad de la gestión del gobierno mediante el control, fiscalización y evaluación del gasto público y hace posible la respuesta administrativa para el cumplimiento del marco jurídico de la renovación moral en el sector público. Su surgimiento está estrechamente ligado a la necesidad de hacer eficiente la operación administrativa del Estado; integrar racionalmente los procesos de cada dependencia en un solo sentido; apoyar los objetivos del programa de gobierno; promover la honestidad en cada servicio y; auxiliar en el cumplimiento de las metas del plan y los programas de gobierno [...]".<sup>98</sup>

Para su actuación la SECOGEF dio a conocer en el decreto publicado el 10. de enero de 1983 su Reglamento Interior en el que destaca y describe estructura, atribuciones y funcionamiento de cada una de las unidades que la conforman y que en seguida nos proponemos resumir.

#### 1.- Su estructura:

- Secretaría del Ramo;
- Subsecretaría "A";

---

<sup>97</sup> *Ibidem* pág. 10

<sup>98</sup> Rojas Francisco, Serenidad en el Diálogo de la República, discurso pronunciado en la Sesión Mensual del Grupo Cd. de México del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, Secretaría de la Contraloría General de la Federación. pág. 8.

- Subsecretaría "B";
- Comisión General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público;
- Oficialía Mayor;
- Contraloría Interna
- Dirección General de Comunicación Social;
- Dirección General de Planeación; (\*)
- Dirección General Jurídica;
- Dirección General de Responsabilidad y Situación Patrimonial;
- Dirección General de Operación Regional;
- Dirección General de Control;
- Dirección General de Auditorías Externas;
- Dirección General de Auditoría Gubernamental;
- Dirección General de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría; (\*)
- Dirección General de Servicios Administrativos (ahora Dirección General de Administración);
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto; (\*)
- Las Unidades Subalternas y Delegaciones Regionales o Estatales.

(\*) Desaparecen con el Decreto publicado en el Diario Oficial del 30 de julio de 1985.

## 2.- Atribuciones.

Las disposiciones generales acerca de las atribuciones que le fueron conferidas a la SECOGEF están contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los artículos siguientes:

Art. 25o. Cuando algunas Secretarías de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica

de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la SECOGEF.

Art. 32o. bis. A la SECOGEF corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

II. Expedir Normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaria, discrecionalmente, podrá requerir a los departamentos competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de las facultades que aseguren el control.

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que forman parte de la Administración Pública Federal.

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías o evaluaciones a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad; contratación y pago de personal; contratación de servicios; obra pública; adquisiciones; arrendamientos; conservación, uso y destino, afectación, enajenación, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

IX. Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación y administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabora la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

X. Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad.

XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de la Administración Pública Paraestatal.

XII. Opinará sobre los nombramientos y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades, tanto en este caso, como en los de las fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría.

XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos, el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

XIV. Informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuese requerido, el resultado de tales intervenciones.

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos.

XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos o contratos, que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan.

XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los

términos que las leyes señalen y, en su caso, hacer las denuncias correspondientes al Ministerio Público prestándole para el efecto la colaboración que le fuere requerida.

XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándole las sanciones que correspondan y hacer, al efecto, las denuncias a que hubiere lugar.

XIX. Las demás que le encomienden las leyes y reglamentos.

Artículo 48.- La vigilancia de la participación estatal minoritaria estará a cargo de un Comisario designado por el titular de la Secretaría coordinadora del sector correspondiente, escuchando la opinión de la SECOGEF.

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, otorga facultades a la SECOGEF, quien podrá aplicar dicha ley [artículo 30.]; sobre la declaración de situación patrimonial (artículo 47).

Artículo 48.- En esa Ley se entiende por Secretaría a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Artículo 49.- Sobre las Unidades de Quejas y Denuncias y su Artículo 50.- resolución.

Artículo 52.- Sobre las responsabilidades de los servidores públicos, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Artículo 56.- Sobre las sanciones que se derivan del incumplimiento de normas.

Artículo 57.- Sobre las denuncias realizadas por los propios servidores públicos.

Artículo 58.- Sobre las sanciones a los contralores internos.

Artículo 59.- en caso de omisiones o faltas que impliquen responsabilidad administrativa.

Artículo 60.- De las sanciones económicas.

Artículo 61.- De la responsabilidad penal.

Artículo 62.- De la coordinación sectorial para el caso de

Artículo 63.- responsabilidades disciplinarias.

Artículo 64.- Procedimiento para la imposición de sanciones administrativas por parte de la Secretaría.

Artículo 68.- Registro de las resoluciones y acuerdos sobre el procedimiento de sanción.

Artículo 69.- De las constancias de la no existencia de registro de inhabilitación.

Artículo 73.- Del recurso de renovación e impugnación de los servidores públicos afectados por las resoluciones administrativas.

Artículo 74.- Del recurso de la Secretaría para impugnar las resoluciones absolutorias que determine el Tribunal Fiscal de la Federación.

Artículo 77.- De los medios de apremio para el cumplimiento de normas.

Artículo 78.- De la sujeción de las facultades de la Secretaría o del superior jerárquico para la imposición de sanciones.

Artículo 79.- Del registro de la situación patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 80.- De los servidores públicos con obligación de Artículo 81.- presentar declaración anual de situación

Artículo 82.- patrimonial, los plazos, normas o procedimientos que para tal efecto se establezcan.

Artículo 84.- De las atribuciones de la Secretaría para la práctica de inspección y auditorias en caso de observaciones a la declaración de situación patrimonial.

Artículo 85.- De los recursos de los servidores públicos en los casos que señala el artículo anterior.

Artículo 86.- De los obsequios, donativos o beneficios sujetos a determinación de la Secretaría.

Artículo 90.- De la Declaración por parte de la Secretaría, al Ministerio Público de las investigaciones a las declaraciones de situación patrimonial realizadas.

La Ley de Planeación destaca:

Artículo 18.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y sus programas.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito destaca:

Artículo 26.- De la integración del órgano de vigilancia de las Sociedades Nacionales de Crédito y las facultades de la Secretaría en el nombramiento de los funcionarios públicos que lo conformarán.

En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se señala:

Artículo 48.- De las facultades de la Secretaría para dispensar las responsabilidades en que incurran los servidores públicos que administren recursos federales.

### 3.- Funcionamiento

Para llevar a cabo sus funciones genéricas, la Secretaría se apoya en los Comisarios y Delegados de la misma, en las diversas entidades de la Administración Pública Paraestatal y la Centralizada, que tienen la tarea de evaluar, diseñar políticas, acciones, recursos y resultados; así como señalar propuestas, a fin de mejorar los mecanismos de actuación de los servidores públicos y el apego a las normas que para los fines de este tipo se hayan especificado. Es aquí donde se sitúa la fase preventiva del control.

Los Comisarios tienen su campo de acción en las entidades, mientras los Delegados lo tienen en las Secretarías de Estado; ambos guardan las mismas funciones.

En lo que respecta a la fase fiscalizadora, funciona mediante las contralorías internas en todas y cada una de las entidades y dependencias gubernamentales, tienen responsabilidades similares a las de la Secretaría, apoyando el marco jurídico que regula el control, la vigilancia, la fiscalización y la legalidad. Las auditorías son un instrumento de la fase fiscalizadora; éstas pueden ser externas, es decir, actuando en diferentes dependencias en forma discrecional y selectiva a la vez que permanente; en tanto que las internas son instancias de autocontrol de tipo financiero. Ambas tienen como papel esencial supervisar el avance de la relación programático-presupuestal de los programas operativos que se ejerzan en las dependencias.

Con base en la importancia de los recursos que tenga programado ejercer, la Secretaría también podrá realizar auditorías directas a las entidades y dependencias públicas, donde vigilará el ejercicio presupuestal, además de verificar que se realice de acuerdo a la política de racionalidad, disciplina y

austeridad presupuestal.

En cuanto a la observancia de la actuación de los responsables de los destinos públicos, se cuenta con los mecanismos necesarios para comprobar si responden con honestidad a las obligaciones de las que se hacen responsables, por ejemplo, el Registro de Situación Patrimonial y las denuncias presentadas acerca de la conducta ilícita de los servidores públicos en general. Esta gestión se apoya, asimismo, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si bien en esta Ley no se señala explícitamente qué función sea primera, si la de controlar las conductas o sancionar penalmente a los servidores públicos que incumplan con las normas establecidas.

Por otro lado, en esta misma norma se establecen instrumentos de coordinación entre la Secretaría y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados; la primera tiene la función de regular y controlar la gestión del Gobierno Federal y la segunda la de ser el brazo de control del Poder Legislativo en materia de vigilancia del ejercicio del presupuesto por parte de la Administración Pública Federal, de las Entidades Federativas y los Municipios.

La intención del gobierno de De la Madrid de recuperar la confianza entre los ciudadanos y dotar de esta manera de una nueva imagen más positiva a la administración pública se manifiesta con la creación de la SECOGEF; se había tornado como una imperiosa necesidad aceptar y responder a las críticas derivadas de la existencia de actitudes y costumbres turbias y adversas al interés público: el nepotismo, enriquecimiento extraño, abusos en el manejo de recursos y de poder, por mencionar algunos, que han operado al amparo de actividades y procedimientos administrativos oscuros.

De lo anterior se deriva que el principio de Renovación Moral de la Sociedad fue un postulado eminentemente político, que sirvió para dar respuesta a la falta de credibilidad y confianza por parte de casi todos los sectores sociales; por ello, el nuevo régimen, a fin de operar en un nuevo clima político y social más estable, tuvo la necesidad de reconocer desequilibrios y contradicciones en su propio funcionamiento, en este caso, los males que arriba mencionamos. Todo esto, se buscó por el camino de eliminar trámites e instancias administrativas menores, sin crear complicaciones que pudiesen alterar el funcionamiento global y la estructura básica de la administración pública.

## 2. El Programa de Simplificación Administrativa.

El crecimiento del aparato burocrático, generado sin obedecer a ningún orden ni programa y sus consecuencias adversas: la falta de rigidez y agilidad en los trámites administrativos, la ausencia de transparencia en el manejo de los recursos del Sector Público, los engorrosos sistemas y procedimientos de trabajo, entre otros factores, han sido los ingredientes principales por los que se ha acentuado la corrupción y la desviación de recursos públicos hacia el beneficio personal dentro de la administración pública en México.

Esta problemática en su conjunto constituyó una causa por la que el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado implementó el Programa de Simplificación Administrativa, mismo que nace formalmente por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984.

En el aspecto puramente formal, el Programa de Simplificación Administrativa se presenta como "un valioso instrumento de la política de Renovación Moral de la Sociedad".<sup>99</sup> Como postura política se dice fundamentado en la "consulta popular" realizada durante la campaña electoral en la que participaron representantes de algunos sectores políticos y sociales.

Como medida de austeridad administrativa, el programa, consideramos, consiste en una acción destinada fundamentalmente a disminuir en un buen grado los trámites y procedimientos para ahorrar recursos y fomentar la actividad productiva de la sociedad. Si analizamos cualquier trámite, podemos observar que es susceptible de simplificarlo sin perder su control y logrando alcanzar las metas propuestas en un mínimo de tiempo y recursos; en este mismo sentido, cuando un procedimiento o trámite es simplificado será menos vulnerable a dar lugar a corruptelas y desviaciones de fondos públicos hacia beneficios ilegítimos personales. El alcance real del programa se sitúa en la descripción misma de sus lineamientos, en el sentido de que su objetivo inmediato es el facilitar la realización de trámites y gestiones que deben cubrir los particulares ante las oficinas públicas.

El titular del Ejecutivo le imprimió un sentido sociopolítico al señalar en el acto de presentación del programa: "No he querido que el programa sea simplemente una acción interna de la Administración, sino he exhortado a toda la sociedad, por conducto de las organizaciones representativas, para que se involucren en

---

<sup>99</sup> México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Simplificación Administrativa, Dirección General de Comunicación Social, 1984, pág. cit. 5.

este compromiso y en esta acción; para que exijan sus derechos, para que critiquen las fallas que tengamos en la Administración Pública".<sup>100</sup> El alcance que el programa logró en ese aspecto, como se verá, es muy limitado dada la complejidad del sistema administrativo público y debido a que los canales de comunicación no son tan directos; los sectores representativos necesariamente no pudieron abarcar todas las inquietudes de los ciudadanos.

Como acto administrativo, el Programa de Simplificación Administrativa se sitúa en los niveles ejecutorios o micro administrativos, porque en el caso de nuestro país, la etapa en la que se realizaron reformas a la estructura orgánica de la administración quedó atrás en el proceso de reforma administrativa y culminó con el régimen de José López Portillo; en aquella etapa la administración pública tuvo modificaciones en los objetivos, en las funciones y en la propia estructura; de modo que el régimen de De la Madrid sólo le dio al Programa de Simplificación Administrativa una extensión limitada a los aspectos microadministrativos y exclusivamente de tipo coyuntural.

Este programa no fue destinado a reformar en bloque a la administración pública, sino a hacer más concretas las reformas antes realizadas, bajando a los niveles inferiores de la administración: en los trámites administrativos internos y en los concernientes a la prestación de servicios y al cumplimiento de obligaciones por parte de los ciudadanos; en el orden interno se orienta a eliminar la duplicidad de funciones entre los diversos organismos e instancias que conforman el sector público.

En esta misma línea, el programa se vincula con la descentralización y desconcentración de la administración pública; respecto a la primera fueron mínimas las acciones que se realizaron en el nivel de las decisiones; en lo referente a la segunda, se emprendieron principalmente dentro del ámbito de la Administración Pública y Descentralizada, mas no tuvieron gran importancia las acciones en la Administración Pública Paraestatal ni en las Entidades Federativas.

Los objetivos generales del programa señalados por la SECOGEF se orientaron por los siguientes criterios de actuación:

"A.- Clarificar las líneas de responsabilidad entre quienes autorizan, controlan y operan, para que esto no se diluya ni la toma de decisiones se entorpezca.

" B.- Eliminar normas innecesarias o reiterativas que obstaculizan un proceso administrativo, impidan racionalizar la prestación de servicios públicos y alienten la ineficiencia y la aparición de conductas alejadas del interés público. La simplificación y transparencia de trámites rescataría para los ciudadanos la

---

<sup>100</sup> Ibidem, pág. 8.

capacidad de convertirse en vigilantes permanentes de la administración.

" C.- Eliminar los excesos de niveles jerárquicos que intervienen en la prestación de servicios.

" D.- Precisar y difundir de manera amplia, oportuna y accesible para los interesados, los procedimientos y trámites administrativos simplificados para la prestación de servicios a fin de eliminar las prácticas de exigir requisitos no previstos, alterar los trámites preescritos y fijar plazos distintos a los establecidos que, muchas veces, se convierten en posibilidades para influir arbitrariamente en el sentido de la decisión, retrasando o acelerando los asuntos que se gestionan".<sup>101</sup>

En el primer punto observamos que el programa requiere de una delimitación de los parámetros de responsabilidad entre los diversos niveles de administración a fin de que la solución de los planteamientos se realice en forma lineal.

El segundo inciso se relaciona y desprende del primero, en cuanto a que se debe evitar la duplicidad de funciones, o bien que un mismo requisito sea presentado en cada una de las fases que integren un procedimiento o ante varias dependencias. Esto indudablemente entreve la posibilidad de llevar un seguimiento permanente de la actuación de los servidores públicos para la prestación de un servicio.

El tercer criterio hace referencia al exceso de niveles jerárquicos en la administración que entorpecen la realización de las gestiones por parte de los ciudadanos y en el interior mismo del ámbito gubernamental. Esto, además, facilitaría el control de los programas correspondientes, en tanto que se permite así disminuir la complejidad y el retraso en la toma de decisiones.

El cuarto y último criterio tiene que ver con los medios de difusión para hacer llegar a los interesados los requisitos y trámites que deben cubrir para realizar una gestión o para obtener un servicio público. Con estos se obtendría mayor claridad en los requisitos administrativos y evitar los abusos derivados de la enmarañada red de requisitos, los pasos obsoletos y viciados en que incurren los encargados de las oficinas que prestan servicios al público. Al beneficiario se le hace corresponsable de la intención de simplificar y hacer más transparente y expedita la administración, en tanto que observe claridad y seguridad en la consecución del servicio o trámite que desee obtener; en su defecto será participe y en él será en última instancia sobre quien recaigan los efectos adversos que se generen de la omisión o de la mala aplicación de las normas emitidas.

---

101

Ibidem, pag. 11.

Lo anterior implica necesariamente que se realice una reorganización administrativa comenzando con los niveles de decisión, siguiendo con los de control y finalizando en los de operación a fin de establecer los criterios de responsabilidad y actuación de cada uno de ellos, sólo así el beneficiario directo tendrá seguridad en que el servicio o trámite que esté gestionando se llevará a cabo sin perjuicio de sus intereses. La omisión de este criterio no sólo acentuaría el complejo sistema tradicional, sino que ahora encubriría, cobijado en un "sistema simplificado", los vicios suscitados en la administración.

En este sentido, el titular de la dependencia encargada de la coordinación del Programa de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Federal señala que: "Nadie desea que los esfuerzos de simplificación administrativa se queden en buenas intenciones; a todos les interesa que la Administración Pública se agilice y que la relación de los ciudadanos con ella sea fluida, clara y expedita; si lo logramos habremos contribuido entre todos a otorgarle al Estado una herramienta más eficaz para el desempeño de sus funciones. El servidor público servirá mejor y el ciudadano estará mejor servido".<sup>102</sup>

#### A). Criterios del Acuerdo de Simplificación Administrativa.

El Ejecutivo Federal, para llevar cabo el "Acuerdo por el que dispone las acciones concretas para que los órganos que integran la Administración Pública Federal, lleven a cabo el Programa de Simplificación Administrativa" (ver anexos) se fundó en las atribuciones que le confieren los artículos 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el 9o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se relaciona a la conducción de actividades en forma programada en apego a las modalidades adoptadas en la planeación nacional del desarrollo; el 11o que señala que todas las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos ejercerán las funciones en que tienen competencia por acuerdo del Presidente de la República; el 25o que establece que todas las dependencias deben atender disposiciones que en materia de informes, datos y cooperación técnica entre las diversas dependencias determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y; el 32o bis que señala la competencia y atribuciones de esa Secretaría.

El Ejecutivo Federal considera en este acuerdo, que en primer lugar la simplificación administrativa "es una medida impostergable para reactivar, fomentar e impulsar la actividad económica y social del país, democratizar la vida nacional,

---

102 *Ibidem*, pág.13.

alcanzar grados razonables de productividad y eficiencia en la gestión pública y atenuar uno de los factores que propician conductas inconvenientes al interés público".

En el segundo punto del considerando, el Ejecutivo Federal apunta que es una medida que desea impulsar la descentralización de la vida nacional (con las limitantes que hemos señalado anteriormente).

El tercer criterio corresponde a la necesidad de avanzar hacia una "gestión más responsable y democrática".

El cuarto párrafo se refiere a la factibilidad de algunas acciones de simplificación administrativa para hacerse efectivas de inmediato, en tanto que otras medidas se llevarán a cabo cuando se elaboren las iniciativas de ley que se requieran.

Por otro lado, considera que el " Gobierno Federal ha adoptado como política de gobierno la participación de la ciudadanía en las más importantes decisiones del país, por lo que se hace indispensable su concurrencia en el esfuerzo de simplificación administrativa". En este sentido, cabe señalar que la participación de la sociedad es muy relativa, dado que los canales de la comunicación no son directos entre las organizaciones sociales representativas y las autoridades, dichas agrupaciones recogen parcialmente tan sólo las opiniones y demandas de sus representados, por la complejidad administrativa y el alto índice demográfico del país; es por ello que la participación social no es lo suficientemente fluida.

Asimismo, es un factor importante la atención que se pone a la "colaboración activa de los servidores públicos involucrados", puesto que son ellos los que hacen efectiva la consolidación de los programas de gobierno. Se señala, por tanto, que " la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia".

Por último, considera que a fin de impulsar la renovación moral de la sociedad en el sector público se creó la SECOGEF, lo que "contribuirá a mejorar y elevar la eficiencia en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal". Este criterio es importante, en la medida que delinea los parámetros de responsabilidad entre los diversos niveles de la administración pública en la intención de llevar a cabo un mejor seguimiento de los planes y programas de acción determinados para cada una de ellas.

## B). El Acuerdo de Simplificación Administrativa.

El acuerdo que citaremos y materia del presente trabajo, consta de siete artículos, que expondremos a grandes rasgos.

Artículo Primero.- Señala que cada organismo que forma parte de la Administración Pública Federal en los ámbitos de su competencia "y con la misma importancia de sus actividades sustantivas prioritarias" tendrá la obligación de presentar y llevar a cabo las acciones concretas dirigidas a simplificar los trámites, métodos de trabajo a fin de lograr la reducción, agilización y otorgar transparencia a las gestiones que los particulares y otras dependencias realicen ante ellas.

En el ámbito interno de la Administración Pública, dichas acciones se vincularán en la asignación, ejercicio y control del presupuesto, además de las modificaciones necesarias a efecto de eliminar el exceso de niveles jerárquicos.

Artículo Segundo.- Sobre la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de canalizar las demandas que capten dentro de su propio ámbito, de parte de las personas físicas y morales, para realizar "acciones concretas de simplificación Administrativa", la Secretaría de la Contraloría General de la Federación recogerá, asimilará y llevará a cabo el seguimiento de tales acciones.

Artículo Tercero.- Establece que las dependencias y entidades se sujetarán en esta materia a los plazos que determinen, y a los que concerten directamente con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Esta medida busca eficientizar el seguimiento de los programas administrativos.

Artículo Cuarto.- Las acciones de Simplificación Administrativa se harán, partiendo de aquellos trámites que para simplificarlos no requieran de reformas a leyes y reglamentos, estableciéndose niveles de prioridad. Las acciones prácticas a las que se hace mención este artículo son:

"a) Ampliar los plazos para el cumplimiento de las obligaciones periódicas a cargo de los ciudadanos.

"b) Revisar los plazos de vigencia de documentos o actos jurídicos sujetos a renovación periódica, cuya omisión produzca caducidad, procurando conferirles vigencia más amplia y cuando ello sea posible, otorgarle el carácter de permanentes.

"c) Facilitar al público los medios de acreditación o identificación cuando en forma recurrente, tenga que tramitar asuntos ante una misma dependencia o entidad.

"d) Sustituir por el uso de tarjetas o documentos permanentes la tramitación, expedición y notificación de boletas, formularios y procedimientos de cobro, para el pago de obligaciones periódicas de cuota fija.

"e) Pugnar por el establecimiento de cuotas fijas para pagos periódicos (...)

"f) Utilizar a las sociedades nacionales de crédito y otras para efectos de pago y cobros (...)

"g) Establecer sistemas de coordinación entre las dependencias y, en su caso, entidades de la Administración Pública Federal para que (...) establezcan métodos que permitan uniformar, reducir y simplificar los trámites y los informes a que estén obligados los interesados (...) y en los casos en que ello sea posible, establecer un sólo canal para el desahogo de los procedimientos.

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

"i) Introducir criterios de tasa porcentuales o cualquier otro que determine los topes o rangos que se establezcan en la delegación de facultades y clasificación de operaciones (...)

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

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

"l) Ampliar y complementar la delegación de facultades en órganos regionales para la resolución eficiente de los asuntos en las propias localidades (...)

"m) Introducir criterios flexibles de diferenciación en la atención de los asuntos (...) y

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

Artículo Quinto.- En la esfera de su competencia, las dependencias a fin de simplificar acciones de tipo administrativo, en las que sea necesario modificar disposiciones jurídicas, prepararán en forma oportuna y en los términos legales señalados las iniciativas de reformas y adiciones a la legislación vigente y proponerlas al Ejecutivo Federal. Cuando dichas disposiciones no ostenten el carácter de leyes, el Ejecutivo expedirá los reglamentos, acuerdos o decretos que le propongan las propias dependencias.

