

00422

85



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

10

**“La Modernización de la Administración
Pública en México. Estudio de caso:
análisis del Programa de Modernización de
la Administración Pública (1995-2000), en
la Procuraduría General de la República en
el periodo 1998-2000”**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,
CON ESPECIALIDAD EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
P R E S E N T A
ERNESTO SALVADOR/TAPIA AVILES**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL ANGEL MÁRQUEZ ZÁRATE



MEXICO, D.F. 2003

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Y



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos:

Agradezco a mis padres la oportunidad que me dieron de demostrarles hasta dónde se logrado llegar.

Agradezco a mi vida, el que me haya permitido aprender de ella la conciencia, conocimiento, justicia y sentido común.

A todas y cada una de las personas que han estado cerca de mi, en la adversidad y tranquilidad, siendo mis hijos los que con su inocencia y bendición, han solventado mis angustias.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a cada uno de los profesores que contribuyeron a mi formación docente con su tiempo y dedicación.

A los revisores de esta tesis que gracias a sus conocimientos y experiencia aportaron objetividad a este trabajo.

A mi asesor Lic. Miguel Angel Marquez Zarate, que con su determinación hizo posible este proyecto.

A mis compañeros Mónica, Maribel, Lauro, Jorge, Alfonso y Osvaldo, por su cooperación y amistad en los momentos difíciles.

INDICE

Introducción.

Capítulo 1 Sustento Teórico.

1.1	Conceptos de Modernización.	6
1.2	Modernización Administrativa.	11
1.3	Modernización en la Administración Pública.	15
1.3.1	Reforma del Estado y Modernización Administrativa.	17
1.3.1.1	Modernización Administrativa y Participación Social.	25

Capítulo 2 La Procuraduría General de la República.

2.1	Antecedentes Históricos.	33
2.2	Funciones y Atribuciones.	36
2.3	Marco Legal.	44
2.4	Estructura Orgánica.	55
2.4.1	Reestructuración Orgánica y Funcional.	58
2.4.2	Valores Institucionales.	61
2.4.3	Políticas.	62
2.4.4	Dirección General de Recursos Humanos.	65

Capítulo 3 Programa de Modernización de la Administración Pública PROMAP (1995-2000).

3.1	Reforma del Estado y Modernización Administrativa en México.	67
3.2	Subprograma de Participación y Atención Ciudadana.	70
3.3	Subprograma de Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.	76
3.4	Subprograma de Medición y Evaluación de la Gestión Pública.	79
3.5	Subprograma de Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.	81

Capítulo 4 El Programa de Modernización de la Administración Pública en la Dirección General de Recursos Humanos de la Procuraduría General de la República (1998-2000).

4.1	Análisis de la Aplicación del Subprograma de Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público en la Dirección General de Recursos Humanos.	86
4.1.1	Objetivos y Metas.	93
4.2.	1998.	95

4.3.	1999.	97
4.4.	2000.	102
	Conclusiones.	107
	Bibliografía.	111
	Anexos.	

Introducción

El presente trabajo es una breve descripción y consideraciones en torno al Programa de Modernización de la Administración Pública en México, que se inició a partir del año 1995 y se proyectó concluir hasta el 2000, ya que mediante dicho programa se buscó lograr mejoras en la calidad de los servicios que proporciona el gobierno mexicano, asimismo impulsar a la modernidad la administración pública que ha sido uno de los principales instrumentos del Poder Ejecutivo en nuestro país.

Sin duda hasta los años noventa la Administración Pública en México proyectaba una imagen estática y era necesario revisar cada uno de los procedimientos, manuales de organización, estructuras orgánicas e inclusive evaluar a cada uno de los servidores públicos encargados de administrar los recursos materiales, tecnológicos, humanos y financieros con los cuales contaba hasta ese entonces el gobierno mexicano, para que dicha revisión fuera relevante, se debía considerar la participación de la sociedad; tratando de que la misma se desempeñara en dicho proceso de modernización.

Uno de los objetivos de buscar la modernización en la administración pública, parte del hecho de involucrar a la misma sociedad, como un organismo de contraloría y crítica social, la cual día con día demanda servicios con calidad, transparencia y honestidad, así como una correcta aplicación de los recursos públicos. La modernización a través del tiempo ha sido definida como un cambio radical en relación con lo antiguo y tradicional, por ello y pensando en que la modernidad implica un concepto de renovación; para fines administrativos se debe delimitar como un cambio gradual y escalonado, en virtud de que se deben analizar a fondo las condiciones actuales ya que pueden encontrarse desgastadas, para determinar el cómo y porqué de cada una de las circunstancias que deberán ser objeto de cambio.

Es notable que con la modernización administrativa, se llegó a pensar en una nueva administración pública, con mayor capacidad de respuesta a la sociedad y una mayor agilidad en su desempeño, por lo que sería considerable pensar en una reforma del Estado a partir de la modernización de sus instituciones, las cuales quedarían sujetas a una permanencia, desaparición o transformación, partiendo de las necesidades prioritarias que deben atender.

Con la reforma del Estado debe pensarse en conservar momentáneamente algunas de las

actividades sustantivas del gobierno, por un lado las fuentes de recursos, posteriormente proyectar la descentralización de los procesos administrativos para dar respuesta a las necesidades de la población y no inducir la incertidumbre frente al cambio.

De igual manera, el proceso de reforma del Estado implica un nuevo papel y la construcción de nuevas políticas sociales, económicas y públicas, para reforzar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil; para establecer mayores y mejores condiciones de producción y guiar el rumbo del país con seguridad.

En algunos países la reforma del Estado ha buscado e intentado crear un régimen democrático y participativo. Pero en este caso lo fundamental es basar la reforma en sus instituciones y en la estructura a partir de la idea de Estado democrático de derecho, por lo que dichas modificaciones también deben ser constitucionales y necesarias para superar los problemas y diferencias actuales. De la misma manera, es preciso diseñar instrumentos concretos para garantizar el ejercicio y respeto de los derechos de cada uno de los ciudadanos ante la administración pública, así como su colaboración en la gestión pública.

En el marco de la iniciativa de impulsar hacia un mejor desempeño el estado, a partir del cambio de las instituciones y en específico el aparato de gobierno en México; partiendo de la creación del Programa de Modernización de la Administración Pública para los años 1995 a 2000, surge la iniciativa de enfocar este trabajo hacia el estudio del caso práctico en la Procuraduría General de la República, tomando en cuenta el Subprograma de "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público" en la Dirección General de Recursos Humanos.

Tomando como hipótesis de investigación la basada en: "El proceso de Modernización de la Administración Pública en México durante los últimos años ha dado avances sustanciales, principalmente a través de la puesta en marcha del Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000).

El desarrollo del Programa de Modernización de la Administración Pública proyectado para el período 1995 a 2000, en particular el Subprograma IV "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público", aplicado durante los años de 1998 a 2000, por la Dirección General de Recursos Humanos, dependiente de la Oficialía Mayor de la Procuraduría General de la República ha modernizado los sistemas administrativos de la institución; sin embargo es

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

necesario implementar medidas preventivas consistentes en practicar evaluaciones periódicas al personal, así como desarrollar con mayor frecuencia cursos de capacitación y actualización, de igual manera practicar periódicamente la revisión y evaluación de procedimientos administrativos existentes, con el objeto de prevenir cualquier posible mal desempeño e incumplimiento en la calidad de los servicios, con la finalidad de incrementar la "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público" en dicha Institución".

Partiendo de que la modernización de la administración pública en México ha impactado paulatinamente el desempeño de funciones atribuidas a las instituciones públicas, se han elaborado cuatro capítulos conteniendo información para conceptualizar primeramente la modernización, su origen y desarrollo, atravesando por los enfoques sociológico, funcionalista, antropológico y una pequeña perspectiva marxista, llegando al panorama de que la modernización a través del tiempo se ha denominado como el factor que sobresale para hacer notar las mejoras sociales y económicas en razón de la población, así como de la permanencia o extinción de un Estado, una característica sobresaliente de la modernización son los cambios de una sociedad a otra, de la sociedad primitiva a la actual, lo que determinó procesos distintos y específicos de modernización. En materia administrativa se ha utilizado para describir cada una de los avances de aplicación de las tecnologías y la forma de solucionar los procesos internos. La modernización administrativa en el sector público esta enfocada hacia un mejoramiento de las condiciones sociales, políticas y económicas, pensando en una reforma del Estado que involucre a una sociedad participativa, como indicador de su gestión.

Para el segundo capítulo se consideró pertinente abordar la trayectoria de la Procuraduría General de la República, desde su reconocimiento como órgano procurador de justicia hasta su composición formal y legal a partir de la Constitución de 1917, y la cual fundó su origen en el derecho español, que culminó con las atribuciones del fuero federal, su conformación hasta la actualidad como una institución del poder Ejecutivo Federal, que cuenta con facultades, políticas, marco legal, atribuciones y estructura propias encaminadas a la aplicación y difusión de las leyes del orden federal. En el caso específico y para la Dirección General de Recursos Humanos, unidad dependiente de la Oficialía Mayor de la Institución, área objetivo de estudio se describe un breve apartado con las actividades encomendadas y sus funciones más relevantes.

Un tercer capítulo y de manera general describe los principales contenidos del Programa de Modernización de la Administración Pública PROMAP 1995-2000, los subprogramas que han tenido impacto en la reforma del estado y su aplicación a la modernización administrativa en México, proceso que ha desencadenado controversia en relación con la calidad de los servicios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que proporciona el gobierno mexicano, la capacidad de solventar cada una de las necesidades del sector privado y los índices de gestión de cada una de las instituciones.

Por último en el cuarto capítulo se desarrollan los resultados de la aplicación del Programa de Modernización de la Administración Pública en la Dirección General de Recursos Humanos de la Institución, con los aspectos que implicó desde el análisis de la situación en que se encontraba cada uno de los procesos administrativos y el desempeño de cada una de las áreas y servidores públicos, los alcances, las necesidades y los resultados estadísticos obtenidos a partir de su puesta en marcha en el período 1998 al 2000.

El inicio de los programas de capacitación comenzó a partir de 1999, con la impartición de cursos en las áreas administrativa, secretarial, de servicio y desarrollo humano, así como en las entidades que fueron las ciudades sedes y su duración. Cabe señalar que no se incluyen cursos de actualización y formación del personal ministerial, pericial y policial en virtud de que dichos cursos son impartidos permanentemente por el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, como Unidad Administrativa independiente de la Dirección General de Recursos Humanos, que fue la responsable de aplicar el Programa de Modernización de la Administración Pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 1 Sustento Teórico.

1.1 Conceptos de Modernización.

Históricamente podemos decir que los primeros indicios de modernización tienen sus orígenes en Inglaterra a finales del siglo XVIII, cuando el saber científico empezaba a aplicarse a la industria y a los sistemas de comunicación, la etapa relevante fue cuando los inventos representaron pequeñas y graduales mejoras. El impacto más apreciable es cuando la modernización implicó la aplicación de la ciencia a la tecnología y después de la tecnología científica, por lo que a la sociedad dejó sentir sus efectos en la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX.

Según Carlota Sole, en su enfoque sociológico argumenta que "La modernización en su forma genérica asume entonces el papel esencial de debilitar los denominados órdenes tradicionales, preestablecidos. Asimismo en algunos sentidos la modernización en especial de las sociedades no occidentales se origina con un movimiento imperialista, llegando a considerarse como el resultado de las rivalidades y competencia entre etapas, de tal manera que se presenta una revolución ya sea científica o en una comunidad, difundiéndose elementos de vital importancia para comprender sus efectos en áreas específicas".¹

Dentro del mismo campo sociológico el término de modernización aparece por primera vez en el marco del análisis funcionalista del cambio social. En consecuencia el marco analítico en el que se ha situado generalmente el tema de la modernización implica prejuicios y juicios de valor.

La identificación de modernización con los términos evolución o desarrollo es de otra índole. Ambos conceptos son de origen biológico, organicista de influencia darwiniana, especialmente lo que respecta a evolución, la idea de pensar en el desarrollo lleva además implícito el pensar en fases, estadios de un proceso de evolución y es frecuentemente considerada como incluida bajo el concepto general de evolución. Pero lo ciertamente relevante es que la evolución y desarrollo estrechamente ligados en su origen se refieren al proceso natural que un organismo puede experimentar.

¹ Carlota Sole, *Modernización un Enfoque Sociológico*, 1ª Edición, Barcelona, Ediciones Península 1976, pag. 77.

La modernización es descrita como el proceso contemporáneo de cambio social, podría denominarse modernización en la medida en que se contraponga a una situación tradicional previa. Pero la modernización vista como cambio social, es un concepto demasiado amplio que comprende todo tipo de cambio que una sociedad puede experimentar en cada una de sus esferas (economía, política, cultural, etc.) llegando a ser como una especie de cajón de herramientas.

La concepción funcionalista de modernización debe situarse dentro del contexto del análisis funcional del cambio social, para los usuarios contemporáneos de esa corriente y seguidores de la tendencia neoevolucionista, la modernización se estudia dentro del marco analítico del evolucionismo unilineal como un proceso hacia la modernidad, según el modelo tradicional-moderno de cambio social. Se concibe además como el proceso interminable de cambio que una sociedad experimenta.

Para los autores marxistas tales como Bakunin y Kropotkin, así como en el socialismo evolutivo de Bernstein; la modernización no tuvo relevancia como un proceso específico de cambio social, sin embargo en las lecturas de Marx figura el concepto de moderno, "como atributo a los conceptos del modo de producción, la propiedad privada, la agricultura, la industria y la sociedad burguesa. Para Marx lo moderno quedó representado como algo nuevo y deseable para ser logrado, asimismo implica la ruptura con lo actual y lo preexistente, partiendo de esta conceptualización lo moderno es considerado igualmente que lo progresivo"².

Desde la perspectiva marxista puede decirse que la modernización tiene una concepción histórica; que se ubica en el materialismo histórico como un cambio social, sobre la base de la evolución de las sociedades, implicando una transición hacia una nueva sociedad en la que aparecen nuevos elementos, desconocidos hasta ese momento y progresivos para la liberación del hombre, en la cual la industrialización representa un papel fundamental para el desarrollo capitalista, con el objeto de llegar a la vía de una sociedad encaminada al socialismo. Pero esta idea no ha sido válida, en virtud de que cada país subdesarrollado debe alcanzar su propia modernización, por sus propios medios y de acuerdo con su propia dinámica y estructuras internas.

² Walter Montenegro, *Introducción a las Doctrinas Político Económicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pag. 158.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La modernización presupone la existencia de un sistema tradicional y uno moderno. Pero se llega a una dificultad del enfoque funcionalista, hablar de tradición y modernidad como categorías universales, por lo que es poco razonable generalizar sobre la modernización como si fuera un proceso homogéneo aplicable a cualquier sociedad.

Es importante hacer notar que la modernización se ha implantado en algunos casos bajo los auspicios, no sólo de determinado tipo de situaciones y etapas de la humanidad, sino también en determinados estratos sociales y de sus desempeños en las comunidades. Con frecuencia la modernización ha sido la bandera y/o envoltura para justificar las necesidades que demanda un sistema, un Estado o un determinado grupo, clase o Institución.

La modernización en su forma genérica a lo largo de los años ha representado la opción para ejemplificar un crecimiento estable, sostenido y justo en todos los sentidos para orientar la dinámica de una sociedad, enfocándose hacia todo un esquema de desarrollo social, económico y político; orientado hacia un mejor nivel de vida por encima de las necesidades básicas, incorporando para ello los avances tecnológicos.

Josep Pico señala que la modernización se encuentra relacionada con el proceso emancipador de la sociedad. **"La modernización es la transformación de la sociedad y entorno que rodea al hombre, la llegada a un mejor bienestar, una filosofía que reclama la libertad individual y el derecho a la igualdad ante la ley contra la opresión estamental. Su tarea es la de construir un mundo inteligible donde la razón institucionalice el juego de las fuerzas políticas, económicas y sociales basándose en el libre contrato entre seres iguales".**³

Una de las características de la modernización es que la realidad se percibe como un estado de flujo incesante, los conceptos que mejor pueden expresar esta fluida realidad deben ser conceptos racionales. La visión exógena de la modernidad considera a la historia moderna reciente como una conjunción de procesos y fenómenos en conflicto, en la cual las relaciones entre las unidades constituyentes adquieren una importancia suprema. Este modelo alude a la identificación de modernización con la occidentalización en el sentido de la imitación del Occidente, que es un obstáculo en el camino hacia una posible definición de modernización y la determinación que acompaña a los esquemas evolucionistas y el modelo transicional al relacionar la modernización con procesos estructurales definidos y no tan sólo con las

³ Josep Pico, *Modernidad y Postmodernidad*, Madrid, España, Editorial Alianza, 1988, pag. 13.

percepciones fluctuantes y variables de los líderes y élites. Las percepciones e ideales de éstos juegan un papel importante en el proceso por el cual la modernización se implanta en las estructuras sociales, donde la burocracia y una clase de especialistas afectan el curso de la modernización de una sociedad con relación a su situación geopolítica en la arena internacional.

El origen y desarrollo esencial de la modernización, deriva de procesos estructurales más profundos, a partir de la acción recíproca y oscilaciones de relaciones entre centros nacientes del poder y la cultura, así como de las sociedades y a partir de las varias corrientes y movimientos de pensamiento y acción que modifican estas relaciones en un mundo en el que disminuyen rápidamente las distancias.

En su uso histórico la modernización se opone a lo tradicional y en este sentido se refiere como progreso a algo cualitativamente superior, en términos de eficacia a una situación anterior.

"Para efectos administrativos la modernización ha sido el factor que se considera importante para proyectar mejoras sociales y económicas en beneficio de la población, así como de la salud del Estado, el cual debe anteponer dicho concepto para establecer soluciones viables y directas a las demandas cotidianas".⁴

Desde el punto de vista antropológico se toma la gran diversidad de las sociedades tradicionales como primer premisa para explicar un proceso de cambio social. Como resultado la modernización presentará características diferentes de una sociedad a otra, sobre la base de la existencia de puntos de partida diversos; la sociedad primitiva y la campesina determinarán procesos distintos y específicos de modernización, desde la perspectiva antropológica debe tenerse en cuenta más de un solo y único proceso de modernización.

Dentro de la antropología la modernización se define como el proceso de cambio social que tiene lugar en las sociedades de pequeña escala, antes de padecer el impacto de la tecnología, proveniente de las civilizaciones. La tecnología ha generado transformaciones profundas en la dimensión y economía desde la sociedad primitiva, por lo que se habla de una extensión de la

⁴ SECODAM, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, Talleres Gráficos, 1996, pag. 3.

urbanización, la misma apareció en los estudios antropológicos como un determinante causal del proceso de modernización y ha figurado en la condición para el cambio de valores y actitudes de la población inmigrante.

Los antropólogos sociales hablan de modernización cuando se refieren a los cambios estructurales, que brotan desde el seno del sistema social. Para Guy Hunter "los objetivos inmediatos de una sociedad modernizada, ante la explosión demográfica y consecuente exceso de mano de obra, después de la mejora en las condiciones de sanidad y otros servicios, admite que a largo plazo la riqueza es un producto de la industrialización, perdiendo importancia el proceso de urbanización que es el factor importante y decisivo de la modernización."⁵

Dentro de la concepción antropológica es importante resaltar el enfoque holístico, que "implica la idea de la sociedad como un todo constituido por partes interrelacionadas, la existencia de cada fenómeno de las instituciones, creencias y moral existente en una sociedad, se interpreta a través de las leyes que prescriben la manera en que estas partes coexisten en una sociedad."⁶

Para autores como Eisenstadt "en la esfera política la modernización se caracterizó, primero por la creciente extensión del campo territorial y especialmente por la intensificación del poder en las entidades centrales, legales, administrativas y políticas de la sociedad. Segundo, se caracterizó por la expansión constante del poder potencial a grupos más numerosos de la sociedad: en la última instancia a todos los ciudadanos adultos y su incorporación a un orden moral consensual. Tercero, las sociedades modernas son democráticas en cierto sentido, o al menos sociedades populistas. Se caracterizan por la decadencia de la legitimación tradicional de los gobernantes con respecto a los poderes ajenos a su propia sociedad (Dios, la razón) y por el establecimiento de algún tipo de responsabilidad ideológica e institucional de los gobernantes respecto de los gobernados".⁷

Finalmente el concepto antropológico de modernización se refiere a los cambios sociales contemporáneos, sujetos a factores ambientales muy diferentes y actuando con una rapidez

⁵ Guy, Hunter, *Modernizing Peasant Societies*, Nueva York, University Press, 1969, pag. 9.

⁶ Paray S. Cohen, *Modern Social Theory*, Londres, Heinemann, 1968, p. 34.

⁷ Eisenstadt, S. N., *Modernización, Movimientos de Protesta y Cambio Social*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, Unica Edición, pags. 15-16.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mucho más elevada que en periodos históricos, debido al elemento urbanístico y no en las convicciones teóricas y abstractas.

1.2 Modernización Administrativa.

El estudio de las primeras civilizaciones al Oeste de Mesopotámia y algunos escritos egipcios que datan del año 1200 antes de Cristo, indican que existía el conocimiento y el empleo de esfuerzos humanos organizados y formas de conducir los asuntos políticos. Existen también antiguas obras chinas que tratan algunos aspectos de administración e inclusive parábolas de Confucio, contienen sugerencias prácticas para una administración pública eficiente.

También cabe mencionar que en el siglo XVIII, las teorías de Montesquieu influyeron decididamente en la administración pública moderna para la división de poderes en el Estado y para la separación funcional de actividades en la empresa privada. En años más recientes, los gobiernos latinoamericanos basados en organizaciones militares han aplicado otros principios de dirección. Entre los más importantes figuran los de la milicia del siglo XIX, que daba asesoramiento e informaciones y desempeñaba funciones auxiliares y de servicio, que han llegado a ser características en las instituciones militares y públicas.

"La modernización administrativa encuentra sus orígenes a partir de la revolución industrial, iniciada a principios del siglo XIX debido a la invención de tecnologías, dicho acontecimiento se ha reconocido como una revolución tanto técnica como de carácter social, generando así cambios trascendentales en la administración tales como, problemas laborales, coordinación de trabajos, dispersión de la propiedad y los controles".⁸

Las tendencias de modernización de la administración, se pueden clasificar en dos grupos; por un lado la importancia que se le concede a las relaciones humanas y por el otro las innovaciones en las tecnologías, los avances en la ciencia y la tecnología que han motivado los cambios trascendentales en el enfoque y/o resolución que enfrenta la administración.

"A partir de los años treinta se despertó la conciencia de la importancia del elemento humano en la administración, asimismo se le consideró parte esencial en la productividad, para las condiciones de trabajo y métodos adecuados. A partir de los años cuarenta se mejoró la calidad y comprensión de las disciplinas administrativas, sobre todo en los países industrializados,

⁸ Petit Dutailis, *La Administración Medieval en Inglaterra y Francia*, México, INAP, Revista de A. P., No. 48, 1981, pag. 280.

nuevas técnicas y nuevos enfoques han traído como consecuencia elevar la eficiencia en la administración, no obstante, en la actualidad los adelantos de la tecnología y los conflictos sociales han requerido la instrumentación de nuevas metodologías que han sido consideradas como estratégicas y prioritarias basándose en un criterio de eficiencia, eficacia y productividad, la modernización en la administración no puede percibirse como una forma lineal ni como un trazo recto, sino que se han marcado diferentes rumbos, en el mayor de los casos presupone un proyecto de estado nación desarrollado en todos los aspectos, y más evidente en el impacto social, así como en el fortalecimiento del gobierno en las actividades de mayor relevancia conducidas con eficiencia y calidad".⁹

Tal vez ninguna influencia ha sido tan grande en la administración moderna, que el conocimiento de la naturaleza humana y la importancia que tiene en la dirección de las instituciones. Sin embargo, actualmente, solamente un escaso número de funcionarios públicos se percató del alcance que posee la labor administrativa a hacer eficiente la cooperación de los individuos.

Los cambios acelerados motivados por los adelantos de la ciencia y la tecnología, han tenido un impacto relevante en la administración tanto de empresas como de las instituciones públicas, implica que cada entidad debe estar alerta con el fin de modificar y mejorar constantemente sus productos, servicios, su organización interna y estudiar nuevos enfoques a los problemas, así como la actitud de los recursos humanos. Los cambios en una organización no son fáciles de realizar, por lo tanto el administrador debe estar consciente de que siempre habrá resistencias a los cambios. La importancia de modernizar la administración y la comprensión del método científico que debe ser aceptado como "el método de estudio sistemático que incluye las técnicas de observación, reglas para el razonamiento y la predicción, ideas sobre la experimentación planificada y los modos de comunicar los resultados experimentales y teóricos"¹⁰, ya que la estructura de las organizaciones e instituciones han sido delineadas en tal forma que los puestos y tareas asignados en algunos casos no han favorecido al individuo para desarrollar la máxima creatividad, iniciativa e inteligencia.

A partir de la revolución industrial se originaron cambios trascendentales en los procesos

⁹ SECODAM, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, Talleres Gráficos, 1996, pag. 20.

¹⁰ "Método científico", *Enciclopedia Microsoft, Encarta 1999*, 1993-1998, Microsoft Corporation, Reservados todos los derechos.

administrativos, asimismo se agregaron los problemas laborales, la coordinación de trabajos, la dispersión de la propiedad y los controles gubernamentales. Con las obras de Taylor y Fayol que son complementarias, se aplicaron los métodos científicos a los problemas de administración, Taylor en el aspecto operativo y de abajo hacia arriba en los niveles de autoridad en tanto que Fayol concentró sus investigaciones en la alta dirección procediendo hacia abajo.

Las nuevas tendencias de la administración se enfocan a la importancia que se concede a las relaciones humanas en la administración moderna y a los avances en la ciencia y en la tecnología, que han motivado los cambios trascendentales en el enfoque y resolución de los problemas que afrontan los administradores.

Entre las aportaciones hechas a la administración, relacionadas con el aspecto humano en las instituciones, se encuentran los estudios hechos por Peter Drucker, señalando que "la importancia de la administración por objetivos ha creado condiciones tales para que los miembros de una organización puedan lograr sus metas de los objetivos generales, partiendo de lo esencial para lograr el éxito en las actividades administrativas".¹¹

Uno de los más importantes enfoques que en la actualidad se utilizan en la administración dentro de la función de planeación; es la introducción de procedimientos basados en la lógica y metodología de las ciencias físico-matemáticas. Una de las aportaciones es la conocida como investigación de operaciones, en la cual el uso de símbolos matemáticos y variables, así como sus relaciones, permiten llegar a soluciones óptimas en diversos problemas administrativos que se presentan. Dichas técnicas, así como otros métodos cuantitativos, tienen la ventaja de cuantificar un problema y sus diversas alternativas, por ejemplo el PERT (Program Evaluation and Review Technique) que se utiliza en la solución de problemas relacionados con la programación. Su empleo en las construcciones o en la planeación de trabajos en donde intervienen acontecimientos y eventos.

