

ALGUNAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EFICAZ

Some Structural Reforms in the State of Guanajuato for Effective Public Administration

Alejandro Sánchez García¹

Sumario:

I. Consideraciones Generales. I.1 Estructuras Rectoras para la gestión de la administración pública en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, de Fecha 27 de Diciembre de 1985. I.2 Del contexto Global de la Administración Pública y de las grandes reformas estructurales en el Estado de Guanajuato para una Administración Pública Eficaz. I.3 Perspectiva Normativa. I.4 Perspectiva Administrativa. I.5 La mejora Regulatoria como parte importante de las acciones impulsadas en la administración pública estatal 2006-2012. I.5.1. La mejora regulatoria tradicional. I.5.2. Primeras bases de mejora regulatoria y/o simplificación administrativa en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato. I.5.3 La Mejora Regulatoria Integral. II. Reformas estructurales de la administración pública del estado de Guanajuato 2009-20012: Opciones organizacionales de la extinción de la Secretaría de la Gestión Pública. 2.1. Los Modelos Organizacionales. II.1.2 Modelo unidad staff o auxiliar del Despacho del C. Gobernador, Contraloría General del Estado de Guanajuato. II.1.3 Modelo de áreas administrativas fusionadas a la Secretaría de Finanzas y Administración [Ahora Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración]. II.2. La propuesta sustantiva: Hacia una transición de fondo del sistema inquisitivo administrativo al sistema acusatorio adversarial administrativo, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. III. Opciones Jurídico-organizacionales propuestas para impulsar a la familia como política transversal número uno de la Administración 2006-20012. III.1 Generalidades. III.2. Estructura jurídico-organizacional para el impulso de la política familiar como eje rector del desarrollo sustentable de nuestra entidad federativa. IV. Conclusiones. V. Bibliografía y hemerografía.

Resumen. *El presente estudio analiza los cambios en las estructuras administrativas más relevantes que han ocurrido en la administración pública del Gobierno del Estado de Guanajuato, derivado de la vigencia de la abrogada Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato de 1982, así como de la Ley que la sustituyó publicada en fecha 15 de diciembre del año 2000, con sus subsecuentes reformas, principalmente las de 2003 y 2012. Se*

135

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Cursó el Máster en Derecho Los Retos del Constitucionalismo del Siglo XXI, coordinado por la Universidad de Guanajuato y la Universidad de Barcelona, España. Maestro en Desarrollo Organizacional por la Universidad de Guanajuato. Fue Director de Asesoría Legal y Situación Patrimonial, y Director de Impulso a la Mejora Regulatoria de la Secretaría de la Gestión Pública, del Gobierno del Estado de Guanajuato. Asesor Jurídico de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable. Asesor de la Secretaría de Gobierno en la elaboración de diversas Leyes. Asesor del Despacho del Secretario de Desarrollo Turístico. Asesor del Despacho del C. Procurador General de Justicia del Estado. Asesor del Grupo Parlamentario del PAN en el Congreso del Estado en la LXI Legislatura. Asesor del Instituto de Administración Pública del Estado de Guanajuato. Director de lo Normativo del Municipio de Irapuato. Maestro de la Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo y de la Maestría en Administración y Economía Pública de la Universidad de Lasalle, campus León. Maestro de la Licenciatura en Administración Pública en la Universidad de Guanajuato. MIEMBRO ACTIVO de la UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS, con número de asociado 2701 desde el 18 de Enero de 2012

resalta la importancia de las estructuras organizaciones de la administración pública como elementos medulares del cambio planeado; asimismo, se resalta la prioridad que en algunos periodos de la administración pública guanajuatense, se ha dado prioridad al fortalecimiento de estructuras con enfoque de planeación o de control. En el mismo sentido, se proponen algunas reformas estructurales de la administración pública del Estado de Guanajuato que en apreciación del autor son medulares para lograr una administración pública eficaz.

Palabras Clave. *Estructuras administrativas públicas, Reformas Estructurales, Mejora Regulatoria, Simplificación Administrativa, Modelos Organizacionales, Impulso a la Administración Pública.*

Abstract. *This study analyzes the changes in the most relevant administrative structures that have occurred in public administration from the State Government of Guanajuato, derived from the validity of the Act repealed the Executive for the State of Guanajuato in 1982 and the replaced Law published in the December 15, 2000, with its subsequent reforms, mainly 2003 and 2012. The importance of the structures of public administration organizations as core elements of planned change; also highlights the priority that in some periods of public administration Guanajuato, has given priority to strengthening planning approach structures or control. In the same sense, propose some structural reforms of the public administration of the State of Guanajuato in appreciation of the author are central to achieving effective public administration.*

Keywords. *Public administrative structures, Structural Reform, Regulatory Reform, Administrative Simplification, Organizational Models, Promotion of Public Administration.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Las administraciones públicas han tenido problemas a lo largo de su desarrollo evolutivo, conflictos que se han dado en las reglas que definen su estructura administrativa, desarrollo y gestión de sus procesos, así como el personal encargado de operar y dirigir la prestación efectiva de los servicios públicos.

Como sostiene Gary Hamel, «*a fin de atacar un problema sistémico es necesario comprender sus raíces más profundas*».²

Algunas de las raíces profundas de la administración pública se encuentran fosilizadas en lo que son y fueron su estructura organizacional o administrativa.

Hemos definido como **estructuras administrativas públicas** la agrupación de funciones públicas y/o atribuciones públicas en unidades administrativas, así como la asignación de tareas y responsabilidades objetivas al órgano administrativo, con la finalidad de lograr la prestación de los servicios públicos encomendados.²

Las estructuras administrativas u organizacionales conservan el ADN³ de la administración pública, esto es, contienen –*teorizando a las teorías organicistas*– instrucciones genéti-

² Ver Sánchez García, Alejandro, «Modelo Sistémico Para el Estudio del Estado...» en *Revista Investigaciones Jurídicas*, Universidad de Guanajuato, vols. XXVI y XXVII, enero-diciembre 2008, números 84-85, Guanajuato, 2008, p. 317- 359.

³ ADN significa ácido desoxirribonucleico. El ADN es la molécula que lleva la información genética utilizada por una célula para la creación de proteínas. El ADN contiene las instrucciones genéticas usadas en el desarrollo y funcionamiento de todos los organismos vivos conocidos. La función principal de las moléculas de ADN es el almacenamiento a largo plazo de la información genética. ADN, en nuestro caso, lo comparamos o lo asimilamos con la sustancia o esencia de las organizaciones públicas.

cas usadas en el desarrollo y funcionamiento de la administración y es la responsable de la transmisión de factores determinantes en las organizaciones como lo son la normalización o estandarización de los procesos de trabajo, la normación de las habilidades de los servidores públicos, los mecanismos de coordinación y de supervisión administrativa, así como los parámetros que permiten definir el grado mayor o menor de adaptación de las personas a la organización pública.

Recordemos que «*toda actividad humana organizada [...] plantea dos requisitos, a la vez fundamentales y opuestos: la división del trabajo en distintas tareas que deben desempeñarse y la coordinación de las mismas*»⁴.

Por ello, las reformas estructurales de la administración pública representan un tema vigente de discusión para lograr una administración más eficaz.

I.1. ESTRUCTURAS RECTORAS PARA LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, DE FECHA 27 DE DICIEMBRE DE 1985

En el Estado de Guanajuato, por su parte, La otrora **Secretaría de Planeación y Finanzas** regulada por la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* de fecha 27 de Diciembre de 1985, estipulaba entre sus atribuciones por mencionar entre otras, las siguientes:

- I. Elaborar, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública estatal, los planes estatal, regional y sectorial de desarrollo económico y social, así como los proyectos específicos que fije el Ejecutivo del Estado; y
- II. Revisar y sugerir la modificación de las unidades administrativas que requieran las dependencias del Ejecutivo y que impliquen cambios a su estructura orgánica.

Las anteriores atribuciones, mismas que se encuentran contenidas en las fracciones III y XXXVI del artículo 19 de la derogada Ley Orgánica mencionada en supralíneas, se invocan con el objeto de hacer énfasis, en los alcances que por Ley tenía la actividad administrativa de la entonces «Secretaría de Planeación y Finanzas», dependencia que se encargaba no solo de la actividad financiera del Estado, sino de la *planeación estratégica de la administración pública*, por una parte, y de la *revisión y sugerencias de modificación de estructuras gubernamentales*, por la otra.

En esta tesitura, aún y cuando por virtud del Decreto Número 79, de fecha 2 de Octubre de 1992, se crea la **Coordinación de Asesores en Desarrollo Organizacional**, misma que es modificada en denominación a través del Acuerdo Número 32, de fecha 6 de Febrero de 1996, a **Coordinación de Asesores en Desarrollo Gubernamental**, su actividad se limita a una unidad de asesoría, adscrita directamente al gobernador, y como coadyuvante y participador del desarrollo gubernamental de la administración pública estatal, permaneciendo la atribución de la Secretaría de Planeación y Finanzas, en la Ley Orgánica, de «*Sugerir la modificación de las unidades administrativas que requieran las dependencias del Ejecutivo y que impliquen cambios en su estructura orgánica*».

Derivado del 4to. Informe de Gobierno del entonces Gobernador del Estado Vicente Fox Quesada, la Secretaría de Planeación y Finanzas tuvo como resultados a nivel de redimen-

⁴ Mintzberg, Henry, *La estructuración de las Organizaciones*, 7ª. Reimp., Ariel, Barcelona, 2002, p. 26.

sionamiento del gobierno cambios, centrados principalmente en la esfera salarial y compactaciones administrativas, como se desprende del mismo documento:

Redimensionamiento del aparato burocrático.

