

76
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA CAPACITACION COMO FACTOR PRIMORDIAL DE CAMBIO,
PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD EN EL SERVIDOR PUBLICO.
EL PROGRAMA DE CALIDAD Y EXCELENCIA DE LA DIRECCION
GENERAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACION
DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (1995-1997).**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION
PUBLICA. CON ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION
PUBLICA**

PRESENTA:

MA. ELENA ZAMUDIO GARCIA

DIRECTOR:

LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE

México, D. F.

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

274730



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A G R A D E C I M I E N T O S

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Y A LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES:**

Por brindarme la oportunidad de formarme académicamente.

**A LOS MAESTROS: MIGUEL ANGEL MARQUEZ Y MARTHA
LUCIA MORENO.**

Por sus conocimientos y experiencia que orientaron el desarrollo del presente trabajo.

A TODOS LOS MAESTROS:

Que dedicaron parte de su tiempo a la revisión de la presente investigación.

A MI PADRE:

Porque aún cuando ya no estas físicamente conmigo, siempre me impulsaste a concluir los estudios iniciados.

A MI MADRE:

Por compartir los momentos más importantes para mí, brindándome siempre tu apoyo y comprensión.

A MI HIJO:

Porque a pesar de tu corta edad, siempre te mostraste paciente al permitirme dedicar parte de tu tiempo a lograr mi objetivo.

A MIS HERMANOS:

Carlos, José Alfredo y Angel Arturo, por sus valiosas aportaciones y sugerencias al trabajo realizado. Por la motivación que me brindaron para desarrollar tan empeñoso esfuerzo.

Y principalmente a **DIOS** por ser la fuente de todo conocimiento, de toda esperanza y de toda fe.

ÍNDICE

PROEMIO

CAPÍTULO I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA CAPACITACIÓN

1

1.1 SEMBLANZA HISTÓRICA

2

1.1.1 La Antigüedad y la Edad Media

2

1.1.2 La Edad Moderna y la Época Contemporánea

3

1.2 LAS CORRIENTES ADMINISTRATIVAS Y SU IMPACTO EN LA CAPACITACIÓN

7

1.2.1 La Teoría clásica de la Administración o Escuela
de la Administración Científica (1900-1940)

8

1.2.2 La Escuela Anatomista, Fisiologista
o de Administración Tradicional (a partir de 1922)

9

1.2.3 La Teoría de las Relaciones Humanas (1950-1960)

10

1.2.4 La Teoría del Comportamiento Organizacional
o de los Psicólogos Industriales (1960-1965)

10

1.2.5 La Teoría del Desarrollo Organizacional
o Psicología de la Administración (1965-1968)

11

1.2.6 La Teoría de la Sociología Moderna (1968-1970)

12

1.2.7 La Teoría del Control Total de Calidad (a partir de 1930)

13

1.3 ENFOQUES Y CONCEPTOS DE LA CAPACITACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

14

CAPÍTULO II. LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

18

2.1 JUSTIFICACIÓN DE SU CREACIÓN

19

2.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

24

2.3 OBJETIVOS INSTITUCIONALES	25
2.4 MARCO JURÍDICO	26
2.5 ESTRUCTURA ORGÁNICA	28
2.6 DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES	28
<u>CAPÍTULO III EL PROGRAMA DE CALIDAD Y EXCELENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (1995-1997)</u>	31
3.1 ASPECTOS GENERALES	32
3.1.1 Necesidades de capacitación	32
3.1.2 Respuestas al problema	35
3.2 CONFORMACIÓN ESTRUCTURAL	36
3.2.1 Descripción	36
3.2.2 Objetivos	38
3.2.3 Soporte Jurídico del Programa	39
3.2.4 Estrategia de operación	40
3.3 AVANCES DEL PROGRAMA	41
CONCLUSIONES	51
ANEXOS	55
BIBLIOGRAFÍA	82

PROEMIO

El Programa de Calidad y Excelencia de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación del Departamento del Distrito Federal, no es resultado de una idea espontánea, ni aparece como una innovación de la Administración Pública mexicana. Por el contrario, el programa refleja la serie de esfuerzos que se han emprendido desde la década de los años setenta para modernizar el servicio público en México.

La presente tesina tiene por objeto analizar los hechos históricos que desembocaron en la implementación de una política en materia de capacitación. En el desarrollo de los temas se descubre una idea central: la capacitación es condición "sine qua non" en el óptimo desempeño de la función administrativa del Estado.

En la primera parte, titulada "La Administración Pública y la Capacitación", se hace un recorrido somero por los vestigios históricos de la capacitación en el proceso evolutivo del Estado moderno. Se descubre, por el análisis realizado, que la capacitación ha acompañado a la Administración Pública, prácticamente desde los orígenes de la organización estatal.

Sin embargo, el interés específico por la capacitación se remonta a un pasado reciente, como fruto de las corrientes administrativas aparecidas a finales del siglo XIX y desarrolladas a lo largo de la presente centuria. La tesina complementa los aspectos teóricos examinados en las corrientes administrativas como una consideración global de los enfoques y los conceptos de la capacitación en la Administración Pública mexicana, atendiendo a las particularidades de nuestra realidad nacional.

En el segundo apartado se enumeran y explican los factores que justificaron la creación de la dependencia de estudio, se revisan sus antecedentes históricos, sus objetivos y el marco jurídico que norma su vida institucional, no se pasa por alto la enunciación de la estructura orgánica de la mencionada Dirección General, ni la descripción de sus funciones.

La parte tercera es un análisis del programa de Calidad y Excelencia en la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación. Nos permite conocer los procedimientos para detectar las necesidades de capacitación en los diferentes niveles estructurales. Da cuenta detallada de la conformación estructural del proyecto de capacitación, de sus objetivos y

estrategias, así como de su fundamento jurídico. Al final de esta parte se analizan los avances del programa, lo cual implica, necesariamente, reconocer las limitaciones que ha tenido por diferentes causas.

La parte propositiva de este ejercicio de investigación corre a cargo de las conclusiones. En ellas, partiendo de una visión de conjunto, se hace una evaluación del significado del Programa de Calidad y Excelencia y de su impacto en el proceso de modernización de los proyectos de capacitación de la Administración Pública en la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación del Departamento del Distrito Federal en el periodo 1995-1997.

Por último se incluyen las fuentes de información empleadas en el desarrollo del conjunto del trabajo.

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN

PÚBLICA Y LA CAPACITACIÓN

1.1 SEMBLANZA HISTÓRICA

La ejecución del conjunto de acciones que constituyen la Administración Pública ha estado vinculada, desde los inicios de las organizaciones estatales, a procesos de capacitación. Pero, a diferencia de los Estados modernos, la capacitación burocrática en la antigüedad no implicaba ninguna reflexión analítica sobre la naturaleza de la función pública, por el contrario, imperaban las consideraciones prácticas más preocupadas por mejorar la recaudación tributaria que por eficientar la Administración, en beneficio de los gobernados.

1.1.1 LA ANTIGÜEDAD Y LA EDAD MEDIA

Los primeros Estados organizaron la gestión administrativa inspirados en los modelos teocráticos de las religiones politeístas. Los servidores públicos, al igual que los sacerdotes de los distintos cultos, eran cuidadosamente seleccionados y capacitados para el desempeño de sus funciones.

En Egipto, los escribas eran los encargados de la contabilidad estatal. Su preparación se llevaba a cabo en escuelas financiadas por el Estado, en donde se les proporcionaban conocimientos matemáticos, escriturísticos y religiosos, además de fomentarles una ciega fidelidad al soberano, máximo símbolo del Estado.

El Imperio Chino fue el mejor modelo de capacitación burocrática de la antigüedad, sus funcionarios se sometían a una selección rigurosa mediante laboriosos exámenes. Los principios de buen gobierno se inspiraron en la enseñanza de Confucio que destacaba la práctica de “cinco virtudes especiales: la caridad, la justicia, el respeto a las ceremonias y costumbres existentes, la rectitud de espíritu y la franqueza”.¹

El Imperio Persa formaba a sus funcionarios mediante un sistema de preceptorías personalizadas, pero se destacaban más los aspectos protocolarios que la eficiencia administrativa.

Las polis griegas emplearon esclavos públicos que eran instruidos de acuerdo con los principios de los grandes filósofos, salvaguardando, no obstante, una seria participación ciudadana en los asuntos públicos. En el Imperio Romano, que fue sin duda el que ocupó un mayor número de

¹ Oscar Secco Ellauri, *La antigüedad y la Edad Media*, p.26

funcionarios públicos, la capacitación burocrática era resultado de la experiencia en el servicio, aunque existían escuelas donde se impartían los conocimientos jurídicos y retóricos, tan apreciados en la Administración de la “res pública”.²

Durante la Edad Media tuvo lugar una grave contracción de la función estatal. La iglesia tomó el lugar político privilegiado, y se encargó de la preservación de la cultura. Los monasterios fueron los centros de capacitación de los funcionarios eclesiásticos, que con frecuencia reunían funciones temporales a sus tareas espirituales.

1.1.2 LA EDAD MODERNA Y LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

Después del retroceso del Medievo, el poder público volvió a tomar importancia durante el Renacimiento, período que correspondió al tiempo de la formación de los Estados Nacionales, entre los siglos XV y XVI. La gestión pública requirió nuevamente de funcionarios reclutados entre los miembros de la burguesía mercantil, formados en las universidades que sustituyeron a los monasterios como centros de la cultura.