La introducción de los procesamientos electrónicos de datos en las instituciones de gran volumen de operaciones, no ha suplido al administrador en la toma de decisiones. Son ayudas inestimables, pero siempre en última instancia, se encuentra el hombre que habrá de resolver y tomar decisiones a partir de la información que se le proporciona.

¹¹ Peter F. Drucker, *La Gerencia de Empresas*, Edit. Sudamericana, 1963, pag. 77.

Se puede concluir que a pesar de que los avances de la tecnología y de la ciencia se han introducido en el ejercicio de la administración, los mismos no han podido ejercerse en la aplicación de relaciones humanas adecuadas y en la toma de decisiones. Aunque un gran número de ideas se han desarrollado en estos últimos años, la tendencia hacia la elaboración de una teoría general de la administración, se han observado mayores perspectivas en los campos de la economía, en lo social y aspectos técnicos. Principalmente en lo que se refiere a la tecnología, se ha llegado a importantes avances, de tal manera que es necesario examinar nuevamente algunos conceptos básicos de administración, en vista de los nuevos instrumentos y técnicas que se han descubierto para el manejo de las organizaciones, sobre todo en áreas de planeación, en los campos de las comunicaciones y en la computación, estos adelantos en la tecnología son claros y directamente aplicables a las instituciones públicas y empresas privadas.

"Es posible afirmar que la administración y concretamente el proceso administrativo es un cuerpo identificable de conocimientos en continuo desarrollo basado en el estudio, en la experiencia e investigación, así como en la enseñanza y práctica de sus doctrinas. Por otra parte, los administradores han venido a constituir una función de liderato en la civilización del siglo XX, especialmente actuando como catalizadores que hacen posible el desarrollo económico y social. Esta función única en la sociedad moderna requiere de la necesidad de establecer estándares profesionales, que harán a los administradores responsables ante la misma sociedad del uso de sus recursos".¹²

Algunos de los elementos para determinar el grado de modernización administrativa en una nación, puede ser a partir de su sistema de justicia, la presencia y estructura de las fuerzas armadas, del funcionamiento de su gobierno y la capacidad hacendaria.

La modernización administrativa debe considerar: los servicios que son responsabilidad del Gobierno. La mejora radical de los procesos realizados por las dependencias. En esta mejora se deben utilizar diferentes herramientas como son los programas, enfocados a perfeccionar tanto los servicios como los procesos, de acuerdo a prioridades definidas con base a las necesidades y requerimientos de la población. El desarrollo del programa de modernización debe estar sujeto a evaluaciones continuas a fin de garantizar que se alcancen los objetivos definidos, principalmente fundamentados en la opinión de los usuarios. La modernización

¹² Wilburg Jiménez Castro, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, FCE, 1963, pag. 39.

administrativa es una estrategia esencial para alcanzar el desarrollo. Una administración moderna es accesible y funcional, es un factor importante para coadyuvar al incremento de la productividad y la eficiencia de las instituciones y empresas.

1.3 Modernización en la Administración Pública.

"Durante los últimos años de la década de los años 60 y los primeros de los 70 apareció una corriente que pensaba en una nueva administración pública, la época se había caracterizado por una profunda inquietud social y protestas de todo tipo contra las instituciones establecidas y la autoridad tradicional.. Virtualmente ningún sector de la sociedad se mantuvo aparte de los movimientos por los derechos civiles, la crisis urbana, la modernización de la iglesia y los desórdenes sociales, por lo que los administradores se sentían moralmente obligados a oponerse a las injusticias y se vieron en la necesidad de eliminar la neutralidad administrativa y asumir una actitud comprometida en la promoción de mejores servicios para las personas en el ámbito social, económico y político. Por estos principios la administración pública debe apoyar y servir de base al desarrollo de mejores condiciones de vida para las minorías afectadas".¹³

Durante el período posconductista, que se ubica a mitad de los años 70., algunos autores llegaron a hablar de la nueva revolución en las ciencias políticas, por lo que la administración pública se encaminó al futuro, siendo la esencia más importante que la técnica y evitando los excesos técnicos, asimismo los intelectuales tuvieron la obligación de promover los valores de justicia y el compromiso de romper las barreras del silencio tanto de forma individual como a través de sus asociaciones profesionales.

Para la década de los años 80, el interés por las técnicas resurgió en la administración pública. Aparecieron entonces las subespecialidades de lo que en términos amplios se denominaría ingeniería de la dirección, basándose en un muestreo y análisis de la distribución del trabajo y análisis de las inversiones. Por otro lado la técnica conocida como investigación de operaciones, menos reciente y compuesta por procedimientos cuantitativos, como la programación lineal, se encuentra estrechamente relacionada con dichas subespecialidades.

Una característica de la modernización de la administración pública es el fortalecimiento de su autonomía de gestión a partir del establecimiento y programación de; políticas de acción, prioridades, estrategias, objetivos, controles y la evaluación de resultados a través de los indicadores de gestión, que muestran su desempeño, eficiencia y eficacia, para verificar un estricto cumplimiento a las leyes y normas.

¹³ David Colmenares Páramo, *La Administración Pública y la Correspondencia Ciudadana*, México, SECOGEF/SEDESOL, 1992, pag. 135.

"La modernización en la Administración Pública se ha implementado como la opción para lograr el mayor número de objetivos, alcanzar una transformación del modo de vida, recurriendo a distintas disciplinas profesionales, las cuales representan uno de los mayores sustentos, en virtud de que los cambios requieren enfrentarse con imaginación, voluntad, creatividad, innovación, planeación y orden, pensando en la reforma del Estado y su fortalecimiento a partir de un cambio estructural. De igual manera el pensamiento va encaminado a la obtención de una Administración Pública que cumpla con las necesidades partiendo de una estricta disciplina presupuestal en la que los recursos económicos sean ejercidos con equilibrio y selectividad, una Administración que sea ágil, racional, eficiente y que vaya más allá de las necesidades de la sociedad, cumpliendo cada uno de los planes y estrategias".¹⁴

Quando lo que se intenta hacer es más que buscar una redefinición de las estructuras y funciones que tienen a su cargo los diversos órganos de la administración pública, se debe recurrir a una revisión por parte de la sociedad civil, ello implicaría hablar de reformas del Estado y no simplemente de reformas administrativas.

"En algunos casos las reformas o modificaciones en la administración pública son necesarias siempre y cuando sean utilizadas para adaptar las estructuras de las dependencias e instituciones del poder Ejecutivo a los fenómenos que implica el crecimiento y necesidades de la población, asimismo al avance de la tecnología que utiliza la sociedad civil."¹⁵

Un ejemplo de ello son los procesos en los que diversas unidades administrativas centrales o federales delegan una autoridad desconcentrada territorialmente o descentralizada por función, llegando a una redistribución de funciones, atribuciones, facultades y recursos, pasando de simples reformas a transformaciones institucionales administrativas. Cuestiones como la desigualdad de los poderes públicos, el excesivo rezago de la gestión pública y lo obsoleto de los sistemas de control, son dimensiones institucionales que es necesario abordar para prevenir prácticas perjudiciales. Si bien durante la última década se han producido notables avances en los países que han implementado la modernización con el objeto de reformar el Estado, es necesario profundizar los esfuerzos al interior de la administración pública y considerar el conjunto de dispositivos de control existentes, partiendo de la perspectiva de readecuarlos y generar un sistema consistente en la prevención, control y evaluación de dicha administración.

¹⁴ Gilberto Jiménez, *Modernización e Identidades Sociales*, México, UNAM, 1994, pag. 57.

¹⁵ *Idem*, pag. 67.

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

1.3.1 Reforma del Estado y Modernización Administrativa.

Para conceptualizar al Estado en una de sus formas simples se puede describir como "la denominación que reciben las entidades políticas soberanas sobre un determinado territorio, su conjunto de organizaciones de gobierno, población y su extensión territorial.

La característica distintiva del Estado moderno es la soberanía, reconocida tanto dentro del propio Estado como por parte de los demás estados, de que su autoridad gubernativa es suprema. En los estados federales, este principio se ve modificado en el sentido de que ciertos derechos y autoridades de las entidades federadas, como los *länder* en Alemania, los estados en Estados Unidos, Venezuela, Brasil o México, no son delegados por un gobierno federal central, sino que se derivan de una constitución. El gobierno federal, sin embargo, está reconocido como soberano a escala internacional, por lo que las constituciones suelen delegar todos los derechos de actuación externa a la autoridad central."¹⁶

En la actualidad los estados del tercer mundo y entre los que se encuentran los latinoamericanos, han sido considerados como deficientes, en los cuales su escaso crecimiento no les ha permitido alcanzar un desarrollo interno y a nivel internacional, por el contrario presentan deficiencias en su capacidad de gestión, causadas por la absorción de organismos, funciones y procesos ajenos a su carácter esencial, por tal motivo es que para los gobiernos surge la necesidad de transformar al Estado, en su mayoría a partir de una reducción drástica del tamaño, la reducción del gasto público, la supresión de organismos y la privatización acelerada, para crear así un Estado mínimo, pero este proceso no garantiza grandes avances. El asunto realmente es que el Estado adquiera una mayor capacidad de respuesta a las nuevas demandas y sea eficaz en su desempeño, partiendo de políticas económicas, sociales y nacionales, así como una Administración Pública que ofrezca sustancialmente una mejor capacidad de gestión.

Omar Guerrero refiere que " se deberá tener una nueva visión de la Administración Pública, que ofrezca un panorama caracterizado por la optimización del gasto público, una articulación sustantiva del aparato estatal con la reivindicación de la imagen del funcionario público, desenvolvimiento de las capacidades de gerencia pública, transformación estructural de las empresas públicas y desarrollo de la capacidad de ejecución de programas

¹⁶ "Estado", *Enciclopedia Microsoft Encarta* 1999, Op. Cit.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con base en lo anterior y partiendo de las posibles transformaciones estructurales al interior de un Estado, se puede decir que es el primer paso para perseguir una reforma del Estado, en busca de un desarrollo integral de los sectores público y privado, por lo que si se logran mejores condiciones de bienestar estamos hablando de un cambio radical de lo antiguo a lo moderno, dichas condiciones de mejoras no pueden ser logradas sin pensar en que se debe modernizar la Administración Pública, que utilice la planeación, la eficacia y sea eficiente ante las nuevas demandas, llegando al punto de que entre más moderno es un Estado, más desarrollo político tiene. Cabe señalar que uno de los progresos de la modernización es la diferenciación estructural.

En algunos de los casos en que se ha querido aplicar la modernización al proceso de reforma del Estado se ha proyectado que debe proporcionar servicios a la población, de tal forma que sea visible un mayor desempeño referente a su actuación genérica y demuestre un acercamiento con la sociedad. El sentido de esta transformación apunta a construir un sector público que responda a una sociedad muy distinta a la original, el nuevo contexto requiere del Estado una relación previsor y proactiva en materia de desarrollo económico, que asegure la seguridad y la incorporación de la ciudadanía a los procesos públicos. Asimismo, debe permitir optimizar las posibilidades que ofrece la revolución tecnológica en cuanto a la información y comunicaciones se refiere.

Un proyecto para modernizar y reformar el Estado debe basarse en la voluntad presidencial de ajustar la estructura del aparato público a los requerimientos que la sociedad y la economía demandan, así como enfrentar los problemas de una gestión pública que no da plena cuenta de las exigencias ciudadanas, del desarrollo económico y de los desafíos de la globalización.

El retraso institucional de los Estados del tercer mundo, así como el alto costo de la vida política, el debilitamiento de los conceptos de legalidad y autoridad, la marginación social resultante de sistemas democráticos insuficientemente desarrollados, etc. han contribuido a facilitar las condiciones para un estancamiento en el interior de los gobiernos tercermundistas.

¹⁷ Omar Guerrero, *El Estado en la era de la Modernización*, México, Edt. Plaza y Valdés, 2ª edición, 1993, pag. 87.

La cuestión a resolver es de qué manera se vuelven a diseñar los dispositivos de atención de los ciudadanos frente a las contingencias que los afectan y cuál es el papel del Estado en guiar dicha transformación, especialmente respecto de aquellos ciudadanos que con mayor rigor sufren la incertidumbre de la crisis, de la lejanía de la justicia, de las deficiencias de la atención de salud, etc. El cómo el Estado se hace cargo de las desigualdades existentes en cuanto a la distribución social de la seguridad, todo ello es un desafío principal para cualquier gobierno.

Lo relevante es cuando se lleva a cabo la delimitación del papel del Estado, que se encuentra inmerso en el centralismo del mercado, como principal distribuidor de recursos en la atención de la sociedad. El consenso existente en este plano implica atribuir al aparato público un papel distinto en el plano económico, fundamentalmente regulador y de resguardo de los equilibrios sociales de los que el sector privado no se hace cargo.

"El nuevo papel del Estado debe hacerse cargo únicamente de las actividades sustantivas, por un lado el mercado como asignador privilegiado de recursos, descentralización de los procesos políticos y culturales, desprotección de gruesos sectores de la población e incertidumbre frente al cambio. Al mismo tiempo, el proceso de replanteamiento de este nuevo papel y de construcción de nuevas políticas públicas debe considerar un tipo de vínculo distinto entre el Estado y la sociedad civil; tratando de articular un proceso deliberado de producción conjunta para entender y direccionar la reforma del Estado, su reestructura y su accionar."¹⁸

Los gobiernos han asumido la necesidad de introducir readecuaciones a la institucionalidad estatal, entendiendo que no basta con mejorar el desempeño del sector público, sino que se requiere producir transformaciones estructurales de la administración pública. Una vez producidas las reformas liberalizadoras de las economías, se señala por estos gobiernos y los organismos multilaterales, es necesario dar un salto y avanzar hacia la reforma institucional, en que se incluyen los procesos de cambios en los sectores de educación, justicia, finanzas públicas y toda la administración.

"Una vez que se ha tomado conciencia acerca de la necesidad de reformar el Estado, surge la pregunta acerca de qué tipo de Estado se pretende construir e identificar a partir de la modernización de los procesos administrativos, tomando en cuenta las cualidades básicas que le otorgan esta nueva fisonomía. Para abordar este planteamiento hay que hacer a un lado las

¹⁸ Jorge Alonso, *El Nuevo Estado Mexicano*, Tomo II, México, Edit. Nueva Imagen, 1994, pag. 183.

políticas conservadoras que marcan el debate sobre la reforma estatal, el tema no puede reducirse, como se hace con frecuencia, a la mera cuestión del tamaño del sector público. Los pilares de definición de estas cualidades tienen que ver con el papel del Estado frente a los problemas de la economía y de la sociedad, a la manera en que se relacionan Estado y sociedad civil, y a la capacidad de gestión efectiva del Gobierno para cumplir con un desempeño que los ciudadanos estimen conveniente que cumpla. En algunos casos es necesario enfrentar, además, el conjunto de temas de institucionalidad democrática que son necesarios, para dotar de calidad política y legitimidad al Estado. De lo que se trata es de poder realizar las transformaciones indispensables para que el Estado sea verdaderamente democrático en derecho, capaz de alcanzar, en conjunto con los ciudadanos y el sector privado, el desarrollo económico y social".¹⁹

Para diseñar el cambio y la reforma del Estado, hay distinciones que es conveniente tener presentes para precisar las conexiones entre el Estado y las dimensiones de la vida social, económica y política.

Según María Elena Vázquez Nava, "el reformar el Estado implica en otros dos ámbitos, la atención de los ciudadanos con los beneficios del desarrollo y de la participación en espacios de decisión, asimismo implica una dimensión territorial ineludible; de allí que en este plano necesariamente se requiere avanzar fuertemente en el fortalecimiento de la institucionalidad estatal y central; de igual manera, las experiencias internacionales indican que la calidad del servicio proporcionada por el Estado a sus ciudadanos en carácter de usuarios, mejora notablemente si se tienen en cuenta sus intereses y opiniones. Incorporar 'cotidianamente' la participación de los ciudadanos a la gestión pública tiene un doble valor, pues significa, a la par del mejoramiento de dicha gestión, la legitimación del ejercicio de sus derechos ante la institucionalidad".²⁰

De igual manera Vázquez Nava plantea que "a través de los años se han identificado un conjunto de principios que orientan la reforma del Estado y que dan cuenta de los desafíos antes descritos. Dichos principios constituyen el punto de partida desde el cual se han trazado las iniciativas para establecer una verdadera Reforma y Modernización del Estado entre los que comprende:

¹⁹ Alejandro Carrillo Castro, *La Modernización Administrativa en México*, México, Edit. Porrúa, 1980, pag. 85.

²⁰ María Elena Vázquez Nava, *Contraloría Social y Reforma del Estado*, México, SECOGEF/SEDESOL, 1992, pag. 12.

- Generación de un Estado verdaderamente democrático y participativo. La reforma institucional se estructurará a partir de la idea de Estado democrático de derecho, por lo que se deben abordar las modificaciones constitucionales necesarias para superar los obstáculos y dificultades existentes. Asimismo, deben diseñarse mecanismos concretos para asegurar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante la administración pública, así como su participación en la gestión pública.
- Diseñar un Estado transparente. La naturaleza del nuevo Estado es tributaria de la profundización de la democracia, uno de cuyos elementos claves es la transparencia de la actividad estatal como la base para la prevención de la corrupción del sector público y como condición necesaria para obtener mayores niveles de participación ciudadana.
- Un Estado unitario descentralizado. La reforma debe fortalecer la regionalización y la descentralización de las decisiones, para lograr una adecuada articulación entre el nivel nacional, estatal y central.
- Un Estado que se haga cargo de las desigualdades. El proceso de cambios debe lograr un Estado que se haga responsable y desahogue las desigualdades sociales y territoriales, así como los factores de desintegración social, tanto en materia económica como una forma de hacer llegar a toda la población los beneficios del desarrollo, como en los distintos ámbitos culturales, asegurando la igualdad de oportunidades al conjunto de la ciudadanía.
- Generación de un Estado fuerte. Que sea adecuado a las características del desarrollo actual y futuro del país, pudiendo en ciertos casos reducirse el tamaño del aparato burocrático, como en otros ámbitos podrá fortalecerse y crecer de acuerdo a las necesidades. Lo importante es que las instituciones del gobierno sean una función de los requerimientos sociales y económicos que se prevean, y no una imagen predeterminada de un gobierno pequeño o grande.
- Generación de un desarrollo sustentable para el país. Un lugar central en ello ocuparán las nuevas tecnologías de la información que acerquen los servicios a los ciudadanos y ciudadanas.

- En la generación de un Estado regulador se debe avanzar desde un estado productor de bienes y servicios a uno que fortalezca su capacidad reguladora, normativa y fiscalizadora".²¹

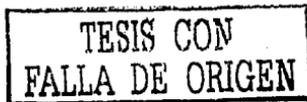
La reforma del Estado debe hacerse a partir de un gran consenso nacional, entre los diversos sectores políticos, sociales y empresariales, en torno a las propuestas que se levanten. Dada la envergadura de la misión encomendada y la enorme importancia de las materias sobre las que trata la reforma, es necesario definir las políticas de Estado, que trasciendan en el gobierno de turno.

La mayoría de los gobiernos en algunas ocasiones fijan en sus objetivos para la reforma y modernización del Estado, el generar en el periodo de gestión que se tiene previsto, un Estado de servicio a los ciudadanos, debiendo contar para ello con una estructura flexible y con una gestión eficiente, participativa y transparente. La reforma del Estado debe incluir las reformas democráticas a su Constitución, sin embargo dicha tarea no ha tenido importancia puesto que se piensa en un atentado contra los derechos constitucionales de su población.

Para realizar la reforma del Estado se debe plantear el diseño e intervención. Efectuándose una revisión de cada institución existente, su marco de atribuciones y funciones, desde una óptica objetiva, para levantar desde ahí las propuestas específicas para cada uno de los ámbitos en que se desempeñan dichas instituciones.

Las cuestiones que tienen que ver con alcanzar la gestión óptima resaltan como materias centrales, las relativas a tecnologías de información y comunicación y cómo ellas se ponen al servicio de un Estado próximo y útil a la ciudadanía; entre las principales se pueden citar; la participación de los ciudadanos en la gestión de los servicios; la transparencia y conciencia en el proceder público y la generación de una nueva visión de la gestión pública. Asimismo, la necesidad de contar con un sistema de formación en la gestión pública y en políticas de relaciones con los funcionarios, esto permite formar otro de los ejes estructurales para la reforma del Estado.

²¹ María Elena Vázquez Nava, *Op. Cit.*, pag. 15.



Partiendo de la propuesta de revisar el funcionamiento de las instituciones gubernamentales y su desempeño institucional, descentralización, modernización de la gestión, gobierno electrónico, participación ciudadana en la gestión y transparencia, se puede decir que los aspectos más importantes para evaluar sus acciones son:

- a) El verificar y evaluar la organización del aparato del Estado, partiendo de la perspectiva y haciendo la comparación con una estructura estatal moderna y flexible, cuyo tamaño sea adecuado a los requerimientos presentes y futuros, procurando contar con un sistema que permita a los Gobiernos sucesivos rediseñar y reorganizar el aparato administrativo, frente a los desafíos que en su momento deban enfrentar. Para ello es vital evaluar con un sistema constitucional que permita al Presidente reorganizar el sector público de acuerdo a las necesidades que se manifiesten, reduciendo, de esta manera, el dramatismo que tienen los procesos de transformaciones institucionales, todos sujetos a la aprobación de normas legales, proceso que hace perder, generalmente, la oportunidad en que las iniciativas de cambio se plantean.

- b) En la revisión institucional a nivel central se deben formular propuestas de sistema institucional partiendo de un gobierno flexible. Simultáneamente, se retomará el sistema de coordinación central del Gobierno, buscando avanzar en un diseño a partir de las funciones que ejercen cada una de las instituciones.

En este mismo contexto, también es necesario formular una propuesta relativa a los dispositivos y procedimientos de control existentes, de tal manera que se pueda contar con un desempeño que asegure eficiencia, eficacia, honradez y legalidad, con el propósito de volver a articular las funciones que ejercen los órganos de control y evaluación interna, de modo que los mecanismos de control sobre la actividad de la administración pública, junto con el necesario rigor y acuciosidad, no constituyan una traba para alcanzar una gestión ágil y eficiente.

A lo largo de los años la descentralización ha sido una de las alternativas para rediseñar la estructura de las instituciones y la cuestión de cómo contar con un Estado que siendo unitario, distribuye atribuciones y poder desde su centro hacia el resto del territorio y niveles jerárquicos inferiores.

La motivación para llevar a cabo una descentralización, surge de la elaboración de un plan de

modernización nacional, partiendo del desarrollo de instancias de reflexión y coordinación entre los órganos estatales y las instancias del gobierno central, procurando hacer consistentes las acciones de restructuración institucional de los niveles centrales de servicios con las unidades estatales de cada una de las instituciones.

Según Joaquín Gómez Morfín "la reactivación de la modernización en la gestión requiere de nuevos parámetros en la perspectiva de la transformación de las empresas e instituciones públicas. Estas coordinadas necesitan de nuevos conocimientos para generar un nuevo modelo de gestión, cuyo eje es la propia especialización de las actividades, reubicando las aportaciones que las técnicas y herramientas de gestión provenientes del sector privado pueden trasladarse al sector público y viceversa. Al mismo tiempo, es necesario avanzar en la provisión de herramientas legales idóneas para esta tarea."²²

Tal como se ha percibido a lo largo de los años, el desarrollo de tecnologías de información en la gestión pública tiene un lugar especial. El punto crucial en esta materia es dotar de las herramientas tecnológicas necesarias para que el servicio público eleve de manera nunca antes vista su eficiencia y su eficacia. Dada la trascendencia y envergadura del desafío de incorporar nuevas tecnologías del sector privado al sector público, las acciones que en esta materia se han realizado obtuvieron diferentes resultados, tomando en cuenta las iniciativas de modernización de la gestión pública, las cuales variaron en su aplicación y en el conjunto de las administraciones y no sólo donde se produjeron reformas estructurales.

Para citar un ejemplo de la incorporación de tecnologías del sector privado al sector público, en materia de recursos humanos, Joaquín Gómez Morfín, describe que "dentro de este ámbito se busca lograr un desarrollo integral de los trabajadores. Esto se debe traducir en el mejoramiento de la calidad de trabajo de los servidores públicos, un aumento de las proyecciones de carrera para los trabajadores al servicio del Estado y un cambio profesional en la administración pública, orientando a sus trabajadores hacia una actitud proactiva, especialmente en lo referente a la calidad del servicio que el Estado entrega a la población. En primer término, proponer una iniciativa a los trabajadores en general, con el objeto de mejorar las condiciones de la carrera civil, vinculándola a conceptos de productividad y competitividad, es decir, centrada en el mérito y no sólo en la antigüedad; a ello es necesario agregar la flexibilidad necesaria en la gestión de recursos humanos, como una manera de asegurar un desempeño

²² Joaquín Gómez Morfín, *La Administración Moderna y los Sistemas de Información*, México, Edit. Diana, 1981, pags. 179, 180.

óptimo de cada trabajador".²³

"Se debe retomar una política dirigida a los funcionarios públicos, que apunta a fortalecer la función directiva en el gobierno, procurando contar con servidores públicos profesionales, orientados a objetivos, a la eficiencia interna, gestión participativa y a la excelencia en el servicio de atención a la ciudadanía. Considerando sustantivamente los procedimientos de selección, de evaluación y remuneraciones de los servidores públicos. Asimismo, conjuntando esfuerzos entre las instituciones gubernamentales, para acelerar la gestión pública, en la perspectiva de que las capacitaciones sean un requisito básico de los antecedentes de quienes ejerzan funciones de conducción en el Estado; y por otra parte se asegurará que los servidores públicos estén en constante proceso de aprendizaje para que logren mantener y actualizar sus competencias técnicas de gestión en sus funciones encomendadas. Por último, se deben desarrollar iniciativas de intervención organizacional apuntando a medir y mejorar el ambiente de los servicios públicos".²⁴

La calidad del servicio pone al usuario en el centro del desarrollo de los servicios públicos. Busca orientar la gestión pública hacia los ciudadanos, aumentar la calidad de los servicios y prestaciones que proporciona el gobierno. Por lo que para ello se tienen que considerar aspectos como:

Los manuales de procedimientos referentes a los trámites, en los que se entiende por trámite, al proceso específico de vinculación del ciudadano y otros que deban interactuar con el gobierno, sean con relación a las prestaciones y servicios que éste ofrece, en el cumplimiento de las obligaciones que les impone. Este proceso busca fundamentalmente mejorar y facilitar los procesos de vinculación de las personas con las instituciones del Estado, tanto en el ámbito de los servicios que ofrece como en cuanto a las diversas obligaciones que impone a la sociedad. Las principales reformas de trabajo deben estar encausadas hacia los procedimientos administrativos y sus regulaciones existentes en este ámbito, donde las iniciativas más importantes son la tramitación de un proyecto de ley sobre cada procedimiento administrativo, de orden general, y la ley sobre trámites y derecho administrativo.

La gestión de servicios debe coadyuvar con instrumentos para orientar el desarrollo futuro de

²³ *Ibidem*, pag. 185.