Se mantiene la estrategia implementada para redimensionar el aparato burocrático, buscando en todo momento dar un valor agregado a la sociedad, con capacidad y velocidad de respuesta. Esto nos permitirá contar con una plantilla que ocupe más plazas de servicios y menos plazas administrativas.

Por esta razón diseñamos estructuras flexibles y planas, con menos niveles, lo que nos permite conservar a la gente más competitiva y contar con sueldos más decorosos.

Durante este periodo se consolidó nuevamente el tabulador de sueldos y salarios al compactarlo de 27 a 25 niveles salariales.⁵

Es en este entorno, que se crean diversos comités y organismos paraestatales locales, ante una estructura orgánica del Poder Ejecutivo que visualizaba a la administración pública en un esquema estructural de origen *weberiano*, y bajo una *corriente administrativa patrimonialista*, con bríos de transformación en sus bases, siendo ejemplo de ello la referida Secretaría de Planeación y Finanzas.

I.2. DEL CONTEXTO GLOBAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LAS GRANDES REFORMAS ESTRUCTURALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EFICAZ

Empero a ello, en las últimas dos décadas del Siglo XX y principios del XXI, se ha producido una profunda transformación del ente Estatal, tanto en su estructura organizativa, su gestión, procesos, interacción con la sociedad, el impulso a la economía de la información más que de la economía de la intervención, así como en el ejercicio del poder y en la forma de buscar legitimación social.

«La tendencia general de esas transformaciones, ha sido hacia el cuestionamiento de sus bases tradicionales de poder».⁶

El camino al Estado Constitucional, independientemente de ser de corte social o liberal dependiendo del régimen político, tuvo incidencias a nivel meramente administrativo; ello pretendió en inicio el cambio de la administración pública patrimonial a la burocrática.

Las reformas en el servicio público, como elemento inicial de la transformación de la gestión pública, ocurrieron en países de la Europa Occidental del siglo XIX, Estados recién estrenados como liberales, principalmente, pero todavía no democráticos en cuanto a sus procesos de elección y de ejercicio del poder político. Posteriormente, el Estado de corte liberal-democrático, mismo que desembocó en social-democrático, permaneció siendo burocrático.

Ahora bien, independientemente del tipo de régimen político, esto es, Liberal Social o Social democrático, El Estado Contemporáneo más que representar un Estado Interventor en

⁵ http://www.guanajuato.gob.mx/gestiones/informes/4toinforme/quinto_reto.htm [Fecha de consulta 08 de mayo de 2013].

⁶ Pierre, J., «Introduction: Understanding Governance» en *Debating Governance*, Oxford University Press, 1999, pp.1-10.

la economía y en la vida social, se convierte en un Estado Regulador de la actividad pública, privada y social, esto es, que bajo nuevos esquemas, pretende tutelar, identificar y prevenir riesgos, diseñando estructuras, estableciendo sanciones, y aplicando reglas de conducta dirigidas a lograr un equilibrio entre los intereses públicos, privados y sociales.

Es en ese contexto que en el Estado de Guanajuato, en inicios del año 2000, se comienzan a dar las reformas estructurales hacia una administración pública eficaz, primero a nivel procesos, internalizando la lógica empresarial a la sistematización de los procesos burocráticos, trasladando esquemas exitosos de la iniciativa privada como los llamados «ISOS»; posterior, a nivel estructuras de la administración pública, modificando atribuciones y esquemas piramidales de las unidades administrativas públicas.

La idea del Espíritu empresarial en el sector público y en sus estructuras, por lo menos en México, iniciaba en boga, aunque ya se desarrollaba desde la década de los setentas en la Unión Americana. Parafraseando a Druker, David Osborne y Ted Gaebler mencionaban:

Casi todos podemos ser empresarios, siempre que la organización esté estructurada de tal suerte que aliente el carácter empresarial. A la inversa, casi todos los empresarios pueden convertirse en burócratas si la organización está estructurada de tal suerte que propicia una conducta burocrática. »La Persona más emprendedora y creativa se comporta como el peor de los burócratas que trabajan por reloj o de los políticos sedientes de poder, seis meses después de haber asumido la administración de una institución de servicios públicos.⁷

Con fecha 21 de Noviembre de 2003, se publica en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de Guanajuato, el Decreto Número 3 por virtud del cual, la H. Quincuagésima Novena Legislatura Constitucional del Estado, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato**.

Por mandato de las reformas en cita, se modifica el nombre de la **Secretaría de la Contraloría para denominarse Secretaría de la Gestión Pública**, reforma que no solo es de naturaleza letrística o de simple denominación, sino que impacta en el quehacer de la Nueva Administración Pública: le otorga a la citada Secretaría, funciones en materia de impulso al mejoramiento de la administración pública estatal, entre las que destacan las siguientes: diseñar políticas y lineamientos para el desarrollo de la administración pública, mediante procesos de modernización y adecuación del orden organizacional relativo a su funcionamiento; determinar lineamientos a las dependencias y entidades de la administración pública estatal para el logro de metas y resultados establecidos en el Plan de Gobierno y programas correspondientes; organizar y coordinar el sistema de control y medición gubernamental; instrumentar estrategias de mejora en la coordinación entre dependencias y entidades de la administración pública estatal; emitir lineamientos sobre la definición de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública estatal; propiciar las actividades de impulso y mejoramiento del desarrollo gubernamental y apoyar en el diagnóstico y propuestas de solución de problemas organizacionales de las dependencias y entidades de la administración pública; entre otras.

⁷ Osborne, David y Ted Gaebler, *Un nuevo Modelo de Gobierno: Como transforma el espíritu empresarial al Sector público*, Gemika, México, 1994, p. 20.

Es por ello que la **Secretaría de la Gestión Pública** se constituyó a nivel Ley Orgánica, en el eje rector de la definición de normas, políticas, lineamientos y criterios para el impulso de la administración pública estatal, por mandato de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato de fecha 21 de Noviembre de 2003.

Con la finalidad de evitar duplicidad de funciones con otras dependencias y unidades administrativas, en fecha 25 de Noviembre de 2003, el Gobernador Constitucional del Estado, comienza a operar los cambios de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo al interior de su estructura, por lo que a través del Decreto Gubernativo Número 62 de esa misma fecha, decide abrogar la Coordinación de Asesores en Desarrollo Gubernamental.

Asimismo, y con el mismo objeto de propiciar las reformas estructurales en materia de gestión pública, el legislador deposita la base para comenzar a operar los cambios al Interior de la otrora Secretaría de Planeación y Finanzas, ya que con la reforma de fecha 15 de Diciembre de 2000, no solo se cambia la denominación a Secretaría de Finanzas y Administración, sino que dejan de ser de su competencia las atribuciones en materia de planeación y evaluación del desarrollo, para asumir éstas la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, como parte de un sistema integral que permite al Ejecutivo visualizar el desarrollo como interacción de variables de orden social y humano, y posteriormente, de orden político, económico, ambiental, con un enfoque integral y sustentable, en la otrora Unidad de Planeación e Inversión Estratégica.

En esta tesitura, la reforma de mérito permea en otras atribuciones que en forma concentrada y por razones de índole funcional, fueron en su momento ejercidas por la entonces Secretaría de Planeación y Finanzas, esto es, la facultad de *«Sugerir la modificación de las unidades administrativas que requieran las dependencias del Ejecutivo y que impliquen cambios en su estructura orgánica»*, que le otorgaba la Ley Orgánica de 1985, para limitarse por virtud de la fracción V, inciso f) de la Ley Orgánica de fecha 15 de Diciembre de 2000, a *«Revisar y autorizar la modificación de las unidades administrativas que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado y que impliquen cambios en su estructura orgánica»*, más acorde con su actividad de ente eminentemente administrador de las finanzas públicas.

1.3. PERSPECTIVA NORMATIVA

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato de fecha 27 de Diciembre de 1985, otorgaba atribuciones a la Secretaría de Planeación y Finanzas para proponer al Ejecutivo Estatal normas en materia de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad económica y financiera del Estado; sugerir estructuras administrativas, así como participar con las dependencias en la elaboración de sus planes, programas y proyectos específicos que fijara el Ejecutivo del Estado.

De esta forma, diversos órganos paraestatales creados a la luz de la referida Ley Orgánica de Diciembre de 1985, se quedan a la zaga de las reformas estructurales del 15 de Diciembre de 2000 y del 21 de Noviembre de 2003, pues las atribuciones que los citados órganos ejercían – *y que a la fecha parecen ejercer* – devienen de la derogada Ley Orgánica de 1985.

Lo anterior, desde la perspectiva normativa, es plenamente corroborable con la lectura de los Artículos Transitorios del decreto Número 18, publicado en el Periódico Oficial Número 100, segunda Parte, de fecha 15 de Diciembre del año 2000, al prever el legislador que *«Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos que se encuentren vigentes al momento de entrada en vigor de la presente Ley, man-*

tendrán la estructura de sus órganos de gobierno, administración y vigilancia, señalados en su decreto de creación ».