Artículo Sexto.- Acerca de la aprobación por parte del Ejecutivo Federal de aquellas acciones que no deriven complicaciones innecesarias a las estructuras administrativas básicas, que no impliquen adiciones u otras complicaciones en los procesos y niveles administrativos existentes. Cada acción debe justificarse a sí misma con base en el criterio de factibilidad.

Artículo Séptimo.- Corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el seguimiento y control del proceso de simplificación administrativa, al mismo tiempo de que debe informar regularmente de los resultados que se obtengan en este cometido. Asimismo, esta secretaria atenderá aquellas cuestiones en las que no se evidencie el ramo o sector que debe atender un determinado aspecto en materia de simplificación administrativa; esto significa que tendrá la facultad de asignar la responsabilidad en cuanto a la ejecución de los lineamientos que de este acuerdo se establecen.

Por último, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación decidirá sobre las cuestiones no comprendidas en este acuerdo o, en su caso, de aquellas que no estén claramente definidas.

### 3. Algunas Medidas de Simplificación Instrumentadas en el Sector Público con Anterioridad al Programa de Simplificación Administrativa.

El acuerdo de simplificación administrativa publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984, contempló que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberían en un plazo no mayor a 60 días naturales a partir de esa fecha, realizar estudios y diagnósticos en vista de identificar y jerarquizar las acciones tendentes a poner en marcha el programa.

Sin embargo, algunas dependencias y entidades, antes de que se dictara el acuerdo, habían llevado a cabo acciones encaminadas a facilitar y agilizar los trámites que se debían gestionar ante ellas. De tal forma, el programa encontraba un terreno propicio.

Podemos citar como primer ejemplo, las acciones instrumentadas por la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia en materia de modernización administrativa, que siguió dos vertientes fundamentales: modernizar su estructura orgánica y poner en marcha el subprograma de Simplificación denominado "racionalización de la regulación".

En este sentido; "La modernización de la estructura orgánica de la Secretaría de Salubridad y Asistencia obedece a su vocación de ser la instancia del Gobierno Federal que coordina el Sector Salud... El cambio realizado revierte su importancia desde la perspectiva de la simplificación, pues de las 116 unidades centrales que había en noviembre de 1982, se han reducido a 67, agrupándose las funciones de la dependencias en seis sistemas básicos a cargo de cuatro subsecretarías, una Oficialía Mayor y una Contraloría".<sup>103</sup>

La segunda vertiente denominada subprograma de "racionalización de la regulación" fue presentado a consideración del Presidente de la República en la última sesión del Gabinete de Salud; se había instrumentado en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En lo concerniente a las funciones de esta Secretaría de Salubridad y Asistencia, que requiere de una constante relación con la ciudadanía, existen dos vías: como autoridad ante las tareas de regulación sanitaria la primera y, como prestadora de

---

<sup>103</sup> Palabras pronunciadas por el Dr. Guillermo Soberón Acevedo durante la Sesión de Gabinete en la que se dio a conocer el Programa de Simplificación Administrativa de fecha 8 de agosto de 1984, en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Simplificación Administrativa.

servicios de salud fundamentalmente, la segunda.

Las modificaciones a realizar, - señala igualmente el Dr. Guillermo Soberón A.- estarían orientadas a eliminar el control, regulación, centralización excesivos y la organización "hipertrófica" que en última instancia desorientan al beneficiario del servicio o al usuario.

Un problema que comparten un gran número de dependencias gubernamentales es la duplicidad de las funciones. El Programa de Simplificación Administrativa, retoma entre sus puntos más importantes erradicar este fenómeno que se presenta sobre todo en las dependencias globalizadoras, tal es el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Además había elaborado un manual para evitar la duplicidad entre las dependencias globalizadoras, la coordinación sectorial y las entidades sectorizadas.<sup>104</sup>

Por otro lado, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en turno, señaló que en esa Secretaría de Estado, también el terreno era viable para instaurar acciones cuya orientación conlleven a lograr objetivos del Programa de Simplificación Administrativa, principalmente "en aquellos aspectos relacionados con las atribuciones específicas del sector; la normatividad y procedimientos básicos de trabajo, la desconcentración de funciones, la racionalización de estructuras, la armonía de los procesos de programación, presupuestación así como el mejoramiento de la imagen del servidor público a través de cambios en sus actitudes y aptitudes".<sup>105</sup>

Asimismo en la S.H.C.P., en el área de ingresos, se habían tratado de eliminar fases de algunos trámites, principalmente en los renglones de recaudación y registro de ingresos, en el ámbito interno se tornaba una necesidad la reducción de procesos y trámites, dedicando un mayor número de empleados hacia actividades operativas, directamente relacionadas con la prestación de servicios y a la atención de los contribuyentes.

El mismo licenciado Jesús Silva Herzog establece durante la misma sesión de trabajo que,<sup>106</sup> como medida de simplificación se habían suprimido hasta antes del acuerdo, cerca de cincuenta impuestos a través de reformas promovidas ante el Congreso de la Unión. Los convenios de coordinación fiscal habían logrado la armonización, unificación y simplificación de los sistemas de las entidades federativas y municipios. En estos niveles de gobierno

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, pág. 21.

<sup>105</sup> *Ibidem*, pág. 28.

<sup>106</sup> Palabras pronunciadas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, licenciado Jesús Silva Herzog en la misma Sesión de Gabinete del 8 de agosto de 1984, véase op. cit. pp. 27-32.

se habían derogado cerca de 200 gravámenes, sin menoscabo de las finanzas públicas.

Asimismo, se habían simplificado los mecanismos relacionados con los estímulos fiscales a efecto de hacer la operación más directa con el interesado, lo mismo sucedía con los trámites para la autorización de la devolución o compensación de saldos favorables, esto se había logrado con el apoyo de procesos automatizados.

En esta misma oportunidad dio a conocer el mejoramiento de los servicios aduaneros, que entre otros es ejemplo de los beneficios que trae consigo el fortalecimiento de la desconcentración administrativa, pues habilita a las autoridades de las zonas afectadas a resolver las cuestiones en el lugar donde se gestan, y que en forma paralela dan conformidad y uniformidad a los procedimientos realizados en materia de promoción del empleo, verificación física, el despacho en domicilio, etc. En el ámbito externo se buscó adaptar la administración aduanera con base en las normas recomendadas por la Organización de las Naciones Unidas y el Consejo de Cooperación Aduanera.

Otra acción de esa Secretaría (SHCP), que revistió gran importancia, fue el Registro Federal de Vehículos, pues era un campo donde se requería suprimir trámites innecesarios o costosos.

En cuanto a las Sociedades Nacionales de Crédito (SNC) e Instituciones Nacionales de Crédito, existía la factibilidad de realizar tareas de simplificación administrativa, en vista de que era necesario diseñar los procedimientos que agilizaran los servicios a los usuarios. Sin embargo, en palabras de Jesús Silva Herzog se afirma que "lo señalado anteriormente no implica de ninguna manera que la tarea esté terminada en el sector hacendario, los problemas de regulación administrativa persisten y en muchos casos se intensifican. Falta mucho por hacer (...)".<sup>107</sup>

En el sector Comercio y Fomento Industrial las tareas que requerían ser consideradas en materia de Simplificación Administrativa, eran básicamente las de regulación, desburocratización, desconcentración y descentralización de las funciones administrativas.

En el marco jurídico se contaba con instrumentos de control y regulación excesivos, situación que promovió protestas y críticas en cuanto a la lentitud burocrática y el exceso de requisitos. Se había entregado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación antes del acuerdo, un "programa de desregulación" en la que se delineaba una "estrategia integral de

---

107 *Ibídem*, pág. 31.

corresponsabilidad de funcionarios y empleados, para asegurar el cumplimiento de objetivos y la actualización del marco jurídico con avance de los trabajos".<sup>108</sup>

Al realizar un inventario de los trámites que se debían realizar en esa dependencia, - en ésta misma fuente se menciona que - de un total de 1507, el 23% se refería a la atención al público y el 77% a procesos internos; en el corto plazo se pretendía revisar y analizar un total de 558 procedimientos (37% del total), 230 (67%) de las que se relacionaban directamente con el público se buscaban eliminar.<sup>109</sup>

Se pugnaba por establecer la "ventanilla única" para evitar que el interesado recurriera a varias dependencias para cubrir los procesos que conformaran un mismo trámite. Otra acción concreta se refería a delegar la capacidad de autorizar permisos de importación a la delegación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en las entidades federativas y asociaciones y cámaras industriales en los productos relacionados con su actividad.

Con respecto a los permisos de importación, se requería la cooperación intersectorial a fin de que se simplificaran, o en su caso, compactaran los procesos vinculados con este tipo de trámites, puesto que se observa duplicidad en la atención de estas funciones, ésta dependencia, señaló igualmente, algunas disposiciones que ha dictado en materia de desconcentración y descentralización.

En la A.P. Paraestatal pudimos encontrar algunos ejemplos de simplificación administrativa adoptados con anterioridad a la puesta en marcha del Programa de Simplificación Administrativa consistentes en establecer reglas en materia de coordinación, esto es, la definición y organización de cada entidad dentro del área o sector económico correspondiente, de manera tal que la relación entre los diferentes ámbitos de la Administración Pública fuera paralela y lineal en su respectivo campo estructural y administrativo. La finalidad de esta estrategia es corresponsabilizar a estas instancias con respecto a las líneas generales de actuación, por constituir éstas, la piedra angular en la política de reordenación económica. Aunque siempre se ha encontrado sobre el tapete de las discusiones, este objetivo forma parte del acuerdo de sectorización publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1982. El 19 de mayo del siguiente año se establecen los puntos sobre los cuales se debían regir las empresas públicas en lo que respecta a su comportamiento dentro del marco económico.

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, pag. 36.

<sup>109</sup> *Ibidem*, pag. 36.

Este último acuerdo, determina las reglas generales que habian de delimitar el campo de acción y responsabilidad de cada sector de gobierno en particular.

Lo anterior es importante remarcar, en virtud de que estos mecanismos de coordinación estaban destinados en cierta forma a eliminar la duplicidad de funciones, delimitando además el ámbito de decisión de cada entidad; proveer a los encargados de su administración elementos de control y gestión más uniformes en materia de recursos humanos, materiales, financieros, técnicos, etc.; por último esta coordinación permitiría eficientizar el funcionamiento de cada entidad al infundirles un mayor control, vía la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a través de la designación de Comisarios en cada una de ellas.

Como podemos apreciar, estos mecanismos de coordinación se crean en forma precedente al acuerdo de simplificación; en varias dependencias se llevo a cabo, una serie de medidas correctivas destinadas a depurar las estructuras administrativas, y más que eso, a simplificar los trámites y sistemas que entorpecieran su funcionamiento adecuado, en cuanto a la elevación de los niveles de productividad, a la racionalización de los recursos públicos y en general a la modernización de la Administración Pública Federal.

Esta serie de ejemplos nos han llevado a considerar que no era tan primordial la creación de un Programa de Simplificación Administrativa como el que estamos estudiando, dado que se crea de esta manera un aparato burocrático más dentro de la de por sí gigantesca trama administrativa ya existente. Sentimos que hubiera sido mejor instrumentar un acuerdo en el que se obligara a las dependencias a realizar ajustes y medidas correctivas que tendieran a simplificar y hacer más claros los procedimientos y trámites administrativos, de la misma forma en que las dependencias citadas arriba lo habían venido haciendo. Esto es, creemos que se hubiera creado una norma de conducta a seguir y no toda una unidad administrativa encargada de "darle seguimiento", creemos que la creación de un programa debió dictarse con el objeto de hacer más organizado al sector público, es decir, en la estructura misma de organización y no limitarlo exclusivamente al aspecto microadministrativo.

Por otro lado, se empantanaban las medidas de simplificación, ya que en vez de ser puestas en práctica -con base en estudios previos y detallados- son llevadas a un proceso de ponderación y de programación, por parte de la SECOGEF, por esta razón, si en un principio se tenía contemplado realizar un número determinado de cambios, después de este proceso sólo unos cuantos son debidamente ejecutados.

Si las medidas de simplificación de trámites y procedimientos de eliminación de funciones y de niveles jerárquicos, etc., que se

habian puesto en práctica con antelación al Programa del 8 de agosto de 1984, y que marchaban viento en popa; no vemos la necesidad de instrumentar un programa de esta naturaleza -por lo menos en el objetivo de hacer más expedita, clara y eficiente la administración pública- y crear de ésta manera un trámite para la eliminación de trámites administrativos.

#### IV. EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN EL CASO PARTICULAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Creemos fundamentalmente importante en este apartado, explicar los motivos que nos llevaron a escoger al Departamento del Distrito Federal como caso demostrativo de nuestras hipótesis de trabajo, vertir, igualmente las razones por las que consideramos que esta dependencia del ejecutivo es una de las más importantes de todas aquellas que conforman el Sector Público y el porqué de nuestra afirmación de que es en el D.D.F. en donde se contemplan con mayor amplitud los problemas que aquejan en su conjunto a toda la A.P. y en donde se aprecian con más claridad los fines reales, los alcances e implicaciones del Programa de Simplificación Administrativa.

Para lograr estos tres objetivos será necesario, primordialmente, describir el desarrollo histórico de la organización del actual Departamento del Distrito Federal, enumerar en segundo término la serie de atribuciones y el funcionamiento actuales de este Departamento Administrativo y en tercer lugar exponer aquellas medidas instrumentadas previamente al nacimiento del Programa de Simplificación Administrativa y que tienen una estrecha relación con el tercer objetivo mencionado arriba.

Con el logro de estos objetivos deseamos visualizar la necesidad e importancia real que tuvo la implantación de un Programa de Simplificación Administrativa en la Administración Pública Federal y específicamente en el caso demostrativo del Departamento del Distrito Federal.

## 1. Departamento del Distrito Federal. Historia de su Conformación

La historia del Departamento del Distrito Federal, es una historia que tiene dos vertientes: 1) De la organización político-administrativa, matizada en su devenir histórico, como veremos, de cambios constantes, sin obedecer casi nunca a una misma directriz, en ocasiones regresivos, otros que se realizaban solo para adaptarlas a las circunstancias de momento; pero siempre con una característica permanente: ser un organismo político-administrativo sui generis; y 2) de la conformación urbana, en la que se aprecia un crecimiento a veces mesurado, otras desenfrenado, que multiplicaron hasta niveles difíciles de controlar los problemas como los siguientes: -demográficos; territoriales (conflictos en la tenencia de la tierra), de vivienda; de servicios urbanos; sociales (drogadicción, prostitución, alcoholismo, penales, etc.); políticos (grupos de presión, colonos, sindicatos, intelectuales, artistas, empleados públicos, de representatividad vecinal, de partidos, de corrupción de servidores públicos, etc., etc.); económicos (desempleo, subempleo, ambulante, desigualdad en la distribución de ingresos, pauperismo, etc.); ecológicos; de salubridad; de falta de expectativas educativas; de falta de expectativas profesionales; etc. Todos estos problemas, ligados entre sí, conforman lo que ahora conocemos como Ciudad de México. Muchas de ellos son recientes, otros se han desarrollado a través de los años o por forma acumulativa o de agregación de unos con otros.

Cabe señalar que estos dos aspectos de la historia del Departamento del Distrito Federal -nótese que conjuntamos ambos aspectos- van íntimamente correlacionados, por lo que en éste trabajo sólo expondremos una breve reseña histórica de la primera vertiente: de la organización político-administrativa. No creemos que sea imprescindible hacer lo mismo con la segunda, dado que todos de alguna u otra forma estamos en contacto con sus manifestaciones actuales.

La importancia política de esta dependencia radica en que en el territorio que ocupa el Distrito Federal se constituye la sede de los Poderes Federales (reside aquí la Presidencia de la República, la Cámara de Diputados y la de Senadores y conjuntamente el Congreso de la Unión y el Poder Judicial Federal: representan los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, respectivamente).

En seguida, en forma breve expondremos un recuento histórico de la organización político-administrativa del D.D.F., para ello nos hemos basado en un documento bastante completo y que es el medio informativo oficial del D.D.F.<sup>110</sup>. Para facilitar su lectura

---

<sup>110</sup> Departamento del Distrito Federal., Gaceta Oficial, Cuarta Época, No. 39, 1ro. de marzo de 1986, págs. 5-22.

lo haremos en forma de resumen, con la aclaración de que los datos aquí expuestos no son ni más ni menos que los contenidos en esta fuente.

### 1.1 Departamento del Distrito Federal. Antecedentes de Organización.

El Distrito Federal constituye la sede de los poderes federales, sus antecedentes<sup>111</sup> en este sentido se remontan al 18 de noviembre de 1824, cuando por Decreto del Congreso General Constituyente se crea el Distrito Federal, como la parte del territorio nacional que albergaría los poderes de la Unión, supliendo el hasta entonces "Jefe Político" de la Colonia, por un Gobernador, constituyendo los ayuntamientos como células del gobierno en los diferentes pueblos que conforman el territorio del Valle de México.

Durante la etapa dominada por las Bases y Leyes Constitucionales de tendencia centralista, el 20 de febrero de 1937 se expide un decreto con el cual el Distrito Federal se incorpora al Departamento de México, que estaría regido por un Gobernador, contando, además, con Ayuntamientos dirigidos por Prefectos y, por supuesto, la administración de tipo centralista confería a la ciudad de México la sede de los poderes federales, mejor dicho, se ratificaba.

Hacia el 2 de mayo de 1853, se dicta la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México que se integra de un Cuerpo Municipal, un Presidente, doce Regidores y un Sindico.

El sistema federalista, es restablecido posteriormente, con la Constitución del 5 de febrero de 1857, trayendo como consecuencia la creación del Estado del Valle de México, en el caso de que los poderes federales cambiaran su domicilio y se constituyeran en otro Estado; por otro lado, se estipularon diversas disposiciones en materia de gestión gubernamental, fundada en la elección de los Ayuntamientos por el voto popular; el 16 de diciembre de 1899, el territorio nuevamente es reorganizado, ahora con la división de un municipio y seis prefecturas.

El 26 de marzo de 1903, se dicta la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en la cual se establece que el territorio formaría parte de la Federación y la división en trece municipios que se regirían de acuerdo con las disposiciones emitidas por el H. Congreso de la Unión. El Presidente de la República, al ser el titular del Poder Ejecutivo Federal, también

---

<sup>111</sup> Fuente: Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, CUARTA EPOCA, No. 39, Iro. de marzo de 1986. pp. 5-7.

gobernaría el territorio del Distrito Federal, vía Secretaría de Gobernación y mediante tres funcionarios: Un Gobernador, El Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. Pese a estas disposiciones -se menciona en éste documento-<sup>112</sup> el Ayuntamiento conservó sus funciones: en el ámbito político, consultivo y de vigilancia administrativa. Los tres primeros funcionarios ostentaban, más que nada, una función política, de representación del Poder Ejecutivo y no administrativa, ya que los ayuntamientos por facilidad operativa llevaban a cabo esta función.

En lo que podemos considerar como la etapa revolucionaria de la base jurídica y organizacional del Distrito Federal en particular, y del Estado Mexicano en general, la Constitución emergida de la lucha revolucionaria, de fecha 5 de febrero de 1917 otorga al Congreso de la Unión facultad de legislar en todos los aspectos concernientes al Distrito Federal, mismo que se dividió en municipios regidos por Ayuntamientos elegidos por votación popular directa, en el nivel central se encargaría de su conducción un Gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Sobre estas bases se dicta el 13 de abril del mismo año, la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, en el cual se estipulaban las facultades y atribuciones del Gobernador y sus instancias de apoyo más próximas: el Secretario de Gobierno, el Tesorero General y los Directores Generales de la Penitenciaría, Instrucción Pública e Instrucción Militar.

Una reforma trascendental y que constituye un cambio radical a la organización de este Departamento se da lugar el 28 de agosto de 1928, que modifica la fracción VI del artículo 73 constitucional, que suprime el régimen municipal de gobierno para el Distrito Federal, que además atribuye al Presidente de la República su gobierno, que lo ejercería de acuerdo al órgano que determinaría la nueva Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, emitida por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de ese mismo año.

Se denomina al órgano de gobierno que determina ésta Ley con el nombre que ahora conocemos, es decir, Departamento del Distrito Federal, con las facultades que se encontraban divididas en el Gobernador y en los Municipios. El titular de éste órgano rector recaería en el Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, quién además tendría a su cargo a los servidores públicos que formarían parte del mismo.

El 31 de diciembre de 1941 se conforma claramente, la esfera

---

112 Ibidem.

de competencia y la división de poderes de este ámbito de gobierno, estipulándose, asimismo, el contorno de influencia de los cuales podía gozar y ejercer.

En cuanto al control de la gestión se refiere, es importante destacar al organismo que se crea con el nombre de Auditoría, cuya función consistió en revisar y supervisar los contratos y convenios en materia de obras publicas y los movimientos de tipo hacendario que se llevaran a cabo en este ambito. Ya sobre una base nueva, se crean de acuerdo a las funciones que debia realizar el Departamento en materia tecnica, social, económica y juridica, doce Direcciones, con el fin de resolver las interferencias que entorpecian y retardaban las gestiones administrativas.

En lo referente a la impartición de justicia del Distrito Federal se dispuso en esta misma Ley, que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Territorios colaborarían con el Gobierno del Distrito Federal, mientras que las atribuciones en administración de justicia serían dirigidas por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

La denominación "Departamento del Distrito Federal" y "Jefe del Departamento del Distrito Federal" se modifican con el fundamento de que aquellas no correspondían al espíritu que se desprendía de la organización del Estado Mexicano; por lo que cambió el primero a "Gobierno del Distrito Federal" y el segundo como "Gobernador del Distrito Federal", el 3 de agosto de 1945; sin embargo el 29 de diciembre de 1970 se publica la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que deroga la de 1941, vuelve a reinscribirse como Departamento y al jefe del mismo, para el ejercicio de las atribuciones que le fueron conferidas, se auxilió en tres Secretarías Generales, una Oficialía Mayor, un Consejo Consultivo, Junta de Vecinos, Delegados, Sub-delegados y Directores Generales. En esta nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; se trató de dar un impulso a la desconcentración administrativa (designación de delegados en las diferentes jurisdicciones del territorio).

La normatividad en materia de control funciona a partir del decreto del 17 de marzo de 1971, con el que se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con fundamento en el artículo 104, fracción I, segundo párrafo de la Constitución General de la República; sus atribuciones abarcan la resolución de las controversias que se suscitan entre las autoridades y los particulares, excepto en aquellas que se constituyeran en la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

La función judicial, de acuerdo a la Ley Orgánica del 18 de marzo de 1971, correspondería a los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales, el Ministerio estaría a cargo del Procurador General con fundamento en la Ley

Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales del 31 de diciembre del mismo año, cuya estructura se relaciona en lo administrativo y presupuestal con el Departamento del Distrito Federal; en los conflictos laborales, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje observa plena autonomía con relación a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Departamento del Distrito Federal se reorganiza internamente con los decretos del 31 de diciembre 1971 y 30 de diciembre de 1972 que reforman y adicionan la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; además promueve la desconcentración administrativa; se constituyen así dos instancias de gobierno, por una parte el Jefe del Departamento y por otro lado los Delegados del mismo. Las Secretarías Generales y la Oficialía Mayor se establecen como órganos de colaboración directa del Jefe del Departamento, señala asimismo, sus atribuciones específicas y las áreas de competencia, al igual que las nuevas unidades que, por su función, son asignadas a áreas de competencia específicas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976 ratifica la estructura y atribuciones del Departamento del Distrito Federal, mientras que el acuerdo de sectorización de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal del 17 de abril de 1977 le otorga la capacidad de coordinar a los organismos descentralizados adscritos al ahora Sector Departamento del Distrito Federal.

Es a partir del 29 de diciembre de 1978 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual define atribuciones, funciones, procedimientos para la prestación de los servicios públicos y estructura de las áreas y unidades administrativas de las Secretarías Generales, Oficialía Mayor, de los Organos Descentralizados y de la propia Jefatura del Departamento; hace mención de la participación ciudadana por conducto de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, mediante el referéndum y la iniciativa popular. La norma reglamentaria de la Ley Orgánica se publica el 6 de febrero de 1979; este primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal define y estructura a todos los niveles de gobierno, administrativo y de servicios de este sector.