²⁴ SECODAM, *Op. Cit.*, pag.56.

las instituciones públicas, asegurando la coherencia con los objetivos programáticos del gobierno. Adicionalmente, este desarrollo se deberá realizar asegurando incrementos constantes en la calidad institucional y los respectivos mecanismos de control y ajuste del desarrollo organizacional. Calendarizando y programando los resultados, buscando establecer un sistema de presupuestación para los servicios sobre la base de los resultados esperados y obtenidos. Esto permite estructurar programas de desarrollo institucional de mediano y largo plazo. El cambio en el modelo de presupuestación de los servicios debe ir acompañado de estrategias de cambio en la cultura organizacional, de tal manera que facilite la adopción de nuevas perspectivas.

El perfeccionamiento de instrumentos y técnicas de gestión para la administración moderna de servicios, puede hacer posible el desarrollo de nuevos instrumentos de gestión que permitan el monitoreo y ajuste de los niveles de desempeño de los servidores. La idea es diseñar un sistema de coordinación de instrumentos de gestión, así como un sistema de control de la gestión integral del gobierno basado en la supervisión, auditoría y contraloría social.

La participación ciudadana en la gestión permite desarrollar la toma de decisiones en los distintos niveles de la administración pública, aún antes que esta participación esté sancionada por ley e incorporada a lo ordinario de la gestión del Estado. Una primera cuestión a resolver es producir una conceptualización compartida acerca de los principios y fundamentos de la participación ciudadana. Simultáneamente debe levantarse un censo del conjunto de procesos de participación que actualmente se desarrollan desde el sector público, como una manera de poder contar con el curso de situación en dicho asunto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3.1.1 Modernización Administrativa y Participación Social.

Anteriormente dentro de las sociedades civiles se tomaban las decisiones importantes, asimismo todos los integrantes opinaban, para establecer un acuerdo. Por lo que cuando dichas organizaciones crecieron excesivamente, algunos propusieron crear consejos representativos de la totalidad del grupo social para facilitar la toma oportuna de las decisiones que a todos concierne. En épocas de conflictos civiles o bélicos con otros grupos, las decisiones colectivas se encomendaban a un sólo individuo para darles agilidad y hacerlas oportunas.

Cuando el poder de la sociedad en su conjunto (la soberanía) quedó concentrado por la vía de la representación jurídica en un pequeño grupo o en un solo individuo, surgió el problema de cómo controlar las acciones para mantenerlas dentro de las normas establecidas por la colectividad. De esta manera surgieron diversos métodos y formas de control para la autoridad delegada en los funcionarios públicos. Con la división de poderes o funciones de gobierno en diversos órganos (ejecutivo, legislativo o judicial) se buscó que uno o más poderes controlaran o equilibraran a los restantes. Hasta que finalmente en nuestros días, la sociedad civil vuelve a ser la parte que reclama para sí el derecho de controlar colectivamente la conducta pública de los funcionarios en los que ésta ha delegado su representación política.

"De la misma manera en que la administración del sector público se ha ido tomando cada vez más compleja, los mecanismos para el control de los servidores públicos que tienen a su cargo la autoridad y responsabilidad han incrementado su complejidad. De cada una de las formas de organización, familia, clan; han surgido otras como la Nación o Pueblo. Cuando estas formas de organización social resultaron insuficientes para enfrentar los problemas de los habitantes de las primeras grandes ciudades (pólis entre los griegos y civitas para los romanos), surgieron las diferentes formas de organización "política" o "civil" que registra la historia escrita de la humanidad; esto es desde hace cinco mil años hasta la fecha".²⁵

Las ciudades-estado originales tenían ya como su unidad básica al "ciudadano" y a las distintas "agrupaciones de ciudadanos" como la parroquia o el demos, el condado, el municipio, el estado "nacional" o "multinacional" y finalmente las confederaciones, federaciones y uniones de estados como las que existen actualmente en varias partes del mundo.

²⁵ Carl Heyel, *Enciclopedia de Gestión y Administración de Empresas*, 3ª. Ed., Barcelona, Grijalvo, 1986, pag. 9.

Los Estados se han organizado de muy diversas maneras en distintas regiones del mundo. Algunas de las "Constituciones Políticas" o fórmulas de organización que pueden adoptar las ciudades-estado o polis fueron analizadas por Aristóteles en su obra "El Contrato Social". Estas pueden ser, entre otras, las de una monarquía, tiranía, oligarquía, democracia, aristocracia, plutocracia, imperio, república unitaria o federal, o bien las de una federación, confederación o unión de repúblicas o estados, sólo por mencionar algunas.

Derivado de lo anterior, la historia registra igualmente distintas formas de ejercer las funciones de gobierno. Las legislativas, que son responsabilidad de un parlamento o asamblea, a una junta de notables o a un congreso bicameral, como en el caso del gobierno federal en México (una cámara de diputados y una cámara de senadores).

"El cameralismo como forma de organización tiene sus antecedentes como la organización administrativa del Estado absolutista, donde se establecía un proyecto de progreso integral del Estado, donde originalmente la rutina de las oficinas en las cuales los empleados de gobierno, principalmente de los departamentos fiscales, hacían su trabajo; en sentido amplio, constituyó los procedimientos gubernamentales sistematizados, cuya aplicación se efectuaba en las oficinas administrativas".²⁸

Por su parte las funciones ejecutivas se han encargado a un monarca, a un tirano, a un dictador, a un primer ministro, a un presidente, aunque en algunas ocasiones se han encomendado a dos cónsules, a un triunvirato o troika, o a un consejo o junta, bien sea de notables o militares, Las funciones judiciales se han encargado también a distintos tipos de organizaciones que varían de Estado a Estado y de época a época.

De igual manera, los sistemas de control de la función gubernamental han ido evolucionando con el tiempo en los distintos estados y circunstancias históricas. En México, las funciones de control de la Administración Pública por el propio Poder Ejecutivo, en ocasiones se han ejercido en forma independiente, ubicadas en un departamento administrativo autónomo o en una secretaría de Estado. De forma semejante, las funciones de control de la administración pública federal, asignadas al órgano legislativo, han tenido en México diversas modalidades a lo largo

²⁸ Omar Guerrero, *El Proceso de Construcción Histórica de la Ciencia de la Administración*, México, Edit. Harla, 1986, pag. 5.

del tiempo y lo mismo puede decirse de las funciones de control de legalidad y constitucionalidad encargadas al órgano o poder judicial del nivel federal.

En la actualidad, al igual que ocurre en otros países, han empezado a surgir en México formas de control de la administración pública en las que participa de muy variada manera la propia ciudadanía. Esta participación de la sociedad civil no se ha limitado sólo a la procuración de justicia o a la administración de los recursos públicos, sino a la toma de las decisiones políticas o de autoridad, que anteriormente correspondían de manera exclusiva a los funcionarios electos o a los que fueron designados directamente por las autoridades.

Cuando la concentración de poder en un sólo individuo o grupo se ha llegado a considerar excesiva o inconveniente por la colectividad política, se ha buscado su disminución o incluso su control más efectivo por parte de los poderes legislativo y judicial, así como de la colectividad. La percepción del exceso de poder, en alguno de los órganos del nivel federal de gobierno (generalmente el Ejecutivo) frente a los correspondientes al ámbito estatal o municipal, o bien del Poder Ejecutivo en relación con los otros dos (el Legislativo y el Judicial) parece presentarse en distintos países en la actualidad.

Del planteamiento anterior se derivan los diversos intentos que se han planteado para corregir en distintos estados los excesos o defectos de las diferentes formas de organización gubernamental que existen actualmente.

De esta manera se habla de la reforma del Estado o modernización de la administración pública, algunos autores se refieren a la reinención del gobierno, como en años anteriores se hablaba en México de reformas o reestructuraciones de la administración pública.

Cuando lo que intentaba realizarse va más allá de la mera redefinición de la estructura y funciones que tienen a su cargo los diversos órganos de la administración pública y en dicho ejercicio se incluye la revisión del grado de participación que en dichas funciones se otorga a la sociedad civil, también es válido decir que se habla de reformas del Estado, más que de reformas administrativas.

Las reformas o modificaciones de la administración pública son necesarias para adecuar la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estructura y funciones de los órganos gubernamentales (generalmente las del Poder Ejecutivo) a los fenómenos que trae consigo el crecimiento sostenido de la población, así como la constante aparición de nuevas tecnologías que la investigación científica va poniendo a disposición de la sociedad en su conjunto.

Una visión de ello son las distintas formas de la delegación de autoridad que han realizado diversas administraciones centrales o federales en órganos desconcentrados territorialmente o bien en organismos o entidades descentralizadas por función. A este proceso ha contribuido también la sucesiva aparición del correo, el telégrafo, el teléfono, la radiofonía, la televisión, las comunicaciones vía satélite, la telemática y el fax, asimismo los avances de los medios de transporte terrestres, marítimos y aéreos que han ocurrido en los últimos tiempos.

"Cuando la redistribución de funciones no se limita a las distintas unidades de una Secretaría de Estado o a la de varias entre sí, sino que se refiere a una redistribución de facultades y recursos entre las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales que cuentan con una personalidad jurídica y un patrimonio propios, en el caso de México se incluye a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos e incluso se puede abarcar la redistribución de atribuciones y recursos entre los niveles federal, estatal y municipal de gobierno, se debería hablar más que de simples reformas administrativas, de transformaciones de tipo macroadministrativo".²⁷

Como anteriormente se ha mencionado cuando los cambios o reformas involucran la revisión de la participación de la sociedad civil en las funciones de gobierno se puede decir que se está en presencia, más que de reformas micro o macroadministrativas, de verdaderas reformas del Estado. Este tipo de cambios o reestructuraciones se suelen presentar de manera bastante espaciada o excepcional dentro del desarrollo histórico de los estados modernos, debido a las importantes repercusiones de índole político, económico y social que suelen traer implícitas. Mientras que las modernizaciones o reformas microadministrativas por lo regular se realizan de forma casi permanente dentro de los periodos de cada administración (que pueden durar cuatro, cinco, seis u ocho años, dependiendo del país que se trate), las reformas macroadministrativas se suelen programar, por lo general, al inicio de cada periodo administrativo, e inclusive es normal que lleguen a pasar dos o más periodos de gobierno sin que se lleguen a implementar.

²⁷ Jorge Alonso, *Op. Cit.*, pag. 187.

"Por otro lado las reformas del Estado se suelen proponer de manera más espaciada que las reformas macroadministrativas. Un ejemplo de ello es que en México durante el siglo pasado sólo se han llevado a cabo dos reformas de este tipo. La primera en sus inicios (1910-1917) y la segunda casi al momento de su final (1988-1994). En los últimos diez años México protagonizó un proceso de reformas del Estado, cuyas dimensiones corresponden en sus efectos a las transformaciones que, vía la Constitución de 1917, se buscó implantar después de la caída del gobierno de Porfirio Díaz y que institucionalizaron la ideología de la primera revolución social del siglo XX".²⁸

Cabe señalar que en los últimos veinte años, han coexistido a la vez y en varios países diversos tipos de reformas, que incluyen la del Estado, así como diversas reestructuraciones macro y microadministrativas. Cada tipo de reforma tiene su propósito y características propias. Cada una puede darse de manera independiente a las demás, o en su caso es que una reforma macroadministrativa desencadene toda una serie de reformas de tipo microadministrativo y que una reforma del Estado involucre normalmente importantes modificaciones tanto de tipo macro como microadministrativo.

La excesiva centralización de las decisiones gubernamentales en un país, se debe a la tradición política y administrativa que a través de los años haya llevado a la práctica. Entre los países de América Latina se han adoptado constituciones políticas de tipo federal después de su independencia, han hecho el intento de convertirse cada vez más en un verdadero Estado descentralizado territorialmente, como lo son Canadá y los Estados Unidos, países que surgieron de la unión de estados o provincias que tuvieron previamente una tradición de autonomía política y administrativa. Estos diversos intentos han recibido denominaciones tales como descentralización de la Administración Pública, fortalecimiento del federalismo y fortalecimiento municipal. Asimismo se piensa que el movimiento centrífugo de la administración federal con respecto a la estatal y a la municipal aún no ha llegado a su fin, sin embargo el proceso centripeto continúa todavía vigente en formas de gobierno como Canadá y los Estados Unidos, donde la gran autonomía de las provincias o estados con respecto al nivel federal del gobierno les impide, según algunos, actuar con la congruencia requerida hoy en día frente a otros estados más centralizados o congruentes en su acción global.

Por ello se suele decir que para la descentralización político-administrativa no existe una sola fórmula o modelo aplicable a todo tiempo y país. En el caso de países altamente centralizados lo que se requiere es activar la descentralización. En cambio en los Estados muy

²⁸ Alejandro Carrillo Castro, *Op. Cit.* Pag. 90.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

descentralizados, lo que se requiere es fortalecer su unidad o coherencia operativa. Cada país y cada época o circunstancia plantean requerimientos diferentes que no admiten fórmulas únicas o patrones mecánicos derivados de una especie de moda política o administrativa del momento. Estas descentralizaciones suelen ser más perjudiciales que positivas para la fortaleza tanto de un individuo como de un Estado o conjunto de Estados. Cada país y circunstancia histórica específica requieren de un diagnóstico específico y un volumen individualizado de descentralización o centralización político administrativa, según sea la índole de su problemática particular.

*Lo mismo ocurre con las reformas macroadministrativas que se vuelven necesarias también de tiempo en tiempo. Aproximadamente hace veinte años, en México para la atención de los diversos proyectos y acciones gubernamentales, se acudía a la creación de una secretaría de Estado que de un Departamento Administrativo autónomo. También se recurría al establecimiento de una Fundación o de un Instituto como los que existen en la Administración Pública francesa y española o bien una Comisión, como las que operan en la administración norteamericana. También se hizo frecuente la creación de diversos fideicomisos públicos, o se establecieron empresas estatales nacionalizadas o de participación estatal mayoritaria o minoritaria e inclusive empresas cooperativas del Estado como los Talleres Gráficos de la Nación".²⁹

Los programas de simplificación administrativa como medio de control para las instituciones gubernamentales deben implicar la devolución de responsabilidades y aún la supervisión de la gestión pública a la propia ciudadanía en su conjunto, con el principal propósito de que a través de las medidas orientadas a la desconcentración y descentralización de la gestión pública; a la desreglamentación administrativa; se agilicen los trámites; y se modernicen integralmente los servicios públicos.

La sociedad civil exige cada día más que las acciones del gobierno puedan ser evaluadas o controladas en términos no sólo de eficacia, sino también de eficiencia, congruencia y legalidad. La evaluación o control de las tareas públicas sólo es posible cuando se cuenta con una lista o rol de verificación contra la cual se pueda cotejar lo hecho por el administrador público en un periodo determinado. De este ejercicio de comparación se deriva el término control.

²⁹ Carl Heyel, *Op. Cit.*, pag. 11.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La eficacia es una medida de efectividad o cumplimiento de un objetivo específico de gobierno, un ejemplo de ello es la defensa permanente de la integridad del territorio. Eso se tiene que lograr, sobre todo en el caso de una invasión externa al costo que sea necesario. No se justificaría que se buscaran ahorros o eficiencias económicas en el cumplimiento de esta responsabilidad si con ello se pusiera en riesgo la eficacia del propósito. El buscar un justificante resulta inaceptable.

"Sin embargo existen casos extremos en los cuales la eficacia debe buscarse sin que el costo o la eficiencia en el uso de los recursos públicos constituya un aspecto relevante. La evaluación de la eficiencia o racionalidad en el uso de los recursos públicos constituye una forma importante de control de la conducta administrativa de un gobierno. Si la ineficacia constituye una falla en la administración pública, la ineficiencia y el desperdicio (uso irracional) de los recursos públicos son considerados como defectos que deben ser controlados y corregidos, imponiendo sanciones a quienes incurran en esas prácticas".³⁰

Conviene citar que no sólo el uso ineficiente de los recursos públicos suele constituir una disfunción o defecto de las administraciones públicas actuales. También lo es la descoordinación, la duplicación y aún la contradicción de acciones que suelen existir cuando se carece de un plan que otorgue congruencia a la Administración Pública en su conjunto. Un ejemplo de esto son los programas de pavimentación de calles en los cuales posteriormente será necesario introducir cableados telefónicos.

Las incongruencias en las acciones gubernamentales se han buscado corregir mediante la planeación adecuada de las actividades de los gobiernos. Para ello algunos países han desarrollado sistemas de planeación, que buscan coordinar y dar coherencia operativa a todas las acciones de gobierno. En esta tarea se vuelve cada vez más importante la participación de la propia sociedad civil, para garantizar que las acciones públicas no sólo sean coherentes sino también necesarias o prioritarias en opinión de la propia ciudadanía y no constituyan voluntades de la autoridad en turno. La participación de la ciudadanía y de los organismos que representan al sector privado, deben ser consideradas para la integración y desempeño de los programas de desarrollo de cada Estado. Por ello el consenso comunitario sobre la oportunidad y conveniencia de una acción o proyecto público determinado se ha convertido en uno de los factores más importantes de la planeación gubernamental.

³⁰ Valentín H. Yáñez C., *Las Remuneraciones a los Servidores Públicos en México*, México, UNAM, 1986, pag. 131.

"Otra forma de evaluar la acción de la Administración Pública radica en la verificación de las facultades legales que debe tener la autoridad responsable de efectuar una acción administrativa de tipo específico. El control de la legalidad de las acciones administrativas suele ejercerse en varios niveles. Un ciudadano puede exigir la revisión de un acto o decisión por la cual se sienta afectado indebidamente ante el superior jerárquico del funcionario que lo pretenda realizar o haya realizado, también puede hacerlo ante los órganos responsables de supervisar el funcionamiento del gobierno, a través de diferentes mecanismos de atención directa que se deben poner a disposición de la ciudadanía".³¹

Deben existir organismos reguladores que controlen la eficacia, eficiencia, congruencia, racionalidad y legalidad de las acciones realizadas por el gobierno. En algunos países se han constituido comisiones, pero un ciudadano también puede acudir a los órganos que componen el poder Judicial y a sus representantes para que promuevan las modificaciones legales que se lleguen a estimar como convenientes y necesarias.

Todos estos organismos de control, persiguen como propósito fundamental otorgar credibilidad y transparencia a la acción gubernamental. Se busca generar la confianza de la ciudadanía en torno a las acciones que realiza el gobierno en su nombre y beneficio. Es la propia sociedad civil la que cada día demanda con más insistencia estar en condiciones de conocer con exactitud y claridad cuales son las responsabilidades del servidor público y cuáles son sus derechos y obligaciones frente a las acciones de los servidores públicos, para así poder ejercer a conciencia la parte del control que le corresponde en la búsqueda de un sistema participativo y descentralizado.

En consecuencia, la transparencia y la accesibilidad a la información relativa al funcionamiento de la Administración Pública son condiciones cada vez más demandadas por la ciudadanía para poder participar más efectivamente en el control compartido de la gestión pública, como hasta ahora lo había establecido la ideología democrática y el sistema legal que rige a cada Estado.

La opción no se presenta entre la modernización o no modernización de la Administración Pública, la misma se produce a medida que aumenta la población y sus demandas ante el

³¹ David Colmenares Páramo, *Op. Cit.*, pag. 134.

sistema de gobierno, así como en la medida en que la tecnología vaya poniendo a disposición del mercado medios más eficaces y eficientes de llevar a cabo las tareas administrativas tanto públicas como privadas y también en tanto se vayan mostrando avances en la facilitación y transparencia de la atención del gobierno a la sociedad.

"La modernización administrativa para ser completa debe incluir la mayor participación social. Y dependiendo de la mayor o menor incidencia de esta última en los procesos de modernización o reformas administrativas dependerá la credibilidad, transparencia y legitimidad que la ciudadanía perciba en una administración pública creada para su servicio, una de cuyas evaluaciones o controles colectivos más importantes radican en hacer efectiva la capacidad de elegir periódicamente a los propios gobernantes por medio del voto directo y secreto".³²

Sin embargo los ciudadanos deben aprender a hacer uso de su derecho a ejercer el control colectivo de la Administración Pública, no sólo cada vez que se les convoca a depositar su voto electoral. Esto es necesario y muy importante, pero no resulta suficiente para la época actual. La ciudadanía debe aprender a ejercer su derecho al control permanente de las acciones del gobierno y de la Administración Pública en las distintas formas y modalidades que las propias leyes han establecido para propiciar y garantizar la participación social en los diversos procesos de modernización y control de la Administración Pública, para que la sociedad civil controle a los servidores públicos.

³² Javier Moreno Padilla, *Comentarios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ed. Trillas, 1988, pag. 48.

Capítulo 2 La Procuraduría General de la República.

2.1 Antecedentes Históricos.

"La impartición de la justicia tiene su origen en el Ministerio Público que fundó su origen en el Derecho Español, que previa la existencia de funcionarios denominados fiscales, éstos estaban encargados de promover la justicia y perseguir a los delincuentes. Durante la administración de la época colonial los fiscales formaban parte de las Reales Audiencias, de acuerdo con las leyes del 5 de octubre de 1626 y del 9 de octubre de 1812. Los fiscales subsistieron en las constituciones de Apatzingán de 1814 y en la Federal de 1824 fueron incluidos en la organización del Poder Judicial; la primera señalaba dos fiscales, uno para lo penal y otro para lo civil, como partes del Supremo Tribunal de Justicia y la segunda era integrada por un fiscal a la Corte Suprema de Justicia, y los promotores fiscales a los tribunales de Circuito, de igual manera la Ley de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito de 22 de mayo de 1824, adscribió un promotor fiscal en cada Juzgado de Distrito".³³

Desde el siglo XIX las leyes constitucionales determinaron que la Corte Suprema de Justicia estaría formada por once ministros y un fiscal inamovible en el cargo, salvo la remoción por enjuiciamiento ante el Congreso General, Las Bases Orgánicas de 1843, sólo hicieron referencia al fiscal como miembro de la Corte Suprema. La Ley Lares de 1853, además del fiscal menciona por primera vez y constitucionalmente, el cargo de Procurador General de la Nación con rango similar al de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, movable a voluntad del Ejecutivo Federal, con funciones para intervenir en defensa de los intereses nacionales. La Ley sobre Administración de Justicia, expedida por el Presidente Juan Alvarez en 1855, implementó a los fiscales integrantes de la Suprema Corte.

En la Ley Lares expedida el 16 de diciembre de 1853, se instruye la organización del Ministerio Público como dependiente del Poder Ejecutivo. El fiscal debía ser oído siempre que hubiere duda y obscuridad sobre el sentido de la ley. El Procurador General de la Nación representaba los intereses del Gobierno. Claramente se detalla que es el encargado de defender o cuidar los intereses nacionales en los siguientes casos: en los negocios que se sigan ante la autoridad judicial, en los contenciosos administrativos, en los asuntos de expropiación, así como en todos

³³ Victor H. Benitez Treviño, *Filosofía y Práxis de la Procuración de Justicia*, México, Edit. Porrúa, 1994, pags. 100-105.

los que tenga interés la hacienda pública o se afecte su jurisdicción especial, y en todos los demás que prescriban las leyes.

El 23 de noviembre de 1855 el presidente don Juan Alvarez expidió una ley en la que se ampliaba la intervención de los procuradores o promotores fiscales a la Justicia Federal. Al año siguiente, siendo presidente Ignacio Comonfort, se promulgó el Decreto del 5 de marzo de 1856 que se conoce con el nombre de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

"En la Constitución de 1857 se incorporó la existencia del Fiscal y la del Procurador General en el Poder Judicial. Finalmente, en el texto constitucional definitivo, en su Título III relativo a la división de poderes, en la Sección III dedicada al Poder Judicial, se declara que la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta por once ministros propietarios, cuatro supenumerarios, un fiscal y un Procurador General (Artículo 91). De nueva cuenta se equipara jerárquicamente a los ministros, al Fiscal y también al Procurador General, estableciendo como requisitos para poder ser electo en cualquiera de estos cargos, los siguientes:

Comprobar una instrucción en la disciplina del Derecho a juicio de los electores; ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano (por nacimiento) en ejercicio de sus derechos (Artículo 93). La duración de todos estos cargos se limita a seis años (Artículo 92). Se permitía la renuncia sólo por causas graves, calificada como tal por el Congreso ante quien debía presentarse o, en los recesos de éste, ante la diputación permanente (Artículo 95). El 29 de julio de 1862 se dicta el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, en donde se determinan como funciones del Procurador General, las de intervenir en todos los negocios que siendo ventilados en la Corte, implicarán algún interés de la Hacienda Pública. En este mismo ordenamiento se declara que el fiscal de la Corte debía ser oído en todos los asuntos, en materia penal o de responsabilidad, en conflictos de jurisdicción y competencia de los tribunales y en consulta sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo considerase conveniente".³⁴

El reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expedido en 1862 por el presidente Benito Juárez, estableció que el ministro fiscal fuera "oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en todos los negocios que fueran de interés a la jurisdicción o competencia de los tribunales, en las consultas sobre duda de la ley y siempre que él lo

³⁴ Instituto Nacional de Ciencias Penales, *100 Años de la Procuraduría General de la República, México, 1992*, pag. 27-30.

solicitar a o el tribunal lo estimara oportuno, además señaló que el Procurador General tendría intervención en todos los negocios que se interesara la Hacienda Pública o de responsabilidad de sus empleados o agentes y en los que, por los mismos motivos, se interesaran los fondos de los establecimientos públicos".

La Ley de Secretarías de Estado expedida por Venustiano Carranza incluyó al Ministerio Público Federal dentro de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. En las reformas de mayo de 1900, a los Artículos 91 y 96, contenidos en la Constitución de 1857, se separó al Ministerio Público Federal y al Procurador General de la República, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, empleándose por primera vez el término Ministerio Público. La primera Ley Orgánica del Ministerio Público Federal se expidió en diciembre de 1908.

"La Constitución de 1917 estableció la autonomía de dicha dependencia bajo la dirección del Procurador General de la República. En agosto de 1919 se expidió la segunda ley orgánica; una tercera se publicó en agosto de 1934 y una cuarta en enero de 1942 y la actual expedida el 10 de noviembre de 1955, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 del mismo mes y año".³⁵

³⁵ *Idem.*, pag. 33-36.

2.2 Funciones y Atribuciones

La Procuraduría General de la República es una Institución del Poder Ejecutivo Federal que integra y organiza al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares (policía Investigadora y peritos) y que está presidida por el Procurador General de la República.

El objetivo de la institución es lograr la mayor eficacia y eficiencia en la procuración de justicia federal, en la representación jurídica del Gobierno Federal y en todos y cada uno de los asuntos que le competen a la Procuraduría General de la República, vigilando en todo momento la observancia de la constitucionalidad y legalidad.

De acuerdo con las normas que la rigen, los funcionarios de la Procuraduría General de la República se encargan principalmente, entre muchas otras funciones, de investigar y perseguir los delitos del orden federal y de representar a la Federación en todos aquellos asuntos en que ésta sea parte.