Sin embargo, la imperiosa necesidad de la capacitación se originó como consecuencia de la Revolución Industrial (1760-1820). La producción industrial transformó radicalmente la vida de las sociedades del occidente de Europa. A partir de 1789, tras el triunfo de la Revolución Francesa, el poder fue detentado por la burguesía, que encontró en la democracia parlamentaria el instrumento ideal para dirimir las controversias surgidas entre los grupos del poder del Estado. Estas confrontaciones no afectaron el curso de la expansión financiera e industrial de la burguesía durante el siglo XIX.

La crisis de 1929, con su carga de depresión planta productiva, inflación y desempleo, fue el freno del modelo capitalista clásico. El gobierno de Estados Unidos emprendió una abierta intervención en la economía a fin de reactiva el desarrollo. Surgieron nuevadependencias que requirieron personal capacitado para responder el reto de la depresión económica. La Administración Pública incorporó los principios de la Administración Privada y se crearon los primeros programas de capacitación permanente de empleados públicos, que fueron el primer paso para establecer el Servicio Civil de Carrera, instrumento ideal para la promoción y la

²² Guillermo Floris. Margadant S. *Derecho Romano*, p.28

capacitación permanente de los servidores públicos, que fue adoptado por los países desarrollados de Europa y América.

Sin tratar de abundar en consideraciones que rebasan los alcances de la presente tesina, es necesario establecer los parámetros semánticos relativos al sentido del término "Servicio Civil de Carrera". Para Carlos Araya Borge, experto del tema, de la ONU, "por servicio civil se entiende un régimen administrativo de basamento jurídico, que establece las condiciones y provee los medios necesarios para que se pueda atraer y retener en el servicio público, a las personas más idóneas para las diversas funciones no políticas del Estado, con el fin de que dicho servicio sea lo más eficiente posible"³

Bajo denominaciones diversas, tales como "Estatuto de los trabajadores del Estado" (Guatemala), "Carrera Administrativa" (Panamá), "Estatuto del Funcionario Público" (Paraguay) o bien "Oficina Central de Personal" (Puerto Rico), también en América Latina se ha instaurado el servicio civil, pero siempre dentro de los términos establecidos dentro de la definición antes mencionada y lejos de otras connotaciones como las referidas a las específicas funciones del "personal público" o del "funcionario público", como suele ocurrir dentro del lenguaje cotidiano en la esfera administrativa.

Al tenor de lo antes establecido es importante destacar el carácter del Servicio Civil de Carrera como un "régimen administrativo" y no solamente como un "régimen jurídico", ya que si bien comprende la función normativa legal, su entorno se proyecta hacia ámbitos mucho más amplios tanto políticos como sociales y económicos. No obstante, debe quedar claro que el Servicio Civil necesita, como principio "sine qua non", el ser establecido por el imperio de la ley. Pero su elemento esencial es su carácter administrativo, en razón de ser un instrumento para alcanzar fines ulteriores, que tienen que ver con la razón de ser misma del Estado.

Como todo instrumento administrativo, el Servicio Civil de Carrera tiene hondas repercusiones en el órgano institucional, por ello su implantación exige una reforma administrativa de dimensiones amplias que conllevan a la creación de nuevos cuerpos institucionales, por lo menos el establecimiento de una Oficina Central de Personal, que permita dar al Servicio Civil la permanencia, continuidad y desarrollo que es inherente a una entidad de tanta trascendencia en el campo de la Administración Pública. Esa estabilidad sólo puede otorgarla

³ Informe del Seminario sobre Servicio Civil o Carrera Administrativa. Carlos Araya Borge. P.99

la ley, de ahí que el diseño de las normas jurídicas que regulen su actividad debe considerar las condiciones de óptima eficiencia.

Sin embargo, las hipótesis jurídicas no bastan para instrumentar un Servicio Civil de Carrera que responda eficientemente a las necesidades de gestión pública del Estado. Es necesario, con anterioridad a su implantación considerar la situación general del desarrollo cultural, social, económico y político de cada Estado. Actualmente, el dilema de la modernidad reclama de la Administración Pública la consecuencia del máximo desarrollo económico y tecnológico posible. El desarrollo de cada Estado determina el éxito o el fracaso de los sistemas de Servicio Civil. Es por ello que en América Latina encontramos un marcado retraso con relación al mundo desarrollado. En efecto, las deficiencias institucionales de nuestros países hace que los programas y planes de gobierno estén vinculados a intereses de los grupos detenedores del poder, en ocasiones con caracteres francamente caciquiles o caudillistas, mientras que en países desarrollados la madurez política permite que el Servicio Civil se maneje con criterios institucionales que privilegian los factores administrativos pese, o por encima, de los intereses políticos de los detenedores del poder público.

Lo antes dicho no excluye la realidad de que la institución del Servicio Civil ha sido obra de una élite, pero cuando las élites caminan dentro de marcos institucionales, su relación con la sociedad deriva en el fortalecimiento institucional del Estado. En aquellos países donde el Servicio Civil de Carrera es una feliz realidad se tiene una clara conciencia de que, dentro de los fines del Estado, el servicio civil es parte de una serie de medios administrativos que dan sentido a la organización estatal.

En México, la compleja estructura laboral del sector público, donde intervienen variadas formas de funcionamiento administrativo que comprende las bases sindicalizadas, los mandos medios de confianza y los mandos superiores, vinculados a los intereses de los grupos en el poder, ha sido uno de los obstáculos principales en la implantación de un Servicio Civil de Carrera. Juan Pablo Guerrero Amparan afirma que "las experiencias de servicio civil que existen son aisladas y han respondido a iniciativas de carácter particular: las fuerzas armadas, el servicio exterior y el magisterio. Más recientemente se registran iniciativas en la Procuraduría Agraria ..., el INEGI ..., el Instituto Federal Electoral ..." ⁴ además de Instituto Nacional de Administración

⁴ Idem

Pública, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Procuraduría General de la República.

Aun cuando la instauración en México de un Servicio Civil de Carrera es parte de los proyectos modernizadores del actual gobierno, no ha sido la primera vez que un gobierno nacional ha pretendido realizarlo. Los primeros intentos datan de principios de los años ochenta. En 1983 se creó la Dirección General del Servicio Civil, encargada de fijar las políticas de relaciones laborales de la burocracia. También en ese año se puso en marcha la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, a quien se encomendó la supervisión de los presupuestos, la normatividad y el seguimiento fiscal de los programas implementados. La injerencia de la FSTE, al ser incorporada al proyecto, dificultó obtener resultados satisfactorios ya que se impidió la modificación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, ante el temor de afectar, inevitablemente, los privilegios de los funcionarios de base y los cotos de poder de los sindicatos. En 1984, un nuevo proyecto de Servicio Civil, de la Comisión arriba referida, fue nuevamente bloqueado por la FSTE.

Durante el gobierno del Presidente Salinas de Gortari, ante las presiones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al cual se aspiraba ingresar, el tema del Servicio Civil fue incorporado a la agenda de asuntos gubernamentales, pero la ausencia de plazos en los acuerdos con las organizaciones sindicales y las inercias de los vicios burocráticos impidieron la cristalización del proyecto.

El actual gobierno, a través del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (1995), plantea la instauración paulatina del Servicio Civil. De acuerdo con el Promap, el sustento de la necesidad del Servicio Civil descansa en cuatro temas problemáticos: la limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas ciudadanas, el centralismo, la deficiencia en los mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno y la carencia de una Administración adecuada para la dignificación y la profesionalización de los servidores públicos. "La forma para que el actual gobierno justifique la necesidad de un servicio civil es sencilla: se requiere la profesionalización para mejorar los resultados de la gestión gubernamental. En este sentido, el servicio civil de carrera es un medio más para aumentar la eficiencia administrativa".⁵

⁵ Ibid P.19

1.2 LAS CORRIENTES ADMINISTRATIVAS Y SU IMPACTO EN LA CAPACITACIÓN

El pensamiento racional del hombre, sobre la naturaleza y orientación de sus acciones, y de los medios que utiliza para efectuarlas, da sentido y razón de ser a su existencia. De ahí que toda actividad realizada por el hombre parta de un conjunto de creencias, ideas y valores, así como de la procuración de los medios adecuados orientados para alcanzar un fin determinado.

En este sentido, los valores representan el conjunto de principios o razones que fundamentan y justifican las acciones; los fines indican las metas u objetivos, hacia los cuales se dirige la acción; los medios se refieren a las formas que se emplearán para alcanzar los objetivos establecidos. En este contexto conceptualizamos a las organizaciones como un conglomerado de intereses y aspiraciones individuales que tienden a un fin común.⁶

En el desarrollo histórico de las sociedades, la Revolución Industrial, ocurrida entre 1760 y 1820, dio origen al cambio de la producción artesanal al proceso de industrialización, con el consecuente desarrollo científico y tecnológico, transformando radicalmente los conceptos de organización del trabajo, de los valores y objetivos de las organizaciones, así como de los medios de producción utilizados.

Esta nueva forma de regular el trabajo "... no sólo imprime cambios en los trabajadores directos, sino también en los administradores del proceso productivo... teniendo que enfrentar nuevos problemas de gerencia... improvisar decisiones y sufrir los errores administrativos de la tecnología naciente".⁷

Si bien, desde una perspectiva histórica, el acto de administrar conoció sus formas más elaboradas primeramente en el ámbito de la Administración Pública (hecho al que ya nos hemos referido en páginas anteriores), fue la Administración Privada la que, a partir de los acelerados procesos de cambio en la producción y distribución que generó la Revolución Industrial, marcó la pauta metodológica del desarrollo administrativo.