1.4. PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA

Por otra parte, la administración pública debe de ser el agente que asuma la responsabilidad de reencaminar el progreso de la Sociedad de la Información y de la comunicación, desempeñando un triple rol: impulsora de la demanda ciudadana, como principal usuario de las tecnologías de la información y telecomunicaciones para la mejora de sus propios procesos, tanto en la labor administrativa como en la prestación de los servicios públicos esenciales, el rediseño de las estructuras administrativas gubernamentales, y sobre todo, la atención a las personas que sustentan el cambio gubernamental: servidores públicos y ciudadanía, con apoyo irrestricto en valores e ideales, esto es en nuestros términos, *el impulso a la administración pública*.

El esquema estructural de la **Secretaría de Administración y Finanzas [Actual Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración]** se agotó para impulsar a la Sociedad de la Información y comunicación; asimismo, el de la Secretaría de la Gestión Pública, debió en su momento de fortalecerse y de aplicarse los cambios que ya existían a nivel normativo en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo anterior a septiembre de 2012, toda vez que son muchos más los ámbitos sobre los que descansan las diferentes medidas de promoción externa de dicha sociedad de la información y comunicación por parte de la administración pública, sin reducirse solo al ámbito económico, y no sólo desde el ángulo de la administración de las finanzas aplicadas a la tecnología de la información, y de la mejora de procesos a través de la aplicación de tecnología informática, pues debemos de recordar que en materia de gestión pública, se involucran cuestiones de planificación que por ley no se pueden ejercer, con una visión limitada de la evolución de la sociedad civil y las instituciones públicas, a mediano plazo, el despliegue de infraestructuras de telecomunicaciones y prestaciones de servicios públicos, recurriendo cuando sea necesario a acciones concertadas con el sector privado; la definición de un marco regulador estable que otorgue la suficiente seguridad y confianza para el despliegue de los referidos servicios; o la necesidad, todavía menospreciada, de potenciar en gran medida las acciones destinadas a facilitar la asimilación de los conceptos vinculados a la sociedad de la información y comunicación por parte de la población y las empresas -, pero los ya citados son suficientes para ilustrar el camino que debe de seguir impulsando la nueva gestión pública estatal 2012-2018.

1.5. LA MEJORA REGULATORIA COMO PARTE IMPORTANTE DE LAS ACCIONES IMPULSADAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL 2006-2012

Al finalizar el Siglo XX, en los países industrializados se inició un proceso al que se denominó «desregulación», que se interpreta como dejar de dar reglas; en sentido etimológico el prefijo «des» denota negación o inversión del significado de la palabra a la que antecede.⁸

Sin embargo, ese término se ha sustituido por el de »mejora regulatoria », pues en estricto sentido no se trata sólo de eliminar reglas inoperantes, que se constituyen en obstáculo para

⁸ Ver Sánchez García, Alejandro, *Hacia Una Mejora Regulatoria para el Estado de Guanajuato: definición de acciones de política normativa en «Temas de la gestión pública», N° 4, Secretaría de la Gestión Pública, Cuarto Número, Septiembre de 2006, Guanajuato, p. 43-54.*

alcanzar el objetivo que se persigue o cuyo costo es excesivo y desmesurado con respecto al beneficio que se obtiene de ellas, sino que también se busca incrementar la eficiencia de los instrumentos legislativos existentes o de los nuevos.

Este proceso coincide, también, con una tendencia creciente a abrir a los particulares actividades que originalmente estaban reservadas al Estado, por lo cual ha habido necesidad de regular dichas actividades.

Carlos Sempé Minvielle⁹ comenta que se ha introducido en la administración pública el concepto de «simplificación» que tiene grandes coincidencias y es difícil de distinguir con respecto al de «mejora regulatoria». En México, la distinción entre uno y otro estriba en que el primero ha sido promovido por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) – *ahora Secretaría de la Función Pública [SEFUPU]* – y el segundo por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía), a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

En este sentido, si tomamos en consideración que todas las actuaciones de las administraciones públicas deben de respetar el principio de legalidad y ceñir el desarrollo de sus procesos al marco normativo que le establecen las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables, es de considerar que toda propuesta de simplificación administrativa al interior de la administración pública es mejora regulatoria, puesto que para modificar los procesos de gestión de sus unidades administrativas es menester modificar los reglamentos respectivos, o bien, crearlos para darle validez legal a los actos de dicha administración.

Como lo hace notar David Gault:

Las políticas de mejora regulatoria en los estados parten de un objetivo básico de promoción económica. Los responsables de este programa pertenecen, sin excepción, a las Secretarías de Desarrollo Económico estatales, razón por la cual se ha sesgado el interés hacia la revisión de los trámites empresariales. Las políticas de mejora regulatoria estatales han estado concentradas más en la reingeniería de trámites **que en la propia mejora de los marcos normativos**. En este sentido, las políticas comunes son la creación de ventanillas únicas de gestión de trámites, la modernización de los sistemas de verificación empresarial, el uso de Internet para proporcionar información sobre los trámites y para imprimir los formatos y la publicación de catálogos de trámites. En muchos Estados se tiene la impresión de que la revisión de los procesos administrativos de los trámites empresariales debe ser el mecanismo de entrada para la posterior promoción de cambios a los marcos normativos.¹⁰

En este sentido, las políticas de mejora regulatoria en lo local, han seguido una estrategia similar a la llevada a cabo por el gobierno federal, con importantes acciones para la institucionalización de la misma; en otros casos, aunque de manera inicial, en el Estado de Guanajuato, se ha impulsado la revisión sistemática de su normativa pero a nivel operativo, dando preponderancia a la revisión de reglas de operaciones de programas sociales o el análisis de disposiciones administrativas de carácter general. En torno a otras entidades federativas,

⁹ *Técnica Legislativa y desregulación*, Porrúa, México, 1998. p.44.

¹⁰ Gault Arellano, David y otros, *Estudio de Factibilidad de Procesos de Mejora Regulatoria para Municipios en Ciudad de México*, CIDE/COFEMER, Septiembre de 2001, p. 8.

se observan iniciativas con la creación de dependencias u organismos, no sólo consultivos, sino especializados en mejora regulatoria. Igualmente algunos Estados ya crearon o están en proceso de crear leyes o códigos de procedimiento administrativo, de mejora regulatoria o de fomento económico, para institucionalizar algunas medidas de mejora regulatoria como los registros de trámites o los análisis de impacto regulatorio, o bien, la secuela procedimental sencilla, única, efectiva y simplificada que debe de seguirse por parte de los particulares ante las administraciones públicas federal, estatales y municipales. A partir de los mismos, algunas oficinas de mejora regulatoria estatales han presentado iniciativas de reforma de algunas leyes.

1.5.1. LA MEJORA REGULATORIA TRADICIONAL

La Mejora Regulatoria, es una institución que ha sido visualizada meramente como una herramienta de gestión para facilitar la apertura rápida de empresas y la generación de empleo e inversión en los países, debido a la falta de aglutinamiento entre política y administración. Los políticos no la han visualizado como una verdadera política pública para lograr el cambio y desarrollo gubernamental, y los administradores públicos no la han visualizado como una técnica efectiva de mejora de procesos y estructuras gubernamentales. Esto es, la mejora regulatoria no se ha visualizado como una efectiva herramienta de la Nueva Gestión Pública que de manera transversal ayude al mejoramiento integral de la administración pública¹¹.

Como lo mencionamos en supralíneas, David Arellano Gault hace notar que «*Las políticas de mejora regulatoria en los estados parten de un objetivo básico de promoción económica. Las políticas de mejora regulatoria estatales han estado concentradas más en la reingeniería de trámites que en la propia mejora de los marcos normativos*»,¹² y que las mismas se desarrollen con un verdadero impacto **social y administrativo**.

1.5.2. PRIMERAS BASES DE MEJORA REGULATORIA Y/O SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, menciona en su numeral 28 que la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable es la dependencia encargada de coordinar, fomentar y regular el desarrollo industrial, comercial y de servicios del Estado, impulsando el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; asimismo, la fracción III del citado artículo, estipula que tendrá a su vez como atribuciones «*las demás que le señalen las leyes y reglamentos aplicables en la Entidad o que le asigne legalmente el Gobernador del Estado*», por lo que a la fecha de elaboración del presente estudio, su intervención en materia de Mejor Regulatoria está circunscrita al campo de la actividad empresarial y de la política Económica Industrial, y solo a través del Consejo de Desregulación de la Política Económica Industrial, teniendo que actuar a través de éste para que su actuación tenga validez jurídica y eficacia, sin que ello lo pueda hacer en forma unilateral a título de dependencia de la Administración Pública estatal.

¹¹ Ver Sanchez García, Alejandro, *La Nueva Gestión Pública y la Mejora Regulatoria en el Gobierno Local del Estado de Guanajuato*, publicado en: <http://www.bubok.com.mx/libros/194126/LA-NUEVA-GESTION-PUBLICA-Y-LA-MEJORA-REGULATORIA-EN-EL-GOBIERNO-LOCAL-DE-GUANAJUATO>.

¹² Gault Arellano, David y otros, *Estudio de Factibilidad de Procesos de Mejora Regulatoria para Municipios en Ciudad de México*, CIDE/COFEMER, Septiembre de 2001, P. 8.

Con la reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato de fecha 21 de Noviembre de 2003, se centran las bases para establecer la materia de la mejora regulatoria, otorgando competencia a una dependencia de la administración pública estatal para promover la modernización en la administración pública y elevar la calidad de la gestión pública en beneficio de la población, esto es, la Secretaría de la Gestión Pública.