"Como un antecedente se ha presentado la adopción del modelo francés de Ministerio Público que no fue un exabrupto, sino un proceso que duró más de medio siglo, comenzando con la Ley Lares del 16 de diciembre de 1853, prosiguiendo con la Ley Miranda del 29 de diciembre de 1858; posteriormente con la Ley Juárez de Jurados fechada el 15 de junio de 1869, la Ley Transitoria de 1871, el Código de Procedimientos Penales de 1880, así como el de 1894; y contando con el interregno del Segundo "Imperio" en que estuvo en vigor en México el Código de Instrucción Criminal francés".³⁶

"Desde 1897 existía un solo cuerpo legal, denominado Código de Procedimientos Federales, en el cual se comprendían todos los aspectos orgánicos y procedimientos de la justicia federal. Por ello, después de la reforma constitucional de 1900 antes descrita, fue necesario modificar el Código mencionado. Así fue como el 18 de septiembre de 1900 se presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por parte del Ejecutivo Federal, una iniciativa de reforma al Código de Procedimientos Federales, para adecuarlo al nuevo texto de los Artículos 91 y 96 de la Constitución Federal. Después de satisfacer los trámites legislativos pertinentes, el

³⁶ Ignacio Carrillo Prieto, *Derecho y Política en la Historia de México*, Procuraduría General de la República, México, UNAM, 1996, pag. 73-78.

Presidente de la República, por Decreto del 3 de octubre del mismo año, promulgó las reformas y adiciones al citado Código, con lo cual culminaba la reforma judicial de 1900 y se creaba la Procuraduría General de la República. El día 12 de octubre de 1900 fue designado primer Procurador General de la República el licenciado Rafael Rebollar. Rindió su protesta al día siguiente, habiendo iniciado sus funciones como tal el miércoles 14 del mismo mes de octubre. De acuerdo con ese Código, los requisitos para ser Procurador General de la República eran: ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, ser mayor de 30 años, abogado, y no pertenecer al Estado eclesiástico. Como señalaba la Constitución, era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República".³⁷

Aparte del Procurador, había tres agentes del Ministerio Público federal adscritos a la Procuraduría, junto con los adscritos a los juzgados de distrito y tribunales de circuito. Para ser agente del Ministerio Público federal se requería ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años y abogado; al igual que el Procurador, eran nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. Aparte de estos agentes, se contaba con empleados subalternos de la Procuraduría. De acuerdo con el Artículo 65 del Código de Procedimientos Federales, en ese entonces correspondía al Procurador General de la República:

- ✓ Demandar, contestar demandas o pedir, en los asuntos que la Suprema Corte conocía desde la primera instancia (controversia entre un Estado y otro y en las que la Federación fuera parte).
- ✓ Formular el llamado "pedimento", por sí mismo o por medio del agente que designara entre los que estaban adscritos:
 1. En los juicios de amparo en revisión lo que correspondía resolver siempre al Pleno de la Suprema Corte.
 2. En las controversias determinadas en el artículo 100 de la Constitución Política de la República, cuando llegaran al conocimiento de la Suprema Corte.
 3. En los recursos de ocasión.
- ✓ Cumplir las instrucciones que recibiera del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia; solicitarlas cuando estimara lo necesario, y darlas en igual caso a los agentes.

³⁷ Gustavo Casasola S. *La Procuración de Justicia en México 1900-1992*, México, INAH, 1992, pags. 20-25.

- Alegar ante la Suprema Corte en los juicios de amparo, cuando recibiera instrucciones del Ejecutivo.
- Informar al Ejecutivo, de los asuntos en que interviniera el Ministerio Público.
- Recabar de las oficinas públicas los informes o documentos necesarios para el ejercicio de sus funciones.
- Dar cuenta a la Secretaría de Justicia de las faltas cometidas por los agentes, y proponer a la misma Secretaría las medidas conducentes a la unidad y eficacia de la acción del Ministerio Público.
- Visitar por sí mismo o por medio del agente que designara, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito cuando así lo acordara la Suprema Corte, promoviendo lo que correspondiera conforme a derecho.
- Ejercitar un grado de acción penal.
- Pedir que se hiciera efectiva la responsabilidad con que incurrieran, en los procesos concluidos por sentencia ejecutoria y que pasaran a revisión a la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, sus respectivos secretarios y los agentes del Ministerio Público.
- Examinar los informes de los agentes e imponerles correcciones disciplinarias.

Por otra parte, a los agentes del Ministerio Público Federal de esa época les correspondían los siguientes asuntos:

- Demandar, contestar demandas o pedir en los asuntos de la competencia del tribunal o juzgado a que estuviesen adscritos.
- Ejercitar acción penal.
- Sujetarse a las instrucciones que recibieran del Procurador General de la República, y pedirle las que estimaran necesarias para el despacho de determinados asuntos.
- Interponer y proseguir en tiempo y forma los recursos que procedieran. Dar al Procurador General un informe mensual de todos los asuntos que conocieran, expresando el estado que guardaban e indicando las dificultades que presentaban para su despacho.
- Concurrir a las visitas de cárcel que practicaran los tribunales o juzgados a que estuviesen adscritos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Manifestar al Procurador General los motivos y excusas que tenían para intervenir en determinado negocio.
- Ejercer las demás funciones que les atribuían las leyes.

"Dentro de las atribuciones y deberes del Procurador de la República, destacaban por su importancia los siguientes aspectos:

- Cuidar que la justicia federal fuera administrada pronta y exactamente, promoviendo lo que fuera conducente.
- Demandar y contestar las demandas, así como formular los pedimentos procedentes en los negocios en que debía intervenir ante la Suprema Corte de Justicia.
- Promover por sí mismo o por medio del auxiliar que designara en los negocios civiles y penales de la competencia de los tribunales federales.
- Cumplir las instrucciones que recibiera del Ejecutivo a través de las Secretarías de Estado.
- Cuando en concepto del Procurador de la República las instrucciones emitidas por los señores ministros no estuviesen apagadas a derecho, él debía hacer las observaciones convenientes por escrito, sin perjuicio de llevar adelante todas las gestiones oportunas a fin de que no se perjudicaran los derechos e intereses de la Federación. Si el Ejecutivo insistía en su parecer, el Procurador tenía la obligación de ejecutar fielmente o mandar a que las ejecutara el agente al cual se las había transmitido.
- Alegar en los juicios de amparo, ante la Suprema Corte, por sí mismo o por medio de sus agentes, en los casos que hubiese estimado necesario.
- Cuidar de que los funcionarios del Ministerio Público desempeñasen con exactitud los deberes de su empleo, y proponer a la Secretaría de Justicia las medidas necesarias para la mejor disciplina de la unidad y eficacia de su acción.
- Mandar oportunamente propuestas al Ejecutivo, para que se cubrieran las faltas absolutas o temporales de los agentes del Ministerio Público.
- Imponer las correcciones disciplinarias a los agentes y empleados del Ministerio Público por las faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, y dar cuenta al Ejecutivo de aquellos que ameriten la separación del cargo".³⁸

³⁸ Instituto Nacional de Ciencias Penales, *Op. Cit.*, pag. 35-40.

Funciones Asignadas al Procurador General de la República y al Ministerio Público Federal en la Actualidad.

Las funciones que el Procurador General de la República realiza en la actualidad en forma personal son:

1. Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concierne a las actividades del Ministerio Público de la Federación.
2. Intervenir en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.
3. Formular pedimentos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con amparos que por su interés o trascendencia lo ameriten.
4. Proponer proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas. Asimismo, someter a consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de Reglamento de la Ley Orgánica de la Institución y sus reformas.
5. Proponer medidas para el mejoramiento de la procuración e impartición de justicia.
6. Presentar propuestas de instrumentos internacionales sobre colaboración de asistencia jurídica o policial competencia de la Institución.
7. Intervenir en la integración y participar en la instancia superior de Coordinación el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
8. Participar en la Conferencia de Procuración de Justicia; y demás previstas por disposiciones aplicables.

"Las funciones que corresponde desempeñar al Procurador General de la República por sí o por conducto de los Agentes del Ministerio Público de la Federación son:

1. La investigación y persecución de los delitos del orden federal, con el auxilio de la policía investigadora y de los peritos (solicitud de órdenes de aprehensión, búsqueda de pruebas y pedir la aplicación de sanciones).
2. Promover que la administración (procuración e impartición) de justicia sea pronta y expédita, interviniendo ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3. Intervenir en los casos de diplomáticos y cónsules federales.
4. Ser parte en todos los juicios de amparo. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia. Asimismo, velar por el respeto a los derechos humanos en la esfera de su competencia.
5. Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
6. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
7. Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución.
8. Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración.
9. Conciliar con las autoridades competentes de las autoridades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y las demás que las leyes determinen".³⁹

La Procuraduría General de la República integra la consejería jurídica del Gobierno y otras funciones que la Constitución encarga directamente al Procurador General de la República quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Asimismo la Procuraduría General de la República cuenta con una Comisión Interna de Administración, Programación, información, documentación y de coordinación para la participación ciudadana.

"Los Artículos 21 y 102 Constitucionales, precisan el funcionamiento otorgado a la Procuraduría General de la República, para el debido cumplimiento de su función como órgano regulador de la administración de justicia, entre sus facultades se encuentran las de:

- La imposición de penas conforme a la autoridad judicial.
- La persecución de los delitos federales que competen al Ministerio Público Federal y a la policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad inmediata de Ministerio Público Federal.
- La aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

³⁹ Procuraduría General de la República, *Instructivo del Procurador General de la República por el que se determina el actuar de los A.M.P.F.*, México, 1993, pags. 16-18.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- El Poder Ejecutivo será el encargado de nombrar y remover a los Ministerios Públicos de la Federación, los cuales deberán estar presididos por un Procurador General.
- El Procurador General de la República intervendrá directamente en las controversias que se desarrollen entre dos o más Estados de la unión, entre un Estado y la Federación y entre los poderes de un mismo Estado.
- El Procurador General de la República será el consejero jurídico del gobierno".⁴⁰

"De manera esquemática se puede decir que la Procuraduría General de la República tiene las siguientes atribuciones fundamentales:

1) Vigilancia de la Constitucionalidad y Legalidad.

Esta función se relaciona con la defensa de la pureza de la Constitución y con la vigilancia y mantenimiento de las libertades individuales, haciendo respetar el Estado de derecho en que vivimos, para que se cumplan cabalmente y se actúe debidamente en la impartición de la justicia.

2) Promoción de la Justicia.

La promoción de la justicia se refiere, básicamente a su pronta, expédita y debida procuración e impartición, con base en los Artículos 17 y 102 Constitucionales, por lo cual la Procuraduría General de la República debe estar pendiente de que la justicia se aplique en forma rápida pues si no, deja de ser justicia, asimismo proponer al Presidente de la República reformas a las leyes y medidas concretas para que esto sea posible.

3) Atención de los asuntos jurídicos del gobierno federal.

La Procuraduría General de la República tiene dos funciones muy importantes. Representar a la federación en los asuntos en que ésta sea parte o tenga interés jurídico y ser consejero jurídico del gobierno.

⁴⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ferrera, pags. 25, 28.

La primera de estas atribuciones se realiza a través del Ministerio Público Federal, quien es el abogado de la federación y defiende ante los tribunales los intereses de ésta. La segunda, está reservada personalmente al Procurador General y consiste, principalmente en opinar durante los procesos de creación y reformas de las normas y sobre su interpretación y aplicación debidas.

4) Perseguir los delitos del orden federal.

El Artículo 21 de la Constitución, establece que el Ministerio Público Federal y del orden común es el único facultado para perseguir delitos.

Al Ministerio Público Federal corresponde perseguir los delitos del orden federal, y por lo tanto, solicitar órdenes de aprehensión, buscar, presentar pruebas, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad y pedir la aplicación de penas.

Todo esto, en el marco de una investigación objetiva, actuando como "parte de buena fé" o "parte imparcial", que en nombre del estado busca esclarecer la verdad."⁴¹

Reformas sobre administración de justicia.

El primero de diciembre de 1992, el titular del Ejecutivo instruyó al Procurador General de la República la realización de una consulta pública con el propósito de recabar de la ciudadanía sus propuestas y sugerencias sobre la administración y procuración de justicia que hasta ese momento se realizaba.

En este proceso de audiencias populares, que tuvieron alcance nacional, se recabaron poco más de mil ponencias sobre aspectos concretos relativos a la justicia penal, justicia laboral, justicia mercantil, justicia de policía y buen gobierno, de seguridad pública y amparo. Se inició así, el importante proyecto de que para el sexenio 1995-2000 se incluyera la reforma jurídica en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.

"Dentro de las reformas sustanciales sobresalen las relacionadas con el amparo, el Código

⁴¹ Procuraduría General de la República, *Instructivo del Procurador General de la República por el que se determina el actuar de los A.M.P.F.*, México, 1993, págs. 18-19.

Federal de Procedimientos Penales, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, el Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia del fuero Federal, el Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles, la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, el Código de Comercio y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la expedición de una Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, asimismo se promulgaron nuevas leyes Orgánicas de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de las cuales la mayoría se encuentran en vigor.⁴²

No obstante desde su institucionalización hasta la fecha la Procuraduría General de la República ha sufrido importantes reformas jurídicas que han sido previstas en los Planes Nacionales de Desarrollo, sin pasar desapercibidas las aportaciones y sugerencias de la sociedad.

⁴² Procuraduría General de la República, *Revista Mexicana de Justicia*, Tomo II, abril-junio, México, Talleres Aldina, 1995, pag. 436.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.3 Marco Legal

Dentro de la Legislación que regula y vigila el funcionamiento de la Procuraduría General de la República se encuentran los principales manuscritos que datan desde los primeros decenios del siglo XX tales como:

CONSTITUCION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 102, 108, 110, 111, 113, 114, apartado "B" del 123, 126, 128 y 134.

Diario Oficial del 05-II-1917.

CODIGOS

- Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal.

Diario Oficial del 14-VIII-1931.

- Código de Comercio.

Diario Oficial del 15-IX-1989.

- Código de Ética Profesional para Agentes Federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial Federal.

Diario Oficial del 26-III-1993.

- Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en materia Federal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Diario Oficial del 26-V-1928 y 01-IX-1932.

- Código Federal de Procedimientos Penales.

Diario Oficial del 30-VIII-1934.

- Código Federal de Procedimientos Civiles.

Diario Oficial del 24-II-1942.

- Código Fiscal de la Federación.

Diario Oficial del 19-I-1965.

REGLAMENTOS

- Reglamento de la Ley Organica de la Procuraduria General de la República.

Diario Oficial del 08-X-1993.

- Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Diario Oficial del 26-V-1968.

- Reglamentos de la Comisión Nacional de Escalafón de los Trabajadores de la Procuraduria General de la República.

Diario Oficial del 11-V-1978.

- Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

Diario Oficial del 30-VII-1978.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
Diario Oficial del 06-V-1981.

- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
Título Primero, Capítulo Unico, Artículo 1, 3, 4 y 5.
Título Segundo, Capítulo I, Artículos 8, 9, 10, 11 y 13.
Diario Oficial del 18-XI-1981.

- Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
Capítulo I, Artículos 1 y 2, Fracciones I y II.
Artículo 3, Fracción I.
Capítulo II, Artículos 7 y 10.
Diario Oficial del 13-II-1985.

- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con los Bienes Muebles.
Capítulo I, Artículos 1 y 2.
Capítulo II, Artículos 4, 7 y 8.

- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
Diario Oficial del 12-XI-1992.

- Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal.
Diario Oficial del 26-III-1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos de la Policía Judicial Federal.
Diario Oficial del 26-III-1993.

- Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal.
Diario Oficial del 17-V-1993.

- Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos del Ministerio Público Federal.
Diario Oficial del 17-V-1993.

- Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República.
Diario Oficial del 18-VII-1993.

- Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.
Diario Oficial del 25-III-1994.

LEYES

- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
Diario Oficial del 27-VIII-1932.

- Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Diario Oficial del 10-I-1936.

- Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Diario Oficial del 10-I-1936.

- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los estados.

Diario Oficial del 21-II-1940.

- Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracción II del Artículo 27 Constitucional.

Diario Oficial del 31-XII-1940.

- Ley Orgánica del Ministerio Público Federal.

Diario Oficial del 24-XI-1955.

- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Diario Oficial del 24-XII-1958.

- Ley Forestal.

Diario Oficial del 16-I-1960.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B, del Artículo 123 constitucional.

Diario Oficial del 28-XII-1963.

- Ley General de Bienes Nacionales.

Diario Oficial del 30-I-1969.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Ley Federal de Reforma Agraria.
Diario Oficial del 16-IV-1971.

- Ley Federal de Aguas.
Diario Oficial del 11-I-1972.

- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
Diario Oficial del 24-IV-1972.

- Ley de Inspección de Adquisiciones.
Diario Oficial del 06-V-1972.

- Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
Diario Oficial del 06-V-1972.

- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
Diario Oficial del 11-I-1972.

- Ley Federal para el Fomento de la Pesca.
Diario Oficial del 25-V-1972.

- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
Diario Oficial del 12-XII-1983 y sus reformas y adiciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Diario Oficial del 29-XII-1976 y sus reformas y adiciones.

- Ley de Imprenta.
Diario Oficial del 12-IV-1917.

- Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.
Diario Oficial del 27-VII-1931.

- Ley que Reforma los Artículos 2, 3, 4, 5, 7, 11, 14, 15 y 16 de la Ley Monetario.
Diario Oficial del 27-IV-1935.

- Ley de Vías Generales de Comunicación.
Diario Oficial del 19-II-1940.

- Ley del Servicio Militar Obligatorio.
Diario Oficial del 11-IX-1940.

- Ley de Quiebras y de Suspensiones de Pago.
Diario Oficial del 20-IV-1943.

- Ley Federal de Juegos y Sorteos.
Diario Oficial del 31-XII-1947.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Ley que declara que Reservas Minerales Nacionales de los Yacimientos de Uranio, Torio y las demás sustancias de las cuales se obtengan isótopos hendibles que puedan producir energía nuclear.

Diario Oficial del 26-I-1950.

- Ley Federal de Instituciones de Finanzas.

Diario Oficial del 29-XII-1950.

- Ley Federal de Caza.

Diario Oficial del 05-I-1952.

- Ley Reglamentaria del Artículo 119 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial del 09-I-1954.

- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondo y Valores de la Federación.

Diario Oficial del 31-XII-1959.

- Ley Federal de Radio y Televisión.

Diario Oficial del 19-I-1960.

- Ley de Navegación.

Diario Oficial del 21-XI-1963.

- Ley Federal de Derechos de Autor.

Diario Oficial del 31-XII-1963.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Ley Federal del Trabajo.
Diario Oficial del 01-IV-1970.

- Ley General de Población.
Diario Oficial del 07-I-1972.

- Ley sobre Elaboración y venta de Café Tostado.
Diario Oficial del 25-V-1972.

- Ley de Inversión Extranjera.
Diario Oficial del 09-III-1973.

- Ley del Mercado de Valores.
Diario Oficial del 02-I-1975.

- Ley de Extradición Internacional.
Diario Oficial del 29-XII-1975.

- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
Diario Oficial del 31-XII-1975.

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
Diario Oficial del 31-XII-1976.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Ley de Amnistía.
Diario Oficial del 28-IX-1978.

- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
Diario Oficial del 29-XII-1978.

- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
Diario Oficial del 29-XII-1978.

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Diario Oficial del 31-XII-1982.

- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
Diario Oficial del 27-XII-1983.

- Ley General de Salud.
Diario Oficial del 07-II-1984.

- Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional.
Diario Oficial del 08-II-1984.

- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.
Diario Oficial del 14-I-1985.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.
Diario Oficial del 31-XII-1985.

- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
Diario Oficial del 14-V-1986.

- Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional.
Diario Oficial del 26-XII-1986.

- Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente.
Diario Oficial del 28-I-1988.

- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
Diario Oficial del 18-VII-1990.

- Ley de Instituciones de Crédito.
Diario Oficial del 18-VII-1990.

- Ley de Planeación.
Diario Oficial del 05-I-1991.

- Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial.
Diario Oficial del 26-V-1991.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
Diario Oficial del 27-XII-1991.

- Ley Agraria.
Diario Oficial del 26-II-1992.

- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
Diario Oficial del 29-VI-1992.

- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
Diario Oficial del 15-VII-1992.

- Ley General de Población.
Diario Oficial del 07-I-1974.

- Ley de Aguas Nacionales.
Diario Oficial del 01-XII-1992.

- Ley de Nacionalidad.
Diario Oficial del 21-VI-1993.

- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
Diario Oficial del 30-XII-1993.

Y Ley Federal de Sanidad Vegetal.

Diario Oficial del 05-I-1994.

2.4 Estructura Orgánica.

"Para el cumplimiento de los asuntos encomendados a la Procuraduría General de la República y a su Titular, ésta se integra con las siguientes Unidades Administrativas y Organos (Ver anexo 1):

- **Oficina del C. Procurador.**

Dirección General de la Oficina Central Nacional Interpol – México.

Dirección General del Centro de Control de Confianza.

Dirección General de Protección a los Derechos Humanos.

Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

Dirección General de Comunicación Social.

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud.

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Unidad Especializada Contra el Lavado de Dinero.

Unidad Especializada en Delincuencia Organizada.

Instituto Nacional de Ciencias Penales.

- **Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo.**

Dirección General de Coordinación Interinstitucional.

Agencia Federal de Investigación.

Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial.

Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales.

Dirección General de Informática y Telecomunicaciones.

Dirección General del Instituto de Capacitación.

Dirección General Adjunta de Planeación y Desarrollo Tecnológico y Criminología.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dirección General Adjunta de Coordinación Interprocuradurías.

- **Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.**

Dirección General de lo Contencioso y Consultivo.

Dirección General de Asuntos Legales Internacionales.

Dirección General de Amparo.

Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica.

Dirección General de Normatividad Técnico Penal.

Agregadurías (Órgano Desconcentrado).

- **Subprocuraduría de Procedimientos Penales "A".**

Dirección General de Control de Procedimientos Penales "A".

Dirección General del Ministerio Público Especializado "A".

Delegaciones Estatales.

- **Subprocuraduría de Procedimientos Penales "B"**

Dirección General de Control de Procedimientos Penales "B".

Dirección General del Ministerio Público Especializado "B".

Delegaciones Estatales.

- **Subprocuraduría de Procedimientos Penales "C"**

Dirección General de Control de Procedimientos Penales "C".

Dirección General del Ministerio Público Especializado "C"

Delegaciones Estatales.

- **Oficialía Mayor.**

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Dirección General de Recursos Humanos *

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales.

- **Visitaduría General.**

Dirección General de Visitaduría.

Dirección General de Inspección Interna.

Unidad de Visitaduría e Inspección Interna de la Agencia Federal de Investigación.

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de La P.G.R.

- **Contraloría Interna.**

Dirección General de Auditoría.

Dirección General de Supervisión y Control.

Dirección General de Quejas y Denuncias.

Dirección General de Auditoría en Materia de Control y Verificación.

Dirección General de Responsabilidades e Inconformidades.⁴³

⁴³ Procuraduría General de la República, *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, México, Diario Oficial de la Federación, 27-VIII-1996, pag. 96.

2.4.1 Reestructuración Orgánica y Funcional.

El reclamo de hacer eficiente la Institución Ministerial reflejó la obligación de contar con una estructura orgánica y funcional que le permitiera dar respuesta a las necesidades sociales.

De ahí que haya resultado urgente reestructurar el funcionamiento y organización de la Institución; proceso que debe concebirse en atención a directrices tales como honestidad, profesionalización, y mayor eficiencia y contundencia en su actuación.

Por ello, la Procuraduría General de la República desde su creación ha presentado reestructuraciones tendientes a la búsqueda de un Estado de Derecho real, pero por el contrario no se ha contado con áreas sustantivas modernas y dignas, que estén en capacidad de combatir el delito y recuperar la confianza de la ciudadanía y el reconocimiento social.

"A raíz de las directrices relativas a lograr la moralización, modernización y profesionalización de la dependencia, se han determinado llevar a cabo Programas de Desarrollo Organizacional que coadyuven, entre otras cosas, a la definición de la misión de la Institución, de sus objetivos estratégicos, de las acciones para alcanzar dichos objetivos, así como a la determinación de las políticas generales y de los problemas estructurales que padece la Procuraduría, partiendo de las Estrategias y Acciones enfocadas a las siguientes actividades: abatir los rezagos; suprimir burocratismos; ajustarse a los plazos y términos constitucionales y legales en la investigación (averiguación previa) y en los procesos; unificar y modernizar criterios que ordenen la función del Ministerio Público Federal; estableciendo y mejorando la coordinación de las áreas centrales con las Delegaciones Estatales de la PGR; siendo necesaria una reestructuración orgánica de la Institución; profesionalización y ejercer el servicio civil de carrera; optimizando recursos humanos y materiales; en base a la unidad y coordinación entre las diferentes áreas; promoviendo una adecuada coordinación con el resto del sistema de justicia penal y de seguridad pública, que lleve a la actualización del marco jurídico."⁴⁴

El fortalecimiento del Ministerio Público Federal como líder de la investigación de delitos; debe considerar el capacitar a la Policía Judicial Federal en su función como auxiliar del Ministerio

⁴⁴ Procuraduría General de la República, *Compendio de Normas Sobre Responsabilidad Profesional de la Procuraduría General de la República*, México, 1995, pags. 5-6.

Público Federal; reorganizándola y estableciendo su subordinación al Ministerio Público Federal; debe preverse una retabulación de percepciones del personal sustantivo, y una capacitación del Ministerio Público Federal en su labor de investigación.

Los proyectos de reestructuración institucional han intentado dar cumplimiento estricto de los requisitos legales y reglamentarios, para incorporación y permanencia; adecuado proceso administrativo del personal (reclutamiento, selección, inducción, capacitación, ascensos y separación); servicio civil de carrera; cursos de formación inicial, capacitación, actualización, perfeccionamiento y especialización, revisión y actualización de los mismos; adecuado sistema de reconocimientos y estímulos, y de sanciones; movilidad dentro de la Institución (horizontal y vertical).

La reestructuración orgánica y funcional; debe utilizar la tecnología de punta; mejores equipos en todos aspectos; adecuar el marco jurídico en el ámbito de la investigación científica y en materia de Ley Orgánica y Reglamento, persuadiendo las actitudes positivas por parte del personal.

El desarrollar un marco jurídico adecuado; puede redefinir y fortalecer la estructura orgánica y funcional de las áreas operativas, estableciendo un riguroso sistema de selección, especialización, control y evaluación del personal de dichas unidades; asimismo fortaleciendo mecanismos de coordinación con otras áreas de la Institución y organismos internacionales; se puede aprovechar de manera óptima los equipos y sistemas modernos.

Para aplicar los sistemas de información, control y evaluación del desarrollo de la función; debe existir un fortalecimiento de los sistemas de recepción de quejas y denuncias con la participación de la sociedad; mayor seguridad jurídica a los servidores públicos que actúan conforme a derecho; la percepción de un salario digno y condiciones de trabajo adecuadas; promover y acrecentar los valores institucionales; con la aplicación estricta de sanciones.