En este mismo Reglamento Interior se abre un inciso especial que comprende las disposiciones a que se deberán sujetar los casos en los que se requiera suplir a los funcionarios encargados de cada una de las áreas que lo conforman, contando a las Delegaciones, Comisiones, Coordinaciones, etc.

Aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1983, el decreto por el cual reforma o adiciona la

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que databa del año de 1970, quedando su estructura como sigue: Secretarías Generales de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras, Desarrollo y Ecología, Desarrollo Social, Protección y Vialidad, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General y las Delegaciones; el Jefe del Departamento podría contar a partir de entonces con dos Secretarías Generales Adjuntas; asimismo contaría con las unidades administrativas, Coordinaciones Generales y Direcciones Generales y demás órganos desconcentrados establecidos en el Reglamento Interior, mismo que se publica nuevamente el 17 de enero de 1984, donde se establecen nuevas disposiciones en materia de la Jefatura, de las Direcciones y Coordinaciones Generales, Organos Desconcentrados sumándose a estos los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, el Servicio Público de Boletaje Electrónico (boletrónico) la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, el Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL), la Comisión de Ecología y la Planta de Asfalto. Se complementan las atribuciones de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, de la Comisión Interna de Administración y Programación y de la Suplencia de los Funcionarios del Departamento del Distrito Federal.<sup>113</sup>

Se publica el nuevo Reglamento Interior de este Departamento el 26 de agosto de 1985, donde se especifican las atribuciones vigentes hasta ahora del titular de la Jefatura del Departamento, de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Tesorería de la Contraloría General, de las trece Coordinaciones Generales, de las Direcciones Generales, Subtesorerías, Subcoordinaciones y Organos Desconcentrados, siendo éstos: Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, Delegaciones, LOCATEL, Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal; además se suman las atribuciones de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana y de las disposiciones referentes a la suplencia de los Funcionarios Públicos responsables de la gestión del Sector Departamento del Distrito Federal.

Como podemos apreciar, el Sector del Departamento del Distrito Federal, cambió constantemente su estructura hasta casi mediados del presente siglo; la forma de gestión no fue unívoca, mucho menos lo fueron, en consecuencia, sus procedimientos y esquemas de trabajo. No es sino hasta hace cuatro décadas aproximadamente cuando se estabiliza regularmente la forma de organización en su estructura básica. El sector es en sí mismo complejo, puesto que tiene una constitución peculiar, pues no corresponde al nivel de gobierno federal totalmente, pero tampoco al del nivel estatal; es decir, tiene ciertas características de un Estado (ejerce un gasto público, se divide en jurisdicciones

---

<sup>113</sup> Véase Organigrama del Departamento del Distrito Federal. Apéndice.

semi-autónomas); pero también es una dependencia del Ejecutivo (su titular es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo, aquél nombra a sus representantes o delegados, etc.).

Al revisar el devenir histórico de la organización política administrativa del Departamento del Distrito Federal, resalta primeramente que no ha seguido un desarrollo -que implique continuidad, perfeccionamiento, especialización, etc.- constante. Por el contrario, observamos cambios y regresiones a formas de organización que cronológicamente quedaron atrás. Esos cambios, crearon lagunas y contradicciones legislativas y reglamentarias que a su vez fueron aprovechadas para que su aplicación fuera en ocasiones contraria al interés público y tal vez al espíritu de la misma ley.

Todas esas leyes, decretos, reglamentos, normas de actuación, etc., fueron acumuladas por decenas que coadyuvaron a crear una regulación excesiva, razón por la cual se hizo necesario crear programas tendentes a disminuir o en su caso, corregir su mala interpretación y facilitar consecuentemente su aplicación.

## 2. Funciones y atribuciones del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.)

Las atribuciones que tiene conferidas este Sector de la Administración Pública Federal, se señalan en su Ley Orgánica vigente a partir del 16 de diciembre de 1983, fecha en que se reforman y adicionan diversos artículos de la misma.

Las funciones que establece esta Ley y que debe realizar el Departamento del Distrito Federal se refieren a cinco aspectos que son a saber: las de gobierno; las de carácter jurídico y administrativo; las de Hacienda; las de Obras y Servicios y las de índole socioeconómica.

En materia de Gobierno le corresponde administrar los bienes de dominio público y las de dominio privado comprendidos en su territorio, manteniendo la coordinación en el ramo con las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecológico y de Programación y Presupuesto; organizar el Padrón de habitantes y los de Guardia Nacional en el Distrito Federal.

En lo que respecta al control de carácter gubernativo, debe vigilar que las unidades a su cargo realicen sus funciones en concordancia con las disposiciones de tipo administrativo y financiero, realizando las auditorías que correspondan, registrar y controlar los bienes muebles e inmuebles con que cuenta, vigilando su adecuado uso y conservación, vigilar que las comisiones de límites cumplan con la función de resguardar los intereses territoriales de este Departamento.

Deberá asimismo recabar la información necesaria para la ampliación de sus atribuciones y de las entidades paraestatales bajo su coordinación; podrá imponer sanciones por infracciones a las normas de carácter gubernativo, resolviendo las solicitudes de reconsideración y condonación para el caso de esas sanciones; manejará la información estadística, dictará las políticas generales para la tramitación de los recursos que señalen leyes y reglamentos.

Mantendrá la seguridad y orden públicos, previniendo delitos que atenten contra las propiedades y derechos ciudadanos; reglamentará sobre policía y tránsito; fijará las normas sobre administración de reclusorios y centros de readaptación social, autorizará la expedición o cancelación de licencias y permisos, así como la autorización de horarios de comercios, tarifas para el acceso a diversiones, fijando las medidas tendientes a vigilar el funcionamiento de los mismos y como atribución gubernativa en este renglón, para efectuar las revisiones necesarias de los mismos.

Llevará y mantendrá actualizado el padrón de establecimientos y servicios y tendrá la responsabilidad de dirigir y controlar la

política del Departamento, coordinando y evaluando la gestión de su sector correspondiente.

Someterá por conducto del Jefe del Departamento al acuerdo del Presidente de la República, los asuntos encomendados a aquél, en su caso presidirá y dirigirá las comisiones a que le haga cargo el Presidente de la República su titular intervendrá en los convenios que se finquen con las diferentes autoridades de la Federación, Estados y Municipios; por último, en materia de gobierno, publicará la Gaceta Oficial del Departamento.

En el segundo orden de atribuciones, correspondiente a los asuntos en materia jurídica y administrativa, el Departamento llevará a cabo la certificación de documentos, así como la expedición de copias certificadas de las que obren en los archivos de las unidades que lo conforman.

Le corresponde vigilar y supervisar lo relacionado a la celebración de contratos y convenios en las que forme parte el Departamento del Distrito Federal, cuidando los intereses de este y verificar que aquellos se realicen en apego a la ley vigente.

Defenderá administrativa y judicialmente los derechos de la Hacienda Pública del Departamento; verificando asimismo el cumplimiento en materia de jurados, panteones, registro civil, etc.; en materia laboral vigilará la correcta aplicación de la Ley Federal del Trabajo en todas las instancias y actividades.

Observará que se otorgue asesoría gratuita en materia penal a los habitantes, expedir los certificados de residencia a los mismos, fomentar la constitución del patrimonio familiar. Conocerá la designación de funcionarios relacionados con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Verificará el estricto apego a las disposiciones referentes a la celebración de contratos y convenios, con la participación que le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Determinará los casos en que sea necesario declarar de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación parcial o total de bienes de propiedad privada, presentando las consideraciones necesarias al acuerdo del Ejecutivo, para publicar el Decreto correspondiente.

En lo concerniente al personal que labora en este sector, dictará las políticas generales para su administración y por último fijará las pautas para el establecimiento de sistemas tendientes a modernizar el aparato administrativo.

El tercer ámbito de atribuciones, las de Hacienda, son en términos generales las siguientes: de formular y proponer el proyecto de Presupuesto Anual de Egresos y dirigir, planear,

programar y controlar la inversión pública del Departamento con la participación correspondiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Determinará resoluciones en los casos en que los servidores públicos incurran en responsabilidades que afecten la Hacienda Pública del Distrito Federal en atención a las disposiciones y atribuciones que correspondan a la Secretaría de Programación y Presupuesto a la de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Autorizará las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles necesarios, para el buen funcionamiento del Departamento, así como de la conveniencia de participar en empresas, sociedades o asociaciones civiles y mercantiles, ya sea en la creación, aumento de capital o adquisición parcial o total, previo acuerdo con el Presidente de la República.

En materia administrativa, proveerá el material de apoyo necesario para la programación, planeación, presupuestación, etc., en los términos que fije el Ejecutivo Federal y las leyes correspondientes.

Por lo que respecta al presupuesto, vigilará su ejercicio y evaluará el gasto público del Departamento, atendiendo las disposiciones que en materia fijen la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Efectuará los pagos derivados del ejercicio presupuestal, las obligaciones que se desprendan de la Deuda Pública del Departamento en concordancia con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como someter al acuerdo de esa dependencia de la conveniencia de contratar créditos y financiamiento para el propio Departamento.

Elaborará la cuenta pública anual del Departamento para presentarla a la Cámara de Diputados con las intervenciones de las Secretarías que confluían en sus funciones en este rubro. Administrará en este mismo sentido, la política de ingresos, impositiva y fiscal; sujetándose a las disposiciones que en esta materia estén vigentes; vigilando el cumplimiento de los mismos y, en su caso, dar parte a las autoridades competentes, de las irregularidades que se hubieren generado. Impondrá las sanciones que se deriven del incumplimiento de las leyes fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal; ejercerá la facultad económica-coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales a su favor.

Diseñará el Sistema Integral de Planeación para el Distrito Federal, así como la elaboración de los programas financieros anuales, en forma conjunta con la Secretaría de Programación y

Presupuesto y con la de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que respecta al orden de competencia relacionado a Obras y Servicios del Departamento del Distrito Federal, fijará la política, estrategia, línea de acción y sistemas técnicos para la planeación urbana y el mejoramiento y protección del entorno ecológico de la Ciudad de México, con la atención a las leyes que le confieren atribuciones a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

Sobre las Obras Públicas, vigilará y evaluará su contratación, ejecución y liquidación en apoyo a la Ley de Obras Públicas y demás disposiciones en la materia.

Supervisará la prestación, concesión o autorización de los servicios de agua potable, alcantarillado, control de pozos, manantiales, aguas pluviales, fluviales y de desperdicio, entre otros servicios públicos.

Dictará las normas generales en materia de construcción y conservación de obras públicas y de los programas de remodelación urbana del Distrito Federal.

En materia de planificación, establecerá la política general en acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus Reglamentos; vigilará que se aplique la Ley en el caso de ocupación ilegal de predios, promoverá la regeneración de colonias populares, elaborará y ejecutará programas tendientes a mejorar la habitación de los ciudadanos con el recurso coordinado de los sectores público, privado y social; además de promover la regulación y rehabilitación de las colonias y zonas urbanas. Mantendrá actualizado el Registro del Plan Director, en observancia a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Reglamentará el establecimiento de fábricas, comercios y en fin, de toda actividad en los términos de evitar contaminación ambiental en perjuicio de la salud pública.

Autorizará la expedición de licencias de construcción, ampliación, remodelación de inmuebles, así como de industrias, talleres, etc., en los términos que señalen las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas.

Determinará asimismo las áreas o actividades que deberán considerarse de servicio público, así como las políticas generales para la prestación de los mismos.

Fomentará la construcción y, especialmente, la autoconstrucción de vivienda; planificando las acciones necesarias al efecto, formulando programas correlativos en materia de trabajo y recreación, y por último, verificará que el servicio de

transporte público en el área metropolitana se efectúe eficientemente, creando en la medida de sus recursos la infraestructura necesaria.

Un último bloque de atribuciones del Departamento del Distrito Federal se relaciona al aspecto socioeconómico del Distrito Federal, se refieren a que este Sector, promoverá y fomentará las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas en las zonas urbanas, suburbanas y rurales con que cuenta, así como desarrollar las artes y artesanías entre sus habitantes.

Fijará las políticas tendentes a promover el deporte, la integración de grupos de servicio social y voluntario y vigilar la protección social de sus habitantes.

En coordinación con otras dependencias del Ejecutivo, el Departamento del Distrito Federal, promoverá el crecimiento industrial, principalmente con el fomento a la pequeña y mediana industria, y de aquellas actividades que generen empleos en el Distrito Federal.

Informará a los habitantes, sobre los servicios que prestan sus organismos y los mecanismos para obtenerlos, primordialmente de sus servicios médicos y quirúrgicos.

Mantendrá constante relación con la Secretaría de Turismo para desarrollar actividades de este tipo en el Distrito Federal. Promoverá la participación ciudadana en los términos que marque la ley y con base en los reglamentos y disposiciones aplicables.

Coordinará los programas de abasto y distribución de productos básicos en el Distrito Federal y además fomentar su producción.

Por último, deberá proporcionar servicios de localización de personas y vehículos desaparecidos, accidentados o detenidos en la vía pública.

Como podemos apreciar el Departamento del Distrito Federal tiene una gran diversidad de funciones y atribuciones, que abarcan todas las actividades que se desarrollan en el territorio; sin embargo, la más importante es la de Gobierno, en virtud de la gama de actividades que debe atender y que va desde normar la vida cotidiana, hasta la ordenación de las relaciones sociales, pasando por la orientación de la actividad económica.

Esta función de gobierno del Departamento del Distrito Federal, obtiene su importancia en la medida en que debe hacer posible la armonía de los sectores sociales que conviven en su territorio; esta es, por supuesto, una tarea muy complicada; puesto que atender las demandas de una población de más de 8

millones de habitantes <sup>114</sup> y más que eso, dotarla de los servicios básicos de urbanidad, asistencia social, higiene, agua potable, drenaje y alcantarillado, entre otros.

La problemática que aquí se presenta, se acentúa aun más si consideramos que la ciudad de México, es la sede de los Poderes federales y en forma complementaria con el área metropolitana concentran un elevado porcentaje de los recursos económicos y de la capacidad industrial del país.

Las tareas de gobierno emprendidas, después de reconocer la problemática que se vive en el Distrito Federal, parten del establecimiento de parámetros de prioridad, tomando en cuenta que los grandes desplazamientos de sus habitantes, el constante incremento del déficit de vivienda; la demanda constante de obras de infraestructura social y económica que permitan a los ciudadanos allegarse de los servicios públicos básicos; entre otros aspectos, constituyen la principal responsabilidad que debe afrontar el Departamento del Distrito Federal, para ello se requiere contar con unos lineamientos políticos, jurídicos y administrativos claros y precisos que permitan llevar a cabo una correcta planeación.

En materia poblacional, se espera que esta aumente en un 2.5% anual, sin embargo, "hay suficientes indicadores de que el problema ocupacional explotará dramáticamente en las ciudades. dada la existencia de un padrón de poblamiento -alta concentración y amplia dispersión- del campo a la ciudad y de las pequeñas y medianas ciudades a las metrópolis -es de esperar que los flujos de población a las ciudades continúen en forma sostenida (...)" <sup>115</sup>

El Distrito Federal, presenta una complejidad que se debe, por lo tanto, a su exagerado crecimiento poblacional que ha traído consigo el agravamiento y la insuficiencia en la atención de las demandas sociales y no solo eso, sino que no permite operar a su aparato administrativo en forma eficaz, en virtud de que cada vez requiere mayores recursos.

En suma, el Distrito Federal, obtiene su importancia, en primer lugar por ser sede de los poderes federales y por tradición política constituye el centro económico, político y social del país, y además donde radica el conglomerado social más grande del mundo; por ello su función gubernativa es la más importante, sobre todo por el impacto que obtienen sus acciones.

---

<sup>114</sup> Según datos del XI Censo General de Población y vivienda, 1990, la población del Distrito Federal, sin incluir la zona conurbada, asciende a 8,236,960. Resultados preliminares. XI Censo General de Población, 1990, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

<sup>115</sup> De Alba, Francisco: "Un Síndrome de China", en El Desafío Mexicano; Editorial Océano, México 1985, pág. 13.

En el ámbito estructural, su funcionamiento deriva de su situación respecto a la Administración Pública Federal, es decir, que representa el punto de gravedad política y administrativa del país; estando adscrito como Departamento Administrativo en el ámbito que compete al Ejecutivo Federal, que comparte junto con otras dependencias tareas de gobierno y que presta servicios en coordinación con diversos organismos públicos y privados.

Esta estructura orgánica y funcional, divide al Sector Departamento del Distrito Federal: en Administración Centralizada y Paraestatal; la primera se integra por la Jefatura del Departamento, los Organos Superiores de Coordinación Funcional de Area (Secretaría Generales de Gobierno, Secretaría de Obras y Servicios y la Oficialía Mayor), las Direcciones Generales, las Delegaciones y los Organos Técnicos Desconcentrados.

La Administración Paraestatal del Departamento se integra por los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, el objetivo de estos organismos y entidades es la de complementar las tareas que las dependencias centrales del Departamento realicen, así como la de coordinarse en los diferentes programas y metas que postulan aquéllos.

Entre las funciones más importantes de éstos organismos, están las de abastecer de carne y sus derivados al Distrito Federal; la de jubilar por vejez, invalidez o incapacidad a los trabajadores a Lista de Raya y a los miembros de la policía del Departamento; de Transporte; de equipamiento urbano en el D.F. y área Metropolitana. Estas tareas son realizadas por los Organismos Públicos Descentralizados, Industrial de Abastos, Caja de Previsión de los Trabajadores a Lista de Raya del Departamento del Distrito Federal; Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal; Sistema de Transporte Colectivo (METRO); Sistema de Transporte Eléctrico; Autobuses Urbanos de Pasajeros R-100 y las empresas de participación estatal mayoritarias: Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. y Desarrollo Urbano del Valle de México, S.A. de C.V.

Es fácil observar que el D.D.F. tiene una infinidad de funciones y atribuciones que atender; mismas que desempeñan los diferentes Estados de la Federación con la excepción de que en el D.F. no se da la función legislativa (no tiene un Congreso propio).

Un adecuado funcionamiento del D.D.F. debe precisar, antes que cualquier otra cosa, una adecuada estructura y organización y por lo tanto una base administrativa sólida y eficiente que esté muy por encima de la demanda que genere la población, lo que sucede, sin lugar a dudas, es totalmente lo contrario. Pese a los cambios en los sistemas administrativos realizados, siempre ha existido un rezago en la atención y en la oferta de los servicios

públicos. No justificamos éste rezago por el crecimiento desmesurado de la población, dado que este crecimiento no es un problema nuevo, por el contrario, siempre ha formado parte de la problemática nacional, al igual que muchos otros; creemos que la respuesta a ese desequilibrio crónico entre la oferta y la demanda de servicios urbanos y atención a la población se debe a una inadecuada planeación, a seguir manteniendo una mística de acción fincada en "los ensayos" con el objeto de salir del paso, olvidándose de que más tarde florecerán los mismos problemas. Poner "parches" a la administración pública nunca será la solución; mucho menos en el D.F. donde la presión que ejerce una población cada vez más numerosa o compleja, es día a día mayor.

La enorme población que alberga en su territorio, la enorme demanda de servicios públicos que genera, la gran complejidad que ha alcanzado la problemática que vive el Distrito Federal gracias a la agregación y yuxtaposición de unos problemas con otros y las cualidades propias de este territorio en el terreno político y económico, han acrecentado la importancia del Departamento del Distrito Federal, en grado tal que, a nuestro parecer, es la Dependencia del Ejecutivo que mayor relevancia tiene en todos los aspectos: político, económico, social, presupuestal, de estructura administrativa, etc.; de ahí el cúmulo de funciones y atribuciones que tiene conferidas, las cuales comprueban nuestra afirmación, de que es ésta Dependencia la de mayor complejidad dentro del conjunto de la Administración Pública.

### 3. Lineamientos del Programa de Simplificación Administrativa en el Departamento del Distrito Federal.

Como hemos dicho, el Programa de Simplificación Administrativa fue orientado, particularmente, a eliminar el exceso de regulación por parte de las dependencias, especialmente del D.D.F. El Gobierno, en apoyo a la expansión de sus funciones debió desarrollar una mayor capacidad reguladora de actividades sociales, y sobre todo para garantizar sus acciones relacionadas con la rectoría del Estado sobre la economía nacional, por un lado y; por el otro, para el sostenimiento y reforzamiento cada vez más difícil de la estabilidad social.

Hemos señalado de igual manera que, el Departamento del Distrito Federal, es la parte modular del sistema político, económico y social del país y, en consecuencia, donde mayormente se acentuaron estos fenómenos, circunstancia que ha provocado una concentración excesiva del poder político y económico, puesto que alberga en su territorio un gran porcentaje de la actividad productiva, y es el centro político del país.

Estos fenómenos de concentración y regulación excesivas se presentan con gran énfasis en el Departamento del Distrito Federal, lo que ha llegado a entorpecer la ejecución misma de sus acciones, en virtud de que poco a poco se fueron sumando reglamentos, trámites, requisitos, con mecanismos jurídico-administrativos y que han obstaculizado la actividad productiva de la sociedad, formándose corruptelas, retrasos, vicios y empantamientos en las oficinas del D.D.F.

Por otro lado las "facultades discrecionales" de los servidores públicos investidos de cierto poder de decisión, se convirtieron en actos de decidir en forma caprichosa, manipuladora y arbitraria.

Esta situación ha provocado consecuentemente la creación de "lagunas administrativas" que se suman a, la ignorancia de los ciudadanos de sus derechos que, como demandantes de un servicio público tienen y, desconocimiento de sus obligaciones, cómo y ante quién deben cumplirlas; por ello las prácticas viciadas encontraron un colchón excelente donde fecundar, y reproducirse.

Las "lagunas administrativas" poblaron, por así decirlo, el complejo aparato administrativo del Departamento del Distrito Federal, de tal manera que los servicios no llegan satisfactoriamente al usuario, inclusive, en ocasiones, le llegan en forma inconveniente.

A raíz de la Reunión del Gabinete del 12 de diciembre de 1983, el Gobierno Federal plantea la problemática a la administración pública en general, resaltando primordialmente el aspecto de control, regulación y burocracia administrativa.

El Departamento del Distrito Federal emite en esa forma un "Documento Básico" <sup>116</sup> el 29 de febrero de 1984, que contiene los aspectos centrales derivados de la reunión de Gabinete de diciembre del año anterior. Se señala a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como coordinadora del Programa de Desregulación.

Los elementos ideológicos que retoma el "Documento Básico" se refieren a la política de Renovación Moral y Descentralización de la Vida Nacional. La estrategia que sigue este programa se encamina a eliminar el exceso de la regulación administrativa y en el control que tiende a paralizar la actividad económica.

Ya antes, en el Documento de Trabajo (inédito) que logramos obtener en la Contraloría General del D.D.F. titulado "DESBUROCRATIZACION: ELIMINACION DE REGULACION Y DE DISCRECIONALIDAD EXCESIVAS (APOYO A LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA DE RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD)", de fecha 30 de enero de 1984, se plantean como objetivos:

- " La eliminación de reglas o normas innecesarias o reiterativas (exceso de reglamentación) que entorpecen un proceso administrativo, que impiden racionalizar el proceso de oferta-demanda de servicios públicos y que originan la aparición de conductas inconvenientes en los servidores públicos [corrupción]. Es decir, la simplificación y transparencia de los trámites suprime las "zonas de empantamiento" que distorsionan las decisiones y que invalidan y nulifican en los demandantes del servicio público la capacidad de convertirse en vigilantes permanentes de los procesos administrativos.

- " Eliminación del carácter personal y particular que muchas veces se convierte en capacidad para influir arbitrariamente en el retraso o aceleración de trámites"; por ejemplo se tenían; el otorgamiento de licencias sanitarias, de conducción de vehículos, de construcción, que son los más comunes entre los servicios que requerían de una larga lista de requisitos, muchas veces innecesarios o reiterativos.

En otros casos se presenta una situación inversa, ya que es necesaria la existencia de esa facultad, como son trámites que sólo requieren de una decisión afirmativa o negativa, sin que sea estrictamente necesario realizar un proceso de tramitación, v. gr. permisos de tipo comercial, para espectáculos, etc.