La Secretaría de La Gestión Pública –*ahora Secretaría de la Transparencia y la Rendición de Cuentas*¹³ - de conformidad con el numeral 32 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, es la dependencia encargada del impulso al mejoramiento integral de la administración pública estatal, la prevención de conductas constitutivas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y en su caso, la aplicación del derecho disciplinario; así como de llevar a cabo el control, vigilancia, seguimiento y evaluación interna de las dependencias y entidades.

En materia de Impulso al mejoramiento de la Administración Pública tiene por funciones diseñar políticas y lineamientos para el desarrollo de la administración pública, mediante procesos de modernización y adecuación del orden organizacional relativo a su funcionamiento; propiciar las actividades de impulso y mejoramiento del desarrollo gubernamental, y entre otras más, apoyar en el diagnóstico y propuestas de solución de problemas organizacionales de las dependencias y entidades de la administración pública.

1.5.3. LA MEJORA REGULATORIA INTEGRAL

No obstante a lo anterior, la Política Pública en el Estado de Guanajuato necesita de una consolidación en materia de impulso a la mejora regulatoria dentro del marco de la Nueva Gestión Pública, con el objeto de contar con acciones planeadas, unificadas, coherentes y direccionadas al fortalecimiento efectivo de la gobernanza local.

En este sentido, a diferencia de otras entidades federativas, se han establecido las bases para impulsar un esquema de mejora regulatoria integral; no obstante, es importante no quitar el dedo del renglón para lograr la incorporación de sus valores al seno de las administraciones públicas y en el sentir social, y lograr ese equilibrio siempre necesario que se exige entre política y administración.

En este contexto, el pleno de la Sexagésima Legislatura del Congreso Constitucional del Estado de Guanajuato, en sesión Ordinaria, el 17 de Mayo de 2007, aprobó por unanimidad el Dictamen que suscriben los Diputados integrantes de la Comisión de Desarrollo Económico y Social, y Atención al Migrante, sobre la iniciativa de Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, misma que se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en fecha 22 de Mayo de 2007, entrando en vigor el 19 de Septiembre del mismo año.

La ley en comento en su artículo 3º, fracción II, define a la mejora Regulatoria en los siguientes términos: Es el conjunto de acciones jurídico-administrativas que tienen por objeto eficientar el marco jurídico y los trámites administrativos para elevar la calidad de la gestión pública en beneficio de la población; facilitar la apertura, operación y competencia de las

¹³ Reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 150, Segunda parte, de fecha 18 de Septiembre de 2012. Atendiendo a lo establecido en el artículo primero transitorio del decreto que modifica esta Ley, entrará en vigencia el 26 de septiembre de 2012, previa su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para el efecto de que se efectúen las transferencias y ajustes a las estructuras administrativas y orgánicas.

empresas; fomentar la inversión y generación de empleos; y lograr la transparencia, consulta y justificación de las decisiones regulatorias.

En dicha Ley, el legislador parte la premisa de fraccionar aparentemente la competencia en materia de mejora regulatoria entre dos Secretarías: La Secretaría de la Gestión Pública y la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable. En este sentido, se piensa en la partición de la mejora regulatoria que venía siendo impulsada ya por la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable antes de la entrada en vigor de la Ley que nos ocupa, sin embargo no es así, ya que se crean nuevas atribuciones con la finalidad de contar en la entidad con un esquema de mejora regulatoria integral.

De esta manera, la Secretaría de la Gestión Pública [Ahora Secretaría de la Transparencia y la Rendición de Cuentas] atiende la mejora regulatoria externa e interna.

Entiéndase por mejora regulatoria externa a la mejora regulatoria social y administrativa. Entiéndase por mejora regulatoria interna, el aspecto de la simplificación administrativa, como parte de un proceso integral de mejora en la gestión gubernamental que repercuta en los trámites y servicios que afectan a la ciudadanía.

Por las razones anteriores las atribuciones otorgadas a la referida Secretaría se reorientan para constituir la instancia encargada de la formulación, evaluación y conducción de las políticas públicas en materia de Mejora Regulatoria. Asimismo, le corresponde elaborar el marco general para la Política Regulatoria que es el Programa Estatal de Mejora Regulatoria, así como la herramienta fundamental en la procuración de los principios del mejoramiento normativo-administrativo, que es el dictamen sobre la manifestación de impacto regulatorio.

De la misma forma, a la Secretaría de la Gestión Pública [Secretaría de la Transparencia y la Rendición de Cuentas] en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, le corresponde, junto con ella o por separado, emitir recomendaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, sobre la necesidad o conveniencia de generar proyectos de creación o supresión de disposiciones administrativas, y brindar asesoría técnica en la materia a las administraciones públicas estatal y municipales, pudiendo además asesorar a los poderes del Estado y a los organismos autónomos.

Todo lo anterior se ve reflejado en los distintos numerales 5° y 6° de la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Guanajuato y sus Municipios.

II. REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO 2009-20012: *Opciones organizacionales de la extinción de la Secretaría de la Gestión Pública*

El éxito o eficacia de un proceso de extinción, fusión, compactación o desaparición de dependencias, entidades o unidades administrativas de la administración pública, depende sobre todo del análisis integral de sus procesos, estructuras y personal, así como de los programas que se implementen en la materia, en términos de alcanzar los objetivos estratégicos de dicha fusión, compactación o extinción.

La transición del modelo de organización dependerá en buena medida de su institucionalización, es decir, de la creación de reglas que permitan operar con eficacia y eficiencia la transición.

Por ello es muy importante observar los dos ejes bajo los cuales puede darse la transición de unidades, esto es, el eje administrativo y el eje político.

Dependiendo del eje que querramos fortalecer, la herramienta para explicar la serie de estrategias y acciones a implementar varía; si se trata del eje administrativo, el diseño organizacional nos permite utilizar herramientas de análisis administrativo; si se trata del eje político, el diseño institucional, nos permite utilizar herramientas de análisis de escenarios políticos.

II.1. LOS MODELOS ORGANIZACIONALES

A continuación se presentan dos modelos organizacionales alternativos para la modificación o fusión, en su caso, de la Secretaría de la Gestión Pública [ahora Secretaría de la Transparencia y la Rendición de Cuentas], y su adscripción como área Staff de la Gubernatura, o bien, como áreas administrativas fusionadas a la entonces Secretaría de Finanzas y Administración [Ahora Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración]. Cabe hacer énfasis de que este modelo se vislumbra antes de la transición o cambio del Poder Ejecutivo Estatal de septiembre de 2012, pues en la actualidad, aunque la propuesta es perfectamente aplicable a la vigente Secretaría de la Transparencia y la Rendición de Cuentas, el tema actualmente representa un híbrido que requiere de soluciones políticas, administrativas y organizacionales urgentes.

Prosiguiendo con nuestro análisis, la presentación de estos modelos está estructurada de la siguiente manera:

II.1.2. MODELO UNIDAD STAFF O AUXILIAR DEL DESPACHO DEL C. GOBERNADOR, CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO

De conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, el Gobernador del Estado para auxiliarse en el desempeño de sus funciones, tendrá directamente adscritas las unidades de asesoría, de apoyo técnico y administrativo, de coordinación, de control de gestión, de tecnología de información y de comunicación social; así como, podrá establecer oficinas de representación del Gobierno del Estado fuera del propio territorio, que determine de acuerdo a sus atribuciones, al presupuesto que se autorice y con apego a la Ley.¹⁴

En este sentido, perfectamente con fundamento en el referido numeral 5 se podrá crear la Contraloría General del Estado como una Unidad de Control de Gestión adscrita directamente al despacho del C. Gobernador. La denominación puede variar entre Contraloría General del Estado o **Unidad de Control del Gobierno**.

No obstante a ello, de cualquier manera debido a que la estructura legal-administrativa del Poder Ejecutivo del Estado, se encuentra determinada por el legislador, deberá proponerse el decreto de reforma correspondiente a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado, por virtud del cual se deroga la fracción X del artículo 32 del citado cuerpo normativo, para que la Secretaría de la Gestión Pública [ahora Secretaría de la Transparencia ...], deje de formar parte de la administración pública centralizada.

Bajo este modelo, y buscando armonía en el sistema estructural administrativo del gobierno del Estado, la Subsecretaría de Impulso a la Administración Pública, pasaría a formar

¹⁴ Las negritas son nuestras.

parte de la estructura administrativa de la Secretaría de Finanzas y Administración [Ahora Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración].¹⁵

VENTAJAS

- 1) Es de sencilla creación.
- 2) Existe un acceso continuo y fluido hacia el C. Gobernador, por lo menos, en la teoría.
- 3) Su decisión no tiene que ser sometida a demasiados consensos con otras Secretarías, pues la misma «decisión» le correspondería tomarla al propio Gobernador.
- 4) Se necesita modificar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, derogar el Reglamento Interior de la actual Secretaría de la Gestión Pública, y, expedir un decreto gubernativo que crea y define la organización y funcionamiento de la Contraloría General del Estado.

DESVENTAJAS

- 1) Se cuenta con poco personal y recursos financieros para su operación.
- 2) La Contraloría General del Estado no tiene nivel de decisión propio.
- 3) La Responsabilidad final del tema recaería en el titular del Poder Ejecutivo.
- 4) Es de difícil institucionalización un área staff al interior de la administración pública estatal, por lo menos en la teoría.

II.1.3. MODELO DE ÁREAS ADMINISTRATIVAS FUSIONADAS A LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN [AHORA SECRETARÍA DE FINANZAS, INVERSIÓN Y ADMINISTRACIÓN (SFIA)]

Como es sabido, la administración pública para lograr su cometido utiliza el proceso administrativo, esto es, el conjunto de funciones que permiten planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar a las dependencias y entidades de la administración pública.