La economía de mercado, imperante como consecuencia del liberalismo, fruto directo de las ideas ilustradas, exigió una forma científica y moderna de evaluación del proceso productivo. La meta de todas las formas de

⁶ Capacitación Integral S.C, Manual de Capacitación. P.3

⁷ Ibid p.4

organización era la disminución de costos y el aumento de las ganancias. Ello implicaba la introducción de mecanismos y prácticas acordes con el constante perfeccionamiento técnico y la demanda creciente de satisfactores. La empresa privada se puso a la vanguardia de la innovación administrativa.

Mientras la dinámica social estuvo determinada por las solas fuerzas del mercado, el Estado no se interesó en seguir los paradigmas de la Administración Privada, pero cuando las demandas de los trabajadores por una mejora de las condiciones de trabajo pusieron en riesgo la estabilidad social de los países capitalistas desarrollados, el Estado se vio en la necesidad de intervenir, directa o indirectamente en el proceso económico. La expansión colonialista de Europa durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera decena del XX, es un claro ejemplo de la conexión entre capital y Estado.

Fue así como la Administración Pública centro su atención en el desarrollo de la Administración Privada, asimilando, para la gestión pública, los presupuestos y principios que ya había desarrollado la Administración privada.

Bajo estas condiciones se sientan las bases del desarrollo de las principales corrientes administrativas del presente siglo, las cuales han otorgado distintos significados a los conceptos de organización, hombre y entrenamiento de los recursos humanos.

1.2.1 LA TEORÍA CLÁSICA DE LA ADMINISTRACIÓN O ESCUELA DE LA ADMINISTRACIÓN CIENTÍFICA (1900-1940)

Esta escuela fue fundada por Frederick Wilson Taylor, ingeniero estadounidense que vivió entre 1856 y 1915. Se caracterizó por su concepción rígida y mecanicista del hombre, al considerarlo como una máquina. Su sistema de organización del trabajo tenía como objetivo básico la eficiencia del trabajador a través de la combinación óptima y científica de la máquina y el esfuerzo humano.

El entrenamiento del trabajador se encauzó siempre hacia la especialización del trabajo, mediante la asignación de tareas simples y repetitivas que requerían escasos conocimientos previos y poca experiencia, facilitando la sustitución de unos individuos por otros, y dejando de lado el comportamiento social de los empleados, sus creencias, actitudes y expectativas de vida.

La obra de Taylor se ha escrito para "... (demostrar) que la ... Administración es una verdadera ciencia, basada en principios, reglas y leyes claramente definidos".⁸

1.2.2 LA ESCUELA ANATOMISTA, FISIOLÓGICA O DE ADMINISTRACIÓN TRADICIONAL (A partir de 1922)

El creador de esta corriente fue Henry Fayol, ingeniero francés nacido en Constantinopla en (1841) y muerto en París en (1925). La doctrina de Fayol tiene por objeto facilitar el gobierno de las empresas, sean éstas industriales, militares o de cualquier índole; señala que sus principios, sus reglas y procedimientos deben responder tanto a las necesidades del ejército como a las necesidades de la industria.

Según esta escuela "la Administración... es una función que se reparte, como las otras funciones esenciales, entre la cabeza y los miembros del cuerpo social".⁹ Considera que los principios generales que la rigen son la división del trabajo, la autoridad, la responsabilidad, la disciplina, la unidad de mando, la convergencia de esfuerzos, la estabilidad del personal y la remuneración adecuada a las capacidades. "La doctrina y método de Fayol fueron ensayadas triunfalmente en la Administración Pública, pues los adoptó el Subsecretario de Estado francés Louis Deschamps para el servicio de correos, telégrafos y teléfonos, y el Ministro de la Defensa Nacional".¹⁰

La escuela de Fayol o Fayolismo pretende encontrar leyes administrativas universales. Establece distinciones entre el hombre y la máquina (a diferencia de Taylor), como primer paso para una adecuada relación entre ambos. Tiene una concepción economista del hombre al encuadrarlo dentro de una organización que lo subordina.

Fayol considera la necesidad de establecer jerarquías en la organización de las empresas, poniendo énfasis en la descripción de los puestos y dando especial importancia a los rangos directivos. Finalmente, considera importante estimular al trabajador mediante incentivos económicos como premio a su desempeño laboral.

⁸ Frederick Wislow Taylor. *Principios de la Administración Científica*. P.15

⁹ *Enciclopedia Espasa Calpe*, p.p. 981-984

¹⁰ Ídem

La principal diferencia entre el pensamiento de Fayol y el de Taylor radica en que el Fayolismo se basa en la división de los servicios y no en el trabajo, como sostenía Taylor.

Además de Fayol Otros representantes de esta corriente fueron Koont'Z, Cyril O' Donnel y Barnard.

1.2.3 LA TEORÍA DE LAS RELACIONES HUMANAS (1950-1960)

Esta corriente, iniciada por Elton Mayo, surgió como reacción opositora a la Teoría Clásica, ya que pondera la significación del hombre y del ambiente de trabajo. Por tal razón considera como elementos claves del proceso productivo las expectativas de los empleados, sus necesidades psicológicas, la organización informal y la red no convencional de comunicación.

La Teoría de las Relaciones Humanas propone una normatividad laboral establecida mediante la participación de los trabajadores. Es por ello que concede particular importancia al individuo, ya que sólo un individuo, dotado de autoestima tal puede entablar relaciones positivas con el grupo. El éxito de los fines de la empresa depende de la sensibilización del trabajador, ubicado en el "aquí y el ahora".

El entrenamiento del personal tenderá a destacar la coordinación por encima de la subordinación, se prescindirá de las jefaturas para lograr la efectividad de las tareas participativas. La integración del individuo en la empresa buscará una mejora substancial de las relaciones humanas permitiendo hacer de la actividad laboral un elemento de la realización y felicidad personales.

Podemos decir que esta escuela, al privilegiar los elementos subjetivos, descuida algunos elementos importantes de la estructura funcional de la empresa, que requieran de una evaluación mas objetiva.

1.2.4 LA TEORÍA DE COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL O DE LOS PSICÓLOGOS INDUSTRIALES (1960-1965)

Esta teoría, representada principalmente por Douglas Mc Gregor, concibe a la organización como un sistema cooperativo racional, por lo que

resulta importante conocer los motivos que impulsan a los individuos a cooperar. Hace hincapié en la importancia de crear oportunidades que permitan a los trabajadores no sólo cubrir sus necesidades de autoestima y reconocimiento, sino poner en juego sus capacidades, conocimientos, habilidades e ingenio, a fin de contribuir de diversas formas al éxito de la organización.

La integración de los objetivos de la empresa con las aspiraciones y necesidades de los empleados se convierte en un fin común. El entrenamiento de los recursos humanos se enfoca hacia la integración de equipos de trabajo y al desarrollo de prácticas que propician cambios de actitud para favorecer la participación en la definición de metas y en la toma de decisiones.¹¹

Sin duda esta escuela es un claro reflejo de las políticas de la social democracia, que tuvo auge a principios de la década de los sesenta.

1.2.5 LA TEORÍA DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL O PSICOLOGÍA DE LA ADMINISTRACIÓN (1965-1968)

Surge en la década de los sesenta, y tiene su origen en la idea de una organización entendida como un sistema social en continuo cambio, que es producto de su interacción con el medio ambiente. La eficiencia de la organización se relaciona directamente con sus capacidades de sobrevivencia, adaptación, mantenimiento de su estructura funcional e independencia en lo referente a su campo de acción específico.

Para la Teoría del Desarrollo Organizacional es muy importante la capacitación entendida como entrenamiento. Este se dirige a todos los niveles, pero fundamentalmente a los directivos, de tal manera que ocurre la transmutación de un liderazgo personal a un liderazgo organizacional, basado en el diagnóstico y en la planeación de las decisiones, prevaleciendo la autoridad del conocimiento por encima del poder jerárquico, y buscando el fortalecimiento de equipos de trabajo, con el propósito de lograr el desarrollo personal junto con el de la empresa.

Al conseguirse la identificación del individuo con la organización, se alcanza también la correlación de ésta con la sociedad, de tal forma que las

¹¹ Capacitación Integral S.C. Manual de Capacitación. P.6

metas organizacionales se identifican con los fines sociales de un determinado sistema.

Algunos representantes de esta corriente son Katz & Kahn, Leavitt y Herzberg.

1.2.6 LA TEORÍA DE LA SOCIOLOGÍA MODERNA (1968-1970)

La escuela que nos ocupa tiene su origen en la Administración privada. Define la Administración como “la técnica que busca obtener resultados de máxima eficiencia, por medio de la coordinación de personas, cosas y sistemas”.¹²

Por la naturaleza de sus fines, la Teoría de la Sociología Moderna, presenta sus propuestas en forma muy esquemática, buscando siempre los beneficios de la Administración por resultados.

Para el subordinado:

- Le permite conocer las pretensiones de la empresa con respecto a su capacidad de inventiva, autocrítica, toma de decisiones y manejo de libertad.
- Favorece el autoconocimiento del empleado a fin de delimitar las posibilidades de su acción, proporcionándole los elementos de juicio necesarios en la pretensión de promociones y ascensos.
- Ofrece claridad en la situación que guarda el trabajador ante sus superiores, ante el proceso de trabajo y ante la propia empresa.