- " La eliminación de los excesivos niveles jerárquicos que resultan superfluos [y costosos]; que se crean cada vez que se

---

<sup>116</sup> Palabras del Contador Ramon Aguirre Velázquez, Jefe del Departamento del Distrito Federal, durante la presentación del Programa de Simplificación Administrativa, el 8 de agosto de 1984, en SECOGEF, Simplificación Administrativa, México, 1984, p. cit. 48 - 50.

reestructura una unidad administrativa, nuevos niveles (coordinaciones) que multiplican y complican el manejo y los esquemas de trabajo; por ello en lugar de ser apoyo, son obstáculos de la función administrativa".<sup>117</sup>

Este programa de desregulación se instauró para:

" 1) Que los servicios públicos lleguen en la forma más directa posible al usuario.

" 2) Obtener, asignar y administrar los recursos económicos, técnicos y humanos de tal forma que permitan al Departamento cumplir eficaz y eficientemente con sus objetivos y programas adscritos.

" 3) Racionalizar los trámites externos e internos que el sector debe realizar.

" 4) Racionalizar la estructura y la organización administrativa de acuerdo a las funciones, considerando los recursos con que cuenta".

En vista de tales objetivos, se llevó a cabo un proceso de selección de las normas, reglamentos, procesos y trámites que debían regularizarse y reorganizarse; por ejemplo:

" a) Se debían desregular y/o reorganizar aquellas lagunas o pantanos que más efectos multiplicadores tuviesen, es decir que pudieran tornarse como eslabones (reacción en cadenas).

" b) En aquellos procesos que fueran supérfluos, reiterativos o repetitivos que se duplicaran entre dos o varias dependencias.

" c) Aquellas normas que contraríen las leyes de carácter más general.

" d) Las magnitudes económicas involucradas en los procesos administrativos; es decir el grado de trascendencia o impacto económico traerían consigo la acción, reorganización o simplificación.

" e) El número de personas o impacto social que la acción ejercería.

" f) Considerando la frecuencia o recurrencia con que ciertas demandas se presentan, seleccionando las más importantes o

---

<sup>117</sup> Véase Departamento del Distrito Federal, Contraloría General del D.D.F., Desburocratización: Eliminación de Regulación y de Discrecionalidad Excesivas (Apoyo a la Estrategia del Programa de Renovación Moral de la Sociedad), México, 30 de enero de 1984, pág. 1-20.

comunes:

" g) El grado de oportunidad que exija a la toma de decisiones.

" h) La naturaleza estratégica de algunos procesos y actividades.

" i) La prioridad que tenga una actividad en el contexto de un programa.

" j) El peso específico de algunas actividades o pasos de un proceso para llevar a cabo la evaluación.

" k) Los procesos que según los enviados de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o Contralores Internos merezcan ser tratados con urgencia".

Estos criterios de selección, parten de la visualización de los cuatro objetivos o vertientes localizadas en las lagunas administrativas que conforman el marco de referencia del programa.

Ya habiendo seleccionado aquellos procesos, normas, trámites, etc., materia de reforma o simplificación, se puede ahora partir de cinco modalidades:

" 1) La derogación, abrogación o modificación de las disposiciones y reglamentaciones administrativas que son innecesarias, superfluas o reiterativas.

" 2) La descripción clara y precisa, así como la difusión amplia, operativa y accesible, de los procedimientos simplificados.

" 3) La eliminación de facultades discrecionales se plantean necesarias cuando su existencia sea necesaria para la prestación de un servicio.

" 4) La jerarquización administrativa debe reestructurarse no aumentando niveles, sino adecuando de acuerdo a las funciones que la dependencia o unidad deba realizar.

" 5) Por último podemos mencionar que para que surta el efecto esperado el programa, debe adiestrarse al personal que involucre la ejecución de las acciones en materia de trámite o proceso administrativo que deba ser realizado, a fin de que el servicio que se preste responda a los niveles de eficacia y eficiencia esperados."<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> *Ibíd.*

Antes de abocarse a eliminar trámites o procesos, "debe analizarse de tal forma que al realizar el seguimiento de los mismos, se pueda advertir el origen de las deficiencias en las prestaciones de los servicios demandados, puesto que en ocasiones se deben más a disposiciones contempladas en reglamentos, normas, oficios, circulares y otras, creando vicios de tipo operativo, es decir la falta de claridad de los primeros, condiciona la mala interpretación por parte de los servidores públicos".

Otro elemento importante que advertimos en los lineamientos del programa, es referente a que "las acciones de simplificación deben ser completamente claras, justificables, entendibles y exigibles, no sólo para los servidores públicos, sino también para el ciudadano como demandante de los servicios públicos, a fin de que pueda saber cuales son sus derechos y ante quién y que oficina los debe ejercer".

Este programa de desregulación nace, como se mencionó anteriormente, de la reunión de Gabinete del 12 de diciembre de 1983, siendo la Secretaria de la Contraloría General de la Federación la dependencia coordinadora de este programa, que es el antecedente inmediato del Acuerdo de Simplificación del 8 de agosto de 1984.

Los lineamientos contenidos en el Programa de Desregulación, antes descrito, sirvieron de base para que el Departamento del Distrito Federal llevara a cabo las acciones de Simplificación de trámites y procedimientos en sus áreas y unidades administrativas encargadas de proporcionar servicios al público, aun antes del programa instaurado el 8 de agosto de 1984.

El Departamento del Distrito Federal fue el centro de atención en la promulgación del Programa de Simplificación, pues es donde mayor número de trámites y procedimientos se desarrollan.

Si bien existía ya un programa de desregulación administrativa, debidamente detallado, fundamentado y en plena ejecución no vemos la necesidad de crear el del 8 de agosto de 1984, por el contrario, creemos que se volvió a caer en lo mismo, es decir, en realizar normas sobre otras anteriores que en última instancia, perseguían los mismos objetivos.

La yuxtaposición de normas, acuerdos y reglamentos reiterativos sólo han dado lugar a acrecentar la confusión, de por sí profunda, entre los ciudadanos, puesto que al no estar debidamente informados, no saben en un momento dado cual de todas aquellas está vigente, aun entre los mismos servidores públicos.

Si bien no obtuvimos información sobre el nivel de avance del programa citado arriba, poniendo un poco de atención, los objetivos del Programa de Desregulación que acabamos de exponer y

los objetivos del Programa de Simplificación Administrativa (capítulo III, inciso 2), podemos entrever que el primero en aparecer tiene una profundidad y un alcance más amplio, si estamos de acuerdo en esto, habremos demostrado que el Programa de Simplificación Administrativa sólo vino a restringir los avances que ya se tenían, por lo menos en lo que concierne al Departamento del Distrito Federal, puesto que frenó un esquema de trabajo ya trazado, para comenzar uno nuevo y más aún, todavía más lento, dado que debía presentarse antes que nada, al estudio y aprobación de la SECOGEF.

Por ello, los métodos de trabajo y los procedimientos administrativos que sirven para su ejecución, difícilmente pueden depurarse si se sigue ésta misma tendencia en la Administración Pública Federal.

## V. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL: LA EJECUCION DEL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA 1984-1988.

Como hemos visto en el capitulo anterior, diversas dependencias desde el comienzo de la administración del licenciado Miguel de la Madrid, sin contar con una norma obligatoria, realizan acciones propendientes a mejorar los esquemas de trabajo y/o facilitar el desempeño de sus funciones. Esto, para los que hemos sido testigos de los relevos que se dan en los mandos administrativos, parece natural, se trate de una Dirección General, de una Sub-delegación (en el caso del Departamento del Distrito Federal), o de una simple Unidad Departamental de cualquier Secretaría u Organismo Descentralizado.

En las tareas de depurar y simplificar trámites, cada dependencia denominaba al programa encargado de estas acciones, según el grado de profundidad que les infundían ó según el área específica donde se concentraban; por ejemplo, la Secretaría de Salud la denominó "Programa de Ventanilla Unica", lo que significa que prestó una atención mayor a la agilización de trámites que realizan los usuarios de los servicios que presta a la población.

Esta etapa previa al Programa de Simplificación Administrativa, se orientó -en todo el Sector Público- hacia los niveles medios y operativos; es decir, en los lugares donde se realizan los trámites más numerosos, donde se definen las cargas de trabajo y en donde se prestan los servicios directamente a los usuarios, y hacia la verificación y definición de los aspectos de coordinación con instancias externas. En esta fase, no encontramos datos que pudieran entrever que estas acciones tuvieran por objeto la depuración o reorganización de las estructuras básicas de dirección. Además, no podemos establecer que hubiera existido una intención política en esta fase, esto significa que, en consecuencia, de diciembre de 1982 a agosto de 1984, quedaron al descubierto: excesos de control, trámites reiterativos, lagunas, vicios, duplicidad de funciones, contradicciones, y obsolescencias de tipo administrativo; dando lugar junto con otros factores ya señalados anteriormente a que se le agregara a éste orden de acciones un ingrediente más: el de tipo político: Renovación Moral de la Sociedad y Austeridad y Disciplina Presupuestal.

Por tanto, el Acuerdo del 8 de agosto de 1984, establece la norma, es decir, plasma en un documento oficial y por ende obligatorio, el interés de realizar acciones encaminadas a reorganizar y eficientizar la operación de cada dependencia y consecuentemente, se compromete a éstas, a apoyar, la estrategia política del gobierno para legitimizarse.

En este último capítulo expondremos las medidas que en gran medida obstaculizaron aquellas que ya se estaban ejecutando antes del 8 de agosto de 1984. Resaltaremos también cuáles fueron las áreas en donde mayormente se concentraron las tareas de

simplificación administrativa, expondremos algunos ejemplos de los trámites más importantes que se simplificaron o eliminaron entre el 8 de agosto de 1984 y el 31 de noviembre de 1988.

Con ello, lograremos apreciar los resultados reales obtenidos y sus alcances, verificando la trascendencia que obtuvieron en los órdenes, político, social, económico y administrativo.

1. Instrumentos de Seguimiento Establecidos por la SECOGEF para la Operación del Programa de Simplificación Administrativa.

Correspondió a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el establecimiento de las bases operativas del Programa de Simplificación Administrativa.<sup>119</sup> Estos instrumentos de seguimiento son básicamente dos, el primero llamado "cédula de compromiso" (V. Anexos, cuadro no. 2), constituye el proyecto de acciones de simplificación que se presentaban a consideración de la SECOGEF; se señalaban en este documento: el nombre del trámite, cómo se lleva a cabo en ese momento, cómo se realizaría después, los beneficios económicos y sociales, beneficiarios, tiempo de implantación, tiempo en que se reduciría el trámite, no. de pasos a reducir, requisitos a eliminar y el Área y Unidades Administrativas en donde se ubica el trámite.

Estas "cédulas de compromiso" son las que 60 días después de dictarse el acuerdo de simplificación, presentan las dependencias a consideración de SECOGEF. No se menciona en documento alguno el tiempo en que ésta Secretaría debería de emitir resolución, no se puede hablar, por tanto de un periodo establecido para la ejecución de éstas medidas que en un momento se proyectaban realizar.

Es imposible entrever, de acuerdo a los datos contenidos en éste documento, las normas jurídicas o administrativas de donde necesariamente se derivan los trámites o procedimientos, por ello creemos, que no fue posible realizar en su totalidad las acciones de simplificación que se presentaron en éstas "cédulas de compromiso" considerando además que en ocasiones un trámite, las licencias de conducir, por ejemplo, deviene de varias disposiciones jurídicas y por consiguiente confluyen varias unidades administrativas (Tesorería del D.F., Secretaría de Protección y Vialidad, Delegaciones) en su ejecución. Cada trámite por último es presentado en forma individual, es decir, se presenta casi aislado de los otros que se realizan o que se han realizado en una fase anterior.

El segundo instrumento de "apoyo" para el seguimiento del programa se denominó "Cédula de Resultados"<sup>120</sup> (Anexos, cuadro No. 1) y es básicamente el mismo formato que el anterior, sólo que este se presentaba en forma trimestral a la SECOGEF, para que ésta integrara estos informes de avance en un sólo documento para ser turnado al Presidente de la República, con el fin de ser analizado en Reunión de Evaluación, donde, en forma global se concentran los

---

<sup>119</sup> Acuerdo del 8 de agosto de 1984. Véase Anexos.

<sup>120</sup> Acuerdo del 8 de agosto de 1984. Véase Anexos.

resultados obtenidos <sup>121</sup>. Es necesario mencionar que éstas "cédulas" <sup>122</sup> ya han sido revisada por los órganos internos de control en cada dependencia y por consiguiente entendemos, que debieron ser puestas en práctica las medidas de simplificación contenidas en las mismas.

No sentimos que tuvo gran relevancia un seguimiento del programa si sólo correspondió a la SECOGEF comparar el tiempo en que se hizo el compromiso de llevar a cabo las medidas de simplificación con el tiempo en que realmente se realizaron; de aprobar o desaprobar una "cédula de compromiso" y, de conjuntar la información de todas las dependencias e integrar un informe con tales datos y presentarla -ya encuadrada- al Presidente de la República para que éste a su vez realice una "Reunión de Evaluación".

---

<sup>121</sup> Por ejemplo, tenemos el Informe presentado por la SECOGEF y se muestran los resultados obtenidos el 31 de diciembre de 1985. Renovación Moral, Simplificación Administrativa, serie Reportes de la Contraloría No. 6, SECOGEF, Dirección General de Comunicación Social, México, 1986, pp. 329 y cuadros.

<sup>122</sup> Estas Cédulas de Compromiso y de Resultados y que reproducimos en la parte de anexos fueron obtenidas en la actual Dirección de Simplificación Administrativa de la Contraloría General de la Federación. Estos, cabe señalar, no han sido publicados, por ser documentos de trabajo en esa Dirección.

## 2. Compromisos de Simplificación Administrativa Emitidos por el Departamento del Distrito Federal.

En febrero de 1984 el Departamento del Distrito Federal envió a la SECOGEF un "documento básico" donde se informaba de la necesidad de realizar medidas de simplificación administrativa "de los procedimientos y trámites que más lesionan la continuidad y capacidad de respuesta de la institución a las demandas sociales".<sup>123</sup>

En éste documento, dado a conocer por el C.P. Ramón Aguirre Velázquez, entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, se propusieron como objetivos:

" A.- Eliminar instancias administrativas innecesarias;

" B.- Atender los problemas en su origen y no únicamente en sus efectos;

" C.- Reactivar el proceso de desarrollo capitalino, bajo bases de racionalidad y congruencia;

" D.- Aumentar las atribuciones de gobierno al sector Departamento del Distrito Federal, para incrementar la eficacia en el impacto de las decisiones; y

" E.-Mejorar sustancialmente el proceso de oferta y demanda por bienes y servicios a cargo del sector".<sup>124</sup>

Se comprometió, además, ese mismo día 8 de agosto de 1984, a que "Las acciones planteadas irán desde la modificación y reordenación legislativa, hasta la supresión de trámites innecesarios que lo único que hacen es fomentar la corrupción, pública y privada, socavando la confianza reciproca (y) buscaremos una desconcentración y descentralización cada vez mejor..."<sup>125</sup>

En la intervención del C.P. Aguirre Velázquez, que acabamos de aludir no se habla de una respuesta de la SECOGEF ni tampoco se habla de que tal programa o "documento básico" haya sido ejecutado

---

<sup>123</sup> Palabras del Contador Ramón Aguirre Velázquez, Jefe del Departamento del Distrito Federal pronunciadas durante la Sesión de trabajo en que se dio a conocer el Acuerdo de Simplificación Administrativa con fecha 8 de agosto de 1984, en Simplificación Administrativa, México, SECOGEF, Dirección General de Comunicación Social, 1984, p. cit. 48.

<sup>124</sup> *Ibidem.*, pág. 49.

<sup>125</sup> "Palabras del contador Ramón Aguirre Velázquez, Jefe del Departamento del Distrito Federal" pronunciadas durante la Sesión de trabajo en que se dio a conocer el acuerdo de Simplificación Administrativa con fecha 8 de agosto de 1984, en Simplificación Administrativa, México, SECOGEF Dirección General de Comunicación Social, 1984, pág. cit. 48-49.

o estuviera en vías de hacerse efectivo. Se deja entrever, sin embargo, que sólo fue plasmado como un programa en el que se tienen ciertos objetivos propuestos y cuya fase en ese momento, estaba por entrar a la de consulta pública que comienza ese mismo día: "Este documento se hizo contando con la opinión y experiencia de las áreas involucradas en esta problemática, y está por ser sometido a la fase de consulta pública que preceptúa el Acuerdo que sale hoy a la luz pública...".<sup>126</sup>

En enero de 1985 se vuelve a la fase previa, es decir, se da un retroceso en el avance que ya se tenía, en virtud de que el Departamento del Distrito Federal envía a la SECOGEF un documento denominado "ACCIONES DEPURADAS"<sup>127</sup> en el formato que reproducimos (V. Anexos, cuadro No. 3), en el que se mencionan el Área en que se inscribe el trámite, su antecedente, la actividad a realizar y su efecto. Dichas acciones se fueron clasificando en tres rubros, en cuanto al tiempo que tardaría su ejecución y en cuanto a los estudios y proyectos a realizar: 1) "Acciones por ejecutar en el corto plazo; 2) Estudios y Proyectos por realizar en el corto plazo y, 3) Acciones, Estudios y Proyectos por concluirse en el mediano plazo. No se señala la duración exacta de las categorías corto y mediano plazo, ni la profundidad que se les impondrían a los estudios y proyectos.

Expondremos enseguida, en primer término, el rubro correspondiente a los compromisos fincados en relación a las acciones a simplificar y ejecutar en el corto plazo, después los estudios y proyectos a realizar en el corto plazo y por último la tercera fase de compromisos del D.D.F. que consiste en las acciones, estudios y proyectos por concluirse en el mediano plazo.

## 2.1 Acciones por ejecutar en el corto plazo.

El Departamento del Distrito Federal se comprometió a realizar la simplificación administrativa en el corto plazo en seis áreas de su estructura (V. Anexos cuadro no. 5) y que en forma sintética enlistamos a continuación.

### 1. Secretaría General de Gobierno.

#### 1.1 Dependencias Centrales

a) Regulación de la Tenencia de la Tierra: Desconcentración de funciones en relación a trámites que se realizan en la Dirección General de Regulación Territorial (delegación de firma

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, pág. 49.

<sup>127</sup> México, Poder Ejecutivo Federal, Departamento del Distrito Federal, Programa de Simplificación Administrativa, Acciones Depuradas (Documento de trabajo inédito), 1985, 30 pp. y cuadros, (V. Anexos).

de protocolos en la regularización de predios).

b) Acreditación de Personalidad en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social: Simplificando los trámites para obtener la acreditación correspondiente.

c) Escrituración simultánea a la adjudicación y posesión de viviendas construidas por el D.D.F.: vinculando el proceso de construcción con el trámite de escrituración.

## 1.2. Delegaciones.

a) Obtención de licencias de conducir: Simplificar trámites y difundirlos para que los interesados obtengan este documento más ágilmente.

b) Servicios públicos: Simplificación en forma conjunta con las áreas centrales de los trámites para la obtención por parte de los usuarios de estos servicios.

c) Licencias para construcción, de funcionamiento y uso de suelo: Simplificar en forma conjunta con las áreas centrales los trámites para la obtención de estas licencias.

d) Pago a proveedores: Simplificar el proceso de pago a proveedores mediante la eliminación de instancias y pasos.

## 2. Secretaría de Planeación y Evaluación.

a) Racionalizar canales de comunicación de este sector con entidades globalizadoras: establecer el canal único de comunicación para la programación, presupuestación y evaluación; establecer canal único para la obtención de respuesta oportuna en las modificaciones presupuestales;

b) Delegación de Firmas y facultades: para ejercicio presupuestal, para autorizar modificaciones y afectaciones presupuestales y para ejercicio de gastos; delegar la facultad de autorizar órdenes de pago calendarizadas, cuentas por liquidar certificadas, cuentas por pagar y recibos de ministración de fondos.

c) Elaboración de normatividad específica: Desconcentrar y descentralizar funciones evaluatorias de cada una de las unidades administrativas del D.D.F.

d) Sistema de Registro Contable: Modificar este sistema en el D.D.F. a base de ordenes de pago calendarizadas y cuentas por liquidar certificadas.

### 3. Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología.

a) Procedimiento para la adquisición de reserva territorial: centralizar y agilizar la adquisición y asignación de reserva territorial, sin modificar el marco jurídico.

b) Licencias de Construcción: Simplificar trámites de construcción.

### 4. Secretaría General de Obras.

a) Liquidación de estimaciones presentadas: Simplificar los trámites de registro y revisión de anticipos, estimación y liquidación de obras.

b) Contratación de Obra: Simplificar la contratación de obra.

c) Procedimientos para autorizar los conceptos y precios unitarios fuera de concurso en las obras: Simplificar los procedimientos de análisis y autorización de conceptos y precios unitarios fuera de concurso.

d) Difusión de trámites y requisitos para la obtención de servicios públicos: Agilizar y difundir trámites y requisitos para facilitar la obtención de servicios públicos por parte de los usuarios.

### 5. Secretaría General de Protección y Vialidad.

a) Servicios al público: Simplificar y eliminar trámites relativos a requisitos legales y autoridad discrecional en:

- Licencias de conducir,
- Altas y bajas de vehículos,
- Inspección y revista de aspectos electromecánicos de los vehículos,
- Expedición y control de infracciones.

b) Control administrativo: Sistematizar y controlar en forma automatizada:

- Documentación para control de vehículos,
- Licencias y permisos de conducir,
- Padrones de conductores, vehículos, infractores y licencias,

- Control y certificación de infracciones,
- Expedición de tarjetas de circulación,
- Expedición de certificado de no infracción,
- Expedición de recibos de cobro y pago de infracciones,
- Actualización permanente del padrón de infractores para su cobro vía Tesorería del D.F.

#### 6. Oficialía Mayor.

a) Se instalaron Comités y Subcomités de adquisiciones en Secretarías de Obras, Protección y Vialidad, Desarrollo Social y en Delegaciones y otros órganos desconcentrados: Desconcentrar las adquisiciones (Primera Etapa).

b) Pago a proveedores: Agilizar el pago a proveedores.

#### 2.2 Estudios y Proyectos por realizar en el corto plazo.

El D.D.F. se comprometió en este rubro a realizar estudios y proyectos de corto plazo en siete áreas que abajo relacionamos conjuntamente con los trámites que se vinculan a cada una de ellas y en correspondencia con:

##### 1.- Secretaría General de Desarrollo Social.

a) Adecuación de reglamentos, manuales e instructivos en los Centros de Readaptación Social, revisando la Ley de Normas Mínimas de estas instituciones y elaboración de reglamentos, manuales e instructivos para los mismos.

##### 2.- Secretaría General de Obras.

a) Ampliar la capacidad de producción de asfalto, mediante la desconcentración de la producción a diversos puntos de la ciudad (se proyectó instalar otras dos plantas en el D.F.).

##### 3.- Secretaría General de Protección y Vialidad.

a) Mejoramiento de la infraestructura de transporte urbano, de las prácticas de control vehicular y de seguridad ciudadana, mediante:

- Establecimiento de la Placa Única para vehículos.
- Establecimiento de la licencia única de conducir y ampliación de su vigencia.
- Desconcentración y agilización de las revistas de inspección de vehículos de servicio público.
- Simplificación de trámites y procesos de trabajo.

#### 4.- Oficialía Mayor.

a) Simplificación del abastecimiento de refacciones de maquinaria y equipo.

b) Transferencia de créditos hipotecarios de la Caja de Previsión de la Policía al Sistema Bancario Nacional.

c) Facultar a las Delegaciones para que tramiten directamente ante S.P.P. la guarda o venta de madera de árboles secos o enfermos y material inservible.

#### 5.- Tesorería.

Desarrollo de normatividad en la administración tributaria para:

- Devolución de pagos indebidos o saldos a favor.

- Autorización de pagos en parcialidades.

- Descargo de adeudos y aplicación de pagos.

- Adaptación a la Tesorería de manuales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dejar sin efecto recargos improcedentes del impuesto predial.