En este sentido, a las áreas de «Administración» en la iniciativa pública o privada, les son connatura las tareas de «control», desde el punto de vista estrictamente técnico, esto es a la luz del proceso administrativo. En otras palabras, el control y la evaluación, son etapas del proceso administrativo que encuadran perfectamente y se adhieren en forma natural, en las áreas de «administración», - repetimos - tanto en el sector público como en el sector privado.

Por lo anterior, la transición organizacional de la Secretaría de la Gestión Pública [Secretaría de la Transparencia...] como modelo de áreas administrativas fusionadas a la Secretaría de Finanzas y Administración [Ahora (SFIA)], encuentra su estructura natural.

¹⁵ Se reitera en las denominaciones anteriores de las dependencias del Poder Ejecutivo, antes de la reforma de Septiembre de 2012, debido a que el modelo es propuesto bajo esa estructura previa a dicha fecha. No obstante entre corchetes se alude a la nueva denominación.

Las áreas a crear derivadas de la fusión, pretenden constituir niveles más operativos que directivos para la gestión administrativa del tema, trasladando atribuciones de toma de decisión a la Dirección General y/o Subsecretaría de la cual pretenden formar parte dichas áreas administrativas.

En este modelo de áreas administrativas fusionadas a la Secretaría de Finanzas y Administración [Ahora (SFIA)], **la función de control de gestión** contaría con una estructura y funciones operaciones sólidas y definidas, esto es, tendría de soporte la estructura y funciones de la propia Secretaría de Finanzas y Administración.

Asimismo, para establecer este tipo de modelo se requiere el apoyo del Titular de la Secretaría de Finanzas y Administración [Actual SFIA], así como **gestionar adecuadamente el cambio gubernamental** al interior de su dependencia. Una vez lo anterior, la justificación presupuestaria y jurídica tienen su acogimiento natural, mediante la voluntad del legislador de trasladar las anteriores funciones que desempeñaba la Secretaría de la Gestión Pública [Ahora Secretaría de la Transparencia...], a la propia Secretaría de Finanzas y Administración [SFIA], por los argumentos en el proemio de esta parte establecidos.

Por su propio rango de Secretaría, tendrá como superior inmediato al Gobernador, y la dinámica intragubernamental vertical y horizontal pretende ser la misma que la actual, al menos en teoría.

El presupuesto de dichas áreas provendrá de los recursos asignados a la misma Secretaría de Finanzas y Administración, en la presupuestación de cada ejercicio fiscal anual.

El modelo es importante para efectos de **supervisión y control** de la gestión, así como de la responsabilidad de los servidores públicos, al depender de una Secretaría, toda vez que se otorgan competencias, el nivel, el rango y la decisión para hacer efectivas sus determinaciones y observaciones.

EL TEMA DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA SE ADMINISTRATIVIZA

En este modelo de áreas administrativas fusionadas a la Secretaría de Finanzas y Administración, **la función de control de gestión** tiene la posibilidad de hacer efectiva la aplicación de sanciones más rápidamente que estando ubicada en el área staff, **despolitizando las mismas y evitando la responsabilidad directa del C. Gobernador.**

Asimismo, en este modelo se contempla la posibilidad de institucionalizar las funciones de control y evaluación gubernamental, así como de la responsabilidad de los servidores públicos, como parte de un proceso administrativo necesario, tecnocratizando la gestión; sin embargo, siempre existirá cierto riesgo de que estas funciones puedan ser eliminadas o trasladadas a otro ente o de que sus recursos sean recortados, sobre todo si no ha satisfecho las expectativas del Secretario y del C. Gobernador, o en caso de polarización, del Congreso del Estado. Hay que recordar que la modificación de la estructura orgánica de las Secretarías es un proceso relativamente común en los cambios de gobierno y cuando se pretende hacer ajustes o redireccionar el rumbo. Esto puede generar incertidumbre en la permanencia de los servidores públicos, pero no más ni menos que para el resto de las Secretarías y entidades de la administración pública estatal.

Una diferencia importante entre las dos variantes del modelo es la viabilidad y factibilidad jurídica y política para la creación de la Contraloría General del Estado, o la fusión de atribuciones de la SGP [STyRC] a la SFyA [SFIA].

A su vez, habrá que cuidar la viabilidad y factibilidad jurídica, debido a que por la naturaleza preventiva, verificadora y sancionadora de la función de control de gestión, sería muy difícil que las dependencias y entidades aceptaran que el mismo ente que legitima (El Gobernador), es el que las estuviera fiscalizando. Ello tratándose de área Staff.

VENTAJAS

- 1) Es de compleja creación.
- 2) Se cuentan con recursos humanos y financieros para la operación del proceso de control de gestión.
- 3) El control de gestión tiene nivel y decisión propios, por depender de una Secretaría de Estado.
- 4) Es de fácil institucionalización al interior de la dependencia.
- 5) Existe mayor respuesta y adhesión de los servidores públicos de la dependencia para coadyuvar en el proceso de control de gestión.

DESVENTAJAS

- 1) Se necesita modificar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración, así como derogar el correspondiente de la Secretaría de la Gestión Pública.
- 2) Absorbe mayor presupuesto.
- 3) Su decisión tiene que ser sometida a consensos con el Secretario del Ramo (Secretario de Finanzas y Administración).

2.3. LA PROPUESTA SUSTANTIVA: HACIA UNA TRANSICIÓN DE FONDO DEL SISTEMA INQUISITIVO ADMINISTRATIVO AL SISTEMA ACUSATORIO ADVERSARIAL ADMINISTRATIVO, EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La reestructura y el redimensionamiento de la administración pública son importantes, sobre todo si se pretende lograr la efectividad de las decisiones gubernamentales. Asimismo, éstos criterios de índole meramente administrativo y presupuestal, pueden lograr la legitimidad del gobierno frente a la población, si la misma logra los estándares propuestos, o bien, si se cumplen los objetivos por los cuales se provoca dicha «reducción de la burocracia». Asimismo, y como comentamos, la perspectiva política del cambio de estructuras puede tener un mayor efecto si se centra en la opción de crear mejor unidades administrativas de apoyo, que unidades sustantivas, para centralizar el poder político de la administración pública en el propio Gobernador.

No obstante a lo anterior, puede aprovecharse la coyuntura para presentar un propuesta de fondo que legitime tanto al interior como al exterior del gobierno, esto es, lograr tanto el

convencimiento de la «burocracia» (como aparato administrativo que ejecuta decisiones), así como de la sociedad civil.

Por ello, y derivado del movimiento internacional y nacional para instituir un nuevo sistema penal en nuestro país, del llamado sistema inquisitivo penal al llamado sistema acusatorio adversarial penal, sus principios que orientan y rigen a dicho sistema, pueden ser perfectamente aprovechados por el derecho administrativo, so pena de quedarse a la saga de tan importantes corrientes que pretenden lograr sistemas más garantistas en beneficio de la ciudadanía.

La potestad sancionatoria del Estado penal y administrativa, únicamente se diferencian en grado, pero en ambas, el aparato estatal pretende sancionar a quien ha infringido la norma.

El derecho de los poderes del Estado de reprender a sus servidores públicos es una manifestación de su **potestad sancionadora**.

Como lo sostiene la Dra. Teresita Rendón Huerta:

La potestad sancionadora es una de las cuatro con que cuenta la Administración Pública, como una derivación de la supremacía estatal y se traduce en la facultad de imponer castigos administrativos a los infractores de las normas, para asegurar indirectamente su eficacia.

Dicha potestad puede ser **disciplinaria** o **correctiva**.

La disciplinaria se ejerce en el ámbito interno de la administración pública, sobre los servidores, por acciones u omisiones que cometan en, o con motivo del desempeño de sus cargos.

La potestad sancionadora correctiva se ejerce al exterior de la Administración Pública y abarca tanto a quienes tuvieron el carácter de servidores y lo perdieron temporal o definitivamente, como a todos los gobernados, que hayan infringido leyes o reglamentos administrativos.¹⁶

En este sentido, el régimen disciplinario tiene su propio derecho, mientras que el régimen penal lo tiene en su propio Código. Las diferencias materiales entre ambos son más bien de índole cuantitativa, pues tanto el Derecho Penal Funcionario como el Disciplinario propenden tutelar el normal desarrollo de la actividad servicial de conformidad con los principios constitucionalizados.

Es por ello, que el derecho penal con la reforma constitucional del pasado 24 de Agosto de 2009, a menos, constitucionalmente, ha evolucionado, pues se pretende transitar de un sistema penal inquisitivo a un sistema penal acusatorio adversarial.

En el dictamen de la Reforma constitucional en cita, se establece que:

¹⁶ Rendón Huerta, Teresita, «Sanciones por Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos» en *Boletín de Investigaciones Jurídicas*, N° 57, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Enero-Marzo de 1995, p. 35 y 36.

En la propuesta que se plantea, se pretende implantar un sistema acusatorio respetando sus fundamentales principios y características, y adaptado al mismo tiempo a las necesidades inminentes de nuestro país de combatir eficientemente los altos índices de delincuencia que aquejan a la ciudadanía y a la naturaleza de nuestras instituciones, permitiendo con ello su consolidación de manera gradual a la cultura y tradición jurídica mexicana». Asimismo.