La definición y difusión de los valores y reglas de actuación; puede permitir una conducta adecuada y sancionar las irregularidades; se debe incluir en los programas de formación de recursos humanos la referencia a los valores.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La promoción de respeto al personal y a sus derechos fundamentales; implica un trato justo en las relaciones laborales (remuneraciones, prestaciones, reconocimientos, vacaciones, jornadas, horarios, etcétera); propiciando así el ambiente de trabajo adecuado y la participación del personal en la toma de decisiones que lo afectan.

El proyectar aplicar una política criminológica integral; requiere de métodos científicos de investigación (inteligencia); mejores instrumentos de trabajo; contar con el personal mejor capacitado, que exista una mejor coordinación interinstitucional con acciones de prevención y detección de estados peligrosos y factores criminógenos, partiendo de reformas legislativas: preventivas a los Códigos de Procedimientos Penales, ejecución de penas, sistemas penitenciarios y leyes orgánicas y reglamentarias.

La voluntad política para el combate a la corrupción demanda una aplicación estricta de la ley, bajo el principio de igualdad jurídica para todos, asimismo para abatir el rezago de mandamientos judiciales y ministeriales se debe mejorar el marco legal y la colaboración en el ámbito internacional en materia de extradición, información, intercambio de presos, y revisar los controles internos y seguimientos de conductas de funcionarios.

"Para un mejor desempeño de la Institución, necesariamente se debe tener un adecuado manejo de la comunicación social, que se obtengan resultados y se difundan los logros y avances, que existan relaciones adecuadas con los diferentes sectores de la sociedad incorporando a la sociedad en programas de prevención, la sensibilización de la opinión pública, en el marco del derecho puede mejorar la atención al público y dar mayor congruencia en las acciones.

La revisión y actualización de convenios de cooperación (nacionales e internacionales); involucra como responsables a todas las dependencias del Ejecutivo Federal y Estatal, en acciones conjuntas, delimitando sus funciones, y estableciendo mecanismos de comunicación interinstitucionales, nacionales o extranjeras."⁴⁵

⁴⁵ *Idem*, pag. 90.

2.4.2 Valores Institucionales.

"La institución ha intentado poner en marcha programas de concientización y sensibilización de todas aquellas personas que la integran, con la finalidad de que se eleven los valores morales de la sociedad y así obtener la comprensión de que, sólo a través de la observancia y una conducta ética adecuada y respetuosa de los servidores públicos, se contribuirá en gran medida, al correcto desempeño de dicha Institución, y que ese actuar sea reflejo de una enaltecida mística institucional.

En ese afán y como parte de los programas referidos, la Procuraduría General de la República ha intentado que los servidores públicos que laboran en la Institución cumplan con el "Código de Conducta y Mística Institucional", documento conformado por 20 artículos que regulan su actuación bajo los siguientes lineamientos:

- Legalidad y respeto.
- Lealtad, honestidad y honor.
- Conciencia de Estado, patriotismo y valor.
- Compromiso y la responsabilidad.
- Principio de autoridad, disciplina y discreción.
- Solidaridad de grupo y sensibilidad.
- Justicia, imparcialidad y neutralidad.
- Profesionalismo y actuación con mesura y pulcritud.
- Confianza y uso de la fuerza; y
- Uso de los instrumentos de trabajo.

Como puede apreciarse, los rubros antes acotados regulan y definen la conducta que la sociedad exige por parte de los miembros de la Institución, así se ha establecido en su mayoría el sentir social ha sido enfocado sobre Procuración de Justicia y que en las últimas décadas se

ha intentado materializar."⁴⁶

⁴⁶ <http://www.pgr.gob.mx>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.4.3 Políticas.

La vida institucional requiere, forzosamente, del diseño de políticas claras, valientes y sobre todo reales, que la orienten como si se tratara de un solo hombre; tal exigencia hasta hace unos años no había sido comprendida, y es así que se han generado los siguientes factores:

- Esforzarse para la obtención de resultados;
- Mantener congruencia y continuidad en las acciones.
- **Desarrollar sensibilidades ante la opinión pública, en el marco del derecho.**
- Respeto al personal y a sus derechos fundamentales.
- Propiciar la participación del personal en la toma de las decisiones que lo afectan.
- Cumplir estrictamente con los requisitos legales y reglamentarios para el ingreso y permanencia de personal.
- Aplicación estricta de sanciones.
- Dar un mayor sentido humano a las funciones desarrolladas.
- Promover la unidad y sentimiento de pertenencia.
- Incluir la referencia a los valores en los programas de formación de los recursos humanos.

De conformidad con los lineamientos para alcanzar un mejor desempeño, así como de las estrategias anteriores, actualmente se llegó a una planeación estratégica, en la que se señala los objetivos y la mística institucional, se han establecido Subcomisiones de Reestructuración Administrativa en base a encuestas de mandos superiores de la Institución, visitando también las Delegaciones Estatales a efecto de analizar los posibles problemas estructurales, las duplicidades de funciones, y en general, la problemática que enfrenta la Procuraduría.

"Teniendo en cuenta el diagnóstico administrativo y de acuerdo a sus funciones se han elaborado, algunas de las primeras propuestas:

- a) Creación del Sistema Integral de Información de la Procuraduría General de la República, que comprenda registros únicos del estado que guardan los asuntos de la Institución.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- b) Desarrollar la infraestructura tecnológica, criminalística y criminológica.
- c) La reconversión de los servicios periciales de la Institución a servicios criminalísticos, entendiéndose por estos no sólo la realización de acciones propias para el Ministerio Público sino para toda acción de investigación policial.
- d) Desarrollo de los bancos de datos criminalísticos y criminológicos que funcionen a nivel nacional, con el apoyo de las procuradurías estatales.
- e) Fortalecimiento de la informática, estableciendo un órgano coordinador.
- f) **Desarrollo de las técnicas administrativas.**
- g) Desarrollo de diversos mecanismos de control y seguimiento, implantando guías y manuales de procedimientos de la Procuraduría.
- h) Creación de comisiones permanentes de coordinación, las que mediante reuniones periódicas desarrollen e implementen acciones en las áreas de:
 - Profesionalización de los Agentes del Ministerio Público y de funcionarios.
 - Profesionalización de los servicios operativos y administrativos.
 - Evaluación de las actividades institucionales
 - Información, y
 - Planeación.
- i) Separación de las funciones operativas de las administrativas de la Policía Judicial Federal.
- j) La operación de la Policía Judicial Federal se deberá acercar más al Ministerio Público.
- k) Establecer la unidad que se dedique al estudio y prospectiva en la procuración de justicia y planeación de las acciones administrativas de la Institución.⁴⁷

Tomando en cuenta las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen que las instituciones gubernamentales se regirán por los principios de legalidad, profesionalismo, eficiencia y honradez, deberán generarse las condiciones que

⁴⁷ Procuraduría General de la República, *Revista Mexicana de Justicia*, Tomo II, abril-junio, México, Talleres Aldina, 1995, pag. 505-507.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

propicien la formación profesional de Ministerio Público, Policía Judicial y los funcionarios.

Como consecuencia de lo anterior, se han intentado implementar modelos de reestructuración que han sido sometidos a los mandos de la Institución, para su análisis y observaciones correspondientes, con las observaciones y resultados se determinó una nueva estructura orgánica y la justificación del modelo propuesto, así como las funciones generales de las áreas.

Con ello se pretendió reestructurar a la Institución con un esquema que mejorara radicalmente la eficiencia de la misma; con ella, sin duda alguna, se lograría rescatarla del caótico estado administrativo en que se encontraba; se podrían subsanar los problemas de duplicidad de funciones, falta de responsabilidad directa, desatención a las áreas foráneas, desvinculación formal y material de las delegaciones estatales con las unidades centrales, falta de cabal conocimiento y control sobre los asuntos de su responsabilidad, desequilibrio en las cargas de trabajo, dispersión por desarrollo de diversas actividades no encomendadas originalmente, falta de contundencia en la actuación, y aplicación irracional de los recursos humanos, materiales y financieros de la Institución.

Mediante la reestructuración de áreas con funciones claramente definidas en relación con la persecución del delito, funciones sustantivas no penales, control técnico penal, control administrativo y las de apoyos técnicos y administrativos, el modelo en torno al cual se ha venido conformando la nueva estructura de la Procuraduría General de la República, podría garantizar una actuación institucional más acorde a las necesidades del servicio.

2.4.4 Dirección General de Recursos Humanos.

La Dirección General de Recursos Humanos, unidad dependiente de la Oficialía Mayor, se encuentra como la responsable de dictar las normas, sistemas y procedimientos en materia de administración de recursos humanos, y supervisar los procesos internos de programación y presupuestación de sueldos y capacitación, así como proponer a la autoridad correspondiente los cambios en materia de organización interna y modernización administrativa de dichos recursos y el anteproyecto del presupuesto anual de la Procuraduría en materia de recursos humanos.

"Sus objetivos principales dentro de la Institución son los de propiciar la óptima eficiencia en la utilización de los recursos humanos, la conservación de políticas y lineamientos laborales, así como las prestaciones necesarias, con el propósito de que la procuración de justicia cuente con todos los elementos humanos para que ésta se realice con la oportunidad, agilidad y calidad debida. Establecer los sistemas idóneos de administración y desarrollo de personal de la Institución, con el propósito de planear, organizar y supervisar que se apliquen correctamente las políticas, procedimientos y disposiciones jurídico-laborales para el aprovechamiento óptimo, eficiente y racional de los recursos humanos; así como mejorar y actualizar permanentemente los sistemas de administración y desarrollo del personal de la Procuraduría."⁴⁸

De igual manera opera el sistema de administración y desarrollo de personal de la Institución; establece y aplica las políticas y procedimientos en materia de selección y contratación de personal administrativo; realiza el pago de remuneraciones de los trabajadores y proporciona las prestaciones y servicios de carácter social y educativos.

Planea, organiza, dirige, controla y evalúa los servicios del personal de acuerdo a la normatividad vigente; actualiza los manuales de operación de la Dirección General, y los somete a la consideración de la Oficialía Mayor.

Establece y aplica las políticas y procedimientos en materia de reclutamiento, selección y contratación de personal para la Procuraduría, aplica las políticas relativas al análisis de

⁴⁸ Procuraduría General de la República, *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, México, Diario Oficial de la Federación, 27-VIII-1996, pag. 123.

puestos, tabuladores de sueldo, premios, estímulos y recompensas, así como planea y opera el sistema escalafonario dentro de la Institución.

Autoriza los trámites de nombramientos, licencias, altas, bajas y demás movimientos de servicios personales que se generen en la Institución.

Reclutamiento y selección de personal.

"La Dirección General de Recursos Humanos, entre otras funciones de importancia, efectúa los procedimientos relacionados con el reclutamiento y la selección. Dichas actividades contemplan la creación de una base de datos, la cual es alimentada diariamente con un registro de todas las currículas que ingresan a la citada Dirección General. La base de datos es dinámica y permite, en el mismo instante que se solicite cubrir una plaza vacante, localizar a los candidatos que cumplan con el perfil solicitado y realizar la comunicación necesaria para la cita correspondiente. Una vez que los prospectos contactados acuden a la cita, se lleva a cabo una entrevista inicial y, al término de ésta, la evaluación psicológica con programas computarizados específicos, permitiendo la objetividad de los resultados. Concluida esta etapa los candidatos son enviados a la unidad responsable solicitante.⁴⁹

⁴⁹ Acuerdo A/086/97 del C. Procurador General de la República, México, Diario Oficial de la Federación del 2-I-1998, pag. 56.

3.1 Reforma del Estado y Modernización Administrativa en México.

“En México hasta el inicio de la época de los ochentas se observaron condiciones que necesariamente requerían implementar modelos administrativos más actualizados, los cuales pudieran dar un impulso a un mejor ejercicio de la Administración Pública, principalmente porque durante este período persistía el modelo económico caracterizado por un centralismo, por la implementación de una política basada en los subsidios dispersos e ineficientes por lo que existía una administración pública intervencionista, conjugada con una diversificación en el terreno productivo, una característica relevante era que se ejercía una excesiva y desordenada regulación económica en el ámbito nacional, sobre todo mal administrada por una burocracia de grandes dimensiones, que en ocasiones duplicaba funciones y sobre todo demasiada costosa en términos salariales.”⁵⁰

Durante el mismo lapso se observó la ausencia de mecanismos e instrumentos que coadyuvaran a un mejor control del gasto público, principalmente por los métodos anárquicos de las políticas de subsidios y debido a que no existía una política de controles y vigilancias de los sectores económicos; generando así una mayor centralización que derivó en populismos y reducción del federalismo, haciendo con ello un costoso e inútil ejercicio del gasto público.

Los procesos centralizados y su impacto en el ejercicio del presupuesto, así como los efectos en el ámbito social y nacional, propiciaron en la Administración Pública ciertas medidas correctivas tales como:

- La instrumentación de reformas que llevaran a una desconcentración y/o descentralización de funciones y recursos.
- Implementar una racionalización de las políticas de subsidios.
- Suprimir los proteccionismos.

⁵⁰ María Elena Vázquez Nava, *Op. Cit.* pag. 14.



- Diseñar políticas con tendencias a la simplificación administrativa, en específico dentro de las políticas fiscales.
- La desregulación de las actividades económicas y la desincorporación de las empresas públicas no estratégicas ni prioritarias.

"Como se puede observar la Administración Pública a través de los años ha sido el soporte de la política económica y social del gobierno mexicano. También es necesario hacer notar que durante la década de los ochentas la política económica y social se consideró a un alto costo en términos del desarrollo social, principalmente por la utilización de los mecanismos para la transferencia de recursos encaminados al proteccionismo de subsidios y de los precios de bienes y servicios que las empresas públicas suministraban inferiormente al costo de mercado y producción."⁵¹

"De igual manera se percibió una Administración Pública que controlaba una economía alejada de la competencia y además improductiva, conformándose en sectores macrocefálicos, ineficientes e innecesarios para el desarrollo social y administrativo, por un lado se constituyeron empresas públicas e instituciones gubernamentales necesarias para las prioridades económicas y sociales, y por otro lado algunas requirieron ser estatizadas debido a problemas financieros, derivados de una alta ineficiencia administrativa, rezagos tecnológicos, como consecuencia de algunas malas gestiones en la administración. Para ese momento el aparato de gobierno optó por la estatización, como un medio para preservar las condiciones económicas, sociales y laborales, conformando así un sector público que operaba con un elevado costo para el país en un subdesarrollo tecnológico."⁵²

Los casos más relevantes fueron las Instituciones Financieras que dedicaron sus operaciones al sector paraestatal y al sector gubernamental, dando por resultado una clase improvisada de administradores públicos, inexpertos, poco competitivos, con enfoques basados en las transferencias, subsidios y sin una cultura de modernidad.

Se presentaron carencias de esquemas de planeación y programación presupuestal, lo cual provocó que las inversiones se concentraran en unas cuantas regiones del país, dando como resultado una inversión improductiva, que no presentaba mecanismos de control y supervisión

⁵¹ Juan Rebolledo, *La Reforma del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pag.68.

⁵² Gilberto Jiménez, *Op. Cit.*, pag. 10.

del gasto público, la carencia de mecanismos de consulta y consenso generaron gastos inviables y un mal aprovechamiento de la fuerza laboral que culminó en los movimientos migratorios.

Para la época de referencia era evidente y necesario promover una modernidad administrativa, principalmente porque el Presupuesto de Egresos de la Federación era altamente ineficiente e improductivo, aunado a que el gasto administrativo ocupaba porcentajes significativos en el ejercicio presupuestal del sector público, mismo que fue centralizado inadecuadamente, ya que se llegó a incurrir en finanzas públicas deficitarias, dando como resultado un endeudamiento interno y externo para la atención de los gastos de operación.

"Los efectos más relevantes en el ámbito social fueron el fracaso de las políticas sociales y un retardo en la satisfacción de las necesidades básicas de un gran número de mexicanos, ello reafirmó la estructura social y marcó la desigualdad y la extrema pobreza, llegando a crear impactos negativos en el consumo y ahorro, de alguna manera la crisis social y productiva marcó la necesidad de reformas sustantivas en los sistemas administrativos, con el objeto de hacerlos más competitivos y basados en la planeación. El sector público se mostraba incapaz y deficiente para responder a las crecientes demandas de bienestar, por lo que el estancamiento se tradujo en una economía semidesarrollada."⁵³

Como inicio de las siguientes administraciones surgieron las interrogantes: de cuáles áreas requerían mayor apoyo, si la sociedad, el gobierno, promover más el centralismo, impulsar la descentralización o enfatizar en el gasto social. Para ello se decidió reorganizar la economía y combinar los sistemas administrativos del gobierno para que la administración pública se modernizara y se avanzara en la descentralización, en el fortalecimiento del federalismo y sobre todo que se desburocratizara dicha administración y se hiciera menos compleja, partiendo de una reforma del Estado, con base en la concertación política, participación responsable de la sociedad y un adelgazamiento de la burocracia, el reformar dicho Estado proyectaba una administración pública moderna, con características democráticas, de descentralización, eficiente y sobre todo más útil para el desarrollo del país

⁵³ David Colmenares Páramo, *Op. Cit.* pags. 139-140.

3.2 Subprograma de Participación y Atención Ciudadana.

Tomando en cuenta que es la sociedad la parte a la que se destinan los bienes y servicios públicos en necesario medir y establecer la calidad de los mismos en función de la satisfacción que han generado en los usuarios, en vez de la percepción que sobre ellos tienen las Instituciones públicas.

Necesariamente se debe procurar a la ciudadanía el acceso a diversos mecanismos para emitir su propia percepción acerca del desempeño gubernamental, tales como sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque o consultas directas a organizaciones de representación ciudadana.

"El sondeo de opiniones, los buzones de sugerencias, las encuestas y las entrevistas son de gran importancia en virtud de que el ciudadano que emite una opinión o sugerencia, proporciona un servicio al área específica que evalúa o califica, ya que sus observaciones constituyen la forma más directa y efectiva para conocer el grado de satisfacción sobre los servicios recibidos, así como para explorar y formular opciones con el fin de mejorarlos."⁵⁴

Por consiguiente en el Programa de Modernización de la Administración Pública se tomaron en cuenta las diversas opiniones, quejas y sugerencias de los usuarios, fueron consideradas como el inicio del proceso sistemático para la solución o prevención de problemas y para evitar que estos representaran actividades permanentes o recurrentes.

"Actualmente la Administración Pública tiene la responsabilidad de generar, procesar y hacer extensiva la información sobre los diferentes servicios que proporciona a la comunidad y a los que la población tiene derecho. En la proporción de que los usuarios conozcan los mecanismos y criterios que se utilizan para llevar a cabo los actos de autoridad y los mecanismos para prestar los servicios al público, se eliminará la subjetividad y discrecionalidad, asimismo se identificarán las fuentes de la corrupción."⁵⁵

⁵⁴ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Op. Cit.*, pag. 38.

⁵⁵ *Idem*, pag. 38.

Por ello es necesario que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establezcan estándares de calidad en los servicios que proporcionan, de tal manera que la población conozca sus derechos en cada uno de los servicios y se encuentre en posibilidades de exigir el cumplimiento conforme fueron ofrecidos. Necesariamente se hace indispensable que las instancias oficiales favorezcan la capacidad de elección de la comunidad, agregando opciones a los servicios que cotidianamente ofrecen, o facilitando el acceso a los mismos o la realización de trámites específicos.

"El objetivo del Subprograma de Participación y Atención Ciudadana se originó a partir de la búsqueda de lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que recibieran una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las Instituciones Públicas."⁵⁶

Las principales líneas de acción quedaron establecidas para que las dependencias y entidades establecieran consultas sistemáticas a la población-objetivo que atienden, de forma directa cuando esto fuera posible o a las organizaciones sociales, cámaras o agrupaciones representativas, con el fin de conocer sus necesidades y propuestas concretas mediante los siguientes conceptos:

"La contraloría social es un nuevo instrumento de control administrativo a cargo de la ciudadanía, la cual actúa como coadyuvante del gobierno en el mejoramiento del desempeño de la administración pública y en el control y vigilancia de los recursos que pertenecen a la nación. El eje de este programa ha sido la presencia y activa participación de la sociedad en el que la ciudadanía se ha incorporado a las tareas de vigilancia y fiscalización de servicios y obras de los que ha de beneficiarse sin obstáculos burocráticos ni demoras injustificadas. Consiste en crear mecanismos transparentes de participación social para los programas de gobierno cuya ejecución implique la transferencia directa de recursos a la población, ya sea en fondos específicos o en especie. Para ello se deberán establecer y/o depurar los registros o padrones de beneficiarios, y hacerlos públicos, así como mantenerlos actualizados con el propósito de garantizar su imparcialidad y equidad."⁵⁷

Los criterios para elegir los beneficiarios e integrar los padrones fueron claros y ampliamente

⁵⁶ *Idem*, pag. 39.

⁵⁷ María Elena Vázquez Nava, *Op. Cit.* pag. 18.

difundidos para mayor legitimidad del procedimiento, se utilizaron buzones y otros dispositivos que facilitaron la captación de sugerencias o de quejas sobre la aplicación y equidad de los criterios en que se fundamentaron tales mecanismos.

Se promovieron sistemas de atención directa a la población para incorporar a la ciudadanía a una participación, se pretendió extender y fortalecer en todos los ámbitos de la administración pública el seguimiento exhaustivo a quejas y denuncias, mediante una comunicación más ágil y moderna de las unidades de capacitación con los órganos de control interno, y con las autoridades específicas de las que dependen las áreas de servicio.

"Para el año de 1997 los órganos de control interno en coordinación con las Oficinas Mayores o Direcciones de Administración, según fuera el caso, debieron de haber incorporado los mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de las quejas y denuncias, en los que se captara, entre otros datos, el tipo de queja o denuncia, el trámite o servicio involucrado y en contra de quien se formulan. La utilidad de esto fue para que las instituciones adoptaran las medidas pertinentes de prevención y simplificación de procesos, asimismo otorgar el seguimiento respectivo"⁵⁸.

Para complementar, se pretendió difundir la captación de opiniones, comentarios y propuestas de los ciudadanos mediante encuestas, a fin de mejorar la calidad de los servicios públicos y conocer con mayor precisión los problemas que enfrenta la población en su relación cotidiana con el gobierno. Estas encuestas fungieron como el objeto de un programa específico en el que se establecieron la periodicidad y metodología que fueran convenientes.

Se buscó que las Instituciones públicas llevaran a cabo la revisión de procesos administrativos y ejecución de trámites en todas las dependencias y entidades, así como la toma de decisiones en materia de servicios públicos, con el fin de suprimir gastos de cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas específicas de la población, y destinar el ahorro generado por el racionamiento administrativo, a incrementar y mejorar la oferta de servicios que la población reclama.

Durante 1996 las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública

⁵⁸ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Op. Cit.* pag. 40.

Federal en el ámbito de sus respectivas competencias presupuestaron los productos que en calidad de contraprestación de servicios generaron en el ejercicio de sus funciones de derecho privado en los términos del Artículo 11 de la Ley de Ingresos de la Federación. Dichos productos reconocieron los productos diferenciados en que se incurrió para brindar servicios alternativos y opcionales que agilizaron e hicieron más expedito para los particulares el desahogo de sus promociones ante la autoridad. Esto permitió atender con mayor oportunidad las necesidades características de diversos grupos de la población los cuales, en ocasiones, manifestaron necesidades crecientes y muy distintas entre sí.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de las Unidades Administrativas autorizaron las modificaciones, cuotas y destino de los productos que se obtuvieron para uso del área administrativa que los generó, con el objeto de que fueran aplicados al mejoramiento de la infraestructura, a la oferta en la prestación de servicios de mayor calidad y opciones, así como incrementar las posibilidades de pago por estímulos vinculados al desempeño del personal que esta adscrito de acuerdo a los criterios normativos que al efecto elaboraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo."⁵⁹

Se propició que los días y horarios de los servicios se definieran en función de las necesidades de la población, y que estos se prestaran en lugares accesibles y se estableciera la coordinación necesaria entre distintas dependencias y entidades del sector público, para simplificar requisitos y ahorrar tiempos y costos a los usuarios.

En particular se debió promover y difundir la justificación en los aspectos de atención para el desahogo de trámites oficiales, mediante una mayor utilización de las sucursales bancarias, oficinas postales y de telégrafos, oficinas municipales y locales, que se convirtieron en verdaderas ventanillas universales en las que se pudieran resolver una gran diversidad de trámites.

En forma complementaria a la ampliación de servicios en las oficinas de atención física a los ciudadanos, se impulsaron de manera importante otros medios de comunicación remota como la utilización del teléfono, fax y redes de transmisión de información (Internet) o el uso del correo para recepción y envío de documentación, así como de diversos medios de pago y

⁵⁹ Procuraduría General de la República, *Revista Mexicana de Justicia*, Tomo II, abril-junio, México, Talleres Aldina, 1995, pag. 535.

recepción de valores como las tarjetas de crédito, órdenes de pago bancarias, giros postales o telegráficos, entre otros.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal definieron sus programas de atención ciudadana en los que se incluyeron los mecanismos referidos y que debieron ser presentados como parte del conjunto de acciones de modernización y desarrollo administrativo a consideración de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Las dependencias de la Administración Pública Federal a partir de 1996 adoptaron medidas específicas para informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestan, la forma en que estos pueden ser tramitados, los requisitos que son necesarios cumplir y los conductos a los que deben dirigirse. Esto implicó una labor de difusión a través de esquemas de señalización en oficinas públicas y del uso de sistemas electrónicos y telefónicos de información a la población."⁵⁰

Todo servidor público que tuvo contacto directo con la población quedó identificado plenamente, a través de instrumentos claros y visibles, con el fin de que el particular conociera invariablemente su nombre y cargo. Esta modalidad quedó adoptada por las dependencias y entidades antes de concluir 1996.

Las dependencias y entidades analizaron durante 1996 las normas que regularon sus funciones e identificaron aquéllas que eran susceptibles de eliminarse o simplificarse y promover los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable con el objeto de hacer eficiente la actuación del servidor público sin que ello implicara discrecionalidad o ineficiencia en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Se seleccionaron las regulaciones que tenían mayor impacto en los ciudadanos, las empresas y la economía en general, y que pudieran ser objeto de simplificación o eliminación de trámites mediante una mayor coordinación entre las propias dependencias y entidades de la administración pública y así reducir tiempos y costos en la atención del público.

⁵⁰ Procuraduría General de la República, *Revista Mexicana de Justicia*, México, Nueva Epoca, 2000, pag. 29.

Se introdujeron mayores elementos de racionalidad en los procesos relativos a la concepción y evaluación de nuevas normas administrativas, con el propósito de asegurar su cumplimiento, incorporando consideraciones de costo-beneficio, y evaluar opciones alternativas que garantizaran la transparencia, flexibilidad y efectividad en los procedimientos. En particular se evaluaron los costos de aplicación y supervisión de las normas, así como se evitaron la duplicación, incongruencia o redundancia frente a otras normas existentes.