- Notificar multas administrativas o judiciales locales.

- Notificar valores catastrales y giros extraordinarios de Impuesto Predial.

b) Modernización de procedimientos y mecanismos administrativos en:

- Sistema de cuenta corriente en contribuciones locales.

- Sistema de ejecución fiscal.

- Remate de inmuebles y muebles.

- Validación de giros de contribuciones.
- Trámites de recursos administrativos.
- Liquidación y giros de Impuesto Predial y Derecho por Servicio de Agua.
- Sistema de Control de Obligaciones Federales por uso de Agua de Pozos.
- Sistema de lectura de consumo de agua.

6.- Coordinación General Jurídica.

a) Actualización de Ordenamientos legales, estudiando las modificaciones a las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos a las materias en que tenga competencia el D.D.F.

7.- Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

a) Agilización de Procedimientos para la satisfacción de Actos Conciliatorios y de los servicios que presta el D.D.F.;

- Desahogando las pruebas de las partes en los juicios en una sola audiencia.

- Descentralizando la Oficialía de Partes de este Tribunal, mediante la creación de una Oficialía en cada una de las Juntas Especiales.

2.3 Acciones, estudios y proyectos por concluirse en el mediano plazo.

Estas acciones, estudios y proyectos se vinculan a nueve áreas del Departamento del Distrito Federal.

1.- Secretaría General de Gobierno.

a) Delegaciones: Se proyectó crear un procedimiento definitivo para regularizar la propiedad de las viviendas construidas por el Departamento del Distrito Federal, estableciendo la titularidad al último adquirente de un inmueble.

2.- Secretaría General de Planeación y Evaluación.

a) Se proyectó modificar la apertura programática del sector, reduciendo la estructura programática de 37 a 22 programas, para identificar la estructura y las acciones con los órganos que les darán cumplimiento y para facilitar la coordinación y control de

compromisos programáticos y del ejercicio presupuestal del Sector.

3.- Secretaría General de Desarrollo Social.

a) Hacer más expeditos los procesos para la administración en Unidades Hospitalarias del D.D.F. y así atender con mayor eficiencia a la población demandante de servicios de salud, por lo que se propuso simplificar los trámites para la atención de los demandantes de estos servicios.

4.- Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología.

a) Atención oportuna y eficiente de los inmuebles que forman parte del patrimonio arqueológico del D.D.F. mediante la agilización de las autorizaciones para protección de estos bienes.

5.- Oficialía Mayor.

a) Vinculación precisa de plazos con respecto a dependencias y localización presupuestal en el proceso de nómina del D.D.F. estableciendo el sistema de corresponsabilidad en el proceso de nómina con vinculación de plazas, puestos y funciones, según tabuladores vigentes, conjugando el tipo de trabajo con la denominación de la plaza y el sueldo percibido.

b) Adecuación del Sistema de Información de entradas, salidas y existencias en almacén, para agilizar la toma de decisiones y facilitar el control de existencias.

6.- Tesorería.

a) Simplificación general de actividades, ya sea desconcentrando funciones local y regionalmente o mediante estudio de la descentralización de operaciones de la Tesorería hacia el Sistema Bancario Nacional, facilitando la cobertura de las obligaciones tributarias de la población.

7.- Coordinación General Jurídica.

a) Reformar y adicionar la Ley de Desarrollo Urbano conforme a los requerimientos de usos del suelo;

b) Elaborar un Reglamento de Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, a fin de que sus señalamientos se actualicen respecto a las nuevas modalidades de las circunstancias económicas y sociales.

8.- Coordinación General de Transporte.

a) Areas Centrales: Adecuaciones normativas que agilicen la operación de la administración de los bienes nacionales, modificando la Ley General de Bienes Nacionales (art. 63 principalmente), así como el Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, (art. 20 y 91 básicamente), a fin de dar transparencia a la administración de estos recursos públicos.

b) Sistema de Transporte Colectivo "Metro"; se proyecta simplificar: El procedimiento de contratación de obras públicas.- Los procedimientos para el trámite de anticipos.- Los procedimientos para el pago de anticipos y estimaciones.- El procedimiento para recepción y entrega de obra pública.- El registro de contratistas ante el Sistema de Transporte Colectivo.- Los contratos de arrendamiento en las instalaciones del "Metro".

#### 9.- Coordinación General de Abasto y Distribución.

a) Simplificar los procedimientos para autorizar centros comerciales, a fin de mejorar y apoyar el abastecimiento de productos, y para asegurar el abasto de productos básicos a los trabajadores del Departamento del Distrito Federal.

b) Revisar la estructura y funcionamiento de los Almacenes de los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, con el objetivo de facilitar el acceso a estos centros, por parte de la población e incrementar su eficiencia y ampliar su cobertura.

Hubiera sido oneroso presentar estas "Acciones Depuradas" en la sección de Anexos de este trabajo, si no fuese porque al hacer la revisión de este documento, encontramos que existió en su elaboración un gran desorden y mal manejo del formato utilizado. Errores tan graves como el de que dos instancias completamente diferentes como la Secretaría General de Gobierno y la Oficialía Mayor presentasen un mismo trámite a simplificar (pago a proveedores) y otro más el de la misma Oficialía Mayor que señala como un trámite a simplificar, aquél que a la letra dice: "se instalaron el Comité y los subcomités de adquisiciones...". En éste último ejemplo vemos que los que ya está hecho se plantea como un compromiso a ejecutar en el corto plazo. Estos errores nos permiten dar una idea de que no existe seriedad en la presentación de este compromiso. En pocos casos se menciona en la columna de ANTECEDENTES el estado que guarda el trámite de la implantación de la medida de simplificación y ni siquiera de la problemática a resolver; en cada ocasión, las áreas manejaron de diferente forma esta columna y lo mismo sucede con la que corresponde a EFECTO, pues entendemos que en esta columna se debieron de haber citado los logros esperados con la implantación de las medidas, señalando a la vez los beneficios que se esperaban obtener.

**3. Principales Acciones de Simplificación Ejecutadas dentro del Programa de Simplificación Administrativa en el Departamento del Distrito Federal (Agosto de 1984 - Agosto de 1988).**

A continuación expondremos, las que a nuestro juicio, fueron las acciones de Simplificación más relevantes, ejecutadas dentro del Programa de Simplificación Administrativa en el caso particular del Departamento del Distrito Federal.

La lista que presentamos, tiene como base de datos, en primer lugar, lo que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación publicó en la serie de reportes de la contraloría No. 6 <sup>128</sup>, en el que relaciona todos los trámites simplificados hasta el 31 de diciembre de 1985, por otro lado nos fue proporcionada, por esa misma Secretaría, precisamente por la actual Dirección General de Simplificación Administrativa, información complementaria de enero de 1986 a agosto de 1988 relativa al mismo Departamento del D.F. Asimismo se obtuvo información general para todo el sector Público acerca de los resultados finales del Programa en el aspecto cuantitativo (ver anexos cuadro No. 4).

En razón a la importancia y relevancia que obtuvieron las acciones de Simplificación Administrativa en el D.D.F. relacionamos 53 procedimientos que son las que tuvieron -a nuestro parecer- mayor impacto económico o que repercutieron en forma evidente en la intrincada red de procedimientos que se realizan en las oficinas del D.D.F. para la atención del público. El orden de la exposición no guarda relación alguna con los criterios mencionados arriba.

Por último, con la finalidad de orientar mejor la apreciación de la importancia de cada trámite, señalaremos: su nombre, su antecedente (como se realizaba antes del programa), en que consistió la acción simplificada y, los beneficios que se dicen haber obtenido con su simplificación.

**Nombre del Trámite:** Regularización de Construcciones.

**Antecedentes:** Para la regularización de construcciones no registradas en el Departamento del Distrito Federal, se solicitaban 16 requisitos, resolviendo tal regulación en 90 días.

**Acción simplificada:** El acuerdo vigente a partir del 31 de diciembre de 1985, señala que los propietarios de las construcciones que no excedieran de 175 m<sup>2</sup>, en una superficie no

---

<sup>128</sup> México, Secretaría de Contraloría General de la Federación, Dirección General de Comunicación Social, Renovación Moral, Simplificación Administrativa, Serie: Reportes de la Contraloría No. 6, 1986, pp. 329 y cuadros.

mayor de 200 m2, no pagarán los derechos de la licencia de construcción ni se harán acreedores a sanciones por falta de la manifestación correspondiente.

**Beneficios:** El trámite se hace ahora en un plazo de 30 días máximo presentando dos requisitos.

**Nombre del trámite:** Firma de protocolos notariales para efectos de regulación territorial.

**Antecedentes:** Se realizaba este trámite en la Dirección General de Regulación Territorial en un plazo de 21 meses.

**Acción simplificada:** Se delega la firma de protocolos a las zonas y órganos donde se registra el problema.

**Beneficios:** El plazo es ahora de solo seis meses, y no tienen que acudir a las oficinas centrales, sino en las de su propia localidad.

**Nombre del trámite:** Acreditación de la personalidad jurídica en la Dirección General de Trabajo y Previsión Social.

**Antecedentes:** Para realizar cualquier gestión ante las Unidades Administrativas de esta Dirección General, el interesado tenía que acreditar su personalidad en cada trámite.

**Acción simplificada:** Se reduce y simplifican esos procedimientos.

**Beneficios:** El interesado sólo tiene que acreditarse una sola vez.

**Nombre del trámite:** Modificar el sistema de ejercicio presupuestal y registro contable del sector.

**Antecedentes:** Para la administración de fondos se realizaban en diferentes formas de pago lo que retardaba la liquidación hasta por 21 días.

**Acción simplificada:** Para la administración de fondos se elabora la forma de pagos.

**Beneficios:** Se reduce a 6 días la liquidación lo que permite que las áreas puedan disponer oportunamente de los recursos presupuestales asignados.

**Nombre del trámite:** Constancia de uso de suelo, alineamiento y número oficial.

**Antecedentes:** Para este proceso se requerían de 5 a 7 trámites según el caso, el tiempo de tramitación tardaba 6 días.

**Acción simplificada:** Se redujo el tiempo de tramitación, así como el número de requisitos.

**Beneficios:** El trámite requiere de solo un requisito y su procedimiento dura solo 3 días.

**Nombre del trámite:** La licencia de uso del suelo.

**Antecedentes:** Existían 6 requisitos para obtener la Licencia de uso de suelo y el tiempo requerido era de 70 días.

**Acción simplificada:** Se redujo el número de requisitos y el tiempo para tramitarlo.

**Beneficios:** El número de requisitos se redujo a 3 y el tiempo a 30 días como máximo.

**Nombre del trámite:** Licencia única para obra nueva.

**Antecedentes:** Existían 19 requisitos para obtener la licencia única de construcción para obra nueva, la duración del trámite era de 240 días.

**Acción simplificada:** Se reduce el tiempo de trámite y de requisitos, durando éste 30 días.

**Nombre del trámite:** Licencia única para ampliación y/o modificación.

**Antecedentes:** Eran 20 los requisitos con duración de 40 días para obtener la licencia.

**Acción simplificada:** Se reduce el tiempo de los trámites correspondientes.

**Beneficios:** Sólo se requieren de 5 requisitos y de un tiempo de 30 días.

**Nombre del trámite:** Licencia de construcción para demolición.

**Antecedentes:** La licencia para su tramitación requería del empleo de 30 pasos.

**Acción simplificada:** Se eliminan 10 requisitos.

**Beneficios:** Se acorta el número y el tiempo para realizar este trámite correspondiente.

**Nombre del Trámite:** Licencia única de construcción para cambio de uso.

**Antecedentes:** Existían de 9 a 13 requisitos para cubrir el trámite y obtener de este modo la Licencia que duraba 180 días aproximadamente.

**Acción simplificada:** Se reduce el número y el tiempo para realizar el trámite correspondiente.

**Beneficios:** El trámite se cumple con sólo cubrir 5 requisitos en un plazo de 30 días.

**Nombre del trámite:** Licencia única de construcción para reparación.

**Antecedentes:** Se solicitaban 6 requisitos en un tiempo de trámite de 30 días.

**Acción simplificada:** Para la obtención de esta licencia se redujo el número y tiempo la cobertura del trámite.

**Beneficios:** El número de requisitos es ahora de 3 y con un periodo de cobertura de 5 días únicamente.

**Nombre del trámite:** Licencia de construcción para registro de obra.

**Antecedentes:** Se requería de 14 requisitos y un tiempo de 90 días para la obtención de la licencia.

**Acción simplificada:** Se reduce el tiempo y el número de requisitos para cubrir dicho trámite.

**Beneficios:** Solo es necesario presentar 5 requisitos en un tiempo

que no excede de 30 días.

**Nombre del trámite:** Expedición de placas de circulación permanente.

**Antecedentes:** Hasta el bienio de 1984 - 1985 se venía realizando el canje de placas en forma tal que cada dos años se requería cumplir con varios trámites para el cual se empleaba un tiempo considerablemente excesivo, que imposibilitaba la eficiencia y prontitud del trámite.

**Acción simplificada:** Se sustituye el canje bienal de placas de circulación de vehículos por un sistema de placas permanente, en el que al requisitar un formato y efectuar el pago correspondiente en cualquier receptoría de rentas o institución bancaria, únicamente se esperaba la llegada de las placas al domicilio citado en el formato, por conducto del personal encargado de la entrega de la documentación correspondiente.

**Beneficios:** Se benefició a 2.5 millones de habitantes en el área metropolitana (propietarios de vehículos), así como también se demostró la gran disponibilidad para la realización de una coordinación entre las instituciones bancarias, el Departamento del Distrito Federal y el Servicio Postal Mexicano.

**Nombre del trámite:** Licencia de conducción para automovilistas tipo "A".

**Antecedentes:** Existían dos tipos de licencias requiriéndose para su obtención cubrir varios requisitos; cartilla liberada, comprobante domiciliario, exámenes médicos y otros; lo que alargaba innecesariamente el procedimiento.

**Acción simplificada:** Se presenta ahora cualquier documento que acredite la mayoría de edad y llenar una declaratoria que indica que el solicitante sabe conducir y que goza de buena salud. Su vigencia puede ser de 3 ó 12 años.

**Beneficios:** Se logra con esta medida ampliar la vigencia de Licencia de conducir y reduce de 2 a 1 tipo de Licencia, además de disminuir el número de trámites lo que beneficia a la población usuaria de vehículos.

**Nombre del trámite:** Licencia de conducir para chofer tipo "B".

**Antecedentes:** Anteriormente existían tres tipos de éstas, su

obtención se lograba presentando varios requisitos realizándose el trámite en un tiempo largo.

**Acción simplificada:** Al igual que para la obtención de la Licencia tipo "A"; se requiere de la acreditación de la mayoría de edad y llenar la declaratoria correspondiente con similar vigencia.

**Beneficios:** Se reducen de tres a un tipo de licencia y se acorta el tiempo y número de requisitos del proceso.

**Nombre del trámite:** Expedición de tarjetas de circulación.

**Antecedentes:** Para reponer la tarjeta de circulación el interesado tenía que cubrir 8 requisitos en un periodo de 90 días.

**Acción simplificada:** El documento se expide el mismo día con la presentación de la copia de pago de derechos por canjes de placas.

**Beneficios:** Se reducen de uno el requisito y se minimiza enormemente beneficiando a un gran porcentaje de la población.

**Nombre del trámite:** Retiro de vehículos en depósito.

**Antecedentes:** El intento de retiro de vehículos detenidos en el depósito central de Tlaxcoaque, requería de 7 procedimientos que comprendían el traslado del propietario de un lugar a otro.

**Acción simplificada:** Se reduce a 3 el número de requisitos, cubriéndose este trámite en la delegación donde se recogió el vehículo.

**Beneficios:** Ahorro de tiempo y una menor cantidad de requisitos que presentar para la recuperación del vehículo.

**Nombre del Trámite:** Autorización para la prestación de servicios de carga.

**Antecedentes:** Para la obtención de esta autorización se deberían presentar 11 requisitos que debían esperar un largo tiempo para lograrla.

**Acción simplificada:** Se reduce a sólo 5 los requisitos necesarios de ser presentados.

**Beneficios:** Se disminuye en buena medida el tiempo para el trámite de autorización.

**Nombre del trámite:** Expedición de permisos para aditamentos especiales.

**Antecedentes:** Para sufragar este trámite era necesario cumplir con siete requisitos.

**Acción simplificada:** Se redujeron a tres los requisitos para obtener este permiso.

**Beneficios:** Se evitan molestias al tramitante, tomando en cuenta que no se requieren más complicaciones.

**Nombre del trámite:** Altas y bajas de vehiculos (automóviles).

**Antecedentes:** A la presentación de ocho trámites se expedían permisos provisionales; que se sustituían con la emisión de placas correspondientes.

**Acción simplificada:** Ahora se cubren 5 requisitos y la entrega de placas y tarjetas de circulación es inmediata y simultánea.

**Beneficios:** Se logra la reducción de tiempo de tramitación, expidiéndose con mayor brevedad.

**Nombre del trámite:** Alta y Baja de vehículos (camiones).

**Antecedentes:** Para cumplir con este requisito el interesado debía acudir a las oficinas centrales, cubriendo 14 requisitos.

**Acción simplificada:** Al igual que la anterior trámite en las 16 Delegaciones a través de las oficinas asignadas para tal efecto. Presentando sólo 6 requisitos.

**Beneficios:** Un gran ahorro de tiempo para el usuario.

**Nombre del trámite:** Transferencia de las funciones de autotransporte público de la Secretaría de Protección y Vialidad a la Coordinación General de Transporte.

**Antecedentes:** Las funciones en materia de autotransporte público se concentraban en la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, en perjuicio del funcionamiento eficaz y especializado.

**Acción simplificada:** Se pretende con esta medida especializar a la policía capitalina en el control y vigilancia de la vialidad, facultando a la Coordinación General de Transporte para la coordinación, operación y regulación del transporte de la ciudad de México.

**Beneficios:** Se logró la eficiencia en el control y vigilancia por parte de la policía capitalina, a través de una especialización en materia de coordinación, operación y regulación del transporte.

**Nombre del trámite:** Autorización de pagos en parcialidades.

**Antecedentes:** En la Tesorería del Distrito Federal, la autorización a los contribuyentes para la realización de sus pagos por medio de parcialidades tardaba aproximadamente 30 días.  
**Acción simplificada:** La resolución solo tarda 5 días.

**Beneficios:** Para el contribuyente, en ocasiones es difícil cubrir el pago en su totalidad por lo que resulta más cómodo pagar en parcialidades.

**Nombre del trámite:** Devolución de los pagos indebidos.

**Antecedentes:** Para la devolución de los pagos indebidos se requería presentar una serie de solicitudes ante varias dependencias, además de que la devolución de pagos tardaba mucho tiempo.

**Acción simplificada:** Se delegan facultades a los jefes de unidades departamentales, estableciéndose un formato de instructivo, con un plazo de devolución de pagos de 10 días en ingresos locales, y 40 días cuando son ingresos coordinados.

**Beneficios:** Se facilita la devolución de pagos.

**Nombre del trámite:** Expedición de constancias de adeudos.

**Antecedentes:** Para obtenerlo se tenía que investigar en ocho registros de diferentes conceptos del impuesto, expidiéndose en 15 días aproximadamente.

**Acción simplificada:** Sólo tienen que investigar tres registros para la expedición de la constancia.

**Beneficios:** Se requieren 2 días para la tramitación del servicio.

**Nombre del trámite:** Pagos anticipados del impuesto predial.

**Antecedentes:** Para pagar en forma anticipada este impuesto, se tenía que cubrir en plazos fijos, lo que imposibilitaba al contribuyente hacer uso de este servicio.

**Acción simplificada:** El pago es recibido en todos los meses del año con una reducción de 2% por cada mes que se pague anticipadamente.

**Beneficios:** Obtención de mayores facilidades a los contribuyentes con este cumplimiento.

**Nombre del Trámite:** Notificación de giros extraordinarios de impuesto Predial y Valores Catastrales.

**Antecedentes:** Al no contar con procedimientos automatizados, los contribuyentes recibían las notificaciones anticipadas para el pago de este impuesto, en ocasiones en forma retardada, lo que implicaba recargos al cobro.

**Acción simplificada:** Se automatizan los procedimientos con el fin de enviar a tiempo estas notificaciones.

**Beneficios:** Se asegura que las notificaciones sean recibidas oportunamente por el contribuyente, permitiendo el no pago de recargos indebidos por imputación que no les corresponde.

**Nombre del trámite:** Recargos improcedentes del impuesto predial.

**Antecedentes:** El contribuyente debía acudir a varias unidades administrativas a fin de que sea verificada la causa de la falta de notificación aducida por el mismo, hacia varias solicitudes para que se le dieran los documentos correspondientes.

**Acción simplificada:** Se responsabiliza a una unidad administrativa para verificar las causas de la falta de notificación adecuada por el contribuyente auxiliándose de un dictamen y un formato único de solicitud.

**Beneficios:** El contribuyente ahorra tiempo, además de que esa acción apoya el cumplimiento de sus obligaciones.

**Nombre del trámite:** Pago de Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

**Antecedentes:** No se contaba con mecanismos eficientes de información al contribuyente, lo que impedía el pago oportuno de este impuesto.

**Acción simplificada:** Se elaboró un proyecto explicativo al respecto de la cobertura del trámite.

**Beneficios:** Se facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los poseedores de automóviles.

**Nombre del trámite:** De recursos administrativos.

**Antecedentes:** El contribuyente no contaba con la integración de los señalamientos para poder defender en caso de que se necesitara efectuar la aclaración de un estado fiscal personal.

**Acción simplificada:** Se implementó un formato único que el contribuyente puede utilizar en forma operativa, incluyendo instructivo para su llenado.

**Beneficios:** Esta acción se tradujo en una mayor asistencia al contribuyente, además que ayuda a esclarecer los pasos que deben cubrir para ejercitar sus derechos de defensa.

**Nombre del trámite:** Facilitar las obligaciones fiscales del contribuyente del impuesto sobre espectáculos públicos.

**Antecedentes:** El contribuyente tenía que presentar varios requisitos innecesarios para autorización de boletaje y devolución por pagos en exceso, requiriendo para esto demasiado tiempo, además de que no eran claras sus fases.

**Acción simplificada:** La autoridad fiscal sólo autoriza la devolución en su caso, por pago excesivo.

**Beneficios:** Se esclarece más el trámite, además de que el contribuyente sólo acude a una sola unidad administrativa para su realización.

**Nombre del trámite:** Sistema de ejecución fiscal.

**Antecedentes:** Anteriormente se realizaba el cobro de los documentos en forma manual traduciéndose en un procedimiento

largo y susceptible de errores técnicos frecuentes.

**Acción simplificada:** El control se realiza ahora a través de medios electrónicos para la expedición de estos documentos.

**Beneficios:** Este mecanismo permite realizar el trámite eficiente en la recaudación y con una mayor transparencia en los procedimientos.

**Nombre del trámite:** Sistema de cuenta corriente en contribuyentes locales.

**Antecedentes:** Por un solo contribuyente se llenaban solicitudes de cobro como tipos de cuenta existían.

**Acción simplificada:** Se estableció la cuenta corriente única por contribuyente, donde se aplican los pagos, cargos y abonos por cualquier monto, efectuados sobre mínimos establecidos.

**Beneficios:** Esta acción brinda el ahorro de tiempo, facilidad de pago automático, detección inmediata en la aplicación y ejercicio de la recaudación.

**Nombre del trámite:** Sistema de lectura por consumo de agua.

**Antecedentes:** Las lecturas de consumo de agua se realizaban cada seis meses.

**Acción simplificada:** Actualmente se realizan las lecturas de consumo de agua anualmente, fijándose el cobro con base en el consumo promedio.

**Beneficios:** En el ámbito interno de la administración, se reduce el número de trámites que requería la lectura bimestral de este consumo.

**Nombre del Trámite:** Sistema de control cartográfico catastral.

**Antecedentes:** Anteriormente no se contaba con un inventario de predios en el Distrito Federal.

**Acción simplificada:** Actualmente se cuenta con un sistema que permite la disponibilidad de un inventario de predios en el D.F., de manera actualizada, consistente, integrada y modular.