Continúa dicho dictamen estableciendo que:

El modelo de justicia penal vigente, ha sido superado por la realidad en que nos encontramos inmersos. En tal virtud, se propone un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último. Tal sistema se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con las características de acusatoriedad y oralidad; la primera, para asegurar una trilogía procesal en la que el ministerio público sea la parte acusadora, el inculpaado esté en posibilidades de defenderse y que al final, sea un juez quien determine lo conducente; la segunda, que abonará a fomentar la transparencia, garantizando al mismo tiempo una relación directa entre el juez y las partes, propiciando que los procedimientos penales sean más ágiles y sencillos.

Es en este contexto que, aunado a todo lo anterior, y tomando en consideración que la potestad sancionatoria del Estado penal y administrativa, únicamente se diferencian en grado, el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, no debe quedarse a la zaga, y debe demostrar su capacidad de adaptabilidad a los principios internacionales «garantistas» acusatorios.

Es por ello, que proponemos un primer paso para la transición de un sistema inquisitorial administrativo a un sistema acusatorio adversarial administrativo, para que de esta forma, los principios constitucionales consagrados en la reforma del 24 de Agosto de 2009, permean a su vez en el sistema acusatorio administrativo.

En este contexto y en lo referente al campo administrativo, dentro de las condiciones indispensables del Buen Gobierno, está la relativa a la conducta o al actuar del servidor público. La conducta o el actuar del servidor público tienen vertientes diversas, desde aquellas que le exigen eficiencia, eficacia y legalidad, hasta las que orientan una conducta intachable, acorde a los propios fines del Estado.

No obstante, por diversos y múltiples factores, en ocasiones la conducta del servidor público es irregular y se aleja de las reglas que rigen su actuación pública, motivando una responsabilidad de carácter administrativo y, consecuentemente, una sanción.

El derecho disciplinario, específicamente el de naturaleza administrativa, se encarga de sancionar las conductas que afectan al buen funcionamiento de la administración pública, a través de sanciones correctivas o disuasivas, o sanciones de alto grado, como puede ser la destitución en el cargo, empleo o comisión.

Tradicionalmente el derecho disciplinario administrativo, ha estado integralmente en el ámbito del Poder Público, ya sea el Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial. Es decir, el Poder Público se constituye en juez y parte en el procedimiento disciplinario, con la consiguiente

inequidad y, a veces, en clara violación a los principios del debido proceso, constitucionalmente consagrados.

En este contexto, y derivado de los movimientos internacionales garantistas así como de la reforma constitucional penal del 24 de Agosto de 2009, es pertinente revisar el derecho disciplinario vigente en el Estado, fundamentalmente el que corresponde a la Administración Pública Estatal para, en su caso, hacer las correcciones y adecuaciones necesarias y mejorar las instituciones jurídicas, con la pretensión central de que el derecho disciplinario cumpla su cometido bajo parámetros »garantistas« y que quienes estén sometidos a él, tengan la certeza y la seguridad de que el procedimiento atiende los principios básicos del debido proceso, dentro de un esquema acusatorio y no inquisitivo.

Es así que proponemos un nuevo esquema jurídico en materia de responsabilidades administrativas, por lo menos en el ámbito de la Administración Pública del Estado, cuya razón esencial se finca en la distribución de competencia para imponer las sanciones administrativas.

Es importante señalar que este nuevo esquema, debido a la importancia de sus principios, mismos que tendrán que incorporarse de manera gradual y prudente, sólo se refiere al procedimiento sancionatorio, por lo que en todo lo demás, se mantiene la vigencia de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios. En este tenor, también el nuevo esquema, sólo aplicaría a los servidores públicos de la Administración Pública del Estado de Guanajuato; por lo que los organismos autónomos por ley, los Poderes Legislativo y Judicial, así como los municipios, se seguirán rigiendo, en materia de aplicación de sanciones, por el procedimiento previsto en la referida Ley de Responsabilidades.

La propuesta, busca evitar la discrecionalidad, la iniquidad y la impunidad en la conducta o actuación de los servidores públicos, así como impulsar la transparencia del derecho disciplinario administrativo, y que el ente investigador, como actualmente impera, no se constituya en instructor y sancionador a su vez, es decir, que el ente deje de ser juez y parte.

Contextualizando constitucionalmente, es importante tomar como referente que, en fecha 24 de Diciembre de 2006, se publicó la reforma constitucional por virtud de la cual, el Honorable Congreso de la Unión, aprobó la modificación de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **que le otorga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, competencia para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.**

Dicha modificación estipula lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a la XXIX...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

La referida enmienda constitucional, se sustenta esencialmente, en los términos de las iniciativas que sobre la materia se presentaron y que analizaron las Comisiones Dictaminadoras, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, en la intención de que la aún Secretaría de la Función Pública, en el ámbito federal, deje de fungir como juez y parte en los procedimientos disciplinarios, que conlleva una inadecuada impartición de justicia en el tema.

Asimismo, la reforma constitucional pretende que los tribunales de lo contencioso administrativo, en congruencia con su evolución y nuevas tendencias y orientaciones, **tengan la competencia para imponer sanciones a los servidores públicos, de carácter administrativo.**

Ahora bien, lo anterior, en consonancia con los movimientos internacionales garantistas y con la reforma constitucional del sistema penal del pasado 24 de Agosto de 2009, se constituyen en las bases que inspirarán la consolidación constitucional y legal del **«sistema acusatorio administrativo adversarial».**

Es en este sentido que se propone un modelo fundado en la competencia compartida, para que sea una la autoridad encargada de detectar e investigar la conducta indebida de los servidores públicos y otra, la autoridad facultada para imponer sanciones. Este modelo, se orienta hacia una sistema acusatorio garantista, en el ámbito del derecho disciplinario, que valore los hechos e individualice la sanción con objetividad, imparcialidad y autonomía, rompiendo el actual esquema, dentro del cual subyace la subordinación y dependencia jerárquica, esto es, el respeto al **principio de contradicción** en un sistema adversarial.

El modelo inserto en la reforma constitucional en supralineas referida, reconoce que la facultad disciplinaria debe preservarse dentro de cada poder público, de cada organismo autónomo y de cada municipio, para corregir conductas indebidas de los servidores públicos; asimismo, reconoce que la aplicación de la sanción debe corresponder a un órgano jurisdiccional, que en el caso concreto, por su naturaleza y vocación es, a nivel federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y a nivel local, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por otra parte, las Comisiones Dictaminadoras precisaron que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conservará la competencia que ya tiene, respecto de las controversias entre la administración pública federal y los particulares y, asimismo, esta competencia se amplía, para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa. Sin embargo, es de advertirse que en el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, en el apartado de modificaciones, se expresa que la facultad para imponer sanciones a los servidores públicos, debe ser conferida a una instancia especializada y no a un tribunal ya existente que conoce de otras materias, a efecto de que responda de manera pronta y expedita a la delicada labor de administrar la justicia administrativa, lo que podría traducirse en la creación de tribunales especializados en la materia, situación que es conveniente no perder de vista, aun cuando en el texto constitucional reformado no se haya expresado esta consideración, lo que sin duda, permite la interpretación en el sentido de que pueda ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa u otro tribunal administrativo, el que tenga la competencia para imponer sanciones a los servidores públicos.

También es de advertir, que el dictamen de la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados no es clara en excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la competencia para imponer sanciones a los servidores públicos, por cuanto que los diputados

refieren genéricamente a un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en los términos genéricos de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Federal, incluso señalando que el Congreso de la Unión, deberá emitir las normas que den viabilidad a la reforma, considerando la naturaleza jurisdiccional de los actos del órgano en cuestión, así como los alcances de su actuación; agregando, que la reforma no debe suponer mayores cargas al presupuesto de egresos, ni atención jurisdiccional preferente. **Lo anterior, ofrece la lectura posible de que la competencia para imponer sanciones a los servidores públicos, podría otorgarse al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Así de esta forma, es conveniente precisar que esta competencia, en el ámbito personal, se circunscribe a los servidores públicos de la administración pública federal, centralizada o paraestatal, dejando a salvo las atribuciones que en materia disciplinaria tienen los organismos autónomos y otros poderes.

En consideración de los argumentos contenidos en las iniciativas y en los dictámenes, así como de la manera como se expresó la reforma en el texto constitucional, es posible que los tribunales de lo contencioso administrativo que actualmente funcionan, asuman la competencia que les permita imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa, en el contexto de una competencia compartida.

I.- Modelo Normativo.- Considerando las razones que sustentan la reforma a la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sancione a los servidores de la administración pública federal, es posible inferir una competencia compartida entre el referido Tribunal y la actual Secretaría de la Función Pública (Futuro órgano Constitucional Autónomo en materia de Anticorrupción), **luego entonces, están establecidas las bases constitucionales del modelo propuesto, teniendo su plena validez constitucional.**

Sin embargo, este modelo de la enmienda de la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, puede atenuarse y adecuarse a las reformas constitucionales del pasado 24 de Agosto de 2009 (sistema penal), si el Tribunal tiene la posibilidad, una vez que reciba el expediente, de analizar si se respetaron las reglas del procedimiento y, en su caso, la atribución para subsanar deficiencias procedimentales, la de acordar diligencias para mejor proveer y, por supuesto, la amplitud en el ejercicio de la función sancionadora.

Un modelo que considere a la actual Secretaría de la Función Pública y actual Secretaría de la Transparencia y la Rendición de Cuentas como instancias que integren la averiguación administrativa y la consignen al Tribunal, para que el procedimiento se desahogue ante él. Este modelo, que implica mejor equilibrio en la competencia compartida, tiene la característica de judicializar en alto grado el procedimiento administrativo para imponer sanciones, luego entonces, transitar de un régimen inquisitivo administrativo en materia de responsabilidades, a un sistema acusatorio administrativo.