Las autoridades administrativas actuaron en función de lo que la ley les permitió, de ahí que toda actividad que realizaron estuvo fundada y encauzada en los procedimientos que los ordenamientos legales y reglamentarios establecieron, para que las relaciones de los individuos con las autoridades se condujeran sin dejar al descuido, la atención de los asuntos que la población promoviera cotidianamente.

En ese entendido, "la Ley Federal de Procedimiento Administrativo vigente a partir del 1° de junio de 1995, constituyó un avance parcial que estableció medidas tutelares para el particular frente a la administración en ámbitos en que la misma fue aplicable. El campo limitado de aplicación de dicha Ley, hizo indispensable que dependencias y entidades adoptaran medidas, lineamientos y criterios que agilizaran los trámites y procedimientos, mediante los cuales se diera respuesta pronta a quienes promovieron asuntos ante la administración pública."⁶¹

Esta práctica se intentó generalizar en 1997 en todo tipo de trámites, incluso en los que se realizaban al interior de las dependencias y entidades, para los cuales se tuvo que intensificar la debida coordinación y el establecimiento de más eficientes canales de comunicación interna.

A partir de la experiencia que se obtuvo del Consejo para la Desregulación Económica, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con apoyo de otras dependencias y agrupaciones realizó en 1996 un esfuerzo orientado a la desregulación y simplificación de trámites que llevaron a cabo los ciudadanos frente a las distintas autoridades federales y de los estados y municipios.

⁶¹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Op. Cit.*, pag. 43.

Las entidades y dependencias que prestaron servicios directos al público definieron durante 1996 y 1997, estándares realistas y transparentes de calidad de los servicios, que permitieron a la población formarse expectativas claras sobre la atención que tienen derecho a exigir, y contar con referencias objetivas para evaluarlos, tales como los tiempos máximos de espera en la resolución por parte de las Instituciones.

Los estándares se revisaron de manera periódica mediante la participación de los recursos humanos vinculados con la prestación del servicio y las opiniones de los usuarios, con la finalidad de detectar los puntos deficientes y oportunidades de mejora. Asimismo se informó a la población sobre la evolución observada en estos estándares y las medidas adoptadas para mejorarlos.

Se establecieron mecanismos para auditar de manera externa la prestación de los servicios públicos, vigilando en forma recurrente su puesta en práctica y atendiendo recomendaciones para mejorar su calidad, se pretendió corregir las irregularidades detectadas y promover la comparación sistemática con los estándares de calidad de otros centros de servicios, se puso en marcha el uso de usuarios simulados, en áreas que proporcionarían servicios al público y en donde se habían detectado anomalías y trámites lentos.

Con la finalidad de simplificar trámites y procedimientos se tomó "la identificación con claridad de funciones y cometidos, como son los servicios y los productos básicos que cada dependencia o entidad debe proporcionar o proveer a la sociedad, y a partir de ellos analizar la pertinencia de los procesos de carácter intermedio, con la detección de aquellos que resultaran prescindibles o susceptibles de simplificarse, debiendo ser el resultado de un análisis ampliamente participativo en cada Institución, requiriendo consolidarse a través del desarrollo de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo de actividades que se difundan en todos los niveles."⁶²

En todas estas acciones la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo brindó asesoría técnica a las dependencias y entidades en ámbito federal, en su caso a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, sobre la metodología y mecanismos más apropiados a cada caso, así como la realización de encuestas, estudios o sondeos de opinión, entrevistas directas y grupos de enfoque.

⁶² Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Op. Cit.*, pag. 48.

La implementación de los sistemas electrónicos y de la tecnología para el procesamiento de la información desempeñó un papel central en todo proyecto de modernización administrativa que emprendieron las dependencias y entidades para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios públicos, de tal manera que se pudieron hacer más eficientes los procesos de toma de decisiones, la administración de recursos y la racionalización de los sistemas de trabajo, observando la debida congruencia con el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.

3.3 Subprograma de Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.

El objetivo primordial se basó en el fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorando los servicios públicos, abatiendo los costos y acercando las decisiones al lugar donde se requirieran, todo ello para servir mejor a la población y en apego a la normatividad vigente.

Asimismo dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondieran a los objetivos y funciones claramente definidos, de igual manera promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

Sus líneas de acción quedaron establecidas para acelerar la descentralización administrativa en todos los ámbitos y reforzar el federalismo, se establecieron las acciones encaminadas al fortalecimiento del federalismo con base en el esquema de delimitación de competencias previsto en los artículos 40, 41, 42, 45 115, 116 fracción VI, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impulsando una redistribución de funciones, recursos y acciones en todos los ámbitos de su competencia.

Con tal propósito durante 1996 las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tuvieron compromisos en el marco del federalismo, quedaron comprometidas a profundizar en la revisión, de acuerdo a sus respectivas atribuciones de las funciones que en términos legales pudieran ser transferidas y realizadas de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con base en los criterios establecidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Secretariado Técnico de la Comisión Intersecretarial para el impulso al Federalismo. Al respecto, se definieron paquetes de medidas para descentralizar funciones y recursos en los programas de mediano plazo de la Comisión Nacional del Agua, de las Secretarías de Salud, de Comunicaciones y Transportes y de Educación Pública, en esta última, a través del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

Las dependencias de la Administración Pública Federal y las entidades paraestatales, con la intervención que correspondió a su órgano de administración o de gobierno continuaron con la

evaluación del papel que desempeñaron sus delegaciones o unidades operativas regionales, para efectuar, en su caso, un profundo cambio administrativo frente a los gobiernos estatales, a fin de evitar duplicación en estructuras y funciones, y de impulsar la coordinación de acciones con los estados y los municipios para promover el desarrollo administrativo integral.

"En el proceso de descentralización es necesario tomar en cuenta las diferencias existentes en los niveles de desarrollo administrativo de las entidades federativas, así como las situaciones y problemas específicos que presenten las distintas actividades a desconcentrar o descentralizar, para evitar la desarticulación de los servicios. Deben quedar definidos los modelos basados en la búsqueda indispensable de consensos, en el aprovechamiento de potencialidades existentes y en la coordinación de esfuerzos para vencer las resistencias que pudieran representar un freno a estos procesos."⁶³

Paralelamente a la reasignación de funciones y recursos, fue indispensable que las dependencias y entidades involucradas en los procesos de desconcentración o descentralización, propusieran ante las instancias correspondientes, las adecuaciones normativas que en cada caso se justificaran, para lograr una nueva y más eficiente asignación de facultades y responsabilidades entre las dependencias centrales y las unidades operativas regionales, estatales o locales.

Como resultado de la descentralización de funciones operativas, las dependencias federales asumieron un papel normativo para lo cual tuvieron que determinar los elementos que les permitieron evaluar los resultados y el desempeño de la gestión de las unidades operativas en estados y municipios.

"En la descentralización administrativa se deben examinar y contrastar las estrategias implementadas en la federalización de distintos servicios, fundamentalmente los de carácter educativo, de salud, y de obras sociales, a fin de conjuntar las experiencias y orientar con mayor precisión las nuevas etapas en los servicios públicos."⁶⁴

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a partir de 1996 promovió la

⁶³ José Francisco Ruiz Massieu, *El Federalismo Mexicano y la Descentralización*, México, INAP, 1987, págs. 89-91.

⁶⁴ Jaime Baca Rivero, *Descentralización y Desconcentración Administrativa*, México, IPONAP, 1976, pag. 334.

desconcentración de atribuciones por regiones en materia de inconformidades, cuando las adquisiciones u obras públicas fueran financiadas con recursos federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público continuó con el estudio de simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario y revisión del sistema presupuestario con el fin de proponer, antes de que finalizara 1996, la transición a prácticas presupuestarias que alentaran la efectividad, eficiencia y economía en la prestación de los servicios y programas públicos, así como el equilibrio entre el control global del presupuesto y la flexibilidad que requirieron los administradores encargados de ejercerlo, para incrementar su capacidad de respuesta y el logro de objetivos institucionales que tuvieron asignados.

La puesta en marcha de este sistema implicaría que los administradores públicos tuvieran el control integral en la selección de sus insumos, en la programación de sus gastos y en la reasignación de recursos presupuestarios entre sus distintos programas y actividades, así como la flexibilidad de utilizar total o parcialmente, en la propia unidad administrativa, los ahorros e ingresos que generaran en un ejercicio fiscal. A cambio de establecer compromisos claros para obtener mayores y mejores productos de su gestión y que a la vez se comprobaran mediante la evaluación de su desempeño y de sus resultados.

En este contexto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público previa opinión de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, expidió las disposiciones que requería la ejecución del gasto público federal, en los términos del artículo 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en relación con el artículo 37, fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el curso de 1996 y de manera conjunta revisaron el volumen, la utilidad y las posibles duplicaciones de los informes periódicos que solicitaron a las dependencias sectoriales y a las entidades de la administración pública, con el objeto de eliminar, simplificar y coordinar sus necesidades de información, a fin de reducirles costos y cargas de trabajo, bajo el esquema de una ventanilla universal.

Las dependencias coordinadoras de sector definieron con claridad los mecanismos y líneas directrices que guiaron la acción de las entidades y unidades operativas, con el propósito de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dotarlas de mayor libertad de acción y de los instrumentos que les permitieron responder con agilidad a las condiciones cambiantes del mercado, así como ofrecer mejores opciones a la población en los bienes y servicios prestados.

En congruencia con este proceso, las dependencias y entidades promovieron una mayor delegación de funciones hacia los niveles técnico-operativos y hacia las instancias de atención directa a los ciudadanos, con objeto de agilizar el funcionamiento integral de la organización y mejorar la calidad de los servicios. Esta delegación de responsabilidades se acompañó necesariamente de esquemas específicos de estímulos basados en la evaluación del desempeño.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.4 Subprograma de Medición y Evaluación de la Gestión Pública.

Como objetivo principal se estableció el fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitieran a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garantizaran los principios de honradez, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Se implementó la prioridad de lograr que la población confiara en que los recursos públicos se utilizaran con honestidad, eficiencia y eficacia, que existieran mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos fueran sancionadas adecuada y oportunamente.

"Como líneas de acción y determinando las metas cuantificables correspondientes, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de acuerdo a los criterios establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo establecieron a partir de 1996 objetivos claros a nivel institucional y a nivel intermedio, que se vincularon a programas, acciones o servicios concretos, con metas significativas y cuantificables en términos de resultados. En este aspecto, fue preciso cambiar el enfoque hacia el impacto esperado de dichos programas en la sociedad, en vez de centrarse en indicadores del volumen del trabajo o de los recursos a utilizar."⁶⁵

A partir de 1997, las dependencias y entidades presentaron y acordaron con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un conjunto selecto de indicadores de desempeño, que permitieron a cada dependencia o entidad, evaluar los resultados de su gestión, en términos de la calidad costos unitarios y pertinencia de sus servicios; así como medir los efectos y posibles consecuencias de sus acciones en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientaron sus programas; y asegurar que se dió cumplimiento a los objetivos institucionales propuestos.

Las áreas normativas de las dependencias coordinadoras de sector, establecieron para aquellas entidades paraestatales que ofrecieron bienes o servicios, indicadores sobre productividad y

⁶⁵ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Op. Cit.*, pag. 48

estándares de calidad de entidades del sector público dedicadas a actividades similares o del sector privado cuando fuera posible, o bien de organismos similares a nivel internacional con el propósito de inducir mecanismos indirectos de competencia.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público apoyó conjuntamente a las dependencias y entidades para que en el transcurso de 1997 se obtuviera información sistematizada de los costos unitarios por unidad, centro de operación, servicios y productos a cargo de la administración pública, que permitieran determinar con precisión el monto de los recursos públicos utilizados en beneficio directo de la población, a través de los programas o acciones gubernamentales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el curso de 1997, profundizó en la revisión y adaptación del Sistema Integral de Información para incrementar su utilidad y aplicación en el ámbito federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público contribuyó con las previsiones presupuestarias necesarias que permitieran la interconexión informática de todas las dependencias y entidades, en congruencia con el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.

Finalmente en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se dio a partir de 1996 mayor fortaleza e independencia a los órganos internos de control, para que pudieran desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la autonomía e imparcialidad que su función requería. Su labor no se limitó a detectar y sancionar a los eventuales infractores, sino también a promover la instrumentación del Programa de Modernización Administrativa en el ámbito de su competencia y con ello coadyuvar al logro de una administración honesta y eficiente de los recursos públicos en base a los clasificadores por objeto de gasto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.5 Subprograma de Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

En relación a la importancia de los recursos humanos dentro del proceso de mejoramiento administrativo, y la lucha contra la corrupción, así como en base a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, fue necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia fue la forma de alcanzar su propia realización, por lo que se instrumentaron los procesos y mecanismos que **capacitaran y profesionalizaran los recursos humanos en toda la estructura administrativa. Para ello fue indispensable renovar la forma en la que se organizaron y administraron los servicios personales, de manera que se establecieron incentivos claros para la permanencia en el trabajo, al igual que los estímulos para la productividad y el buen desempeño.**

El propósito mencionado requirió de un conjunto de condiciones, de entre las que se mencionan las más relevantes:

- a) Una más rigurosa selección del personal con base en su capacidad y honradez.
- b) El fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de todos los servidores públicos.
- c) El establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública.
- d) Calidad en el ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servicio público.
- e) El incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable así como la seguridad de un retiro digno.

"El servidor público que ha requerido México y el cual se pretendió desarrollar, es un trabajador comprometido, capaz y activo en la transformación y modernización de la administración pública, con elevada vocación del deber y de servicio a la comunidad y que cumpliera con su labor por la satisfacción misma de servir a sus conciudadanos, porque con ello le serviría al país. Este programa buscó fundamentalmente impulsar acciones que incidieran en el desarrollo de los recursos humanos mediante su mejoramiento y bienestar, al tiempo que buscó perfeccionar las medidas que le permitieran proceder con la mayor energía y oportunidad para

sancionar las conductas indebidas, que en defensa de la sociedad y de la propia imagen del servicio público haya necesidad de aplicar.⁶⁶

La objetividad de este Subprograma partió del hecho de contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuyeron a que en los cambios de administración de las dependencias y entidades se aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal y se proporcionara un funcionamiento administrativo.

El impulsar en el servidor público una nueva cultura, buscó favorecer los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, asimismo pretendió fortalecer los principios de honradez y de responsabilidad en el desempeño de funciones. Profesionalizar el servicio público tuvo una prioridad esencial, ya que no pudo concebirse el desarrollo administrativo sin el desarrollo de quienes lo llevaron a cabo.

Esta profesionalización contempló los procesos sustantivos específicos de cada dependencia y entidad como de tipo administrativo, de regulación o control, comunes dentro del sistema de servicio civil que al efecto se instauraron, contemplando acciones desde el inicio, durante el desarrollo y hasta la conclusión de la carrera en el servicio público.

La etapa inicial implicó, una vez hecha la selección y garantizada la capacidad individual, la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores éticos.

La etapa de desarrollo comprendió, el establecimiento de mecanismos que garantizaran la actualización permanente de los conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo de las funciones; la vinculación de remuneraciones y estímulos al desempeño; y la evaluación del servidor público, a partir de la cual se determinó su permanencia, crecimiento y promoción. **Igualmente en esta etapa se establecieron las condiciones de permanencia en el trabajo.**

La etapa de conclusión se refirió a la garantía de un retiro digno del servicio público en términos económicos y de reconocimiento.

⁶⁶ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Op. Cit.*, pag. 56

Adicionalmente, como acciones generales y con carácter permanente, se intentó mejorar el clima laboral y el ambiente de trabajo en las unidades administrativas, eliminando conductas nocivas de ausentismo a través de estímulos por permanencia, incitando al personal a cursos de capacitación en áreas afines al servicio desempeñado y promoviendo movimientos escalafonarios; mecanismos que contribuyeron a la motivación del personal para que éste incrementara el valor de sus servicios a la sociedad y fomentar la creatividad individual, el trabajo en equipo y la delegación de funciones y facultades a los servidores públicos de todos los niveles, particularmente al personal que interviene en los procesos de contacto directo con el público.

"Sus principales líneas de ejecución partieron de los sistemas de selección de personal, con el objeto de procurar que quienes prestaran sus servicios en la Administración Pública Federal contaran con un mínimo de conocimientos para el buen desarrollo de sus responsabilidades, se aplicaron procedimientos más rigurosos para su ingreso que previeron entre otros mecanismos, la evaluación de las aptitudes indispensables para pertenecer al servicio público. A partir de 1997 las autoridades competentes identificaron los esquemas más adecuados de selección de su personal, ponderando entre otros, la impartición de cursos obligatorios y/o la aplicación de exámenes."⁶⁷

A partir de 1996, las dependencias y entidades emprendieron acciones de capacitación destinadas, entre otros aspectos, a proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requieren los diversos puestos; a dotarlos de las capacidades y actitudes que demanda el nuevo enfoque de calidad en la atención a la población y la mejora en los estándares de servicio; y a promover en ellos la utilización de nuevas tecnologías como la informática.

Las habilidades y conocimientos necesarios para el desarrollo de actividades en puestos específicos, se evaluaron periódicamente como una forma para garantizar el adecuado nivel de desempeño del servidor público. Esta información fue objeto de actualización y seguimiento en una base de datos gubernamental.

Se implantó un sistema integral de desarrollo de recursos humanos, para el óptimo control de

⁶⁷ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Op. Cit.*, pag. 52.

dichos recursos, se estableció un sistema electrónico en línea con las dependencias y entidades de la administración pública, en el cual se contenía la información que determinaron las autoridades competentes. Este sistema pudo ser adicionado y modificado con el objeto de ajustarlo a las necesidades de la Administración Pública. Con el objeto de mantener actualizado dicho sistema las dependencias y entidades proporcionaron a partir de 1997, la información que les fue solicitada.

El establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo, con el fin de garantizar que existiera igualdad de oportunidades para concursar en la ocupación de vacantes dentro del servicio público, las autoridades competentes, emitieron las disposiciones administrativas conducentes para que a partir de 1998 los servidores públicos o particulares que lo desearan, pudieran participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil. Este mecanismo sirvió para seleccionar los prospectos de entre los cuales hubo de ocuparse las vacantes correspondientes, según los perfiles, méritos y calificaciones demostradas, contribuyendo al perfeccionamiento del mercado laboral dentro del sector público. Para efecto de lo anterior, se estudió la posibilidad de vincular la operación de este mecanismo con el sistema integral mencionado.

Las autoridades competentes desarrollaron y establecieron un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos, a fin de que el mismo fuera observado y aplicado por las propias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Los reconocimientos o estímulos económicos que se asignaron a servidores públicos de todos los niveles, quedaron ligados directamente a la productividad, desempeño y evaluación, para asegurar total transparencia en las percepciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus atribuciones elaboró en 1997, los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el servicio civil, asimismo promovió el establecimiento de condiciones de retiro para el personal que egresara del servicio público o que se desprendiera temporalmente del mismo, por razones profesionales que incentivaran su desarrollo. Lo anterior con la participación de que en el marco de la ley correspondiera a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo promovió el conocimiento y asimilación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del código de conducta que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desde su ingreso a la administración pública.

La ética del servidor público es parte integrante de un código de valores más amplio. En consecuencia, elevar los valores y principios que rigen la conducta de quienes trabajan en el sector público implica necesariamente reforzar los valores cívicos y éticos de la sociedad.

La Secretaría de Educación Pública promovió en el ámbito de su competencia, la inclusión dentro de los planes de estudio para la educación básica y media básica, los valores éticos y principios cívicos que deben regir a los ciudadanos que pertenecen al servicio público.

Se buscó la efectividad de la función de investigación y el fincamiento de responsabilidades con base a una revisión de los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la estructura del sistema de control y fiscalización de la gestión pública, desde la dependencia globalizadora, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las contralorías internas con el objeto de fortalecer sus facultades para prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que dieron lugar al fincamiento de responsabilidades en los términos de las Leyes Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Presupuesto, Contabilidad Gasto Público Federal.

De igual manera fueron objeto de revisión las disposiciones sustantivas y adjetivas del régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos y se promovió la adopción de un código de conducta en la función pública, más acorde con las manifestaciones de conductas irregulares y la complejidad de las relaciones de aquéllos frente a los particulares y la sociedad en su conjunto. Se perfeccionaron asimismo, las medidas de prevención y sanción que contribuyeron a combatir con eficacia la corrupción.

Se revisaron los procedimientos de conductas irregulares de los servidores públicos, a fin de iniciar con oportunidad y eficiencia el procedimiento de imposición de sanciones administrativas previsto por la Ley de la materia y evitar con ello la prescripción.

Asimismo en 1997 se promovió un programa de capacitación y certificación de los servidores públicos que comprendió los procedimientos de investigación de responsabilidades

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativas y el de imposición de sanciones.

Capítulo 4 El Programa de Modernización de la Administración Pública en la Dirección General de Recursos Humanos de la Procuraduría General de la República.

4.1 Análisis de la Aplicación del Subprograma de Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público en la Dirección General de Recursos Humanos.

Con el propósito de dar cumplimiento a los valores éticos y de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, así como de acuerdo al marco de los derechos establecidos en nuestra Constitución Política, los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, deben desarrollar su actuación apegados a derecho y con la mística propia de una institución profesional.

"Durante el mes de febrero de 1996, se buscó una profesionalización del personal ministerial y policial, a través del seminario sobre Valores Institucionales y Mística de Servicio, en el que participaron aproximadamente 230 personas, entre agentes del Ministerio Público y Policía Judicial Federal, así como trabajadores administrativos y funcionarios, para discutir con representantes de la sociedad diversos tópicos que quedaron plasmados en las memorias y videocintas, como procedimiento para continuar con la formación de un mayor número de servidores públicos".⁶⁸

De esta manera, se desarrolló y difundió el nuevo instrumento normativo sobre el comportamiento responsable de los integrantes de la Institución, denominado Código de Conducta y Mística Institucional, en apego al Programa de Modernización de la Administración Pública, que implicó cumplir con valores éticos y de comportamiento para el cumplimiento obligatorio del servicio, con la finalidad de que éste sea transparente, eficiente y honesto.

Igualmente, se editaron manuales de Normas sobre Responsabilidad Profesional de la Procuraduría General de la República y la Guía del Delegado Estatal, documentos de consulta obligatoria, cuya utilidad reside en dar a conocer el marco legal de actuación de los servidores públicos, y fomentar así un mejor desempeño en el servicio, fundado en un mayor cumplimiento de las políticas y normas.

⁶⁸ Procuraduría General de la República, *Compendio de Normas Sobre Responsabilidad Profesional de la Procuraduría General de la República*, México, 1995, pag. 9.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Durante el periodo diciembre de 1996 a agosto de 1997, se recibieron 2,144 quejas y denuncias en contra de servidores públicos, de las cuales 548 dieron lugar al inicio del procedimiento administrativo correspondiente, las 1,596 restantes se remitieron al archivo definitivo o acuerdo de improcedencia. Para el periodo diciembre de 1997 a agosto de 1998, se atendieron 1,180 quejas y denuncias, 734 dieron origen a la formulación del procedimiento administrativo y 446 no fueron procedentes, lo que demostró un incremento en el inicio de procedimientos disciplinarios, lo que representó una más expedita y oportuna demanda a la atención de la ciudadanía en cumplimiento a los programas para la atención de quejas.

En otro de los aspectos dentro del programa de modernización de la Procuraduría General de la República, lo constituyó la capacitación tecnológica. En este sentido se desarrolló al interior de la Institución un programa permanente en materia de informática para los servidores públicos de la Institución, dentro del cual, de diciembre de 1995 a junio de 1996, se impartieron 72 cursos a 1,398 servidores públicos, en comparación con el periodo de diciembre de 1994 a junio de 1995 en que se impartió un total de 94 cursos, con una asistencia de 977 personas. Por lo que se consideró que para lograr la modernización de la Procuraduría General de la República, era fundamental la generación de una cultura tecnológica, basada en la informática.

Complementariamente el Instituto de Capacitación desarrolló el Programa de Actualización y Especialización en Materia de Informática. Hasta finales de 1996, se impartieron 36 cursos que tuvieron por objeto capacitar inicialmente al personal de las distintas unidades administrativas de la Procuraduría en el manejo y aplicación de técnicas en computación para una mejor administración, con un registro total de 328 participantes.

Con el objeto de atender las necesidades de capacitación en el ámbito de la administración y desarrollo del personal, la Procuraduría General de la República, con independencia de las responsabilidades que para tal efecto tiene asignadas el Instituto de Capacitación, llevó a cabo a través de la Dirección General de Recursos Humanos 26 cursos para mejorar las relaciones laborales, calidad humana, desempeño, responsabilidad y compromiso del personal, en los cuales participaron durante el periodo 1995-1996, 649 servidores públicos de la Institución. Los temas sobre los que versaron los tipos de cursos fueron los siguientes:

⁶⁹ Procuraduría General de la República, *Memoria de gestión 1997, México, P.G.R.; 1997, pag. 27.*

- > Relaciones Humanas.
- > Ortografía.
- > Redacción Oficial.
- > Archivo y Correspondencia.
- > Administración Pública.
- > Inglés Básico.
- > Primeros Auxilios.
- > Manejo del Stress.

En el aspecto de la modernización jurídica, que como consecuencia de las reformas constitucionales se ha generado, resultó inaplazable la necesidad de que se basara en sólidas elaboraciones teóricas de las ciencias penales y de la política criminal, para lo cual se requirió contar con un centro de investigación científica y de formación de alto nivel académico, en el que se aplicaran modernas técnicas de enseñanza, a fin de formar recursos humanos realmente capaces para aplicar correctamente las normas y promover su adecuación a las necesidades cambiantes de la sociedad.

Derivado de lo anterior y dada la necesidad de solucionar dicha problemática, se otorgó una atención prioritaria a los rubros de profesionalización y capacitación, concibiendo a estos dos ejes como una eficaz herramienta para hacer más efectivo y contundente el actuar de los servidores públicos que laboran en la Institución, al tiempo en que así se lograría garantizar el contar con elementos capacitados para el mejor desempeño de la Institución.

Con el propósito de implementar un verdadero cambio, que significara por una parte optimizar la procuración de justicia y por la otra lograr la aceptación y vinculación con la sociedad, la Procuraduría General de la República se obligó a instrumentar una serie de acciones en materia de capacitación y profesionalización que le permitieran a sus servidores públicos incrementar sus conocimientos, así como el desarrollo de habilidades que conllevaran a un cambio de actitud y a su superación personal, basado en la observancia irrestricta de la ley y los valores institucionales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En la actualidad en el esfuerzo institucional de profesionalización han participado de manera directa el Instituto de Capacitación, la Dirección General de Servicios Aéreos, la *Dirección General de Recursos Humanos* y la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales.