Para el Jefe:

- Tiene la posibilidad de compartir la responsabilidad en el logro de los resultados, los cuales se miden mediante evaluaciones objetivas de las metas establecidas.
- Se hace receptivo a propuestas e ideas que “... en ocasiones, a él personalmente no se le habían ocurrido”.¹³ De tal manera que “la responsabilidad no se delega, sólo se comparte”.¹⁴

¹² Agustín Reyes Ponce. **Administración por Objetivos**. P.13

¹³ Ibid, P.142

¹⁴ Ibid, P.143

Para la Empresa:

- Se alcanza una mejor coordinación entre los jefes a través del principio de la delegación de responsabilidades, que es esencial para alcanzar las metas de corto mediano y largo plazo.
- Esta coordinación, no es contradictoria con la delimitación de las responsabilidades personales, de tal manera que la remuneración se puede fijar de acuerdo a los rangos de productividad y eficiencia.
- Permite el establecimiento de equipos de trabajo.

12.7 LA TEORÍA DEL CONTROL TOTAL DE CALIDAD (A PARTIR DE 1930)

El Control de Calidad Moderno o Control de Calidad Estadístico comenzó en los años treinta. La Segunda Guerra Mundial permitió aplicar controles a diversas industrias de los Estados Unidos. El Control de Calidad Estadístico se introdujo en Japón, después de la Segunda Guerra Mundial, en 1946, iniciando con la industria de las telecomunicaciones. El control de calidad japonés representa un nuevo concepto de la gerencia. Las normas industriales japonesas definen el control de calidad como “un sistema de métodos de producción que económicamente genera bienes o servicios de calidad, acordes con los requisitos de los consumidores”.¹⁵

Kaoru Ishikawa, define el Control de Calidad como “desarrollar, diseñar, manufacturar y mantener un producto de calidad que sea el más económico, el más útil y siempre satisfactorio para el consumidor”.¹⁶

El enfoque básico es controlar la calidad en todas sus manifestaciones. “El control total de calidad se llama también ‘control de calidad integrado’, ‘control de calidad con plena participación’ y ‘control de calidad gerencial’”.¹⁷

Los principios de garantía de la calidad sostienen que ésta debe incorporarse dentro de cada diseño y dentro de cada proceso. No se puede crear mediante la inspección (que es un concepto anticuado). El presupuesto

¹⁵ Kaoru Ishikawa. ¿Qué es el control de calidad?, p.12

¹⁶ Ibid, p.40

¹⁷ Ibid p.41

básico es la prevención de errores repetidos, lo cual puede lograrse con la eliminación de las causas y no simplemente de los síntomas.

El concepto de “control total de calidad” se originó en los años cincuenta. Su autor fue Armand V. Feigenbaum, quien trabajó en la sede de la General Electric, en Nueva York. Según Feigenbaum “El control total de calidad puede definirse como un sistema eficaz para integrar los esfuerzos en materia de desarrollo de calidad, mantenimiento de calidad y mejoramiento de calidad realizados por los diversos grupos en una organización, de modo que sea posible producir bienes y servicios a los niveles más económicos y que sean compatibles con la plena satisfacción de los clientes”.¹⁸

Los beneficios que trae consigo se reflejan en un mejor ambiente de trabajo, una disminución de costos y una mejor posición competitiva en el mercado, dado que los bienes y servicios así producidos pueden superar los requerimientos del consumidor.

Ishikawa consideró que el término ‘control’, tratándose de calidad, sale sobrando, ya que se entiende que un producto con calidad es aquel que reúne todos los requisitos; prefiriendo incluirle el adjetivo ‘total’, para indicar o subrayar que los productos y servicios deben ser perfectos.

1.3 ENFOQUES Y CONCEPTOS DE LA CAPACITACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Hablar de capacitación en el sector público, implica, necesariamente, su vinculación con la Administración Pública, si a ésta la entendemos como... “el instrumento que relaciona al Estado con la sociedad, no de una manera neutral y apolítica, como se ha querido caracterizar, sino penetrando activamente en lo cotidiano de la sociedad civil”,¹⁹ podemos comprender el papel central que tiene la Administración Pública en el cumplimiento de los fines del Estado. Ahora bien, no sería conveniente abordar este tema sin antes establecer un marco referencial y conceptual del Estado.

En primer lugar hemos de referirnos al aspecto jurídico del Estado. Para el jurista mexicano Felipe Tena Ramírez. “... el concepto de Estado se integra

¹⁸ Ibid p.84

¹⁹ José Florencio Fernández Santillán, *Política y Administración Pública en México, (1934-1978)* p.26

por la existencia de un poder público ejercido sobre la población comprendida dentro de un espacio territorial determinado”²⁰. Desde luego, el concepto de Estado es dinámico, “... por tal motivo la organización estatal es aquel status, renovado constantemente por sus miembros, en el que se juntan organizadores y organizados. La unidad real del Estado cobra existencia únicamente por el hecho de que un gobierno disponga de modo unitario sobre las actividades unidas, necesarias para la autoafirmación del Estado.”²¹

El Estado, máxima organización jurídica de la sociedad, exige la existencia de tres elementos constitutivos: un espacio geográfico, un pueblo capaz de tomar decisiones políticas fundamentales y un poder político con la fuerza legal y el imperio para constituirse en gobierno.

A partir de su fundamentación jurídica, podemos referirnos a la función administrativa del aparato estatal, función que comprende el universo de las relaciones del poder público con la sociedad. Desde esta óptica podemos adherirnos a la acertada apreciación de Ricardo Uvalle, y decir que “... el Estado es una organización que tiene por objeto concentrar, ejercer y retener el poder para gobernar y administrar los conflictos de la sociedad ... El Estado, en consecuencia, es una necesidad que nace de la vida en asociación y es respuesta para atender y solucionar los problemas, carencias y expectativas de la propia sociedad”.²²

La función administrativa del Estado es el puente de comunicación obligado entre la autoridad y la sociedad. El logro de entendimientos entre ambas partes deriva en la legitimidad del gobierno (en su calidad de detentador del poder político) en la toma de decisiones respecto al conjunto de la organización política de un determinado ente social. Aquí cobra importancia el ya antiguo concepto de buen gobierno que era ya mencionado en la obra de los grandes pensadores escolásticos y humanistas. En nuestro tiempo “... el buen gobierno se acredita por la conjugación de sus capacidades políticas, técnicas, tecnológicas y administrativas para que la dirección de la sociedad se realice con apego a los valores de la vida pública en la cual no hay diferencias ni privilegios que lastiman la vida ciudadana ... Hay buen gobierno cuando la Administración Pública estimula y apoya la iniciativa de los particulares y las agrupaciones sociales en favor del interés social”²³.

²⁰ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, p.167

²¹ Herman Heller. *Teoría del Estado*, México, 1992, p.256

²² Ricardo Uvalle Berrones, *Los Nuevos derroteros de la vida estatal*, México, p.52

²³ *ibid*, p.104

Una vez delimitado el marco conceptual sobre el que se sustenta la acción del Estado por medio de la Administración Pública, podemos considerar los diversos enfoques y conceptos que ha tenido el proceso evolutivo de la capacitación.

El proceso de capacitación - adiestramiento, considera a la educación como un proceso de aprendizaje, mediante el cual una persona desarrolla su capacidad conductual e intelectual para incorporarse a un medio social determinado. Al aprendizaje como “un proceso de adquisición de conocimientos, habilidades, destrezas o actitudes encaminado a modificar conductas observables en los individuos... y a la de adiestramiento como... la acción destinada a desarrollar las habilidades y las destrezas del trabajador, con el propósito de incrementar la eficiencia en el punto de trabajo”.²⁴

En este contexto, podemos definir a la capacitación para el trabajo como un proceso de carácter escolarizado en el que el individuo adquiere conocimientos indispensables para incorporarse al sistema productivo, en tanto que la capacitación en el trabajo es aquella que se imparte en los centros de trabajo con el propósito de que el personal actualice y adquiera nuevos conocimientos que le permitan incrementar un desempeño laboral.

En México, desde el siglo XIX la Administración Pública tiende a considerar la capacitación aunque no como una práctica escolarizada e institucional, sí como una preocupación constante para ofrecer un mínimo de conocimientos y habilidades para mejorar el desempeño del cargo público.

La Constitución de 1857, da referencias sobre la Administración Pública y los elementos de capacitación existentes en esa época, en ella se demuestra que la acción del Estado exigía de una división del trabajo, de una especialización y de un cierto grado de conocimientos y habilidades para desempeñar los puestos públicos.

Actualmente, concibe a la capacitación y el adiestramiento como un proceso que “permite activar y adecuar la fuerza de trabajo”.²⁵

El soporte legal que obliga al Estado a procurar la capacitación a los trabajadores del sector público se encuentra en la fracción VII del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

²⁴ Capacitación Integral S.C. **Manual de Capacitación**. P.12

²⁵ Guido Belsasso. **Capacitación y Productividad**. En HAMATI.P.19

el cual señala que "... el Estado organizará Escuelas de Administración Pública"²⁶ y la fracción VIII establece que "... los ascensos se otorgan en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad".²⁷

Pese a los preceptos constitucionales, hasta muy recientemente se han emprendido políticas de capacitación orientadas a preparar a los trabajadores al servicio del Estado. Durante la Administración del expresidente José López Portillo, se implementaron una serie de medidas para elevar los niveles de capacitación y adiestramiento en y para el trabajo. El gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, reformó los artículos 25 y 26 de la Constitución para establecer la Rectoría Económica del Estado y la Facultad de éste para organizar el desarrollo nacional mediante un sistema de Planeación democrática. El cumplimiento de los mandatos constitucionales, y de las leyes reglamentarias respectivas, exige la implantación de programas de capacitación laboral tendientes a conseguir la eficiencia de los trabajadores del Estado, a fin de favorecer el desarrollo de una cultura de calidad y productividad y excelencia en la prestación de los servicios.