El sistema propuesto, se finca en los principios siguientes:

A) AUTORIDAD INVESTIGADORA

Se le otorga a la Secretaría de la Transparencia o Contraloría General del Estado o al área correspondiente de la SFIA, en congruencia con las atribuciones que actualmente tiene encomendadas, la facultad para recibir denuncias o quejas, respecto de posibles conductas irregulares de los servidores públicos, para que a partir de ello proceda a integrar una in-

investigación administrativa, tendiente a determinar la existencia de la conducta irregular y la probable responsabilidad del servidor público.

De tal suerte, que el que investiga, no sea el mismo que sancione. Toda vez que si la Secretaría de la Transparencia y la Rendición de Cuentas, o en su caso de trasladar las atribuciones de control a la de Finanzas, Inversión y Administración, encuentra elementos suficientes, remitirá el expediente relativo, con un pliego de cargo, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, o si se quiere que sea gradual la transición, a una Comisión de Responsabilidad Administrativa, para que ésta instruya el procedimiento y, en su caso, aplique las sanciones a que haya lugar.

Sin embargo, si la Secretaría de la Transparencia o la SFIA, en su caso, no encuentra elementos suficientes, procederá al archivo de la investigación administrativa.

B) AUTORIDAD SANCIONADORA

En el esquema referido, la facultad para imponer las sanciones, una vez agotado el procedimiento, le corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o a la Comisión de Responsabilidad Administrativa, en su caso, que se pudiera concebir como un cuerpo colegiado y entidad desconcentrada del Poder Ejecutivo, cuya función es materialmente jurisdiccional.

Con esta distinción entre autoridad investigadora y autoridad sancionadora, no habrá lugar a la discrecionalidad respecto de los asuntos que se comprendan en el ámbito competencial de una y de otra, y se albergarán los principios iniciales hacia un sistema administrativo acuatorio adversarial.

III. OPCIONES JURÍDICO-ORGANIZACIONALES PROPUESTAS PARA IMPULSAR A LA FAMILIA COMO POLÍTICA TRASVERSAL NÚMERO UNO DE LA ADMINISTRACIÓN

III.1. GENERALIDADES

La concepción que tengamos de persona humana, será la concepción que nos representemos de familia, sociedad y Estado, y recíprocamente, justificaremos sus finalidades en base al entendimiento por nuestra parte, de lo que es el ser humano. Es indiscutible en este sentido, que la persona humana se constituye en una sustancia individual de naturaleza racional y libre parafraseando a Santo Tomás de Aquino; sustancia biosicosocial que tiene por finalidad el desarrollo y perfeccionamiento de su especie; de ahí, que el grupo inmediato y primario del que forma parte, esto es, la familia, tenga por naturaleza reconocer la individualidad de sus miembros, su racionalidad y libertad en aras de desarrollar y perfeccionar la parte biológica, psicológica, emotiva y social del ser humano, situación que se logra solo a través de la familia.

La familia como tal, se constituye por la unión de sus miembros, por la unión del hombre y la mujer, así como de sus hijos. La familia es una institución que tiene funciones importantísimas para el desarrollo sustentable de los individuos, de su sociedad y de su Estado; tiene funciones de procreación, de afectividad, de asistencia social, de socialización, de educación y de formación humana.

«La familia es un concepto que antes de ser jurídico, es sobre todo sociológico... Anthony Giddens explica que una familia es un grupo de personas directamente ligadas por nexos

de parentesco, cuyos miembros adultos asumen la responsabilidad del cuidado de los hijos ».

Por otra parte, la familia es una institución que goza de protección constitucional, situación que se ve reflejada en el numeral 4º Constitucional al establecer: «*El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Ésta protegerá la organización y desarrollo de la familia* ».

Como se desprende de la segunda parte del artículo 4º Constitucional, la Ley deberá de proteger la organización y desarrollo de la institución familiar; deberá de proteger aquellos ámbitos de organización y desarrollo de la misma. La familia es el centro en donde comienza a formarse el ser humano, en donde adquiere las bases elementales para una proyección social futura, de ahí que el Estado le de una protección específica, pues estará preparando el terreno de los futuros ciudadanos.

Es importante resaltar que, la transformación de la familia a través de la historia, así como las mutaciones de la sociedad contemporánea, los cambios técnicos y tecnológicos, económicos y sociales, hacen que el concepto de familia se impregne de una dinámica peculiar; sin embargo, el sustento que esta institución tiene en aquellos principios y valores que la orientan a su desarrollo y perfeccionamiento, hace que se constituyan en un instrumento orientador de dicha institución.

Empero a lo anterior, la norma constitucional necesita contar con normas programáticas que le den operatividad a los principios y derechos fundamentales por ella consagrados, y más aún, de estructuras adecuadas que permitan cumplir con sus fines.

La tesis básica de Samuel P. Huntington, *-escrita con anterioridad a los atentados del 11 de Septiembre en la Unión Americana-* de que el choque de civilizaciones ha sustituido a la lucha de clases, y a los conflictos nacionales, como motor de la historia, es un ejemplo de la importancia que deben de dar las naciones a la protección y desarrollo de la familia desde la alta dirección de la administración pública, pues dicha institución como núcleo social, permite que se vayan construyendo civilizaciones tolerantes, participativas y democráticas que fortalecerán la actividad sustantiva del Estado.

El anterior preámbulo, se ha expuesto con el objeto de visualizar la importancia de la institución familiar dentro de la estructura jurídico-organizacional y administrativa de un Estado determinado, más aún, de su impulso para el desarrollo de las civilizaciones mediante la definición de políticas que tomen en consideración sus fines de procreación, de afectividad, de asistencia social, de socialización, de educación y de formación humana de las sociedades contemporáneas.

Por lo que precede, reiteramos, es importante que la administración pública estatal, establezca una estructura jurídica, administrativa, organizativa y programática de la política familiar como eje rector del desarrollo sustentable de nuestra entidad federativa, a través de un órgano específico con competencia y autoridad suficiente para la aglutinación e impulso de la política familiar estatal.

III.2. ESTRUCTURA JURÍDICO-ORGANIZACIONAL PARA EL IMPULSO DE LA POLÍTICA FAMILIAR COMO EJE RECTOR DEL DESARROLLO SUSTENTABLE DE NUESTRA ENTIDAD FEDERATIVA

Debido al conjunto de acciones que en materia de planeación, programación y presupuestación se efectúa en cada ejercicio fiscal por parte de diversos órganos encargados del impulso de la política familiar en el Estado de Guanajuato, casos específicos del Sistema DIF Estatal,

Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social y Humano, y algunas otras dependencias que si bien es cierto no tienen competencia particular en el tema, si apoyan indirectamente en el fortalecimiento de la institución familiar (Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia), se considera importante concentrar y dar unicidad al conjunto de procesos y decisiones en materia familiar, sobre todo respecto a la administración de recursos financieros, materiales y humanos, así como el fortalecimiento de programas en materia asistencial y familiar, aunando su control y evaluación; lo anterior, para que la **política familiar se constituya en eje rector del desarrollo sustentable de nuestra entidad federativa**.

Por lo que precede, se recomienda crear la **Secretaría Estatal de la Familia**, como dependencia de la administración pública centralizada jerárquicamente dependiente en línea directa del titular del Poder Ejecutivo Estatal, no sólo para el control de los procesos de gestión en materia asistencial y familiar, sino con la finalidad de contar con un efectivo control de toda política estatal familiar a implementar, así como de los recursos aplicados y ejercidos en la materia, lo que permitirá optimizar el ejercicio del gasto público destinado a dicha política si se pretendiera como prioritaria para las administraciones públicas.

Las diversas problemáticas que enfrenta la institución familiar en la época contemporánea, orientan al gobierno a impulsar acciones de política pública para incidir en sus estructuras administrativas y organizacionales, y que las propuestas de reorganización de la administración pública, respondan efectivamente a problemas sociales medulares, tal es el caso de la necesidad de fortalecer la organización y desarrollo de la institución familiar. Por ello, para responder a las grandes exigencias sociales, es necesario contar con la estructura administrativa y técnica necesaria para desahogar de manera oportuna la gestión de problemas de la institución familiar en el Estado de Guanajuato.

En este contexto, se sugiere crear dentro de la estructura de la administración pública centralizada, una **Secretaría Estatal de la Familia encargada del impulso de la política familiar en la entidad, así como de la gestión de los procesos de prevención y asistencia social**. Si bien es cierto, en la actualidad, el Sistema DIF Estatal, de conformidad con el diverso artículo 16 de la Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, es el organismo rector de la asistencia social en el Estado de Guanajuato, también lo es que por su constitución jurídico-organizacional, al ser un organismo descentralizado de la administración pública estatal, no cuenta con la autoridad ni la estructura formal necesaria, para llevar a cabo acciones de unificación, coordinación, dirección y supervisión de la política familiar en su conjunto en la entidad, no obstante que han sido de gran impacto diversas acciones efectuadas por administraciones pasadas y presentes del referido Sistema DIF Estatal.