**Beneficios:** Este sistema permite el desarrollo de la autodeterminación del valor catastral para implementar el padrón único de contribuyentes.

**Nombre del trámite:** Desahogo de pruebas de las partes en los juicios en una sola audiencia.

**Antecedentes:** Este trámite se sufraga a través de las partes en las audiencias, con un tiempo de duración aproximado de 60 días.

**Acción simplificada:** Actualmente se realiza en una sola audiencia, reduciéndose a 16 días aproximadamente.

**Beneficios:** Se reduce el tiempo de trámite y las veces que habrá de asistirse a las oficinas.

**Nombre del trámite:** Juicios Colectivos de orden jurídico-administrativo.

**Antecedentes:** Los juicios entre personas y trabajadores tenían una duración de 155 días en promedio.

**Acción simplificada:** La resolución por parte de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje se desarrollaba en un plazo promedio de 43 días.

**Beneficios:** Se disminuye el tiempo del juicio y dictamen, lo que implica que se reanuden las labores más rápidamente si es que se hubieran parado.

**Nombre del trámite:** Peritaje de los juicios laborales, efectuados en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del D.F.

**Antecedentes:** Estos peritajes tardaban de 6 meses a 2 años.

**Acción simplificada:** El trámite se realiza en sólo 15 días, el peritaje se obtiene en el mismo lapso.

**Beneficios:** Al igual que el trámite anterior se realiza en solo un proceso que coadyuva a resolver los conflictos en forma más rápida.

**Nombre del trámite:** Aprobación de la instalación hidráulica interior en condominio.

**Antecedentes:** Se controlaba la aprobación de esta instalación en la Dirección General de Obras, misma que se desarrollaba en 20 días.

**Acción simplificada:** Se desconcentró esta función a las delegaciones, lo que reduce el tiempo de trámite a 5 días.

**Beneficios:** Con esta medida se beneficia a un amplio sector de la población del D.F., que requiere de instalación hidráulica interior en condominio.

**Nombre del trámite:** Carta poder para cobro de pensiones por jubilación.

**Antecedentes:** Los familiares de los trabajadores jubilados debían cobrar la pensión correspondiente, presentando una carta poder cada vez que acudía a la caja de pago.

**Acción simplificada:** Se otorga vigencia a la carta poder de 6 meses.

**Beneficios:** Se evitan molestias a los familiares de estos trabajadores por la certificación de firmas.

**Nombre del trámite:** Constitución del régimen de propiedad en condominio de inmuebles arrendados en habitación.

**Antecedentes:** Antes del acuerdo para el cambio de régimen de propiedad en condominio con plazo perentorio del 8 de febrero de 1986, se arrendaban y para adquirirlas en el régimen de propiedad en condominio necesitaban cubrir 6 requisitos.

**Acción simplificada:** Los interesados en adquirir estas viviendas en el régimen de propiedad en condominio sólo deben cubrir dos requisitos.

**Beneficios:** Se facilita la adquisición de estas viviendas, gracias a que se reforma la legislación y los trámites para realizarla.

**Nombre del trámite:** Boletas nuevas.

**Antecedentes:** Anteriormente se debían requisitar 7 formatos y los pasos de tramitación eran seis.

**Acción simplificada:** Se reducen los formatos de 7 a 2, los pasos de 6 a 3. Para el proceso de pagos adicionales de 5 días a sólo 1

con la eliminación de reposición de recibos.

**Beneficios:** Se agiliza el sistema de pagos, además de facilitar al contribuyente la realización de pagos anticipados.

**Nombre del trámite:** Cobro de derechos por servicio de control vehicular y del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

**Antecedentes:** Se requería presentar requisitado un formato con varias copias, además de que el contribuyente debía acudir con varias personas para la terminación del trámite.

**Acción simplificada:** Con un mismo formato puede realizar el pago de varios conceptos y la atención es impersonal.

**Beneficios:** El desahogo de los trámites es inmediato, además de que su carácter es impersonal evitando vicios.

**Nombre del Trámite:** Pago anual por derechos de consumo de agua.

**Antecedentes:** El pago anual anticipado de derechos de consumo de agua no se podía cubrir.

**Acción simplificada:** Se eliminó de 6 pagos a un solo pago de derechos por consumo de agua si así lo desea el contribuyente, obteniendo con ello la reducción en un 22% incluyendo el cálculo por retraso en el pago.

**Beneficios:** El contribuyente ahorra tiempo y dinero al pagar por anticipado.

**Nombre del trámite:** Desconcentración del Servicio de Registro de Nacimiento.

**Antecedentes:** Las madres de los niños recién nacidos hacían largas filas desde temprana hora en las oficinas del registro civil para registrar el nacimiento de sus vástagos.

**Acción simplificada:** Un registrador pasa todas las mañanas en los mismos hospitales donde se practican partos a recabar la información de los niños nacidos para elaborar las actas de nacimiento, una vez llenados los formatos correspondientes el juez civil pasa a verificar la corrección de las actas, a identificar al recién nacido y a certificar el acta con la huella digital de aquél y su propia firma.

**Beneficios:** La implantación de este sistema repercutirá en la agilización de trámites, reducción de tiempo y requisitos.

**Nombre del trámite:** Eliminación de licencias de construcción para vivienda unifamiliar.

**Antecedentes:** Se presentaban 7 requisitos y pago de derechos.

**Acción simplificada:** Solo notifica croquis de ubicación, inicio y terminación de obra.

**Beneficios:** Se apoya la construcción de viviendas y ahorra tiempo el dueño del predio.

**Nombre del trámite:** Revista de vehiculos de servicio público de transporte de pasajeros (colectivos, sitio y sin itinerario).

**Antecedentes:** Anteriormente se requería presentar 10 requisitos, haciendo el trámite en 40 minutos el número de bases era de una solamente.

**Acción simplificada:** Se logró ampliar el número de bases a 6, ubicadas estratégicamente en el D.F., se eliminó el calendario por número de placa, disminuyendo los requisitos de 10 a 5 en un tiempo de 40 minutos a 10 minutos como máximo.

**Beneficios:** Ahorro de tiempo y simplificación de trámite sustancialmente.

**Nombre del trámite:** Revista de vehiculos de carga general o particular.

**Antecedentes:** Se cubría este trámite en 4 bases a través de un calendario por número de placa, presentando 10 requisitos en un tiempo de 40 minutos.

**Acción simplificada:** Se aumentó el número de bases a 6 en el Distrito Federal, se eliminó el calendario, ahora se puede hacer en cualquier fecha, se disminuyó a 5 el número de requisitos a presentar y el tiempo de 40 minutos a 10 minutos como máximo.

**Beneficios:** Se ahorra tiempo y el trámite se hace con la presentación de menos requisitos y sin calendario específico.

**Nombre del trámite:** Sistema de lecturas de consumo de agua.

**Antecedentes:** Anteriormente la lectura de medidores se hacía cada seis meses, ya fueran grandes o pequeños consumidores.

**Acción simplificada:** Ahora se hace una lectura anual para aquellos consumidores con un promedio de 200 mts.3 bimestral, poniéndole mayor atención a los grandes consumidores.

**Beneficios:** Se pone mayor atención a los grandes consumidores de agua, en tanto se evitan molestias a los pequeños.

**Nombre del trámite:** Desconcentración Progresiva de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

**Antecedentes:** Existía sólo una administración tributaria local, donde se resolvían todos los casos que presentaran los contribuyentes.

**Acción simplificada:** Se aumentan las Administraciones Tributarias Locales a 20.

**Beneficios:** Se resuelven con mayor oportunidad los casos que presentan los contribuyentes y además más cerca de su centro de trabajo o su domicilio.

**Nombre del trámite:** Localización de personas.

**Antecedentes:** Locatel proporciona información para la localización de personas, dada su importancia era necesario que se modernizara.

**Acción simplificada:** Con su nuevo sistema, Locatel informa de las personas extraviadas en sólo 1 minuto.

**Beneficios:** Se beneficia a toda la población.

**Nombre del Trámite:** Localización de vehículos.

**Antecedentes:** Locatel por su gran demanda, debió modernizar su sistema, además de agrandarlo.

**Acción simplificada:** Con su modernización ahora puede informar sobre los vehículos extraviados o recogidos en la vía pública en sólo 1 minuto.

**Beneficios:** Se apoya a toda la población del Distrito Federal.

#### 4. Los resultados. Propuesta de Análisis del Programa de Simplificación Administrativa en el caso Departamento del Distrito Federal.

Los resultados que arrojó el Programa de Simplificación Administrativa, en el aspecto cuantitativo fueron a nuestro juicio muy limitados; en todo el Sector Público sólo fueron objeto de simplificación 6,709 trámites, de los cuales el 68.3% correspondieron a trámites externos (relacionados directamente con el público), mientras que el 31.7% restante se vinculó con procedimientos internos a las oficinas públicas; de este porcentaje el 15% se refirió a acciones de desconcentración y el 16.7%, a acciones propias del área en que se circunscriben. Cabe señalar que estos datos (V. Anexos cuadro No. 4), incluyen las acciones realizadas en las dependencias que integran el Poder Ejecutivo Federal, las Entidades coordinadas por aquellas (A.P. Paraestatal) y los organismos públicos descentralizados.

Por lo anterior, se justifica nuestro juicio en cuanto a que los resultados muestran cantidades irrisorias si consideramos que en cada Empresa de Participación Estatal, en cada Organismo Descentralizado, y en cada Dependencia del Poder Ejecutivo Federal se realizan día a día miles de trámites.

En el Departamento del Distrito Federal, los resultados fueron del mismo orden, se simplificaron o eliminaron en más de 4 años de vigencia, del P.S.A. sólo 216 procedimientos, 37 de los mismos se orientaron hacia el interior de las propias oficinas y 179 con relación a trámites que realizan los ciudadanos. Recurriendo a una simple operación aritmética, apreciamos que en los mismos años, en promedio, se realizaron 4.5 acciones de simplificación cada mes; sin considerar que en 1988 no se ejecutó acción alguna.

Por lo que hemos visto, no creemos que los resultados obtenidos en el caso del D.D.F. sean satisfactorios, dado que muy pocas áreas administrativas realizaron este tipo de trabajo: Secretaría General de Gobierno, Secretaría General de Planeación y Evaluación, Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría General de Obras, Secretaría General de Protección y Vialidad, Oficialía Mayor, Secretaría General de Desarrollo Social, Tesorería, Coordinación General Jurídica, Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Coordinación General de Transporte, Coordinación General de Abasto y Distribución (El organigrama básico del D.D.F. que reproducimos en la parte de Anexos); es decir, sólo doce de ellas aplicaron este programa, lo que le resta importancia y, sobre todo, en términos cuantitativos observamos que por lo menos en el caso del D.D.F. fue un gran fracaso.

Revisar los resultados cuantitativos del P.S.A. en el D.D.F. obtenidos, durante el sexenio 1982-1988, no basta para concluir nuestro análisis, porque sólo nos da una idea de su tamaño o

profundidad, pero no nos permite calificar al Programa de Simplificación Administrativa. Tampoco creemos que baste comparar los "compromisos de trabajo" con lo realmente ejecutado; nuestra tarea, por el contrario debe abarcar también aquel espacio que el Gobierno y específicamente el del D.D.F. deja de lado en sus spots televisivos, en los programas de difusión televisiva (v.gr. el programa "SOMOS. SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA" que produjo la empresa de Televisión TELEVISA en 1988 y conducido por Jacobo Zabudowsky), folletos, desplegados, etc., es decir, el espacio o el ambiente que vive el ciudadano común.

Si bien creemos haber demostrado que en términos cuantitativos el P.S.A. en el caso del D.D.F. fue un rotundo fracaso, es fundamental para concluir nuestro análisis verificar la trascendencia de éste en aspectos tan importantes como lo son los económicos, políticos, sociales y administrativos.

No pretendemos, pues no forma parte de nuestro trabajo, hacer una evaluación de un periodo de gobierno, simplemente esperamos poder comprender el significado real del P.S.A. en el caso D.D.F., verificando su comportamiento en los aspectos antes aludidos; con el fin último de subrayar aciertos -porque creemos que si los hubo- al igual que los errores que encontramos en su instauración y ejecución y que necesariamente deben ser corregidos, con la finalidad de mejorar tanto cuantitativa como cuantitativamente el quehacer gubernamental.

El principal acierto del Gobierno presidido por M.M.H. y particularmente del Programa de Simplificación Administrativa fue sin duda el reconocer un grado alarmante de corrupción en las oficinas públicas, porque si bien se planteó su problemática en términos formales y sin acusar directa o indirectamente a institución o persona alguna, abrió, por otro lado, la puerta a la crítica, aunque moderada, que posibilitó la manifestación pública de particulares, gremios, grupos sociales, etc. Prueba de ello es que en periódicos, revistas y demás medios de información y de opinión trataron a partir de entonces el tema de la corrupción, como lo que es, un mal real que afecta y ha afectado a nuestra sociedad desde hace mucho tiempo. El acierto fue, por tanto, aceptar pública y formalmente la existencia de la corrupción.

No obstante, el hecho de reconocer la existencia del problema de la corrupción no implica que se haya eliminado; es obvio que todavía persiste tanto o más que cuando se instauró el Programa de Simplificación Administrativa. Ciertamente, no creemos que haya sido este Programa la herramienta propicia para hacerle frente, en este sentido, dicho programa quedó muy rezagado en virtud de que no se le otorgó a la corrupción el grado de mal social o público (es decir, que compete al Estado), sino que creemos fue visto sólo como un problema de tipo administrativo que se originó entre otras causas, por la falta de claridad y transparencia en los trámites de los ciudadanos y el exceso de regulación administrativa. Lo

anterior lo prueba el hecho de que casi un 70% de las acciones de simplificación se condujeron hacia los trámites en donde el ciudadano entra en contacto con la Administración Pública (en el caso del D.D.F.: servicios públicos, pagos de impuestos y derechos, obtención de diversos permisos y licencias, etc.).

Creemos que es necesario pasar a precisar cual fue el peso específico real del P.S.A. en el D.D.F., de acuerdo a cuatro vertientes: económicas, políticas, sociales y administrativas.

#### Trascendencia Económica.

Como vimos anteriormente, el P.S.A. trazó como objetivo general de acción el "impulsar la actividad económica del país", objetivo que se desprendió del exceso de regulación que se diagnosticó y que impide el desenvolvimiento cómodo de las actividades económicas. En el D.D.F. no observamos que el programa haya obtenido logros dignos de encomio en este aspecto, sobre todo porque simplemente eliminó instancias y trámites, pero no realizó tareas propendientes a promover la actividad económica de los particulares; por ejemplo, no se realizaron acciones de simplificación de trámites para la instalación de comercios - observamos en sentido opuesto un rápido crecimiento de la población dedicada al comercio ambulante-, además, se aprecia una cada vez más compleja trama de imposiciones, cuotas y contribuciones destinadas a regular la actividad comercial.

Por lo tanto, en este rubro, el P.S.A. en el D.D.F. no alcanzó el objetivo propuesto, facilitó simplemente el control de la actividad productiva que se desarrolla en la capital.

#### Trascendencia Política.

El gran peso que obtuvo el P.S.A. en el D.D.F. se aprecia en toda su amplitud si lo vinculamos con el postulado ideológico del periodo sexenal de gobierno 1982-1988.: Renovación Moral de la Sociedad. El Gobierno presidido por M.M.H. toma como bandera política este precepto durante su campaña político-electoral para la presidencia y posteriormente ya habiendo tomado el cargo correspondiente traza una línea de acción desprendida de aquél: creación de una Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la adopción de una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y más adelante la instrumentación del Programa de Simplificación Administrativa. Esta serie de acciones del Ejecutivo Federal no nacen de una simple inquietud personal o de un grupo del gobierno, nace -como lo vimos ya en el primer capítulo de este trabajo- de una gama de factores económicos, políticos y sociales que obligaron a tomar medidas tendientes a hacer más favorable, en primer lugar, la imagen del Gobierno en general y del grupo gobernante en ese momento, en particular.

La trascendencia política del P.S.A. es muy limitada, circunscrita a apoyar una estrategia coyuntural de gobierno, no va más allá de ser un fundamento jurídico para realizar acciones de simplificación de trámites que realizan el mayor número de ciudadanos, es decir, los que contengan el mayor impacto social y de mayor frecuencia: en el D.D.F. las acciones de este tipo más importantes fueron la placa de circulación de automóviles permanente, pago de tenencia de vehículos, pago de contribuciones diversas, revista de inspección de vehículos de carga particular, etc. Este programa se limita además porque no forma parte de un Programa de Reforma Administrativa y tampoco permite una continuidad. Nace por las causas y los efectos imputables solamente a un periodo sexenal. La trascendencia política, por tanto, fue favorable únicamente para el mismo gobierno, en este sentido, la sociedad realmente no tuvo participación alguna.

### Trascendencia Social.

El Plan Nacional de Desarrollo expresa que muchas de las líneas de acción del Gobierno Federal, son resultado de la "consulta popular" que el Gobierno "realizó" con el fin de recabar opiniones, sugerencias, etc. que orientaran su política a seguir. Creemos, que esta práctica en sentido estricto, en una sociedad tan diversa y dispersa es imposible llevarla a efecto. Si bien pudieron participar en la opinión diversos sectores (empresariales, obreros, campesinos, comerciales, burocráticos), esto no significa que haya sido una "consulta popular", porque de ser afirmativo este supuesto, habrá de preguntarse qué ciudadanos partidos políticos, sindicatos, etc. vertieron una opinión efectiva respecto a la estrategia política propuesta por el Ejecutivo Federal a partir de diciembre de 1982.

La trascendencia social del P.S.A. sólo existe en términos formales, no creemos que este programa haya sido orientado hacia la satisfacción de demandas efectivas de los ciudadanos, porque creemos que los usuarios o ciudadanos aún no pueden ejercer y exigir con plena confianza y libertad sus derechos y cumplir sus obligaciones. Creemos que las acciones instrumentadas dentro del P.S.A. en particular las que se realizaron en el D.D.F. fueron totalmente inducidas unilateralmente, sin ninguna participación real de los ciudadanos. Si bien fueron eliminadas instancias administrativas y trámites y procedimientos fueron simplificados, sólo fueron aquellas que tuvieron mayor atractivo publicitario y en ningún caso se orientaron a vencer males burocráticos que han persistido en el tiempo: empleomanía, tortuguismo, corrupción en todas sus formas, etc., por lo consiguiente, la trascendencia social del P.S.A. es mínima e irrelevante.

### Trascendencia Administrativa.

Los avances del P.S.A. en este aspecto fueron muy aislados, se delegan algunas funciones hacia las zonas donde los problemas

se generan, principalmente, hacia las Delegaciones del D.D.F. En este rubro la mayor importancia del programa recayó en la eliminación de instancias de decisión, de trámites y procedimientos para el funcionamiento de las unidades administrativas y para la consecución de servicios y licencias por parte de los ciudadanos.

Lo más significativo del P.S.A., en particular en el espacio concerniente al D.D.F., es que en todos los casos, la simplificación se limitó en el aspecto microadministrativo, es decir, nunca fueron trastocadas las estructuras básicas en la Administración Pública y lo que le da el carácter de irrelevante es que se abstuvo de corregir errores y contradicciones jurídicas, cuando se detectaron lagunas jurídicas sólo quedaron en este paso: el de la detección, sin avanzar más.

Los resultados que observamos, nos permiten señalar que el P.S.A. se autolimitó, y no simplemente en el periodo de ejecución, sino que desde el primer momento radicó su acción en el aspecto micro administrativo.

No creemos que la instauración del Programa de Simplificación Administrativa, dado los resultados que obtuvo, haya sido dirigido a mejorar la administración pública, sus objetivos, por ser tan limitados, necesariamente tuvieron un fin muy distinto.

Creemos que un programa de reforma administrativa que omite los objetivos de depuración permanente y constante de estructuras, instancias, trámites, normas jurídicas fundamentales y de apoyo y de organización administrativas pierde desde su nacimiento su misma trascendencia. Este es precisamente el caso del Programa de Simplificación Administrativa.

Ya el Dr. Wilberg Jiménez Castro <sup>129</sup> señalaba los peligros de una reforma de este tipo, pues se cae en las doctrinas eficientistas y eficacistas, que no consideran el carácter globalista de la reforma administrativa y sobre todo su permanencia como cualidad insoslayable.

---

<sup>129</sup> Jiménez Castro Wilberg, Administración para el Desarrollo Integral. México, F.C.E. 2da. Ed. 1975. págs. 288-292.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA UNA SIMPLIFICACION INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

En el desarrollo de nuestro trabajo hemos confirmado nuestra primera hipótesis que señala que los cambios administrativos, en su extensión y profundidad, están determinados por el contexto económico que envuelve al sistema administrativo público. Hemos visto que dadas las condiciones económicas tan apremiantes, uno de los principales objetivos formales del Programa de Simplificación Administrativa fue el de ahorrar recursos para ser destinados a programas prioritarios de gobierno.

En forma paralela, también hemos podido confirmar nuestra hipótesis central de estudio que consiste en que el Programa de Simplificación Administrativa de referencia tuvo sus causales propias de origen y objetivos específicos: apoyar la campaña de legitimación del régimen del gobierno en turno y además volver favorable para el mismo la opinión que sobre él tuvieron los particulares, organizaciones políticas, gremiales, empresariales y en general, la de la opinión pública. Las evidencias y pruebas de tal afirmación saltan a la vista durante el desarrollo de nuestro trabajo: establecimiento de un Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y promulgación de una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en lo económico, la puesta en marcha de un Programa de Reordenación Económica y, en lo microadministrativo por supuesto, la creación del Programa de Simplificación Administrativa, cuyas modalidades y características le son propias, además de que, como pudimos observar, en las acciones que realizó, se centró en aspectos poco complicados pero muy vistosos, es decir, que tuvieron mayor impacto en la sociedad.

En este trabajo también pudimos percatarnos que todas estas iniciativas tuvieron un precepto político de referencia: la Renovación Moral de la Sociedad, postulado que se convirtió en bandera política y eje de acción de casi todas las actividades gubernamentales. Esta política tuvo como objetivo central recuperar la confianza y la credibilidad perdidas por los ciudadanos en el sistema de gobierno imperante.

Es importante señalar que los elementos antes descritos apoyan aún más nuestras hipótesis de trabajo, puesto que permitieron apreciar con mayor claridad las características del problema que nos propusimos abordar y de esta manera pudimos diferenciar lo que se planteaba en el orden formal y lo que en la realidad encontramos.

En este sentido, el Programa de Simplificación Administrativa nace con el objetivo de gobierno de depurar los trámites y procedimientos de las oficinas públicas y mejorar la consecución

de los servicios públicos por parte de los ciudadanos, dar una mayor agilidad y transparencia a los trámites que se realizan en las oficinas públicas, contrarrestar los vicios que se habían acumulado con el tiempo y consiguientemente apoyar el ahorro de recursos del sector público. Sin embargo, las acciones de simplificación que se realizaron y el acuerdo mismo del 8 de agosto de 1984 carecieron del sentido de continuidad y permanencia y no permitieron en forma alguna lograr los objetivos formales que se perseguían por la simple razón de que en la realidad sus fines eran otros:

1) Legitimar la acción del gobierno, buscando una imagen más favorable, mediante una política de "Renovación Moral de la Sociedad", que en la práctica se materializó en la simplificación de trámites que un gran número de ciudadanos realizaba o en la eliminación de aquellos donde la corrupción era muy evidente.

2) Dar por cumplido el compromiso contraído por el Ejecutivo Federal de atacar la corrupción en las oficinas públicas.

3) Apoyar la política económica de "austeridad y racionalidad administrativa", con la eliminación de instancias de gobierno calificadas de innecesarias o reiterativas. No pudimos encontrar elementos suficientes para afirmar que el Programa de Simplificación Administrativa trajo consigo un importante ahorro de recursos.

4) Realizar acciones de simplificación que no trastocaran los fundamentos jurídicos (en forma contraria a lo dispuesto por el Acuerdo del 8 de agosto de 1984) ni las estructuras administrativas básicas. De allí que sólo se hayan efectuado en el periodo de referencia un total de 6 mil 709 acciones de simplificación en todo el sector público, y en el D.D.F., tan sólo 216.