Esta Administración se propuso una reordenación de las tareas del Estado, las cuales exigían una urgente capacitación de los servidores públicos. Dicho objetivo tenía que enfrentarse a la inercia burocrática que desdeñaba la necesidad de la capacitación a tal grado que las partidas presupuestales dirigidas a ese rubro se desviaban, con frecuencia hacia otros sectores. La política salinista continuó apoyando el proceso de capacitación de los servidores públicos con miras a eficientar la competitividad que se derivaba de la inserción de México, en una economía globalizada. La Administración del presidente Ernesto Zedillo ha continuado trabajando en este tema bajo un esquema similar al del anterior gobierno.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. P.84

²⁷ Idem.

CAPÍTULO II
LA DIRECCIÓN GENERAL DE
PREVENCIÓN Y CONTROL DE
LA CONTAMINACIÓN DEL
DEPARTAMENTO DEL
DISTRITO
FEDERAL

2.1 JUSTIFICACIÓN DE SU CREACIÓN

Toda sociedad, en tanto que organización humana, es generadora de infición ambiental. La causa principal del deterioro ecológico ha sido el uso de numerosas fuentes de energía dentro de espacios geográficos limitados, tal es el caso de los centros urbanos. En este contexto, podemos entender por contaminación atmosférica a “la condición en la cual se encuentran presentes en el aire algunas sustancias en concentraciones superiores a los niveles ambientales normales, de tal forma que produzcan efectos indeseables en el hombre, los animales, la vegetación o los materiales”.²⁸

Si bien el uso de combustibles es tan antiguo como la historia misma de la civilización, los datos registrados al respecto por los estudiosos del tema parten de la Roma imperial, de la cual se sabe, padecía graves problemas de alimañas, congestionamientos de alcantarillas y olores nauseabundos, derivados de un creciente hacinamiento poblacional. Más tarde, durante la Baja Edad Media, el Rey de Francia, Carlos IV, promulgó un decreto, en 1382, que prohibía la emisión de humos malolientes en París. La primera inversión térmica que se conoce procede de las costas de California, ya que en 1542 Juan Rodríguez de Cabrillo, explorador español, observó las montañas de Bahía de San Pedro ocultas en su base a causa del intenso humo producido por las hogueras de las tribus indias.²⁹

Desde luego, la contaminación se incrementó a partir de la Revolución Industrial. En Italia, a comienzos del siglo XVIII, los habitantes de la ciudad de Finale emprendieron acción judicial en contra de una fábrica de cloruro que envenenó a muchos ciudadanos. El siglo XIX conoció niveles nunca antes vistos de contaminación ambiental ante el empuje industrializador de los países de Europa occidental, que usaron como fuentes energéticas el carbón, el petróleo y el gas natural, en forma sucesiva.

Sin embargo, los hechos mencionados fueron superados en cuanto a su capacidad lesiva del ambiente por los altos índices de contaminación alcanzados en la primera mitad del siglo XX, que llegaron a cobrar vidas humanas: Valle de Meuse (Bélgica) en 1930; Los Ángeles (U.S.A.) en 1943; Donora (Pennsylvania, U.S.A.) en 1948; Poza Rica (México) en 1950, y Londres (Gran Bretaña) en 1952.³⁰

²⁸ CONADE, *Inversión Térmica*, SEDUE, México, 1968. p.1

²⁹ En una inversión se encuentran capas de aire caliente encima de capas de aire frío

³⁰ Al respecto del tema, cfr. A Carlos Carrasco, *Sistema Medio Ambiente*, GREFOL. Madrid, 1992, p.p. 11-12

La explosión demográfica ha incidido en un grave crecimiento de las ciudades, al grado que en los países industrializados la concentración urbana alcanza cerca del 80% del total de la población. El concepto tradicional de ciudad como conglomerado humano dotado de servicios públicos ha sido rebasado por el de 'megalópolis'.

Estas son extensas áreas urbanas conformadas por varias ciudades colindantes que comparten infraestructura, servicios y, desde luego angustiosos problemas de contaminación ambiental, deterioro del orden social e insuficiencia de recursos presupuestales para atender las crecientes demandas de una población siempre en aumento.

En nuestro país, el fenómeno del crecimiento de la Ciudad de México y de su área conurbada se ha presentado a partir de la segunda mitad del siglo XX, debido en gran parte a la inmigración de la población de los diferentes estados de la República, aunado al alto índice de natalidad registrado en el país.

El transporte de tiro fue sustituido por tranvías eléctricos y algunas máquinas de vapor, por lo cual la ciudad conoció las primeras emanaciones de contaminantes producidas por vehículos automotores.

El aire de la Ciudad de México comenzó a sentirse más pesado a causa de "los humos que arrojaban las nuevas factorías instaladas en Tlalpan y San Ángel, dedicadas a la industria textil, las de Loreto, Peña Pobre y San Rafael, fabricantes de papel".³¹ El desarrollo industrial provoca, como se ha demostrado en diferentes países del mundo, no sólo graves problemas de contaminación de la atmósfera sino del suelo y de las aguas.

El gobierno federal, a través del Departamento del Distrito Federal, promulgó, el 14 de marzo de 1971, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, donde se define como contaminante a toda materia, sustancia, y sus combinaciones o compuestos; derivados químicos y biológicos tales como humos, polvos, gases, cenizas, bacterias, residuos, desperdicios y cualquiera otros que al incorporarse o adicionarse al aire, agua o tierra, puedan alterar o modificar sus características naturales o las del ambiente; así como toda forma de energía como calor, radiactividad y ruidos que al operar sobre - o el aire, agua o tierra, alteren su estado normal. El artículo 11 de la referida ley a la letra dice:

³¹ Monografía Estatal. D.F. **Ancestrales Ahuehuetes y Juguetones Alebrijes**. P. 179

“Artículo 11. Para los efectos de esta ley serán consideradas como fuentes emisoras de contaminantes:

1. Las naturales que incluyen áreas de terrenos erosionados, terrenos desecados, emisiones volcánicas y otras semejantes.
2. Las artificiales, o sea aquellos productos de la tecnología y acción del hombre entre los cuales se encuentran:
 - a) Fijas, como fábricas, calderas, talleres, termoeléctricas, refinerías, las plantas químicas y cualquiera otra análoga a las anteriores.
 - b) Móviles, como vehículos automotores de combustión interna, aviones, locomotoras, barcos, motocicletas, automóviles y demás similares.
 - c) Diversas, como la incineración, quema a cielo abierto de basuras y residuos y otras que consuman combustibles que produzcan o puedan producir contaminación atmosférica.”³²

Fue hasta el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado cuando, por decreto presidencial del 16 de diciembre de 1983, se creó la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología del Departamento del Distrito Federal, destinada a combatir el problema de la contaminación ambiental en la Ciudad de México.

Para los efectos de la presente tesina es necesario hacer referencia a los elementos naturales donde se presenta el fenómeno de la contaminación:

La contaminación atmosférica se conforma por la presencia en el medio ambiente de uno o más contaminantes que degradan la calidad del aire, perjudicando la vida y salud de los seres vivos. En el Distrito Federal los primeros estudios tendientes a evaluar la calidad del aire fueron realizados por la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, a finales de los años cincuenta. En la actualidad esta evaluación la realiza la Dirección de la Red Automática de Monitoreo Atmosférico, dependiente de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación del gobierno capitalino, la cual opera con 37 estaciones automáticas, 19 estaciones manuales, 10 estaciones meteorológicas y 2 unidades móviles. Estas se encuentran instaladas en diferentes puntos de la ciudad y en la zona conurbada. Tienen un sistema de aire localizado en la parte superior de la cabina. La muestra es enviada a los diversos monitores donde, de acuerdo a la técnica de medición aceptada para el Distrito Federal, se registran las concentraciones de contaminantes presentes en

³² Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

la atmósfera. El Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (IMECA), se utiliza para informar a la población sobre la calidad del aire y se rige por las normas establecidas por la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la Comisión Ambiental Metropolitana, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal y la Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado de México.

La escala de medición es: de 0 a 100 puntos, se considera dentro de la norma; de 101 a 200, no satisfactoria; de 201 a 300, mala; de 301 a 500, muy mala. A partir de los 200 puntos se suspenden las actividades al aire libre en escuelas y zonas afectadas. A los 250 puntos entra en activación la fase 1 del Programa de Contingencia Atmosférica; es decir, se aplican una serie de medidas tales como: el Programa del “Doble Hoy No Circula”, la agilización del tránsito mediante la suspensión de la circulación del 50% de vehículos de oficinas gubernamentales, la reducción del 30 al 40% de la actividad industrial en establecimientos con mayor generación de contaminantes, la suspensión en la distribución de gas L.P. como las de mantenimiento que requieran desfogues de terminales de distribución, el cierre selectivo del 20% de las gasolineras que no cuenten con sistemas de recuperación de vapores, la suspensión de obras de asfalto, pintura vial, jardinería y otras que obstruyan el libre tránsito. A los 350 puntos, además de las medidas aplicadas en la fase 1, se suspenden labores en escuelas, oficinas públicas, bancos e instalaciones gubernamentales.³³

En este proceso se ha encontrado que los componentes principales que afectan el aire son: ozono, monóxido de carbono, bióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, plomo, benceno, formaldehído, hidrocarburos, policíclicos aromáticos y partículas suspendidas (sólidas, líquidas y gaseosas). Los mencionados contaminantes son emitidos principalmente por los motores de combustión interna y por las grandes plantas industriales. Estudios realizados por las Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y, de Salud, demuestran que “alrededor de cuatro millones de toneladas al año de emisiones contaminantes son lanzadas a la atmósfera de la zona metropolitana de la Ciudad de México”³⁴, causando desde una simple irritación ocular hasta alteraciones en el sistema respiratorio, cardiaco, digestivo, e inclusive cáncer pulmonar y muerte prematura.