Asimismo, no se niega el gran esfuerzo efectuado por el propio Sistema DIF Estatal en materia de asistencia social y familiar, así como el valioso apoyo recibido por parte de sus órganos técnicos para la gestión de diversos beneficios sociales; sin embargo, la función o atribución de definición, unificación, coordinación, dirección y supervisión de políticas públicas en materia familiar, no es una función sumamente técnica y operativa, sino que al contrario, se constituye en una función directiva o gerencial que debe de estar dirigida y supervisada por una unidad administrativa con el nivel de Secretaría de Estado, ya que dicha atribución en comento, esto es, de unicidad, coordinación, dirección, supervisión y control de la política familiar en la entidad federativa, corresponde a dicho nivel de Secretaría de Estado dentro de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Estatal, si es que se pretende constituir a la familia como política transversal número uno de la Administración. Más aún, el desconcentrar la política familiar, supone un alejamiento de las funciones de planeación,

coordinación, dirección, supervisión y evaluación del funcionamiento de la política pública que nos ocupa, y un acercamiento a la realización de actividades operativas, materiales o de trámite en torno al tema de la familia.

Por todo lo anterior, es importante contar con la existencia de una estructura de primer nivel, que se constituya en eje rector de la definición de normas, políticas, lineamientos y criterios para el impulso de la asistencia social y familiar en la entidad federativa, misma que dependa directamente del propio Gobernador del Estado, y que tenga la jerarquía necesaria frente a las demás dependencias y entidades de la administración pública estatal.

IV. CONCLUSIONES

Como vimos en supralíneas, el modelo en la década de los 90'S estuvo enfocado a consolidar una unidad administrativa denominada «Coordinación de Asesores en Desarrollo Organizacional» para implementar a través de los ISO (certificaciones internacionales de calidad que emite la Organización Internacional para la Estandarización) al interior de la administración estatal.

No obstante a ello, los resultados fueron escasos, debido a estar sujetos a estándares propios de la iniciativa privada. Se consideró viable, transformar la Unidad Administrativa en «Coordinación de Desarrollo Gubernamental». El principal papel de dicha coordinación se centró en fijar las bases de lo que sería el Programa MAS, esto es, la atención al cliente (al ciudadano) y brindar un buen servicio al público.

Sin embargo, debido a la estructura orgánica que revestía, se consideró viable en el año 2003 crear una Secretaría que concentrara el tema del impulso a la administración pública, y trasladar el tema concentrado en la entonces DG (Dirección de desarrollo gubernamental) a una «Secretaría de la Gestión Pública».

Se pretendía que con una estructura a nivel de Secretaría, se tendría la jerarquía, los recursos y el liderazgo para permear a través de la misma a toda la administración estatal; incluso, se consideró que el impulso a la administración pública (preventivo) a la par o de la mano de la corrección (auditorías y procedimientos disciplinarios), ayudaría a cumplir mediante la sanción, de una manera más efectiva los fines de dicha Secretaría. Como se observó el tema se agotó pues no pudo convivir el tema preventivo de impulso a la administración con el tema correctivo de las sanciones.

Ahora bien, aún y cuando el tema del impulso a la administración pública se centró en la entonces Secretaría de la Gestión Pública, se decidió en el año 2007 dotar de mayores elementos a dicha Secretaría para cumplir con sus fines de impulso a la administración. Se crea a nivel Ley el tema de «mejora regulatoria » y se dota a dicha Secretaría de una estructura que pretendía dar un giro al tema: desregular y simplificar las normas de la administración.

El tema de la mejora regulatoria, no obstante que era una iniciativa loable, se agotó, pues dicha Secretaría tuvo como prioridades debido a su propia estructura orgánica, la «ética en el servicio público» y el «control de la administración» a través de las auditorías y los procedimientos disciplinarios.

Derivado de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato de septiembre de 2012, muta la Secretaría de la Gestión Pública a «Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas».

Por lo que precede, por la naturaleza de la estructura orgánica de dicha Secretaría y por su denominación, la prioridad es la Transparencia y la Rendición de cuentas, por lo que se

observa como una área de oportunidad reencauzar el tema del impulso a la administración pública. Como vemos, aún persiste una subsecretaría de impulso a la administración pública a la fecha del presente estudio, en la llamada Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, pero la misma se encuentra aislada de la nueva estructura orgánica.

Se aprecia como viable dar solidez al tema de la modernización de la administración pública, a través de una estructura orgánica que, «sin crear nuevas superestructuras» -como ocurrió en otras administraciones-, pero sin desdeñar el tema del mejoramiento de la administración, se encuentre ubicada en el lugar correcto que le permita impulsar de manera transversal los cambios a nivel administrativo en mejora de procesos, estructuras y capacitación administrativa.

La actual administración estatal tiene consolidada la visión en el tema político, lo que a través del trabajo del Propio Gobernador y accesoriamente de su Secretaría de Gobierno, logrará legitimidad y reconocimiento en la sociedad guanajuatense. Asimismo, el tema de legalidad interna se puede lograr perfectamente y de manera decidida a través de la secretaría de la transparencia y rendición de cuentas, con un enfoque social y de contraloría social. La legalidad externa, a través de la Procuraduría de justicia y la secretaría de seguridad pública.

Una correcta y eficiente administración, se puede alcanzar con la estructura administrativa de la actual Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración. Aquí el tema de la Inversión no es con un enfoque de planeación estratégica, sino con un enfoque de racionalidad del gasto público.

Finalmente el tema de la definición de la política pública se puede amalgamar a través de la Coordinación General de Políticas Públicas, misma que puede establecer directrices generales para que de manera transversal, se definan las metas estratégicas de la administración, pero aún a ello, queda suelto un tema medular: La efectividad gubernamental, la calidad de la administración y la innovación gubernamental.

Por ello, consideramos que resulta sumamente oportuno, en un primer momento, presupuestalmente no crear más estructuras, sino extinguir algunas de las existentes, tal es el caso de la Subsecretaría de Impulso a la Administración Pública de la actual Secretaría de la Transparencia, y dicha estructura emigrarla a la creación de una Coordinación General de Desarrollo Administrativo e Innovación Gubernamental, o simplemente: Coordinación General de Innovación Gubernamental.

Dicha estructura para cumplir con los fines de mejoramiento de la administración pública e innovación gubernamental de manera transversal, será importante que forme parte de Gubernatura, como la Coordinación General Jurídica o como la Coordinación General de Políticas Públicas.

Dicha estructura tendría a su cargo los siguientes temas: Revisión de estructuras administrativas, evaluación administrativa de dependencias y entidades, mejora regulatoria, gobierno electrónico, Programa Mejor Atención y Servicios, simplificación administrativa, Innovación gubernamental y Calidad gubernamental.

V. BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

BARZELAY, M., *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 54.

BARZELAY, Michael, *La Nueva Gestión Pública, Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, FCE, 2003, p. 32 y ss.

Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional 2007 », en www.worldbank.org [fecha de consulta: 03 de Marzo de 2008].

CARBONLELL, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, 1ª. Reimp., México, Porrúa, 2005, p.228-229

GAULT ARELLANO, David y otros, *Estudio de Factibilidad de Procesos de Mejora Regulatoria para Municipios en Ciudad de México*, CIDE/COFEMER, Septiembre de 2001, p. 8.

GUERRERO, Omar, *Nuevas Tendencias de la Administración Pública*, Porrúa, México 2003, p. 214.

HAMEL, Gary y Bill Breen, *El Futuro de la Administración*, 1ª. Ed., Harvard Business School Press y Grupo Editorial Norma, Colombia, 2008, p. 305.

Mensaje de toma de protesta del Gobernador Constitucional de Guanajuato, Lic. Juan Manuel Oliva Ramírez, ante el H. Congreso del Estado el 26 de Septiembre de 2006.

MINTZBERG, Henry, *La estructuración de las Organizaciones*, 7ª. Reimp., Ariel, Barcelona, 2002, p. 26.

OSBORNE, David y Ted Gaebler, *Un nuevo Modelo de Gobierno: Como transforma el espíritu empresarial al Sector público*, Gemika, México, 1994, p. 20.

PIERRE, J., «Introduction: Understanding Governance» en *Debating Governance*, Oxford University Press, 1999, pp.1-10.

RENDÓN HUERTA, Teresita, «Sanciones por Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos» en *Boletín de Investigaciones Jurídicas*, N° 57, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Enero-Marzo de 1995, p. 35 y 36.

Robert Kaufman, *The comparative Politics of Administrative Reform: Some Implications for Theory and Policy*, en Ben Schneider, Blanca Heredia, *Reinventing Leviathan, The Politics of ...* », Op. cit. pp. 281-302, cit. Por María de Lourdes Floreas Alonso en «Reforma del Estado y reforma Administrativa », Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2001, p. 21-22.

SÁNCHEZ GARCÍA, Alejandro, «*Modelo Sistémico Para el Estudio del Estado...* » en *Revista Investigaciones Jurídicas*, Universidad de Guanajuato, Vols. XXVI y XXVII, enero-diciembre 2008, Números 84-85, Guanajuato, 2008, p. 317- 359.

_____, «*Hacia Una Mejora Regulatoria para el Estado de Guanajuato: definición de acciones de política normativa*» en *TEMAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA*, N° 4, Secretaría de la Gestión Pública, Cuarto Número, Septiembre de 2006, Guanajuato, p. 43-54.

-----, «*La Nueva Gestión Pública y la Mejora Regulatoria en el Gobierno Local del Estado de Guanajuato*», publicado en: <http://www.bubok.com.mx/libros/194126/LA-NUEVA-GESTION-PUBLICA-Y-LA-MEJORA-REGULATORIA-EN-EL-GOBIERNO-LOCAL-DE-GUANAJUATO>