5) Dar por cierto que el exceso de regulación y de corrupción y otros males de la administración pública se deben a la falta de vocación pública por parte de los servidores públicos o a la falta de voluntad de los mismos. No se tomó en cuenta la existencia de numerosas disposiciones jurídicas contradictorias o caducas que se contraponen a los objetivos formales del Programa y,

6) Centrar la atención de la ciudadanía en aspectos muy visibles pero en realidad irrelevantes, por ejemplo en el D.D.F. la actividad de simplificación se circunscribió en trámites comunes como licencias de construcción, placas de circulación vehicular, pago de contribuciones y derechos, conservación de servicios públicos, etc; sin

embargo, se dejaron en gran rezago trámites y problemas más complejos relacionados con la vialidad, transporte público, comercio ambulante, regularización de la tenencia de la tierra, desempleo, subempleo, entre otros.

Si comparamos los objetivos del Programa de Simplificación Administrativa en el D.D.F. con los resultados que obtuvo, concluimos que fue intrascendente en todos los sentidos - económicos, políticos, sociales y administrativos-. Sentimos, muy a nuestro pesar, que se malgastaron esfuerzos y recursos de toda índole. En la búsqueda de mejoras y depuración de la organización y sistemas administrativos públicos, el Programa de Simplificación Administrativa, creemos, constituyó un serio fracaso.

Creemos que llevar a cabo una simplificación integral en la administración pública en México debe tener un gran costo económico y humano; no obstante, es insoslayable la necesidad de efectuarla. Los problemas que padece nuestra administración pública deben ser considerados, ante todo, en su complejidad y dimensión reales; es decir, no deben, por ningún motivo, ser minimizados ni evadidos.

Las propuestas de simplificación administrativa deben contemplar, necesariamente, la realización de estudios y proyectos que comprendan a la administración pública en su dimensión global e integral; dichas propuestas deberán considerar los elementos que no fueron tomados en cuenta por el Programa de Simplificación Administrativa, por ello proponemos que el nuevo programa integral de simplificación se rijan por los siguientes criterios:

a) Continuidad: El programa debe retomar las aportaciones que los cambios administrativos han dado a través de la historia de la Administración Pública. Existe un rico acervo metodológico, técnico y jurídico que, sin lugar a dudas, será la base del Programa Integral de Simplificación de la Administración Pública. Todo cambio administrativo debe ser resultado de la necesidad de adecuar los procedimientos a la dinámica que determine la sociedad, por lo tanto son susceptibles de perfeccionarse.

b) Permanencia: La necesidad de realizar ajustes a la administración pública es permanente mientras el medio ambiente tenga la característica de mutabilidad. El Programa Integral de Simplificación será permanente, porque siempre serán latentes los cambios y las adecuaciones que se juzgue necesario realizar.

c) Globalidad: No se deberán limitar de antemano los alcances del programa ni la profundidad de sus acciones. Su extensión será integral puesto que no pasará por alto ninguna unidad administrativa susceptible de simplificarse; será global en tanto considere a todo el

conjunto de la Administración Pública. Comenzará por el nivel general en todos los sentidos: político, jurídico y administrativo. Centrar nuestra atención en los aspectos microadministrativos, como lo señala el Dr. Wilburg Jiménez Castro, será caer en la búsqueda de la eficacia o de la eficiencia administrativa.

d) Profesional: La base del Programa Integral de Simplificación Administrativa estará sustentada por las experiencias teóricas, metodológicas, jurídicas y administrativas anteriores; todo programa deberá ser analizado en toda su dimensión, buscando pros y contras, para ello será necesario reunir un equipo multidisciplinario ciento por ciento profesional, experto en cada ámbito de acción, pero considerar, asimismo, la opinión de intelectuales, ciudadanos conocedores de la materia, gremios, sindicatos, grupos empresariales, etc. La participación social es fundamental, pues sin ella no se tendrá certidumbre de lo que se decida hacer contara con el respaldo y el apoyo de la sociedad. Una decisión dirigida unilateralmente no significa que se haga en forma autoritaria.

e) Responsabilidad: El Programa debe ser sumamente estricto y preciso en sus fundamentos y en sus bases de operación, no deberá dejar espacios susceptibles a la confusión o interpretación arbitraria; creemos que toda actividad amañada o viciada debe su aparición, en sentido estricto, a una deficiente e imprecisa disposición jurídica, al ser la imagen legal y cognoscitiva de su existencia. La responsabilidad radica en que el ejecutor de la acción simplificadora acatará en su dimensión y extensión real la instrucción que se le encomiende realizar.

El objetivo central de este Programa será el posibilitar el mejoramiento constante de la administración pública, el cual será real en cuanto garantice al ciudadano la consecución libre de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Concluimos, por último, que un verdadero Programa Integral de Simplificación traerá consigo una transformación radical del aparato gubernamental bajo las bases de una administración pública más profesional, transparente y expedita, que permita al Estado la conducción más armónica de los destinos que marca el bienestar general, en una sociedad cada vez más sensible y consciente de los cambios que se generan en su seno.

A N E X O S

\* Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

Miguel de la Madrid H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 9, 11, 25 y 32 Bis., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

### Considerando

Que el Ejecutivo Federal ha decidido facilitar la relación de la ciudadanía con la Administración Pública, mediante la simplificación de trámites y procedimientos como una medida impostergable para reactivar, fomentar e impulsar la actividad económica y social del país, democratizar la vida nacional, alcanzar grados razonables de productividad y eficiencia en la gestión pública y atenuar uno de los factores que propician conductas inconvenientes al interés público.

Que la simplificación administrativa, además de estar estrechamente vinculada con la renovación moral de la sociedad, es también un estímulo importante para descentralizar la vida nacional, la solución de los problemas en el lugar donde se originan, a fin de propiciar agilidad y economía en la actividad administrativa.

Que la Administración Pública Federal tiene que evolucionar a una gestión más responsable y democrática, y que en ello hay la responsabilidad política de hacer que el Estado posea la capacidad efectiva de conducir y promover un desarrollo independiente, justo, sostenido y eficiente.

Que un gran número de las medidas de simplificación administrativa demandadas por la ciudadanía son factibles de ser ejecutadas de inmediato, mediante actos administrativos que caen en la esfera de competencia de los titulares de las dependencias y entidades y cuando haya necesidad de promover reformas legales, éstos deberán elaborar las iniciativas correspondientes.

\* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984.

Que el Ejecutivo Federal ha adoptado como política de Gobierno la participación de la ciudadanía en las más importantes decisiones

nacionales, por lo que es indispensable su concurrencia en el esfuerzo de simplificación administrativa.

Que la tarea de simplificación demanda, de manera especial, la colaboración activa de los servidores públicos involucrados, toda vez que dicha tarea, además de respetar sus derechos, redundará en la elevación de su propia eficiencia y el mejoramiento de sus condiciones generales de trabajo.

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del suscrito.

Que para impulsar la renovación moral en el sector público federal, entre otras importantes medidas, el Gobierno de la República, por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que, además, habrá de contribuir a mejorar y elevar la eficiencia de sus dependencias y entidades.

He tenido a bien dictar el siguiente

#### **Acuerdo**

**ARTICULO PRIMERO.-** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro de sus respectivas áreas de competencia y con la misma importancia de sus actividades sustantivas prioritarias, deberán identificar, jerarquizar, preparar y realizar las acciones concretas y específicas tendentes a la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas.

Asimismo, se deberán incluir aquellas acciones necesarias para la simplificación de las relaciones entre las diversas dependencias y entidades que dan lugar a la asignación, ejercicio y control del presupuesto, así como las acciones que permitan simplificar sus estructuras y funcionamiento administrativo internos para eliminar instancias y niveles innecesarios.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establecerán los procedimientos y mecanismos adecuados, incluyendo la realización de foros de consulta, a fin de que sus unidades administrativas capten, articulen y resuelvan las demandas de las personas físicas y morales vinculadas con sus respectivas funciones, para traducirlas en acciones concretas de simplificación administrativa. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá también

recibir y canalizar las sugerencias, orientaciones y recomendaciones de los ciudadanos.

ARTICULO TERCERO.- Las acciones que las dependencias y entidades instrumenten para la simplificación de la Administración Pública Federal deberán cumplirse dentro de los plazos que se establezcan y los que se concierten con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a fin de dar pronta, oportuna y debida satisfacción a las demandas de las organizaciones y la ciudadanía en general, a la simplificación de las relaciones de las dependencias entre sí y en sus respectivos ámbitos internos.

ARTICULO CUARTO.- Las dependencias y entidades deberán simplificar prioritariamente aquellos trámites y procedimientos que no requieran reformas a las leyes o reglamentos, en tanto basten para ellos disposiciones administrativas o resoluciones de los titulares respectivos.

En el proceso de simplificación a que se refiere el párrafo anterior, deberán considerarse las siguientes acciones prácticas, que se señalan de manera enunciativa, sin perjuicio de incorporar otras que tomen en cuenta la naturaleza y particularidades de las respectivas dependencias o entidades:

a) Ampliar los plazos para el cumplimiento de las obligaciones periódicas a cargo de los ciudadanos.

b) Revisar los plazos de vigencia de documentos o actos jurídicos sujetos a renovación periódica, cuya omisión produzca la caducidad, procurando conferirles vigencia más amplia y cuando ello sea posible, otorgarles el carácter de permanentes.

c) Facilitar al público los medios de acreditación o identificación permanente cuando en forma recurrente, tengan que tramitar asuntos ante una misma dependencia o entidad.

d) Sustituir por el uso de tarjetas o documentos permanentes la tramitación, expedición y notificación de boletas, formularios y procedimientos de cobro, para el pago de obligaciones periódicas de cuota fija.

e) Pugnar por el establecimiento de cuotas fijas para pagos periódicos, de manera que los ajustes para la liquidación exacta se hagan en forma anual, procurando la eliminación de molestias a los ciudadanos por constantes lecturas, visitas, distribución y pérdida de boletas sobre cobro de derechos por servicios públicos.

f) Utilizar a las sociedades nacionales de crédito e instituciones nacionales de crédito para efectos de pago y cobros, empleando sus servicios para la aplicación de tarifas con reglas claras que no admitan variación de criterios oficiales.

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

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

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

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

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

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

l) Ampliar y complementar la delegación de facultades en órganos regionales para la resolución de los asuntos en las propias localidades, fomentando la descentralización y desconcentración de la Administración Pública Federal.

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

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

**ARTICULO QUINTO.-** Las dependencias, cuando las soluciones así lo requieran, deberán preparar de manera oportuna, y en los términos legales respectivos, las iniciativas de reformas y adiciones a la legislación vigente, y proponerselas al Ejecutivo Federal. Cuando se trate de disposiciones jurídicas que no revistan formalmente el carácter de leyes, el Titular del Ejecutivo, en su caso, expedirá los reglamentos, acuerdos o decretos que le propongan las propias dependencias.

**ARTICULO SEXTO.-** El Ejecutivo Federal, a fin de mantener una Administración Pública Federal simplificada, aprobará sólo aquellas modificaciones a las estructuras administrativas orgánicas básicas que no impliquen adiciones y complicaciones innecesarias de los procesos y niveles administrativos existentes.

**ARTICULO SEPTIMO.-** El titular del Ejecutivo Federal se apoyará en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para la coordinación, seguimiento y control del proceso de simplificación administrativa a que se refiere el presente acuerdo, debiéndole informar periódicamente de los resultados obtenidos.

En la identificación, atención e instrumentación de las medidas de simplificación administrativa que comprendan a más de una dependencia y entidad, será responsable de aquella que mayor preponderancia y vinculación tenga con los trámites y procesos respectivos establecer los sistemas de coordinación que permitan simplificarlos. Cuando sea evidente tal prevalencia, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación determinará cuál será la responsable.

### **Transitorios**

**PRIMERO.-** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** A efecto de dar cumplimiento a los dispuestos en los artículos 3o., 4o. y 7o., las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán identificar y jerarquizar sus acciones de simplificación administrativa en un plazo no mayor de 60 días naturales, contados a partir de la vigencia del presente acuerdo, a fin de integrar los compromisos de corto plazo para la simplificación administrativa de cada una de las dependencias y de la Administración Pública Federal en su conjunto.

**TERCERO.-** En caso de duda sobre cuáles entidades de la Administración Pública Federal deban considerarse comprendidas dentro de lo dispuesto por este Acuerdo, decidirá la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los siete días del mes de agosto de mil novecientos ochenta y cuatro, Miguel de la Madrid h.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Miguel Angel Ortega.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de la Contraloría General de la Federación, Francisco Rojas Gutiérrez.- Rúbrica.- El Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Francisco Labastida Ochoa.- Rúbrica.- El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Héctor Hernández Cervantes.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Eduardo Pesqueira Olea.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Rodolfo Félix Valdés.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Marcelo Javelly Girard.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles.- Rúbrica.- El Secretario de Salubridad y Asistencia, Guillermo Soberón Acevedo.- Rúbrica.- El Secretario de Trabajo y Previsión Social, Arsenio Farrell Cubillas.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, Luis Martínez Villicaña.- Rúbrica.- El Secretario de Turismo, Antonio Enriquez Savignac.- Rúbrica.- El Secretario de Pesca, Pedro Ojeda Paullada.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez.- Rúbrica.

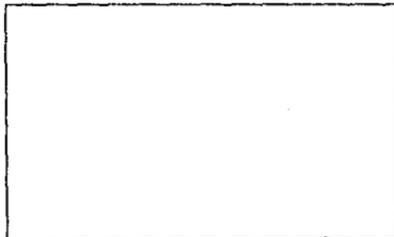
CUADRO No. 1  
CEDULA DE RESULTADOS

SECRETARIA \_\_\_\_\_

UNIDAD DE ADMINISTRACION ENCARGADA \_\_\_\_\_

NOMBRE DEL TRAMITE \_\_\_\_\_

ANTES



DESPUES



BENEFICIOS:

ECONOMICOS:

SOCIALES:

BENEFICIARIOS:

TIEMPO DE IMPLANTACION \_\_\_\_\_

TIEMPO EN QUE SE REALIZO \_\_\_\_\_

No. DE PASOS EN QUE SE REDUJERON \_\_\_\_\_

REQUISITOS Y PASOS ELIMINADOS \_\_\_\_\_

CUADRO No. 2  
CEDULA DE COMPROMISO

SECRETARIA \_\_\_\_\_

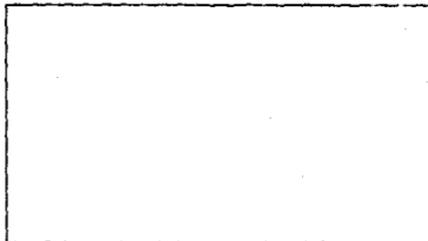
UNIDAD DE ADMINISTRACION ENCARGADA \_\_\_\_\_

NOMBRE DEL TRAMITE \_\_\_\_\_

ANTES



DESPUES



BENEFICIOS:

ECONOMICOS:

SOCIALES:

BENEFICIARIOS:

TIEMPO DE IMPLANTACION:

TIEMPO QUE SE REDUJO EL TRAMITE:

No. DE PASOS QUE SE REDUJERON:

REQUISITOS Y PASOS ELIMINADOS:

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

## PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA		
ANTECEDENTES	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO

PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA  
BALANCE DE RESULTADOS

	84	85			86			87			88			ACUM.
		E	I	TOTAL										
1. SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS	X	139	92	231	114	159	273	72	181	253	16	14	30	787
2. SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO IND.	X	259	190	449	188	77	265	121	137	258	19	66	85	1,057
3. SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSP.	X	117	54	171	131	91	222	69	82	151				544
4. SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y EC.	X	18	38	56	20	11	31	71		71				158
5. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA	X	32	42	74	115	25	140	79	104	183	23	64	107	504
6. SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL	X	6	9	15	16	5	21	44	181	225	48	98	144	405
7. SECRETARIA DE GOBERNACION	X	46	103	149	168	92	260	24	15	39				448
8. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUB.	X	53	21	74	59	51	110	160	30	190	7	2	9	383
9. SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL	X	19		19										19
10. SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA	X	107	85	202	13		13							215
11. SECRETARIA DE PESCA	X	24	32	56	39	4	43	5		5				104
12. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUP.	X	12	7	19	3	52	55							74
13. SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES	X	7		7										7
14. SECRETARIA DE SALUD	X	60	215	275	21	23	44	63	5	68				387
15. SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION S.	X	74	97	171	23	30	53	9	31	40				264
16. SECRETARIA DE TURISMO	X	19	30	49	11	53	64							113
17. COMISION NACIONAL DE VALORES	X	6	20	26	18		18							44
18. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	X	43	11	54	55	7	62	81	19	100				216
19. INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL EDO.	X	43	82	135	57	39	96	10		10				241
20. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	X	54	161	215	47	53	100	3	16	19				334
21. PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	X	20	5	25	5	3	8							33
22. PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	X	111	13	124	131	33	164	40	11	51	20	13	33	372
TOTALES				2,596			2,042			1,683	133	275	408	6,709

NOTA: E = TRÁMITE INTERNO

I = TRÁMITE EXTERNO

FUENTE:

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, COORDINACION GENERAL DEL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA, REUNION DE AUTOEVALUACION, MEXICO, SECOGEF, 1988, 29 PP. VER ANEXOS, (TRABAJO INEDITO).

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA  
- ACCIONES DEPURADAS -

ENERO, 1985.

**ACCIONES POR EJECUTAR EN EL CORTO PLAZO**

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA | SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p><u>DEPENDENCIAS CENTRALES</u></p> <p>El proceso de regularización de la tenencia de la tierra, podría ser agilizado mediante la desconcentración de funciones relacionadas con trámites a cargo de la Dirección General de Regularización Territorial.</p> <p>Los requisitos de acreditación de personalidad ante la Dirección General de Trabajo y Previsión Social pueden ser simplificados agilizando los procesos internos y facilitando su realización por los usuarios.</p> <p>Se requiere efectuar la escrituración en forma simultánea a la adjudicación y ocupación de viviendas construidas por el D.D.F.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delegar la firma de protocolos notariales, para efectos de regularización de predios. (1)</li> <li>- Simplificar la acreditación de la personalidad ante la Dirección General de Trabajo y Previsión Social.</li> <li>- Vincular el proceso de construcción de viviendas del D.D.F. al de la escrituración (1)</li> </ul>	<p>Agilizar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra, desconcentrando actividades que serán realizadas directamente por el órgano encargado de las zonas en donde se registre el problema, acelerando el trámite correspondiente.</p> <p>Reducir y simplificar los actuales requerimientos para la acreditación ante la Dirección General de Trabajo y Previsión Social.</p> <p>Agilizar el proceso de escrituración, con reserva de dominio, las viviendas adjudicadas por el D.D.F., a nombre del beneficiario.</p>
<p><u>DELEGACIONES</u></p> <p>La simplificación informativa sobre requisitos y trámites para la obtención de licencias y permisos o para la solicitud de servicios, permitirá agilizar la operación interna y favorecer la oportunidad en la aten-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplificar y condicionar, conjuntamente con las áreas centrales, los requisitos de ventanilla. (1)</li> </ul>	<p>Establecer bases homogéneas para el ejercicio de las funciones respectivas en las Delegaciones, a partir de la simplificación y agilización de trámites.</p>



PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA   SECRETARIA GENERAL DE PLANEACION Y EVALUACION		
ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>Ha sido necesario racionalizar los diversos canales de comunicación del Sector ante las entidades globalizadoras en materia de planeación, programación, presupuestación y evaluación, para coadyuvar con la operación de las unidades administrativas del D.D.F.</p> <p>La desconcentración de la facultad de autorizar diversas acciones relacionadas con el ejercicio presupuestal, permitirá eficientar la operación de las áreas.</p> <p>Fue necesario la elaboración de la normatividad específica que permitiera que cada unidad administrativa del Sector D.D.F. realizara funciones de evaluación susceptibles de integrarse en el informe secto-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer el canal único de comunicación del Sector en materia de planeación, programación, presupuestación y evaluación.</li> <li>- Establecer el canal único para dar una respuesta oportuna a los planteamientos que impliquen modificaciones al presupuesto autorizado al Sector D.D.F.</li> <li>- Delegar firmas para el ejercicio presupuestal.</li> <li>- Delegar firmas para autorizar modificaciones y afectaciones presupuestarias, así como el ejercicio del gasto.</li> <li>- Delegar la facultad de autorización para órdenes de pago calendarizadas, cuentas por liquidar certificadas, cuentas por pagar y recibos de ministración de fondos.</li> <li>- Desconcentrar y descentralizar funciones evaluatorias de cada una de las unidades administrativas del D.D.F.</li> </ul>	<p>Se ha ordenado y simplificado la comunicación con las unidades responsables del Sector y las Entidades globalizadoras.</p> <p>Se ha logrado una atención ordenada de los planteamientos que implican modificaciones al presupuesto autorizado; abatimiento de la discrecionalidad presupuestal y del manejo del fondo.</p> <p>Con las medidas aplicadas se ha simplificado el ejercicio del gasto público, a través del uso ágil y oportuno de los recursos autorizados.</p> <p>Contar con un procedimiento de evaluación simplificado, apoyado por las normas requeridas, para que cada unidad administrativa del sector emita informes susceptibles de integración.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
 DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
 PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA I SECRETARIA GENERAL DE PLANEACION Y EVALUACION

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>rial único.</p> <p>Se requería de un sistema que permitiera el registro contable presupuestal simultáneo y oportuno en el Sector D.D.F.</p>	<p>- Modificar el Sistema de Ejercicio Presupuestal y Registro Contable del Sector Departamento del Distrito Federal.</p>	<p>Establecer el sistema de ejercicio presupuestal y contable a base de órdenes de pago calendarizadas y cuentas por liquidar certificadas, dando mayor oportunidad en la captación de información y transparencia del Ejercicio del Gasto.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA | SECRETARIA GENERAL DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>Fue necesario simplificar el procedimiento para la adquisición de reserva territorial en el que participan diversas áreas.</p> <p>Es necesario simplificar los trámites y requisitos para obtener licencias de construcción, a fin de facilitar la regularización de construcciones y la ampliación de posibilidades de casa-habitación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralizar y agilizar la adquisición y asignación de reserva territorial. (I)</li>   <li>- Simplificar trámites de construcción.</li> </ul>	<p>Simplificar y agilizar los medios de control del suelo urbano, sin que salgan del marco jurídico que los fundamenta.</p> <p>Reducir y agilizar al mínimo indispensable los trámites para obtener licencias de construcción.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA | SECRETARIA GENERAL DE OBRAS