³³ La información sobre la contingencia atmosférica fue tomada directamente de la red sistemática de Monitoreo atmosférico, esta en brasil N° 74 col. Centro. El acceso al sistema de computo esta restringido al personal de la Secretaría del Medio Ambiente.

³⁴ Programa del Medio Ambiente, SEMARNAP. México, 1995, p. 9

La contaminación del agua está ligada al crecimiento desmesurado de la población que ha provocado que el vital líquido se convierta en uno de los recursos naturales más escasos. Menos del 1% del agua utilizada es potable. Una de las causas principales de contaminación la constituyen las aguas residuales urbanas (aguas negras), aguas de origen industrial (contaminadas con carbón, petróleo, productos químicos, etc.), productos agrícolas (plaguicidas y residuos de origen animal).

En el Distrito Federal las aguas negras se arrojan en el 'drenaje profundo', degradándose lentamente a su paso por los ríos Tula, Moctezuma y Pánuco, para terminar en el Golfo de México. Esta degradación promueve el crecimiento acelerado de ciertos organismos que habitan en lagos, ríos y mares, y que acaban con el oxígeno del agua. La materia orgánica estimula el crecimiento del lirio acuático, convirtiéndose en una plaga que deteriora muchos lagos y presas. Los científicos han demostrado que con un litro de aceite automotriz que se infiltre en la tierra puede contaminar un millón de litros de agua potable; el derrame de cuatro litros de gasolina puede contaminar hasta tres millones de litros de agua potable. En los centros urbanos, el método más común utilizado para purificar el agua es el tratamiento que se hace con gascloro, y que se conoce como cloración.³⁵

La contaminación del suelo incide en la pérdida de su capacidad para generar vida vegetal. Esto se debe principalmente a lo siguiente:

- Falta de nutrientes básicos, debido al monocultivo y a la tala inmoderada. Una forma de revertir este mal es sembrar cultivos con propiedades minerales diferentes, a fin de equilibrar la cantidad de nutrientes del suelo y mantener su capacidad reproductora.
- Contaminación por sustancias letales para la vida vegetal. Una medida de prevención es el uso adecuado de plaguicidas, herbicidas y fertilizantes. También es necesario evitar el uso de agua con detergentes para regar los cultivos y evitar el uso de envolturas de plástico.
- Erosión parcial o total del suelo. Se puede prevenir sembrando cortinas de árboles alrededor de la zona de cultivo para menguar la acción del aire sobre el suelo.

³⁵ Alonso Cortés y Ricardo Shirásago. **Química III libro para el maestro**. P. 21

En este contexto, podemos observar que la expansión de la mancha urbana no sólo ha implicado el agotamiento de los recursos naturales del Valle de México sino que condujo a la modificación dramática de la calidad del aire, del suelo y de los mantos acuíferos, sin restar significación a la contaminación producida por ruido de fábricas, construcciones y automóviles.

La década de los setenta marcó el inicio de una aguda crisis ambiental, ante la cual el gobierno de la ciudad no fue indiferente. Durante esa época comenzaron las campañas publicitarias de ahorro de energía y los programas de reforestación, pero dichas medidas no tuvieron la fuerza necesaria para penetrar en la conciencia de los habitantes del Distrito Federal, ya que se carecía de las estructuras administrativas capaces de dar seguimiento y cohesión a los proyectos en la materia.

2.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación es resultado de una reciente toma de conciencia del problema de la contaminación ambiental. El 16 de diciembre de 1983, por decreto presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado se creó la Secretaría General de desarrollo Urbano y Ecología del Departamento del Distrito Federal. En su estructura interna contó, entre otras unidades administrativas, con una comisión de Ecología, cuyas funciones fueron reguladas por el nuevo Reglamento Interior, publicado el 17 de enero de 1984.

Tras la desaparición de la anteriormente mencionada Secretaría, el 26 de agosto de 1985, se puso en funcionamiento la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, que absorbió las atribuciones de la extinta Comisión de Ecología. La nueva dependencia contó con una Dirección de Prevención y Control de la Contaminación. Pese a la crisis económica de fines del sexenio del Lic. De la Madrid, esta Dirección sobrevivió al acuerdo de Racionalidad del Gasto Público, Austeridad y Disciplina Presupuestal del 4 de enero de 1988.

El 1 de marzo de 1990 el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Lic. Manuel Camacho Solís, con fundamento en el artículo 5º., fracc. VII del Reglamento Interior, dispuso la creación de la Dirección General de Ecología, con todas las obligaciones y facultades de las dependencias predecesoras, así como las que señalaren las disposiciones legales correspondientes a la materia.

El 1 de julio de 1994, con fundamento en el artículo 31º fraccs. XVII y XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de conformidad con los lineamientos y políticas de modernización y el Acuerdo de Coordinación para la operación del Sistema de Monitoreo de la Contaminación Atmosférica en el Distrito Federal y Zona Conurbada, se autorizó la inclusión de la Dirección de la Red Automática de Monitoreo Atmosférico a la estructura de la Dirección General de Ecología.

Con la publicación de un nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal, el 15 de septiembre de 1995, se cambió la nomenclatura de la Dirección General de Ecología, de la entonces Secretaría General de Desarrollo Social, por la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, conservando las mismas funciones y quedando adscrita a la Secretaría del Medio Ambiente. Del Departamento del Distrito federal.

2.3 OBJETIVOS INSTITUCIONALES

Objetivo Genérico:

Elaborar, ejecutar, evaluar y dar seguimiento a políticas y programas para prevenir y controlar la contaminación ambiental en el Distrito Federal y zonas conurbadas.

Objetivos específicos:

- Diseñar estrategias que permitan disminuir las contingencias ambientales generadas por fuentes móviles y fijas como son los establecimientos mercantiles, de servicios y de espectáculos públicos; así como los provenientes de las descargas de aguas residuales al sistema de drenaje o alcantarillado.
- Determinar los requisitos mínimos para otorgar los permisos necesarios para la realización de obras de carácter público o privado.

2.4 MARCO JURÍDICO

En páginas anteriores nos hemos referido al carácter institucional que revisten las acciones del aparato administrativo del Estado. Ese mismo sello institucional exige que todo programa de la Administración Pública no se circunscriba al ámbito de lo meramente funcional, derivado de contenidos de índole práctica, sino que, ante todo, se inserte dentro de una perspectiva de reforma y modernización continuas de la Administración Pública.

La adecuada fundamentación jurídica de los actos de gobierno es garantía de legalidad, y más aún de legitimidad, en la creación, ejecución y evaluación de los programas de la Administración Pública.

Durante el período comprendido en la presente investigación (1995-1997), la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, apoyó cada una de sus líneas programáticas de trabajo en un conjunto amplio y sólido de preceptos legales. Estos, ya sea como declaraciones de principios generales del derecho, o como normas hipotéticas reglamentarias de casos específicos, constituyen el marco jurídico que regula las funciones de la dependencia que nos ocupa.

La enumeración de los preceptos legales, que se ofrece a continuación, sigue el orden descendente que implica la materialización de las hipótesis de los ordenamientos jurídicos. Se parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para luego hacer mención de las leyes reglamentarias de diversos artículos de la Carta Magna, las leyes generales o federales, las leyes locales, los reglamentos administrativos, las circulares y los acuerdos administrativos.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Arts. 27, párrafo tercero; 73, fracc. VI.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Arts. 31, fraccs. XVII y XXII; 44.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: Arts. 1, 2, 3 y 4.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal: Arts. 13, 17 y 23, fraccs. I, II, III, IV, V, VI, VII, XI, XIII, XIV, XVI y XVII.

- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal: Art. 63.
- Ley de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: Arts. 4 y 7 fraccs. III, V, XII, XIII, XVI, XVII, XVIII, XXIV; 9 fraccs. II Y IV; 10 fraccs. IV, V; 16.
- Ley Ambiental del Distrito Federal: Art. 1; Art. 192.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: Art. 1, fracc. VI.
- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal: Arts. 2, 3, 4, 6, fraccs. III, VI, VIII, X Y XVII; 7, fraccs. XIII, XIX y XXIV; 8, fracc. X; 16, fracc. IX; 24, fraccs. II, III y V; 25; 26, fraccs. II, VI y X; 27, fracc. XX; 30, fraccs. I hasta la XIV; 45, fracc. XXIV; 50 y 57.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada (en su totalidad).
- Decreto por el que se modifican los artículos 24 y 70 del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de aguas. D. O. 22-XII-75; Ref. 12-IV-84.
- Decreto que establece los Estímulos Fiscales para el Fomento de la Actividad Preventiva de la Contaminación Ambiental. D. O. 3-VIII-87.
- Decreto por el que se delega en el titular de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, todas aquellas facultades que se derivan de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus Reglamentos y demás disposiciones administrativas en Materia Ecológica en el ámbito de D. O. 8-XI-89. competencia del Departamento del Distrito Federal.
- Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Ecología del Distrito Federal. D. O. 1-VIII-83.