"Dentro de la profesionalización se fomentó el intercambio académico nacional e internacional, mediante trabajos de colaboración en materia de capacitación con diversas Instituciones del Gobierno del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Asimismo, se estructuró el proceso de reclutamiento para el Centro Nacional para el Control de Drogas, en coordinación con personal de esa área y se llevaron a cabo cursos de Actualización para Personal de la Contraloría Interna, en coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo."⁷⁰

En el ámbito profesional, se llevaron a cabo cursos de Actualización para Agentes de la Policía Judicial Federal, en coordinación con la DEA (Drugs Enforce Administration) y con la Policía Francesa. De igual forma, se realizaron reuniones de trabajo con personal del Instituto de Justicia de Inglaterra, con objeto de analizar los parámetros de capacitación a personal de seguridad. También fueron propuestos servidores públicos de la Procuraduría General de la República, que cubrieron el perfil de medidas efectivas para combatir delitos de drogas y mejorar la administración de justicia.

El Instituto de Capacitación estructuró el Programa General de Capacitación, documento rector y normativo para el diseño y ejecución de los programas de capacitación del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República y los perfiles de ingreso y profesionales de este personal.

En materia de desarrollo tecnológico, la Procuraduría General de la República siguió un esquema de modernización basado en cuatro vertientes principales: equipamiento tecnológico, comunicación de voz y datos, desarrollo de sistemas y capacitación.

En lo correspondiente a equipamiento, de diciembre de 1994 a junio de 1995 se instalaron 64 equipos de cómputo, con lo que se llegó a un total de 1,545 equipos de operación, lo cual

⁷⁰ Procuraduría General de la República, *Revista Mexicana de Justicia*, Tomo II, México, Nueva Epoca, 2000, pag. 47.

permitió alcanzar la primera etapa de la conformación de una plataforma tecnológica en la Institución y contar al menos con una computadora por cada diez servidores públicos.

"Por lo que hace a la comunicación de datos, en el periodo de 1995-1998 se instalaron 6,543 metros de cableado de red de área local con 169 nuevas estaciones. Se diseñó una red nacional de comunicación de voz y datos por vía satelital que permitió tener el mejor nivel de enlace con cada una de las delegaciones estatales de la Procuraduría. Asimismo se han venido instalando enlaces de comunicación de datos con las delegaciones estatales a través de la red telefónica, además de conmutadores digitales y equipos de radiocomunicación."⁷¹

En cuanto al desarrollo e implantación de sistemas, se elaboraron doce nuevas aplicaciones diseñadas para necesidades específicas de la Procuraduría. Entre ellas cabe destacar el sistema de averiguación previa automatizada en materia federal, que ha facilitado y orientado el trabajo del agente del Ministerio Público Federal, permitiendo al mismo tiempo contar con registros confiables de las averiguaciones previas iniciadas y su estado de avance. Este sistema se encuentra en proceso de implantación en las diferentes áreas de la Institución. También es importante mencionar el sistema de registro contable de recursos provenientes por bienes asegurados.

Igualmente y derivado de la estrategia global, se estableció un programa de instalación de servicios informáticos en delegaciones estatales de la Institución, en el cual se realizó la adecuación de instalaciones eléctricas, la puesta en marcha de sistemas de energía ininterrumpible, la instalación de redes de cómputo, la puesta en operación de 15 sistemas automatizados y la capacitación de servidores públicos en cuanto a su uso. Este programa abarcó en el periodo de que se informa a 11 delegaciones estatales.

Por último, considerando que para lograr una mayor optimización de los recursos informáticos y de telecomunicaciones en apoyo a la procuración de justicia, fue pertinente la instrumentación de mecanismos de coordinación que coadyuvaran a la consolidación de proyectos en la materia, logrando con ello un manejo ágil y oportuno de la información requerida, para tal fin en junio de 1995 se creó el Comité de Informática y Telecomunicaciones como un órgano técnico-administrativo de la Procuraduría General de la República.

⁷¹ Procuraduría General de la República, *Informe de Transición Gubernamental*, México 2000, pag. 38.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En cumplimiento a los lineamientos emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, relacionados con el Programa de Modernización de la Administración Pública, surgió en la Dirección General de Recursos Humanos, la elaboración, implantación y regulación de procedimientos de formación, capacitación, adiestramiento, profesionalización, desarrollo, actualización, permanencia y promoción del servidor público, además de encauzar y fortalecer el desarrollo cultural y deportivo del personal, para contribuir al mejoramiento de aptitudes y actitudes de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República con el fin de incrementar los índices de eficiencia, eficacia, competitividad y productividad en el cumplimiento de sus funciones

La Dirección General de Recursos Humanos, con apoyo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), impartió cursos de capacitación en el trabajo al personal adscrito a las unidades centrales de la institución, (en los estados, también se pudo solicitar este apoyo ante la Subdelegación de Prestaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que corresponda). Asimismo, en el marco del PROMAP y a través del Centro de Capacitación en Calidad, se impartieron diversos cursos de apoyo al cumplimiento de la calidad en los servicios, en las áreas jurídico-administrativas, contable, secretarial y para el desarrollo humano tales como:

Area	Cursos Impartidos	Tipo de Personal
Jurídico Administrativa	Derechos y obligaciones del servidor público.	Mandos medios y administrativos.
	Desarrollo organizacional.	Mandos medios y superiores.
	Análisis de problemas y toma de decisiones.	Mandos medios y administrativos.
	Integración de equipos de trabajo de alto desempeño.	Mandos medios y administrativos.
	Profesionalización y ética del servidor público.	Personal en General.
Contable	Contabilidad gubernamental.	Mandos medios y administrativos.
	Contabilidad básica.	Mandos medios y administrativos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Area	Cursos Impartidos	Tipo de Personal
Secretarial	Ortografía actualizada.	Secretarías y administrativos con funciones secretariales.
	Redacción de documentos oficiales.	Secretarías y administrativos con funciones secretariales.
	Control de gestión.	Secretarías y administrativos con funciones secretariales.
	Administración de tiempo secretarial.	Secretarías y administrativos con funciones secretariales.
	Organización de oficinas.	Secretarías y administrativos con funciones secretariales.
	Taller de taquigrafía para principiantes.	Secretarías y administrativos con funciones secretariales.
	Actualización secretarial	Secretarías y administrativos con funciones secretariales.
Desarrollo humano	Desarrollo humano.	A todo el personal.
	Desarrollo organizacional.	A todo el personal.
	Relaciones humanas.	Mandos medios y administrativos.
	Autoestima.	A todo el personal.
	Manejo de conflictos.	A todo el personal.
	Motivación laboral.	Mandos medios.

Por otra parte, se puso en operación el Sistema de Evaluación del Desempeño, sustentado en la valoración que el jefe inmediato realiza a sus colaboradores. Con él se constituyó una base de información sobre aspectos personales del evaluado, disciplina, comportamiento, respeto, eficiencia, capacitación y desempeño cotidiano, aptitudes, preferencias, inclinaciones y condiciones de trabajo; así como sanciones, suspensiones, estímulos y reconocimientos. Todo ello a efecto de contar con un perfil de nuestros servidores públicos que coadyuve a encontrar

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

un desempeño apropiado en el cargo y promover su desarrollo profesional.

"Con base en los lineamientos establecidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de acuerdo con el Programa Anual de Control y Auditoría, durante el periodo 1999-2000 se efectuaron 31 revisiones internas, de las revisiones concluidas se derivaron 116 observaciones relevantes, que tienen que ver con mejoras y un uso más eficiente en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros. Se realizaron seguimientos tendientes a verificar la implantación de las medidas correctivas establecidas en 160 observaciones relevantes, corroborando que se atendieron 62 y se encuentran en proceso de solventación las 98 restantes. Estas acciones están orientadas a cumplir con las políticas y lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, emitidas por el Gobierno Federal y a nivel interno."⁷²

Se puso en operación el Programa de Austeridad y Uso Eficiente de los Recursos Públicos, mediante el cual cada una de las áreas, centrales y estatales, informaron periódicamente las acciones realizadas para cumplir con el Acuerdo de Unidad para Superar los ajustes económicos, del que se esperó una mayor eficiencia en la aplicación de los recursos.

El sistema de responsabilidades en el servicio público tuvo dos finalidades; prevenir conductas contrarias al buen servicio y sancionar a quienes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, incurrieron en actos u omisiones que no sólo afectaron la función pública sino que lesionaron los intereses o derechos de los ciudadanos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁷² Procuraduría General de la República, *Informe de Transición Gubernamental*, México 2000, pag. 20.

4.1.1 Objetivos y Metas.

"El objetivo primordial fue el de implementar un servicio profesional de carrera en la administración pública, basándose en una mejor selección del personal, impulsando su desarrollo profesional y en caso de ser necesario, brindándoles un retiro digno, asimismo buscando contribuir a un mayor aprovechamiento de conocimientos del personal en los cambios de administración y lograr la continuidad en el funcionamiento administrativo."⁷³

De igual manera se intentó difundir entre los servidores públicos nuevas actitudes que promovieran un desempeño con ética, honestidad, eficiencia y dignidad en el cumplimiento de sus funciones, llevando a cabo un fortalecimiento de la responsabilidad y tener mayor capacidad de respuesta en la realización de sus actividades encomendadas.

Alcanzar un desarrollo administrativo partiendo de la profesionalización individual de los servidores públicos, encargados de ser los agentes multiplicadores en sus áreas. Asimismo llegar a las áreas sustantivas y operativas de las unidades centrales y estatales, encargadas de la procuración de justicia, pasando por las administrativas responsables del control y regulación.

Como primera etapa y para el establecimiento de metas se consideró el hecho de que durante los meses de mayo y junio de 1996 se logró censar a 1,784 Ministerios Públicos Federales, 4,207 policías judiciales federales y 160 peritos profesionales adscritos en las 31 delegaciones estatales y área metropolitana, así como el total de la plantilla de personal administrativo susceptible de ser evaluada, cubriendo con ello la totalidad de servidores públicos. Simultáneamente, al total de la población se le aplicó el examen psicodiagnóstico y al 20% de esta población (1,141 muestras), se aplicaron pruebas antidoping para la detección del consumo de psicotrópicos y estupefacientes, resultando positivos 46 casos. Cabe destacar que la Institución carecía de registro alguno respecto de sus servidores públicos, circunstancia que obligó a la implementación inmediata de las medidas selectivas que garantizaran la capacidad individual, los conocimientos teóricos y prácticos de la procuración de justicia y administrativos, así como la ética profesional.

"En acatamiento a lo dispuesto en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados

⁷³ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Op. Cit.*, pag. 56.

Unidos Mexicanos, 12, 16, 20 y 22 de la Ley de Planeación y 4o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se efectuó la Consulta Popular sobre Procuración y Administración de Justicia que se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; consulta que resaltó la meta de profesionalizar y capacitar a los servidores públicos que tienen contacto con la sociedad, lo que generó la necesidad de crear un Centro de Profesionalización Nacional que se encargara de la formación de nuevos servidores públicos y actualizar a los que están en servicio; centro que difunde la idea y creación que dio forma al Instituto Nacional de Ciencias Penales."⁷⁴

Por otra parte, la labor estadística requería ser reforzada y ampliada, ya que el conocer el desempeño de las diferentes áreas es importante para la planeación de las estrategias del mejoramiento global de la actuación de la Procuraduría. Igualmente, contar con indicadores estadísticos confiables permitiría identificar mejor el fenómeno delictivo y definir líneas de acción para su combate. Asimismo revisar cada uno de los procedimientos administrativos, estableciendo cada una de las responsabilidades de los servidores que intervienen, con el objeto de hacerlos más eficaces y por último tipificar las posibles omisiones en base a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Las metas de profesionalizar primeramente al personal ministerial, policial y pericial por su impacto a la fecha tienen carácter permanente, en virtud de que permite disponer de un sistema para consulta que revela las aptitudes del personal de la Institución. Se cuenta con un censo actualizado que ha permitido desarrollar el programa para la autoevaluación del área e individuo, realizar diagnósticos respecto de las necesidades de capacitación y actualización del personal, además de proporcionar apoyo psicológico al personal que lo requiera.

Con la finalidad de contar con una plantilla de personal más profesional se promovió la aplicación de evaluaciones minuciosas y específicas, otorgando además un sistema de estímulos económicos basado en la productividad y desempeño."⁷⁵

⁷⁴ Procuraduría General de la República, *Revista Mexicana de Justicia*, Tomo II, México, Nueva Epoca, 2000, pag. 38.

⁷⁵ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Op. Cit.*, pag. 69.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2. 1998.

Como resultado de los cursos de actualización y formación impartidos en años anteriores, para el ejercicio 1998 se proyectó elaborar un diagnóstico de recursos humanos a nivel institucional en el que se detectara que a pesar de los esfuerzos de la Institución que antecedieron para lograr elevar el nivel técnico y profesional de sus servidores públicos, estos no dieron los resultados deseados, circunstancia que necesariamente incidió en un servicio deficiente e inadecuado al desarrollo de las funciones sustantivas de la Procuraduría.

"Asimismo para que el personal en funciones desempeñara un servicio de calidad, se buscaron las alternativas para aplicarse en los procedimientos, entre las cuales figuran métodos más rigurosos para su ingreso, las evaluaciones de aptitudes y vocación para pertenecer al servicio público. A partir de este año se buscaron que tipo y clase de esquemas de trabajo serían los adecuados para la impartición de cursos, selección de personal y aplicación de evaluaciones."⁷⁶

Una vez determinados los métodos de evaluación para aplicarse al personal administrativo, ministerial, policial y pericial, se formularon las acciones de capacitación, con el objeto de dotar a cada uno de los funcionarios y servidores públicos las habilidades técnicas y administrativas de acuerdo al puesto que desempeñarían y atender así la demanda de calidad en el mejoramiento del servicio, utilizando los recursos tecnológicos.

Asimismo se elaboraron programas para evaluar periódicamente el desempeño de los trabajadores en puestos específicos, como una manera de garantizar la mejoría, a través del seguimiento de cada una de las observaciones y ejercer un mayor control de los recursos humanos, sin el menoscabo de pensar en implementar un censo de dichos recursos por medio de una base de datos a nivel nacional.

A partir de 1998 se gestionaron en materia policial, pericial y ministerial, convocatorias abiertas, para garantizar igualdad de oportunidades en la ocupación de plazas en el servicio público de conformidad a las disposiciones administrativas, para que hubiera respuesta por parte de los sectores públicos y privados que tuviesen valores estimativos, principios, perfiles y ética, este aspecto redundaría en que habría recursos humanos de diversas disciplinas y actividades, y en

⁷⁶ Procuraduría General de la República, *Informe de Transición Gubernamental*, México 2000, pag. 12.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

donde la selección y reclutamiento del personal contribuiría a un mayor perfeccionamiento del sector público.

Durante este mismo período se comenzó a establecer los lineamientos generales y pormenores necesarios para poner en marcha los programas de estímulos económicos, a los que se harían acreedores aquellos servidores que por su capacidad, desempeño y productividad fueran susceptibles de recibirlo. De igual manera se iniciaron las revisiones del estado que guardaba el servicio civil de carrera y determinar la viabilidad de instrumentar un programa de retiro para los trabajadores administrativos que buscaran un desarrollo fuera del sector público, lo anterior basándose en los principios dictados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La finalidad de esta programación y análisis, así como el establecer los principales preceptos fue principalmente en torno al fortalecimiento de los valores y principios bajo los cuales se llevaría el desempeño del servicio de la Institución y trazar una nueva imagen de la misma, conforme a un mayor control y fiscalización de todas y cada una de las acciones encaminadas a la procuración de justicia en materia federal, contando con el respaldo de las leyes en materia de presupuesto, responsabilidad y conducta.

4.3. 1999.

Para el año de 1999 la Dirección General de Recursos Humanos de la Procuraduría General de la República, y dentro de los cursos que se impartieron para cumplir con lo referente al Subprograma "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público" del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, buscó difundir cursos para mejorar el desempeño de los trabajadores y difundir el citado programa, sus objetivos, metas e implementación, se intentó abordar el concepto administrativo, secretarial y de servicio, los cursos fueron programados para impartirse de enero a diciembre, aproximadamente en dos horas diarias durante cinco días por participante, llegando al resultado de que cada curso tuvo una duración estimada de 10 horas.

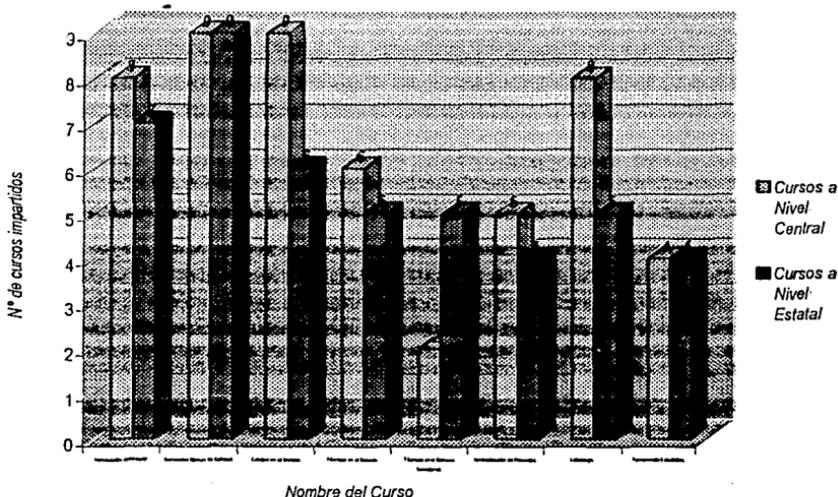
Cuantitativamente en materia de impartición de cursos se registró un total de 51 cursos a nivel central y para el área del interior de la república se reportó un global de 45 cursos, por lo que durante el año de referencia fueron otorgados 96 cursos, del total anual se distribuyeron de la siguiente manera y se abordaron los siguientes temas específicos:

Nº	Nombre del Curso	Cursos Impartidos		Total Cursos Impartidos
		Central	Estatal	
1.	Introducción al PROMAP.	8	7	15
2.	Conceptos Básicos de Calidad.	9	9	18
3.	Calidad en el Servicio.	9	6	15
4.	Técnicas en el Servicio.	6	5	11
5.	Técnicas en el Servicio Secretarial.	2	5	7
6.	Administración de Proyectos.	5	4	9
7.	Liderazgo	8	5	13
8.	Pensamiento Estadístico.	4	4	8
TOTAL:		51	45	96

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Tomando en cuenta el cuadro anterior se puede apreciar que el mayor impacto de los cursos fue a nivel central con 53.13% y al interior de los estados con 46.87%, esto debido a que una parte considerable del personal susceptible de ser objeto de capacitación labora en las Unidades Administrativas localizadas en el D. F. y zonas aledañas a la capital del país, asimismo y como resultado de la optimización y racionalización de recursos financieros para cubrir gastos de transporte. Por lo que para mayor descripción se ha elaborado el siguiente gráfico:

Cursos Impartidos a Nivel Nacional



De igual manera el que se haya observado al interior de los estados un impacto del 46.87%, obedece a que en las Delegaciones Estatales únicamente se cuenta con el personal administrativo necesario, asimismo debido a que la mayor fuerza en dichas áreas la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

representan el personal ministerial, pericial y policial, la impartición de cursos se distribuyó basándose en las necesidades de cada entidad y de conformidad a la solvencia presupuestal de la Dirección General de Recursos Humanos para cubrir los gastos de ejecución y de acuerdo con la disponibilidad de recursos humanos y técnicos.

Partiendo del esquema anterior y contabilizando el número de asistentes que se reportaron en cada uno de los cursos, se llegó a las siguientes cifras por curso impartido:

N. o	Nombre del Curso	Participantes		Total de Participantes por curso	Total Cursos Impartidos
		Central	Estatal		
1.	Introducción al PROMAP.	146	151	297	15
2.	Conceptos Básicos de Calidad.	189	184	373	18
3.	Calidad en el Servicio.	157	146	303	15
4.	Técnicas en el Servicio.	143	84	227	11
5.	Técnicas en el Servicio Secretarial.	90	73	163	7
6.	Administración de Proyectos.	102	86	188	9
7.	Liderazgo	135	116	251	13
8.	Pensamiento Estadístico.	64	84	148	8
TOTAL:		1,026	924	1,950	96

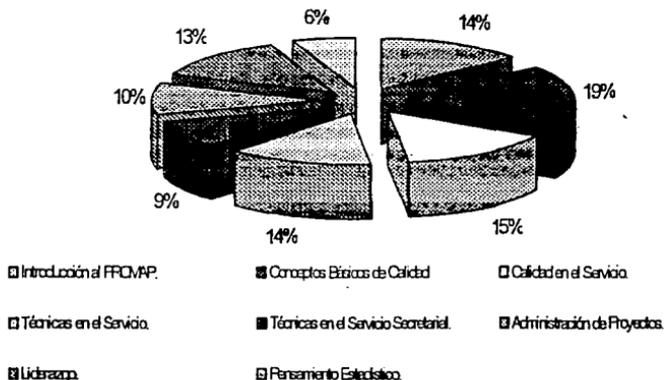
Conforme a las cantidades citadas se observa que entre los cursos con mayor impacto entre la plantilla de personal en el ámbito nacional, aparecen los de Conceptos Básicos de Calidad con 19.13%, Calidad en el Servicio 15.54%, Introducción al PROMAP 15.23% y Liderazgo 12.87%, lo anterior fue con el objeto de proporcionar a los asistentes elementos de criterio para el desempeño de servicios, inducir al personal administrativo a un mejor desarrollo de sus

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

actividades en forma individual y de grupo, así como otorgar un preámbulo de lo que significó en ese momento el Programa de Modernización de la Administración Pública, sus alcances y metas; así como sus contenidos.

Por otro lado los cursos que presentaron un impacto poco representativo fueron los orientados hacia las Técnicas en el Servicio 11.64%, Administración de Proyectos 9.64%, Técnicas en el Servicio Secretarial 8.36% y Pensamiento Estadístico con 7.59%; lo anterior da a conocer que las principales necesidades fueron encaminadas a proporcionar y difundir una mejor calidad en la realización de las actividades administrativas, incorporando a la administración pública algunos elementos básicos de producción, como son rutas críticas, tiempos y movimientos y trabajo en grupos. Por lo que el impacto de cursos queda representado gráficamente de la siguiente manera.

Impacto de los cursos en los participantes



Asimismo y con la finalidad de que el personal administrativo inferior a los mandos medios fuera involucrado en el proceso de capacitación, se promovieron algunos esquemas de trabajo basados en la definición de estándares partiendo de los sistemas de mejoramiento de procesos

y metodologías para la definición y difusión de estándares de servicio.

Para el segundo bloque de trabajo y el cual quedó representado por los cursos poco relevantes, básicamente porque se impartieron a los mandos medios y superiores, personal secretarial y el ubicado en áreas de análisis y revisión de proyectos, uno de los factores que influyó para que los cursos impartidos con relación a estas disciplinas fueran de menor impacto, fue la poca disponibilidad en tiempo

Asimismo y con la finalidad de que el personal administrativo inferior a los mandos medios fuera involucrado en el proceso de capacitación, se promovieron algunos esquemas de trabajo basados en la definición de estándares partiendo de los sistemas de mejoramiento de procesos y metodologías para la definición y difusión de estándares de servicio.

Para el segundo bloque de trabajo y el cual quedó representado por los cursos poco relevantes, básicamente porque se impartieron a los mandos medios y superiores, personal secretarial y el ubicado en áreas de análisis y revisión de proyectos, uno de los factores que influyó para que los cursos impartidos con relación a estas disciplinas fueran de menor impacto, fue la poca disponibilidad en tiempo y debido a las responsabilidades y cargas de trabajo de los mandos medios, en el caso del personal secretarial fueron convocadas las secretarías titulares de los mandos superiores y que por sus responsabilidades en ocasiones no existe un reemplazo.

Finalmente durante 1999 los cursos que se impartieron en el ámbito estatal fueron registrados en nueve entidades, entre las cuales estadísticamente se puede observar que la entidad con mayor impacto fue el Estado de México, que presentó 20%, seguido de estados como Tlaxcala con 15.56%, Nayarit y Aguascalientes 11.11%, las cifras de Morelos, Oaxaca, Jalisco y Guanajuato fueron del 8.89% y Puebla permaneció con 6.67%. Lo anterior fue una consecuencia de que en la implementación de la primera etapa, fueron consideradas las entidades cercanas al Distrito Federal, en virtud de la disciplina presupuestaria, las tarifas de viáticos del personal comisionado y la disponibilidad de recursos humanos y técnicos con que se contaba en ese momento, asimismo con dichas cifras porcentuales se ha elaborado la siguiente tabla de Entidades.

N°	Entidad	Total Cursos Impartidos	Impacto de los Cursos en la Entidad
1.	Puebla	3	6.67%
2.	Edo. de Mex. (Toluca)	3	6.67%
3.	Edo. de Mex. (Nezahualcoyotl)	3	6.67%
4.	Edo. de Mex. (Tlanepantla)	3	6.67%
5.	Morelos	4	8.89%
6.	Aguascalientes	5	11.11%
7.	Tlaxcala	7	15.56%
8.	Oaxaca	4	8.89%
9.	Jalisco	4	8.89%
10.	Nayarit	5	11.11%
11.	Guanajuato	4	8.89%
TOTAL:		45	100%

Cabe señalar que en esta fase de programas de capacitación, también se intentó concientizar, inducir y persuadir al personal, en relación a los posibles temas de cursos posteriores e incluirlos para complementar los objetivos iniciales y estar en posibilidades de atender con certeza los lineamientos del Subprograma "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público", contenido en el Programa de Modernización de la Administración Pública, encaminados principalmente a difundir entre el personal administrativo un desempeño racional con criterio y mayor ética, así como profesionalismo, que dignifique la mayoría de las actividades desarrolladas en todos los niveles e impulse cada una de las áreas sustantivas, administrativas y operativas hacia una modernización administrativa y no únicamente se perciba una reorganización.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.4. 2000.

La Dirección General de Recursos Humanos de la Procuraduría General de la República, para el año del 2000 y como último ejercicio de aplicación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, intentó dar al Subprograma "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público" un impulso que diera por resultado mejoras en los aspectos administrativo, secretarial y de servicio, para lo cual se basaron los métodos en el año anterior y utilizando la misma dinámica se programaron en teoría cursos de enero a diciembre, en los que cada participante recibiría clases por dos horas diarias durante cinco días; cabe señalar que por el final de administración y ante las circunstancias de la transición gubernamental el cierre de cursos se efectuaría en octubre del 2000.

En el año del 2000 y partiendo de la experiencia del año anterior en materia de impartición de cursos, la Dirección de Prestaciones y Relaciones Laborales, registró un total de 55 cursos a nivel central y en las Delegaciones Estatales se cuantificaron 52 cursos, por lo que no obstante de haber tenido una ejecución en menor lapso de tiempo con respecto al año anterior fueron otorgados 107 cursos, lo cual indica un incremento del 11.45% en comparación al año anterior, esto obedece a que los instructores contaban con las experiencias anteriores de trabajo y ello proporcionó mayor dinamismo y agilidad en las clases.