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>La disminución de pasos administrativos en la liquidación de estimaciones presentadas por los contratistas del Sector, permitirá agilizar plazos de entrega.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplificar los procedimientos de trámites, registro y revisión de anticipos, estimaciones y liquidación de obras, desde su generación, hasta su pago. (I)</li> </ul>	<p>Definir procedimientos que permitan eliminar instancias para liquidar oportunamente las estimaciones presentadas por los contratistas de obras del D.D.F.</p>
<p>Las actuales condiciones para la contratación de la obra por parte del D.D.F., deben ser simplificadas, posibilitando así una mejor selección y oportunidad de respuesta a las necesidades sociales de infraestructura.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplificar la contratación de obras.</li> </ul>	<p>Establecer con claridad los requerimientos y dar transparencia a los procedimientos para activar la contratación de obras.</p>
<p>Los procedimientos para autorizar los conceptos y precios unitarios fuera de concurso en las obras a cargo del D.D.F., requieren de simplificar pagos y requisitos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplificar los procedimientos de análisis y autorización de conceptos y precios unitarios fuera de concurso.</li> </ul>	<p>Normar el análisis y autorización de conceptos y precios unitarios para obra fuera de concurso y simplificar los procedimientos</p>
<p>Es necesario que los trámites que tienen que realizar los ciudadanos para recibir servicios públicos sean más ampliamente difundidos para favorecer su agilización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agilización de trámites de servicios a la ciudadanía (recolección de basura, instalaciones de drenaje y agua y licencias de funcionamiento) en coordinación con las delegaciones. (I)</li> </ul>	<p>Reducir y agilizar los trámites para la prestación de los servicios al público.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA | SECRETARÍA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>Es necesario modernizar y simplificar los actuales procedimientos para proporcionar un mejor servicio al público, considerando la demanda creciente y el constante aumento de los vehículos en circulación, lo que repercutiría en:</p> <p>a) Mejorar la ampliación y cumplimiento de las disposiciones de vigilancia y vialidad.</p> <p>b) Consolidar la confianza entre la sociedad y sus instrumentos de seguridad.</p>	<p>Simplificación y eliminación de trámites, requisitos legales y autoridad discrecional en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Licencias de conducir.</li> <li>- Altas y bajas de vehículos.</li> <li>- Inspección y revista de aspectos electromecánicos de los vehículos.</li> <li>- Expedición y control de infracciones.</li> </ul> <p>Sistematización y control automatizado de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documentación para control de vehículos.</li> <li>- Licencias y permisos de conducir.</li> <li>- Padrones de conductores, vehículos, infractores y licencias.</li> <li>- Control y certificado de infracciones.</li> <li>- Expedición de tarjetas de circulación.</li> <li>- Expedición de certificado de no infracción.</li> <li>- Expedición de recibos de cobro y pago de infracciones.</li> <li>- Actualización permanente del padrón de infractores para su cobro vía Tesorería del D.F.</li> </ul>	<p>Alcanzar un mejor nivel en la prestación de los servicios correspondientes, considerando la necesidad de satisfacer las demandas de la sociedad, eliminando instancias y agilizando los trámites en un marco de honradez, justicia y seguridad, y transparentes.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA I OFICIALIA MAYOR		
ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFEECTO
<p>Se instalaron el Comité y los Subcomités de adquisiciones en las Secretarías Generales de Obras, Protección y Vialidad y Desarrollo Social, así como en las Delegaciones y otros órganos desconcentrados, para operar más agilmente el Sistema de Adquisiciones.</p> <p>La Simplificación de trámites para el pago a proveedores aficentará los procesos para disponer de bienes y servicios.</p>	<p>- Desconcentrar las adquisiciones.</p> <p>PRIMERA ETAPA</p> <p>- Agilizar el pago a proveedores.</p>	<p>Se ha instrumentado un nuevo mecanismo para reducir y operar más agilmente el proceso de adquisiciones.</p> <p>Simplificar y agilizar el sistema para fijar plazos máximos de pago a los proveedores de bienes y servicios para el D.D.F.</p>

**ESTUDIOS Y PROYECTOS POR REALIZAR EN EL  
CORTO PLAZO**

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA | SECRETARIA GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>La política actual para la reincorporación de sentenciados a la vida en sociedad, requiere de adecuaciones en las disposiciones jurídico-administrativas en materia de Reclusorios y Centros de Readaptación Social.</p> <p>Es necesario adecuar los reglamentos, manuales e instructivos en materia de reclusorios, para mejorar la administración de estos centros y la relación con los reclusos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisar la Ley de Normas Mínimas para los Reclusorios y Centros para Readaptación Social.</li>   <li>- Elaborar los proyectos de Reglamentos de Reclusorios del D.F., manuales e instructivos.</li> </ul>	<p>Disponer del proyecto normativo que permita agilizar la aplicación de los beneficios de la ley a sentenciados.</p> <p>Disponer de los documentos que permitan mejorar la administración y funcionamiento de los reclusorios, así como el trato a los internos.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA I SECRETARIA GENERAL DE OBRAS		
ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFEECTO
Actualmente existe una sola planta de asfalto para satisfacer las necesidades en todo el Distrito Federal.	- Desconcentrar la producción de asfalto a diversos puntos de la ciudad.	Instalar otras dos plantas que satisfagan la demanda de asfalto en diversos puntos de la capital, optimizando la relación costo-beneficio.

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA | SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>La dinámica del crecimiento urbano ha repercutido directamente en el servicio e infraestructura del transporte, tanto de pasajeros como de carga; las prácticas para controlarlo deben ser modernizadas para atender los actuales volúmenes y circunstancias vehiculares y viales, al igual que los mecanismos y estrategias regionales para la seguridad ciudadana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento de la placa única para vehículos.</li> <li>- Establecimiento de la licencia única de conducir y ampliación de su vigencia.</li> <li>- Desconcentración y agilización de las revistas de inspección de vehículos de servicio público.</li> <li>- Simplificación de trámites y procesos de trabajo.</li> <li>• Simplificación de los procesos de trabajo en los servicios al público.</li> <li>• Sistematización de los procesos en los servicios operativos.</li> <li>• Sistematización de las actividades de apoyo institucional.</li> <li>• Reorganización estructural y funcional de los centros de operación, autorización y control.</li> <li>• Actualización y eliminación de ordenamientos y requisitos.</li> </ul>	<p>Eliminar trámites y disposiciones que congestionan los servicios de seguridad y vialidad, tanto internamente como en lo que corresponde a la ciudadanía, facilitando y agilizando el cumplimiento de las normas, leyes y reglamentos aplicables en la materia.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA I OFICIALIA MAYOR		
ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>El abastecimiento oportuno de refacciones para maquinaria y equipo posibilitará una mejor prestación de servicios y la utilización optima de éstos recursos materiales.</p> <p>Los actuales trámites para autorización de préstamos a los trabajadores a lista de raya y de la policía, son susceptibles de agilizarse.</p> <p>El trámite para la venta o guarda de madera de árboles secos o enfermos y materiales inservibles requeridos frecuentemente por las Delegaciones, se realizará a través de Oficialía Mayor ante la S.P.P.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplificar el sistema de abastecimiento de refacciones.</li>   <li>- Transferir los créditos hipotecarios actuales de la Caja de Previsión de la Policía, al Sistema Bancario Nacional.</li>   <li>- Facultar a las Delegaciones para efectuar directamente ante S.P.P. los trámites para la guarda o venta de madera de árboles secos o enfermos y material inservible. (I)</li> </ul>	<p>Definir y simplificar el esquema bajo el cual operará el nuevo sistema para el Departamento del Distrito Federal.</p> <p>La Caja de Previsión de la Policía adaptará sus sistemas a los que rigen en la Banca Nacional, lo cual dará agilidad de acceso a los préstamos.</p> <p>Modificar las disposiciones reglamentarias sobre baja de bienes nacionales, que permitan eliminar instancias y simplificar el trámite correspondiente.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA   TESORERIA		
ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFFECTO
<p>La gran ampliación del universo de sujetos pasivos cuyo control corresponde a esta área, motivado por el crecimiento poblacional de la ciudad y por los compromisos derivados del sistema de coordinación fiscal y colaboración administrativa, requiere de la modernización de sus operaciones y sus mecanismos administrativos.</p>	<p>1. DESARROLLAR NORMATIVIDAD EN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA PARA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Devolución de pagos indebidos o saldos a favor.</li> <li>- Autorización de pagos en parcialidades.</li> <li>- Descargo de adeudos y aplicación de pagos.</li> <li>- Adaptación a Tesorería de los manuales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</li> <li>- Dejar sin efecto recargos impropcedentes del Impuesto Predial.</li> <li>- Notificar multas administrativas y judiciales locales.</li> <li>- Notificar valores catastrales y giros extraordinarios de Impuesto Predial.</li> </ul>	<p>Se desarrollarán las normas que se requieran para hacer más eficiente la captación de ingresos del Departamento del Distrito Federal, mejorando y agilizando los trámites que la ciudadanía realiza ante la Dependencia.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
 DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
 PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA I TESORERIA

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
	<p>2. MODERNIZACION DE PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS ADMINISTRATIVOS SIGUIENTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de cuenta corriente en contribuciones locales.</li> <li>- Sistema de ejecución fiscal.</li> <li>- Remate de inmuebles y muebles.</li> <li>- Validación de giros de contribuciones.</li> <li>- Trámites de recursos administrativos.</li> <li>- Liquidación y giros de Impuesto Predial y Derecho por Servicio de Agua.</li> <li>- Sistema de Control de Obligaciones Federales por Uso de Agua de Pozos.</li> <li>- Sistema de lectura de consumo de agua.</li> </ul>	<p>Proporcionar apoyo al proceso integral de captación, para obtener mayor eficiencia en los sistemas y procedimientos administrativos que se realizan.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA | COORDINACION GENERAL JURIDICA

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>La cada vez más compleja vida social de la Ciudad de México, y su evolución económica, social, política, cultural y poblacional, hace que diversos ordenamientos necesiten de una actualización.</p>	<p>Estudiar las modificaciones a las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativas a las materias en que tenga competencia el Departamento del Distrito Federal, propuestas por las áreas para el Programa de Simplificación Administrativa.</p>	<p>Proponer reformas y adiciones a los ordenamientos necesarios para dar fundamento y base legal a las acciones desarrolladas en el Programa de Simplificación Administrativa.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
 DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
 PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA I JUNTA LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>Se requiere de agilizar los procedimientos para la satisfacción de actos conciliatorios, así como de procesos más dinámicos en los servicios que presta esta Dependencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desahogar las pruebas de las partes en los juicios en una sola audiencia para agilizar el procedimiento.</li>   <li>- Descentralizar la Oficialía de partes de este Tribunal, creando una Oficialía en cada una de las Juntas Especiales para la recepción de promociones en juicios.</li> </ul>	<p>Agilizar los procedimientos, en beneficio de las partes afectadas, logrando mayor credibilidad en las instancias jurídicas.</p>

**ACCIONES, ESTUDIOS Y PROYECTOS POR CONCLUIRSE EN EL  
MEDIANO PLAZO**

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA I SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p><u>DELEGACIONES</u></p> <p>Llevar a cabo el Programa definido para regularizar la propiedad de las viviendas construidas por el Departamento del Distrito Federal.</p>	<p>- Establecer procedimientos para otorgar titularidad al último adquirente del Inmueble.</p>	<p>Crear un procedimiento que agilice la titularidad del último adquirente de un inmueble.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA I SECRETARIA GENERAL DE PLANEACION Y EVALUACION

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>La apertura programática del Sector Departamento del Distrito Federal, requiere de actualización debido a los cambios estructurales que sufrió la dependencia y a las mismas necesidades de la población de la Ciudad de México.</p>	<p>- Modificar la apertura programática del Sector Departamento del Distrito Federal.</p>	<p>Reducir la estructura programática de 37 a 22 programas, identificando plenamente las acciones con los órganos que les darán cumplimiento y facilitando la coordinación y control de los compromisos programáticos y del ejercicio presupuestal del Sector Departamento del Distrito Federal.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA | SECRETARIA GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
Se requiere hacer más expeditos los procesos actuales para la admisión a las Unidades Hospitalarias del Departamento del Distrito Federal.	- Simplificar el proceso de admisión en las unidades hospitalarias del Departamento del Distrito Federal.	Reducir y agilizar los trámites para la oportuna atención de los demandantes.

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA | SECRETARIA GENERAL DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>La atención suficiente y oportuna para los inmuebles que forman parte del Patrimonio arquitectónico, requiere de la revisión integral de las regulaciones vigentes.</p>	<p>- Agilizar las autorizaciones para protección del Patrimonio Arquitectónico.</p>	<p>Contar con los acuerdos y disposiciones administrativas necesarias para evitar la destrucción de los bienes inmuebles, patrimonio cultural de la Ciudad de México.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA I OFICIALIA MAYOR		
ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>En los trabajos de modernización administrativa se tiene contemplada la vinculación precisa de las plazas con respecto a Dependencias y localización presupuestal, en el proceso de nómina del D.D.F.</p> <p>También está considerado en el programa de modernización de instrumentos administrativos, la adecuación del sistema de información de entradas, salidas y existencias en el almacén del D.D.F.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer el sistema de corresponsabilidad en el proceso de nómina con vinculación de plazas, puestos y funciones, según tabuladores vigentes.</li>   <li>- Establecer el sistema de información de almacenes.</li> </ul>	<p>Agilizar y modernizar el sistema de nómina haciendo corresponsables de su proceso a las Dependencias del D.D.F. Asimismo, vincular el tipo de trabajo realizado con la denominación de la plaza y el sueldo recibido.</p> <p>Poner en funcionamiento el sistema de información sobre almacenes que dé transparencia y permita satisfacer agilmente los requerimientos de información que sobre sus movimientos y existencias sean necesarios para el control y la toma de decisiones.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA   TESORERIA		
ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
En virtud del crecimiento acelerado de la población de la Capital de la República, la Tesorería del D.F. tiene vislumbrada la Simplificación general de sus actividades.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Desconcentrar funciones local y regionalmente.</li><li>- Estudiar la descentralización de operaciones de Tesorería hacia el sistema bancario.</li></ul>	Dar facilidades para que la ciudadanía cumpla con sus obligaciones tributarias ante el Departamento del Distrito Federal.

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
 DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
 PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA | COORDINACION GENERAL JURIDICA

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>El actual desarrollo urbano es problemático y complejo por sus volúmenes y características.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reformar y adiconar la Ley de Desarrollo Urbano.</li>   <li>- Elaborar un nuevo Proyecto de Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal.</li> </ul>	<p>Actualizar la Ley de Desarrollo Urbano conforme a los requerimientos de usos del suelo actuales, facilitando y agilizando la aplicación de la misma.</p> <p>Relacionar los instrumentos de registro y validación de los actos relativos a la propiedad conforme a las actuales necesidades y circunstancias sociales y económicas.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA I COORDINACION GENERAL DE TRANSPORTE		
ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p><u>AREAS CENTRALES</u> La administración de los bienes nacionales, requiere de adecuaciones normativas que agilicen su operación.</p> <p><u>SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO "METRO"</u> El proceso de proposición, autorización y asignación física de los recursos de inversión, requiere de ser simplificado.</p> <p>Los términos de la actual contratación para el arrendamiento de locales comerciales en las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo, son complejos y algunas veces requieren de aclaraciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proponer modificaciones a la Ley General de Bienes Nacionales principalmente en su Artículo 63, así como el Reglamento de la Comisión de Avalúos Bienes Nacionales, básicamente en su Artículo 2o. y 9o.</li> <li>- Agilizar el procedimiento de contratación de Obras Públicas.</li> <li>- Simplificar los procedimientos para el trámite de anticipo.</li> <li>- Simplificar los procedimientos para trámite de pago de estimaciones.</li> <li>- Agilizar el procedimiento para recepción y entrega de obra pública.</li> <li>- Simplificar el registro de contratistas ante el Sistema de Transporte Colectivo.</li> <li>- Simplificar y dar transparencia a los contratos de arrendamiento de locales.</li> </ul>	<p>Obtener el proyecto que permita optimizar y dar transparencia a la administración de los recursos, mediante la promoción y agilización de trámites ante la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.</p> <p>Disponer de los mecanismos respectivos que permitan la planeación y ejecución de los programas de inversión de manera eficiente y conforme a las necesidades.</p> <p>Dar transparencia y agilizar los procedimientos y trámites para el arrendamiento de locales en las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo.</p>

PODER EJECUTIVO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

AREA I COORDINACION GENERAL DE ABASTO Y DISTRIBUCION

ANTECEDENTE	ACTIVIDAD A REALIZAR	EFECTO
<p>Los instrumentos administrativos de que actualmente dispone el Departamento del Distrito Federal para accionar sobre el abasto y la distribución, particularmente de artículos básicos, requiere de adecuaciones para apoyar con mayor contundencia la organización de consumidores y el consumo de básicos en general.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplificar los procedimientos para autorizar centros comerciales.</li> <li>- Revisar la estructura y funcionamiento de los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, para incrementar su eficiencia y ampliar su cobertura.</li> </ul>	<p>Agilizar y simplificar los procedimientos que faciliten el acceso a los centros comerciales que expenden productos de consumo básico.</p>





## BIBLIOGRAFIA

### I. MANUSCRITOS INEDITOS.

1. Departamento del Distrito Federal, Delegación en Magdalena Contreras, Programa de Simplificación Administrativa. Análisis de la Problemática de los Servicios Proporcionados por la Delegación, México, 1983, 17 páginas.
2. Departamento del Distrito Federal, Contraloría General del D.D.F., Desburocratización: Eliminación de Regulación y de Discrecionalidad Excesivas (Apoyo a la Estrategia del Programa de Renovación Moral de la Sociedad), México, 30 de enero de 1984, 20 páginas.
3. Poder Ejecutivo Federal, Departamento del Distrito Federal, Programa de Simplificación Administrativa - Acciones Depuradas-, México, enero de 1985, 31 páginas.
4. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Coordinación General del Programa de Simplificación Administrativa, Reunión de Autoevaluación, México, Agosto 16 de 1988, 29 páginas y anexos.

### II. FUENTES IMPRESAS

1. ACUERDO que Dispone las Acciones Concretas que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Deberán Instrumentar a fin de Reducir, Agilizar y Dar Transparencia a los Procedimientos y Trámites que se Realizan ante Ellas; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984.
2. ACUERDO por el que se Establecen las Bases para la Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1989.
3. AGUILAR Villanueva, Luis F., Política y Racionalidad Administrativa, México, INAP serie V Teoría de la Administración Pública No. 3, 1982, 152 págs.
4. CARRILLO Castro, Alejandro, Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979), México, Miguel Angel Porrúa 2a. ed., 1980, Vol. II, 290 págs.
5. CARRILLO Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México: Base Metodológica, Antecedentes e

- Institucionalización del Proceso (1821-1971), México, Miguel Angel Porrúa 4a. ed., 1980, Vol. I, 233 págs.
6. CHANES Nieto, José, Uno de los Primeros Teóricos del México Independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala, México, UNAM, F.C.P y S., Centro de Investigación en Administración Pública, Cuaderno I, Serie: Histórica, 1983, 81 págs.
  7. DE ALBA, Francisco, (Coord). "Un síndrome de China" en El Desafío Mexicano, México, Editorial Océano, 1985. 223 págs.
  8. DEPARTAMENTO Del Distrito Federal, Gaceta Oficial, Cuarta época, No. 39, 1o. de marzo de 1986.
  9. DEPARTAMENTO Del Distrito Federal, Programa de Acción del Sector Departamento del Distrito Federal 1983-1985, México, CUIDAP D.D.F./DGIAEPEA, 1982, 155 págs.
  10. DEUTSCH, Karl W., Los Nervios del Gobierno. Modelos de Comunicación y Control Político, México, Paidés Studio Básica, 1985, 274 págs.
  11. DEUTSCH, Karl W., Política y Administración Pública, México, INAP 1a. ed., 1980, 112 págs.
  12. DUHALT Krauss, Miguel F., Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México. México, Asociación Mexicana de Administradores Públicos A.C., 1970, 205 págs.
  13. DUHALT Krauss, Miguel F., Los Manuales de Procedimientos Administrativos en las Oficinas Públicas, 2a. ed., México: UNAM/F.C.P. y S., 1977, 200 págs.
  14. Estrategia. Revista de Análisis Político, México, Publicaciones Sociales Mexicanas, S.A., año X, Vol. 2, No. 56, marzo-abril de 1984, 92 págs.
  15. FLORES Caballero, Romeo R., Administración y Política en la Historia de México, México, INAP, 1981, 311 págs.
  16. INSTITUTO Latinoamericano de Planeación Económica y Social, Guía para la Presentación de Proyectos, México, Siglo XXI Editores, 13a. ed., 1985, 231 págs.
  17. INSTITUTO Nacional de Administración Pública, Cómo Reformar la Administración Pública, México, CUADERNOS INAP, serie praxis No. 10, Publicación realizada con motivo del Seminario Internacional "Como Reformar la

- Administración Pública" durante la visita hecha al Presidente de la República el 4 de abril de 1978, 1978, 29 págs.
18. INSTITUTO Nacional de Administración Pública, Reforma Administrativa, Experiencias Latinoamericanas, México, INAP, 1975, 541 págs.
  19. INSTITUTO Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública, México, Ediciones INAP, Antología 1-54, 1956-1983, febrero 1983, 505 págs.
  20. INSTITUTO Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública, México, Ediciones INAP, Departamento del Distrito Federal No. 61/62 1983, 19-28 págs.
  21. JIMENEZ Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, México, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., 1975, 469 págs.
  22. KAPLAN, Marcos, Estado y Sociedad, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2a. Reimp., 1983, 223 págs.
  23. LEEMANS Arne, F., (Comp.), Cómo Reformar a la Administración Pública: México, Fondo de Cultura Económica, 1a. Reimp., 1982, 389 págs.
  24. LEY Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Dirección General de Comunicación Social, 1984, 77 págs.
  25. LEY Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, S.A. Leyes y Códigos de México, Colección Porrúa, 16a. Edición, 1986, 894 págs.
  26. MUÑOZ Amato, Pedro, Introducción a la Administración Pública: I. Teoría General, Planificación, Presupuestos, México, Fondo de Cultura Económica, 7a. Reimpresión, 1986, 260 págs. y cuadros.
  27. PICHARDO Pagaza, Ignacio, 10 años de Planificación y Administración Pública en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972, 224 págs.
  28. PODER Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, S.P.P., 1983, 430 págs.
  29. RODRIGUEZ Reyes, Alvaro, Organización. Un Enfoque Dialéctico, México, Editores Asociados Mexicanos, S.A.,

- 2a. Edición, 1982, 149 págs.
30. ROJAS, Francisco, Intervención en la Sesión de Clausura de XII Congreso Nacional de Ingenieros Civiles el 30 de septiembre de 1983; publicado en El Gobierno Apegado a al Supremo Mandato de la Ley, México, SECOGEF Discursos del Secretario No. 8, 1983, 7 págs.
  31. ROJAS, Francisco, Palabras Pronunciadas en la Reunión de Difusión sobre el Marco Jurídico y Administrativo de la Renovación Moral, en el Salón de Plenos de la FSTSE, el 10. de abril de 1984; publicado en El Servidor Público y la Renovación Moral, México, SECOGEF, Discursos del Secretario No. 11, 1984, 8 págs.
  32. ROJAS, Francisco, Palabras Pronunciadas en la Sesión-Comida con los Miembros de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación; el 7 de marzo de 1983, publicado en Solidaridad ante la Adversidad, México, SECOGEF, Discursos del Secretario No. 2, 1983, 19-23 págs.
  33. ROJAS, Francisco, Palabras Pronunciadas en la Sesión Mensual del Grupo Ciudad de México del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas el 27 de junio de 1984; publicado en Serenidad en el Diálogo con la República, México, SECOGEF, Discursos del Secretario No. 12, 1984, 15 págs.
  34. SALINAS, Alberto, La Reforma Administrativa, un Enfoque de Desarrollo Organizativo y Administrativo en el Cambio, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, 145 págs.
  35. SECRETARIA de la Contraloría General de la Federación, Programa General de Trabajo 1983, México, SECOGEF/Dirección General de Comunicación Social, 1983, 71 págs.
  36. SECRETARIA de la Contraloría General de la Federación, Renovación Moral. Simplificación Administrativa, México, SECOGEF/Dirección General de Comunicación Social, serie Reportes de la Contraloría No. 6, 1986, 329 págs. y cuadros.
  37. SECRETARIA de la Contraloría General de la Federación, Simplificación Administrativa, México, SECOGEF/Dirección General de Comunicación Social, 1984, 64 págs.
  38. SECRETARIA de la Contraloría General de la Federación, Simplificar para elevar la Productividad, Reunión de

Evaluación del Programa de Simplificación Administrativa, realizada el 11 de febrero de 1986, México, SECOGEF/Dirección General de Comunicación Social, 1986, 57 págs.

39. SECRETARIA de Programación y Presupuesto, INEGI, Resultados Preliminares. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, México, 1990, 286 págs.
40. SERRANO Magallón, Fernando, El Particular Frente a la Administración: Necesidad de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos, México, INAP 1a. ed., 1977, 219 págs.
41. SHARKANSKY, Ira, Administración Pública, México, Editores Asociados Mexicanos, S.A., 2a. Edición, 1984, 189 págs.
42. WALDO, Dwight, (comp.), Administración Pública: la Función Administrativa, los Sistemas de Organización y Otros Aspectos, México, Trillas, 1967, 530 págs.
43. WEBER, Max, El Político y el Científico, Madrid, Alianza Editorial, Sexta Edición, 1980, 235 págs.