- Acuerdo por el que se aprueba la nueva Versión del Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal. D. O. 16-VII-87.
- Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México. D. O. 1-III-96.

2.5 ESTRUCTURA ORGÁNICA

La Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, es un área que depende directamente de la Secretaría del Medio Ambiente del Departamento del Distrito Federal. Para desarrollar las atribuciones que le han sido conferidas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, se estructura con diversos órganos administrativos (ver anexo I).

A continuación se especifican solamente los niveles de dirección:

1. Dirección General
2. Dirección de Gestión de la Calidad del Aire
3. Dirección de Hidrología y Suelo
4. Dirección de Política Ecológica
5. Dirección de la Red Automática de Monitoreo Atmosférico
6. Dirección de la Unidad Jurídica

2.6 DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES

Dirección General

- Prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera generada en el Distrito Federal por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles y espectáculos públicos y por toda clase de fuentes móviles que circulen en su territorio.
- Establecer y operar sistemas de verificación del parque vehicular en circulación en el Distrito Federal, en relación con la contaminación de la atmósfera, y en su caso, limitar la circulación de los vehículos cuyos niveles de emisión de contaminantes rebasen los límites máximos

permisibles que determine la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

- Desarrollar programas de capacitación para prevenir y controlar la contaminación atmosférica.
- Promover, ante el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la realización, en el marco de Ley de Planeación, de programas especiales para restauración del equilibrio ecológico en aquellas zonas y áreas del Distrito Federal que presenten graves desequilibrios.
- Promover y fomentar la participación ciudadana en las distintas acciones y programas para preservar los ecosistemas y para proteger el ambiente.

Dirección de Gestión de la Calidad del Aire

- Formalizar procesos de concertación con el gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y otras entidades de la Administración Pública, así como con el sector privado y las organizaciones sociales involucradas en la gestión de la calidad del aire.
- Procurar la colaboración de Universidades e Instituciones de Investigación Nacionales e Internacionales que pudieran apoyar la realización de los trabajos de la Dirección.
- Promover la investigación científica y el desarrollo de tecnología nacional para prevenir y controlar la contaminación.

Dirección de Hidrología y Suelo

- Definir normas y criterios ecológicos para el manejo integral de cuencas y para la conservación y rehuso del agua.
- Coordinar la elaboración de inventarios de fuentes contaminantes del agua y de generación de residuos sólidos.

Dirección de Política Ecológica

- Establecer criterios para la aplicación de los instrumentos de política ecológica en los rubros de aprovechamiento de los recursos naturales, evaluación de estudios de impacto ambiental, y regulación ecológica de los asentamientos humanos.
- Coordinar la atención y el seguimiento a las denuncias y demandas populares por problemas ambientales.

Dirección de la Red Automática de Monitoreo Atmosférico

- Supervisar los procedimientos de validación para establecer la confiabilidad de la información generada por los sistemas de Monitoreo atmosférico, ya sean estos manuales o automáticos y programar un control y aseguramiento de garantía de calidad de los mismos.
- Coordinar actividades de evaluaciones específicas del medio ambiente, a través de unidades móviles de Monitoreo, para detectar contaminantes por impacto viento-abajo de las zonas industriales o bien áreas receptoras especiales (escuelas, centros recreativos, hospitales, etc.).

Dirección de la Unidad Jurídica

- Coordinar, vigilar y supervisar el desarrollo y seguimiento de los procedimientos jurídico-administrativos interpuestos por la Dirección General y contra la misma.

CAPÍTULO III
EL PROGRAMA DE CALIDAD
Y EXCELENCIA DE LA
DIRECCIÓN GENERAL DE
PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA
CONTAMINACIÓN DEL
DEPARTAMENTO DEL
DISTRITO FEDERAL
(1995-1997)

3.1 ASPECTOS GENERALES

3.1.1 NECESIDADES DE CAPACITACIÓN

Toda ejecución de las disposiciones normativas requiere de apoyo estricto de una metodología ordenada. La presente tesina comprende la información disponible, en la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, sobre los requerimientos de capacitación, obtenida a través de cuestionarios y entrevistas aplicados al personal de mandos medios y superiores. El diseño de las preguntas, se estructura con base en un modelo deductivo, es decir parten de lo general a lo particular. (Ver anexo II)

La Detección de Necesidades de Capacitación (D.N.C.) es el primer paso para conocer los requerimientos de capacitación de las Unidades Administrativas que conforman la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, su fin es identificar las deficiencias en conocimientos, habilidades y actitudes del personal respecto a su puesto de trabajo ya sea porque responden a situaciones en los que resulta obvio capacitar al personal o tales deficiencias están directamente vinculadas con los problemas de productividad de la dependencia.

Existen diversas técnicas, instrumentos y materiales que, por sus características particulares pueden adaptarse a los requerimientos específicos de las instituciones. Unas y otras se complementan, por lo que es necesario utilizarlos de acuerdo con la complejidad que reviste cada área de estudio; entre los más relevantes se encuentran: Observación directa, entrevista, encuesta, inventarios de habilidades, juntas de trabajo, “corrillos” y “tormenta de ideas”. En la presente investigación se elige como técnica la entrevista.

Entrevista: es una herramienta que permite obtener información específica acerca de los requerimientos de capacitación de los empleados de cada área. Existen diversas modalidades de entrevista en función de: su finalidad (informativa, periodística, diagnóstica, terapéutica, orientadora); la técnica utilizada (estructurada, no estructurada, semidirigida) y por su temporalidad (única, inicial, periódica y final). En este caso, la técnica de entrevista utilizada es diagnóstica, semidirigida y única.

Algunas de las ventajas que presenta la entrevista son:

- * Información más confiable
- * Ahorro de tiempo y recursos.
- * Obtención de información que vincula las necesidades con las funciones que se desarrollan.
- * Posibilidad inmediata de verificar la información.
- * Los resultados de la Detección de Necesidades de Capacitación se apegan a los requerimientos de cada una de las áreas.
- * Identificación del perfil del entrevistado (escolaridad, funciones y actividades). Estos datos permiten programar los eventos requeridos para su desarrollo.

Para realizar la entrevista, el entrevistador debe tener conocimiento acerca de la persona a entrevistar, del objetivo y de la metodología a utilizar. Consta de tres etapas:

Preparación: se deberá prever la participación del personal de mandos medios y superiores concertando la entrevista con anticipación.

Desarrollo: en todo momento deberá respetarse el tiempo establecido y asegurar al entrevistado la confidencialidad de su información.

Cierre: se refiere al término de la entrevista, agradeciendo al entrevistado su tiempo y colaboración.

La metodología de trabajo empleada en la Detección de Necesidades de Capacitación consta de tres fases: Planeación, Desarrollo, y Análisis de Resultados.

Planeación: esta fase hace referencia a las actividades previas al desarrollo de la investigación e incluye los siguientes pasos:

- * Delimitación del universo de estudio (a quienes se va a entrevistar).
- * Investigar nombre y cargo de los mandos medios y superiores que serán entrevistados.
- * Ubicar físicamente a los entrevistados.
- * Elaborar un cronograma de actividades.
- * Considerar los recursos humanos de apoyo, así como el tiempo disponible.

- * Contar con los suficientes recursos materiales (hojas, lápices, fotocopias, etc.).
- * Notificar por escrito al personal de estructura de la realización de la entrevista incluyendo el objetivo de ésta.
- * Observar la posibilidad de acceso a las áreas seleccionadas.

En la delimitación del universo de estudio, se debe entrevistar a todos los servidores públicos de mandos medios y superiores, siguiendo un orden jerárquico descendente, es decir del nivel jerárquico superior al inferior. Bajo este esquema, el Director General proporcionó información referente a los Directores de Área, éstos a su vez proporcionaron información de los Subdirectores y éstos últimos proporcionaron la información del personal técnico, operativo y administrativo que tienen a su cargo.

Desarrollo: en esta fase se incluyen todas las actividades relacionadas directamente con la aplicación de las cédulas de entrevista, siendo estas:

- * Realización de las entrevistas.
- * Recopilación y codificación de datos.
- * Vaciado de información.
- * Comunicación permanente con el área central (Dirección de Capacitación de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal del D.D.F.), con el fin de informar el grado de avance, limitantes y problemas que se presenten.

Análisis de Resultados: en esta fase se desarrollaron las siguientes actividades:

- * Procesamiento de información.
- * Sistematización de la información.
- * Presentación de resultados, incluyendo una evaluación relativa al proceso de aplicación de las entrevistas (dificultades, limitantes, problemas, etc.).

La Coordinación Ejecutiva de Desarrollo Informático de la Oficialía Mayor es el órgano encargado de procesar la información de las entrevistas realizadas mediante la estructuración de una base de datos diseñada expofeso para la Detección de Necesidades.

La información se organiza en función del llenado de las cédulas de entrevista, el resultado permite acceder a información procesable, misma que se organiza y analiza. Este concentrado permite sistematizar la información recabada a través del cuestionario. El análisis de los datos permite relacionar directamente la necesidad de actualización, capacitación y/o profesionalización de los servidores públicos con las actividades que desarrollan cotidianamente en su ámbito laboral.

La elaboración del diagnóstico debe incluir un resumen ejecutivo en el que se especifica el objetivo del estudio y su relación con las funciones de la dependencia, los aspectos más relevantes de la investigación, así como los alcances y limitantes del desarrollo de la Detección de Necesidades de Capacitación. Posteriormente, la Dirección de Capacitación, elabora el dictamen correspondiente.