Cabe hacer mención que durante el año del 2000 a partir del mes de abril, en forma paralela al citado Programa de Modernización, se programaron evaluaciones exhaustivas a todo el personal de la Institución, en el ámbito de mandos medios y superiores, entre las más relevantes se puede mencionar; estudios toxicológicos, de entorno social y familiar, médico, psicométricos, de aptitudes y conocimientos generales, así como el estudio poligráfico o detector de mentiras, con la finalidad de verificar la ética y profesionalismo bajo los cuales dicho personal desempeñaba sus actividades. Los resultados obtenidos de esta evaluación Institucional fueron que del 100% de postulantes, el 13% no aprobó satisfactoriamente alguna de las pruebas, lo cual representó que dicho personal no acreditado debería sustentar y justificar la causa de dicho resultado, ya que en caso contrario se podría considerar como pérdida de confianza y llegar al término su estancia laboral en la Institución.

Durante el año del 2000 se impartieron todos los cursos del PROMAP con una duración total de 10 horas cada uno y entre los cuales se determinaron temas como los que se enumeran en el siguiente cuadro.

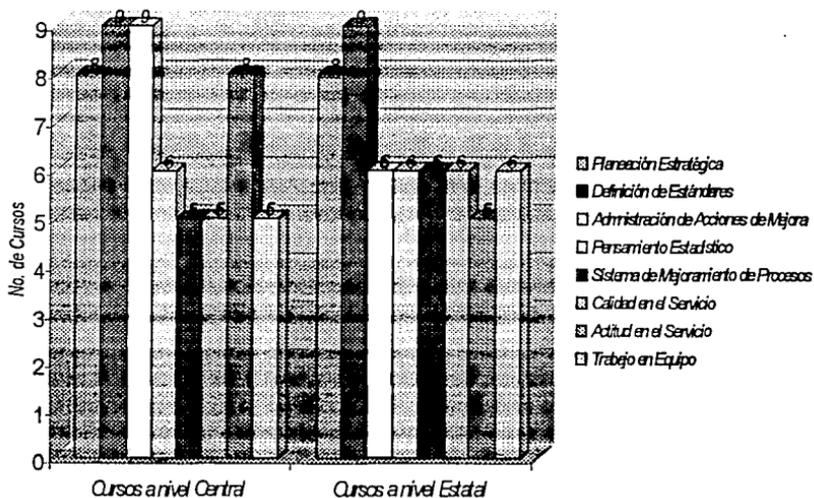
N°	Nombre del Curso	Cursos Impartidos		Total Cursos Impartidos
		Central	Estatal	
1.	Planeación Estratégica	8	8	16
2.	Definición de Estándares	9	9	18
3.	Administración de Acciones de Mejora	9	6	15
4.	Pensamiento Estadístico	6	6	12
5.	Sistema de Mejoramiento de Procesos	5	6	11
6.	Calidad en el Servicio	5	6	11
7.	Actitud en el Servicio	8	5	13
8.	Trabajo en Equipo	5	6	11
TOTAL:		55	52	107

Revisando la información cuantitativa del cuadro anterior se puede apreciar que el nivel central presentó un incremento del 7.8% y el estatal aumentó 15.55%, lo que representó que en el año 2000 se impartieron 7 cursos más que con respecto al ejercicio anterior, se podrá pensar que no es representativo, pero si tomamos en cuenta que se redujo dos meses el tiempo para su ejecución y si cada curso duró una semana, se esta hablando de siete semanas al interior de la república, asimismo a nivel central se aumentó en 4 el número de cursos que implicó un total de cuatro semanas, dando como resultado que a nivel nacional se incrementaron en 11 los cursos y en igual numero de semanas, por lo que requirió cierta optimización y aprovechamiento del tiempo, para los desplazamientos y programaciones de actividades, cabe señalar que por la duración de cada curso, en los programas se incluyeron temas básicos, conceptuales y de operación, para una mayor asimilación de contenidos. Asimismo algunos de los temas se eligieron con el objeto de proporcionar continuidad a los de 1999 y otros para incrementar el mejor desempeño de la plantilla laboral. Entre los cursos que fueron incorporados se encuentran los de Planeación Estratégica, Definición de Estándares, Administración de Acciones de Mejora, Sistema de Mejoramiento de Procesos, Actitud en el Servicio y Trabajo en Equipo, estos temas fueron enfocados hacia una visión en la cual los participantes efectúen sus actividades empleando un razonamiento, basado en la sistematización, planeación, establecimiento de objetivos, metas e incorporación de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

compañeros a dicho proceso para mejorar los tiempos y movimientos, La impartición de nuevos cursos en el ámbito nacional fue de conformidad con el siguiente gráfico:

Cursos Impartidos a Nivel Nacional durante el año 2000



El incremento del 15.55% en cursos impartidos a escala estatal podría parecer poco relevante, pero si se toma en cuenta que durante 1999 las Delegaciones Estatales únicamente contaban con el personal administrativo necesario, dichos registros e incluso podrían ser contradictorios e ilógicos, pero dicho aumento obedeció a que algunos cursos fueron extensivos a algunos sectores de personal ministerial y pericial; por tal motivo algunos cursos se diseñaron con elementos jurídicos administrativos, para que fueran asimilados tanto por el personal administrativo como el perteneciente a áreas legales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo con el proceso de contabilización del número de asistentes que se reportaron a nivel nacional se registró un incremento global del 9.23% con respecto al ejercicio anterior y en el total de cursos anuales se presentó el 11.45% de aumento, por lo que a continuación se presenta la comparación de resultados entre 1999 y 2000:

No.	Año	No. de Cursos		Total de Cursos Anuales	No. de Participantes		Total de Participantes Anuales
		Nivel Central	Nivel Estatal		Nivel Central	Nivel Estatal	
1.	1999	51	45	96	1,026	924	1,950
2.	2000	55	52	107	630	1,500	2,130

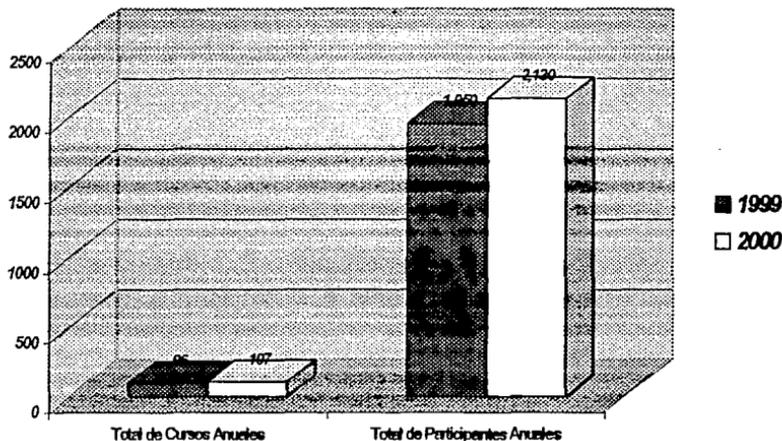
Como se podrá observar para el año 2000 el incremento en los registros globales de asistentes y cursos fluctuaron en promedio del 10.34%, sin embargo los participantes a cursos impartidos en el D. F. tuvieron un descenso del 62.85%, esto debido a que en el año 2000, las Unidades Administrativas Centrales se enfocaron mayormente al proceso de la transición gubernamental, principalmente por ser las encargadas de concentrar información y coordinar dicho proceso, por el contrario a escala estatal se registró un aumento del 62.33%, de tal manera que la diferencia entre incremento y decremento nos da un saldo negativo de 0.52%, cabe señalar que ante tal situación y para fines informativos se han manejado las cifras totales anuales, las cuales a simple apreciación si representan un incremento.

Es importante señalar que en su mayoría, los cursos buscaron llevar a los trabajadores elementos relacionados con la calidad de los servicios y trabajo en grupos, por lo que describiendo su alcance; tenemos que las clases de Actitud en el Servicio registraron un impacto del 13.33%, seguido de Trabajo en equipo con 13.05% y Definición de Estándares presentando 12.35%. La rama administrativa que le siguió fue la de Planeación Estratégica, Administración de Acciones de Mejora y Calidad en el Servicio con un promedio de 12.39%, y los encaminados al aspecto analítico como Pensamiento Estadístico y Sistema de Mejoramiento de Procesos promediaron alrededor del 11.78%.

Con el objeto de expresar en forma gráfica los resultados anuales obtenidos y tomando en cuenta los datos aportados por la Dirección de Prestaciones y Relaciones Laborales se procedió a elaborar el siguiente gráfico:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Comparativo Anual de Cursos y Participantes



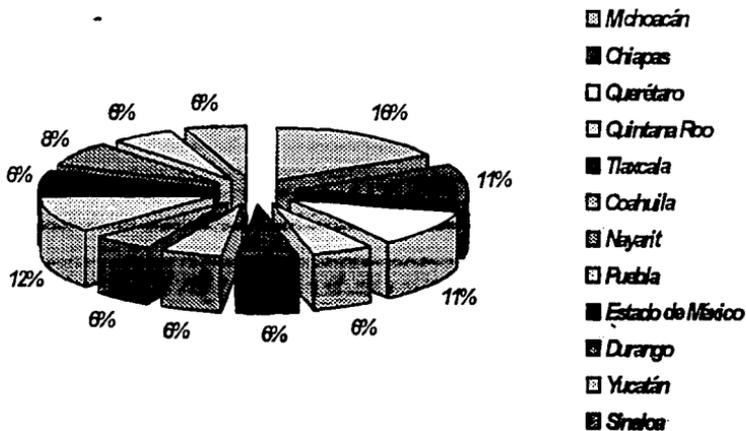
En el aspecto cualitativo los cursos del ejercicio 2000, tuvieron dentro de sus prioridades el proporcionar a cada uno de los asistentes; la concientización sobre la importancia que tiene la calidad en la modernización de los métodos y procesos administrativos, conociendo las bases teóricas y conceptos que hagan cambiar la actitud en beneficio de la Institución. Se buscó desarrollar sus habilidades para que en su área de trabajo ejercieran un liderazgo de calidad y ello les permitiera aplicar una nueva cultura laboral. La incursión de la planeación estratégica les permitiría identificar sus elementos para formular la misión, visión y objetivos estratégicos de una mejora continua, en la medida de lo posible se instruyeron bases de la estadística y diagnóstico para el análisis y solución de problemas, así como las metodologías para la definición y difusión de estándares de servicio, con la utilización de herramientas que les permitiera dirigir sus esfuerzos hacia el análisis e identificación de áreas de oportunidad en los procesos, un aspecto importante lo ocupó el difundir la importancia de documentar las acciones de mejora derivadas de la planeación estratégica y el análisis de los procesos prioritarios.

Para las Delegaciones Estatales durante el año del 2000 se buscó las entidades complementarias a las visitadas en el ejercicio 1999, asimismo se establecieron líneas de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

acción en coordinación con cada una para agilizar la impartición de los cursos respectivos, por lo que los principales estados considerados fueron Michoacán, Chiapas, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Coahuila, Nayarit, Puebla, Durango, Yucatán, Sinaloa y Estado de México, este último fue incluido en virtud del número de municipios que comprende. Para mayor soporte y apreciación de lo anterior se determinó el impacto que logró en cada entidad, de acuerdo con la siguiente gráfica:

Delegaciones Estatales Visitadas en el 2000.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Conclusiones

Para finalizar con el presente trabajo y de acuerdo al tema expuesto se llegó a las siguientes precisiones, que en forma de conclusiones representa un breve análisis y que parte de las nociones adquiridas en la formación profesional, así como de la experiencia laboral:

1. A través de los años el proceso de Modernización de la Administración Pública en México, ha proporcionado elementos para alcanzar logros y avances sustanciales, el caso más próximo fue la realización y puesta en práctica del Programa de Modernización de la Administración Pública 1999-2000.
2. La modernización a través de los años ha sido un factor determinante para ejemplificar y denominar lo actual, mismo que se encuentra presente como última instancia, y sobrepasa a lo normal y antiguo, de ahí que la modernización es un factor para transformar los órdenes y sistemas tradicionales establecidos. Tendientes a obtener la evolución y/o desarrollo de algo, de una comunidad, de un sistema o de un todo, en su estructura original.
3. La modernización social ha sido vista como un cambio en cada una de sus partes; en la economía, en la política y en la cultura, llegando a contraponerse a la situación tradicional. Y se ha determinado como el cambio de situaciones e indicador de atención a las necesidades que demanda la misma sociedad, el Estado, las clases sociales o Instituciones.
4. La modernización de la administración pública debe ser respaldada por programas que reformen en su totalidad cada uno de los esquemas de trabajo que tienen las instituciones de gobierno, según sea el caso puede incluso pensarse en la misma reforma del Estado, ya que de lo contrario se puede caer en un proceso de únicamente actualizar los procedimientos.
5. Las evidentes desigualdades en los niveles de desarrollo administrativo del gobierno mexicano y la limitada capacidad de respuesta de las Instituciones Públicas, han retardado los procesos de modernización en la administración pública, dando por

resultado que la imagen de los servidores públicos sea estigmatizada y tipificada como un estandarte de reorganización y no como un cambio estructural.

6. A través de la modernización de la administrativa pública que se ha dado en nuestro país, se ha buscado satisfacer los requerimientos sociales a lo largo de muchos años, asimismo el continuo proceso de transformación social y económico ha dado como resultado un desfase de la realidad con la administración pública y de lo cual surge la necesaria adecuación de la administración con la propia realidad social, situación que no ha tenido, en lo general el éxito requerido en cuanto a la adecuación integral de dicho marco administrativo normativo y ha dado como resultado que los mecanismos que lo integran no sean congruentes entre sí, en la mayoría de los casos. Por lo que se propone realizar una tarea administrativa efectiva en cuanto a los ordenamientos administrativos aplicables al sector público y dejar de pretender un comportamiento de carácter organizacional en la administración, tomando en cuenta los grupos y clases sociales a quien van dirigidos los preceptos administrativos.
7. La aplicación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1999-2000, particularmente el Subprograma IV denominado "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público", en la Procuraduría General de la República a través de la Dirección General de Recursos Humanos, dependiente de la Oficialía mayor, modernizó los sistemas administrativos de la institución, sin embargo sería necesario dar continuidad al citado Subprograma e implementar medidas preventivas y correctivas con el objeto de hacer más eficiente a corto plazo el desempeño de los servidores públicos adscritos a la citada Procuraduría, basándose en la "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público", para disminuir la imagen deteriorada de la Institución e impulsar su desempeño con transparencia y eficiencia.
8. Tomando en cuenta las condiciones de la administración pública en México y para que la modernización de la administración pública en México surta mayores efectos en el mediano plazo, se deben fijar objetivos para la reforma y Modernización del Estado, para generar en el periodo de gestión un Estado de servicio a los ciudadanos, debiendo buscar para ello una estructura flexible y una gestión eficiente, participativa y transparente. La transformación del Estado debe incluir las reformas democráticas a la Constitución, pero lamentablemente en México y ante los desacuerdos de los partidos políticos cualquier propuesta de modificación se piensa en la pérdida de la soberanía, por ello a lo largo del tiempo y en cada sexenio han existido pugnas por

las reformas constitucionales, pero si se toma en cuenta México tiene una Constitución Política de más de sesenta años, por lo que necesariamente se requiere una revisión a dicho documento, como medida para que la modernización en la administración pública no quede sin continuidad.

9. La aplicación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 en la Procuraduría General de la República, impulsó a la Institución al comienzo del proceso de la modernización de la administración, en virtud de que los resultados obtenidos al principio fueron poco representativos y aumentaron gradualmente, por lo cual se estima que la modernización integral de la Institución estaría sujeta a un lapso mayor de tiempo. Siempre y cuando se le otorgue la debida continuidad y reforzamiento de conocimientos, así como implementar un programa que estimule al personal para que asista a cursos de capacitación, y que los mismos sean del interés general.

10. El Subprograma de "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público" dio la pauta para el inicio de lo que podría ser la nueva imagen de la Procuraduría General de la República, principalmente por los contenidos temáticos en el área administrativa en relación a la calidad y excelencia del servicio, así como a los derechos y obligaciones del servidor público en base a las disposiciones legales y conforme a la normatividad de ley, para comprender la importancia de la eficiencia, eficacia, ética y honestidad en el desempeño de funciones, así como lo relevante y crucial que es tomar las decisiones adecuadas dentro de las alternativas que están a su alcance y que ofrece la Institución, y sobre todo de acuerdo a los principios de equidad y orden.

11. La modernización de la administración pública en México y dentro de la Procuraduría General de la República, ha dado por resultado diversos procesos estructurales en los que necesariamente han implicado reestructuraciones de áreas administrativas, principalmente por contar con plantillas de personal excesivas y duplicidad de funciones, por ello a partir de la acción recíproca y oscilaciones de relaciones internas de las instituciones de gobierno, así como de las partes que las componen se podrán disminuir los tiempos de respuesta y consolidar una administración pública moderna y no únicamente reorganizada.

12. En este contexto la Procuraduría General de la República como órgano del Gobierno

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federal y como representante social que tiene funciones y atribuciones para la impartición de la justicia en el fuero federal, desde su creación ha sido objeto de reestructuraciones orgánicas y modificaciones a sus reglamentos, pero los factores que han deteriorado gradualmente su imagen, son la falta de profesionalismo, el uso excesivo de la fuerza, abuso de autoridad, la deslealtad en el cumplimiento de funciones y el desgaste del sistema jurídico que maneja, por ello el factor más importante se enfoca a la cuestión de administración de personal administrativo, ministerial, policial y pericial, no obstante y a pesar de los principales ordenamientos jurídicos laborales como el Código de Conducta Mística Institucional y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se ha logrado mantener garantizada la estricta observancia de la normatividad e inspirar la actuación de los funcionarios en valores éticos a toda prueba, por lo anterior se propone que existan periódicamente programas de usuarios simulados en áreas susceptibles de presentar fallas, que se implemente una contraloría social con facultades para sancionar, determinar el buen desempeño y supervisar que las actitudes sean seguras y asertivas.

13. Para que los procesos encaminados a modernizar la administración pública en México, se mantengan vigentes, es necesario sustentar cada uno de los programas de capacitación con un sistema de estímulos y recompensas, así como revisar los niveles salariales, ya que al interior de las instituciones públicas se han observado ciertas desigualdades y parte de ello crea un ambiente de indiferencia o desinterés por parte de los trabajadores.

14. En cuanto a la modernización de la administración pública en México, caso específico en la Procuraduría General de la República, actualmente se encuentra sujeta a procesos de evaluación externa, con ello se examinará los efectos de la aplicación del Programa de Modernización de la Administración Pública, el objetivo es la obtención de la certificación en la Norma ISO9002, por ello se encuentran bajo análisis cada una de las áreas que componen la Institución y en caso de obtenerse impulsaría a la Institución hacia la proyección de una nueva imagen institucional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bibliografía

1. Alonso, Jorge, El Nuevo Estado Mexicano, Tomo II, México, Edit. Nueva Imagen, 1994.
2. Baca, Rivero Jaime, Descentralización y Desconcentración Administrativa, México, IPONAP, 1976.
3. Benítez, Treviño Víctor H., Filosofía y Práxis de la Procuración de Justicia, México, Edit. Porrúa, 1994.
4. Carrillo, Castro Alejandro, La Modernización Administrativa en México, México, Edit. Porrúa, 1980.
5. Carrillo, Prieto Ignacio, Derecho y Política en la Historia de México, Procuraduría General de la República, México, UNAM, 1996.
6. Casasola, S Gustavo. La Procuración de Justicia en México 1900-1992, México, INAH, 1992.
7. Cohen, Pery S., Modern Social Theory, Londres, Heinemann, 1968.
8. Colmenares, Páramo David, La Administración Pública y la Correspondencia Ciudadana, México, SECOGEF/SEDESOL, 1992.
9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ferrera.
10. Drucker, Peter F., La Gerencia de Empresas, Edit. Sudamericana, 1963.
11. Dutailis, Petit, La Administración Medieval en Inglaterra y Francia, México, INAP, Revista de A. P., No. 48, 1981.
12. Eisenstadt, S. N., Modernización, Movimientos de Protesta y Cambio Social, Amorrotu Editores, Buenos Aires, Unica Edición.
13. Enciclopedia Microsoft Encarta, 1999, 1993-1998, Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.
14. Gómez, Morfin Joaquín, La Administración Moderna y los Sistemas de Información, México, Edit. Diana, 1981.
15. Guerrero, Omar, El Proceso de Construcción Histórica de la Ciencia de la Administración, México, Edit. Harla, 1986.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

16. _____, El Estado en la era de la Modernización, México, Edit. Plaza y Valdés, 2ª edición, 1993.
17. Heyel, Carl, Enciclopedia de Gestión y Administración de Empresas, 3ª. Ed., Barcelona, Grijalvo, 1986.
18. Hunter, Guy, Modernizing Peasant Societies, Nueva York, University Press, 1969.
19. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 100 Años de la Procuraduría General de la República, México, 1992.
20. Jiménez Castro, Wilburg, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, México, FCE, 1963.
21. Jiménez, Castro Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, México, F.C.E., 1971.
22. Jiménez, Gilberto, Modernización e Identidades Sociales, México, UNAM, 1994.
23. Montenegro, Walter, Introducción a las Doctrinas Político Económicas, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
24. Moreno, Padilla Javier, Comentarios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Trillaa, 1988.
25. Pico, Josep, Modernidad y Postmodernidad, Madrid, España, Editorial Alianza, 1988.
26. Procuraduría General de la República, Compendio de Normas Sobre Responsabilidad Profesional de la Procuraduría General de la República, México, 1995.
27. Procuraduría General de la República, Revista Mexicana de Justicia, Tomo II, abril-junio, México, Talleres Aldina, 1995.
28. Rebolledo, Juan, La Reforma del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
29. Ruiz, Massieu José Francisco, El Federalismo Mexicano y la Descentralización, México, INAP, 1987.
30. SECODAM, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México, Talleres Gráficos, 1996.
31. Sole, Carlota, Modernización un Enfoque Sociológico, 1ª Edición, Barcelona, Ediciones Peninsula 1976.
32. Uvalle Berrones, Ricardo, El gobierno en acción, Fondo de Cultura Económica,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

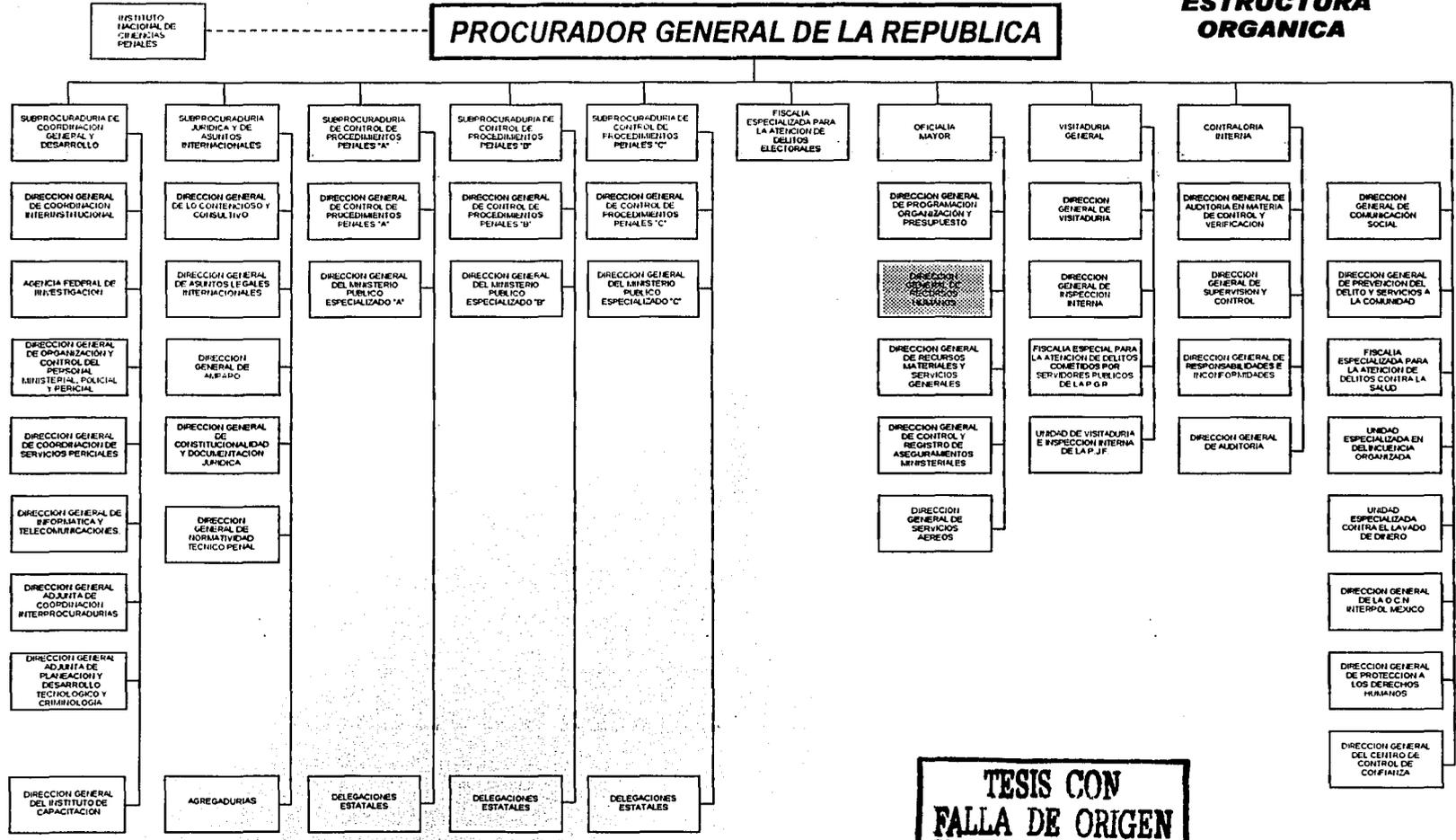
México, 1984.

33. Vázquez, Nava María Elena, Contraloría Social y Reforma del Estado, México, SECOGEF/SEDESOL, 1992.
34. Yáñez, C. Valentín H., Las Remuneraciones a los Servidores Públicos en México, México, UNAM, 1986.

DOCUMENTOS

1. Acuerdo A/086/97 del C. Procurador General de la República, por el que se adscriben las Unidades Administrativas y Organos Desconcentrados de la Procuraduría General de la República conforme al Reglamento de la Ley Orgánica, México, D.O.F. 2-Y-1998.
2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, D.O.F. 31-XII-1993 y sus reformas y adiciones.
3. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, D.O.F. 10-V-1996 y sus reformas y adiciones.
4. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
5. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, SECODAM, México 1996.
6. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, D.O.F. 27-VIII-1996 y sus reformas y adiciones.
7. Procuraduría General de la República, Informe de Transición Gubernamental, México 2000.
8. Procuraduría General de la República, Instructivo del Procurador General de la República por el que se determina el actuar de los A.M.P.F., México, 1993.
9. Procuraduría General de la República, Memoria de gestión 1997, México, P.G.R.; 1997.
10. Procuraduría General de la República, Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, Diario Oficial de la Federación, 27-VIII-1996.

ESTRUCTURA ORGANICA



TESIS CON FALLA DE ORIGEN