3.1.2 RESPUESTAS AL PROBLEMA

El Programa de Capacitación se elabora con el propósito de satisfacer los requerimientos de capacitación detectados en las áreas de trabajo. Al respecto, podemos conceptualizar al Programa como un proyecto ordenado de actividades que especifica el tipo de capacitación, el período de los cursos requeridos, el costo proyectado por curso y el agente capacitador.

La elaboración del Programa consta de las siguientes etapas:

- * *Planeación o estructuración de un programa:* tiene como propósito fundamental, definir y calendarizar los cursos que satisfagan las necesidades detectadas, considerando grupos de trabajadores con funciones homogéneas; prioridades de capacitación, de conformidad con las recurrencias encontradas; actividades y recursos (humanos, materiales y financieros); estimación de costos; y el agente capacitador.
- * *Organización o implementación de programas:* su propósito es obtener los recursos necesarios para la ejecución de los cursos y eventos de capacitación programados, de tal manera que su utilización sea racional, eficiente y eficaz.
- * *Desarrollo de los programas o fase de ejecución:* su finalidad es llevar a cabo los cursos de capacitación, de acuerdo a la calendarización

establecida y proporcionar los recursos necesarios para los eventos. En esta etapa es importante supervisar el desempeño de los instructores en cuanto a su calidad docente, manejo del grupo, puntualidad, asistencia y condiciones ambientales y de ubicación de las empresas capacitadoras.

- * *Evaluación y seguimiento:* el propósito de esta etapa es determinar el grado de efectividad de la capacitación sistemática, y proporcionar la retroalimentación necesaria para corregir desviaciones. Se lleva a cabo mediante la aplicación de cédulas de evaluación a los instructores, las empresas, y a través de los conocimientos adquiridos en el trabajo cotidiano.

En el programa se especifica el tipo de capacitación que requiere cada una de las áreas, clasificándola en Capacitación Genérica, Capacitación Específica y la Vertiente Dirección.

Se entiende por Capacitación Genérica aquella en que la naturaleza de la necesidad es común a los servidores públicos que desempeñan el mismo puesto o funciones similares.

La Capacitación Específica corresponde a la preparación, actualización o perfeccionamiento en alguna rama del conocimiento, y que define las funciones de un área particular de trabajo o un determinado puesto.

La Capacitación de la Vertiente Dirección se refiere a funciones de mando, es decir, define al individuo con cierta facultad para tomar decisiones, conducir equipos de trabajo y que generalmente son titulares de un puesto de estructura.

3.2 CONFORMACIÓN ESTRUCTURAL

3.2.1 DESCRIPCIÓN

La modernización del Departamento del Distrito Federal implica un proceso de capacitación y desarrollo de su personal. La pasada Administración del Presidente Carlos Salinas, enmarcó este aspecto en cinco etapas:

- * Se constituyó el Sistema de Capacitación con el propósito de modernizar el aparato administrativo y del imperativo de hacer más eficaz la Administración del gobierno capitalino.
- * Se creó el Comité Mixto de Capacitación con la finalidad de vigilar la instrumentación y operación del Sistema de Capacitación y de los procedimientos que se han implantado para mejorar la capacitación de los trabajadores y asignar responsabilidades a los directivos para que formulen de común acuerdo con el sindicato o sus trabajadores, los planes y programas que permitan elevar la productividad y la calidad de los servicios que se otorgan a la ciudadanía.
- * Se instalan los Subcomités Mixtos de Capacitación en las Unidades Administrativas y se suscriben convenios con el sector público y privado para elevar la productividad y la calidad de los servicios: entendiendo la calidad, como el hecho de trabajar mejor y la productividad como la forma de coordinar y utilizar racionalmente todos los recursos que el servidor público tiene a su alcance para responder con eficiencia y eficacia a las demandas de la ciudadanía.
- * Se elaboró la base metodológica para que cada Unidad Administrativa asuma integralmente el proceso de capacitación.
- * Se emitió el Acuerdo por el que se Desconcentra el Proceso de Capacitación en las Unidades Administrativas del sector Departamento del Distrito Federal.

Las etapas del Sistema de Capacitación son: Diagnóstico, Programación, Operación y Evaluación con dos vertientes (desconcentración y dirección). Con el propósito de fortalecer el proceso de capacitación de los servidores públicos de esta dependencia en mayo de 1995, dio inicio el Programa de Calidad y Excelencia. Este programa contempla los procesos de:

Proceso Sustantivo

- * Aseguramiento de la Calidad del Servicio vehicular.

Procesos Globalizadores

- * Administración de Recursos Humanos.
- * Presupuestación.
- * Adquisiciones.

El desarrollo eficiente de estos procesos, permite lograr un cambio de actitud del personal, y modificar la forma en que se percibe y valora el trabajo.

En lo concerniente a la contratación de los servicios de capacitación, el área de Recursos Materiales y Servicios Generales es quien somete a consideración del Subcomité de Adquisiciones el Programa Anual de Capacitación a efecto de que dicha instancia haga las observaciones y sugerencias pertinentes para determinar el procedimiento a seguir y en consecuencia la forma de contratar a los proveedores de servicios. Los formatos utilizados son: PROCAP-1 (ver anexo III), para formular el programa anual y PROCAP-2(ver anexo IV), para dar seguimiento presupuestal al programa.

3.2.2 OBJETIVOS

Considerando que el Programa de Calidad y Excelencia esta orientado a mejorar los procesos sustantivos de las dependencias del Departamento del Distrito Federal, la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación considera los siguientes objetivos:

Objetivo General

- * Desarrollar el marco general que dé soporte a todos los esfuerzos de modernización administrativa en el corto y mediano plazo.

Objetivos Específicos

- * Promover un cambio de mentalidad a fin de mejorar la actitud y disposición al trabajo del personal en todos los niveles.
- * Simplificar, desregular y clarificar los procedimientos administrativos.
- * Generar cambios organizacionales, estructurales y normativos a fin de propiciar la calidad y la productividad laboral.

3.2.3 SOPORTE JURÍDICO DEL PROGRAMA

El proceso legal de la capacitación tiene como objetivo cumplir con las disposiciones legales que regulan las políticas en materia de capacitación; así como informar sobre la constitución de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, registro de planes y programas y la evaluación del desempeño laboral. A continuación se detalla el soporte jurídico que norma la función administrativa de la acción capacitadora del Estado. El orden que seguimos es el mismo al que ya hemos hecho referencia con anterioridad.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 123, fracc. XIII. 134
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: Arts. 43, fracc. VI; 44, fracc. VIII.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal: Art. 28, fracc. XIII.
- Ley General de Educación: Arts. 44 y 45.
- Ley de Planeación: Art. 14, fracc. V.
- Estatuto del Gobierno del Distrito Federal: Art. 115.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal: Arts. 13, fracc. XVII; 66, fracc. VI y IX.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: Cap. 5, inc. 1, 5 y 7.
- Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000: inc. 4 y 6.
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000: Subp. LV. Inc. 4.
- Acuerdo por el cual se crea el Comité Mixto de Capacitación del DDF.
- Decreto por el cual se aprueba el Programa Especial de Mediano Plazo denominado de Desarrollo Informático: Caps. 3, inc. 1,3,4 y 10; 4, inc. 1,2,3,4.
- Acuerdo de Desconcentración de la Capacitación.
- Acuerdo mediante el cual se crea el Comité de Informática del DDF: Art.3, fraccs. II, III, IV y IX.
- Lineamientos para la Operación del Proceso de Capacitación en las Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados del DDF.
- Lineamientos Generales para la Capacitación en el Sector Público.
- Sistema de Capacitación del D.D.F.
- Convenio Único de Colaboración entre el Gobierno del Distrito Federal y las Universidades e Institutos de Educación Superior de la Ciudad de México.

- Normatividad en Materia de Administración de Recursos: Cap. 2, No. 88 al 122.
- Condiciones Generales del Trabajo del D.D.F.: Arts. 155 y 156.
- Ley de adquisiciones y Obras Públicas: Arts. 1, 3, fracc. VI; 17, 23, 24, Fraccs. II y V; 25, fracc. II; 29, 30, 31, fracc. 1; 33, fraccs. I y VI; 34, 35, 36, 38, 39, 40 y 46. Cap. II y IV; 80, fraccs. Y, II, III; 81, fracc. Y, apart. A; 82, 83, 91.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Código Financiero del Distrito Federal: Arts. 1, 356 a 415 y 423.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1996: Art. 22, fracc. VIII; 25, fracc. III.
- Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con éstas.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos: Art. 47.

3.2.4 ESTRATEGIA DE OPERACIÓN

La modernización del Distrito Federal requiere, ineluctablemente, de una Administración Pública orientada al servicio, y a la satisfacción, de las demandas ciudadanas. Para lograr este propósito, es fundamental fomentar la dignidad y la profesionalización de los servidores públicos a través de la instrumentación de programas gubernamentales, tales como el programa de Calidad y Excelencia de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación. La implantación del programa se realizó por medio del Subcomité Mixto de Capacitación de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, con la finalidad de generar un método de trabajo que emitiera la conjunción de esfuerzos de trabajadores, sindicato y autoridades.

Sin embargo, no se pretende limitar al Subcomité a la capacitación en sí misma, por el contrario, lo que se espera lograr es la revisión de todos aquellos aspectos laborales, técnicos y psicológicos, que inciden en la atención de los servicios; esto con el fin de estar en posibilidades de proponer medidas orientadas a alcanzar una mayor productividad y calidad en el desempeño laboral, tanto individual como institucional. Por ello, el Subcomité funge como un foro participativo y de consulta que permite consolidar criterios, fijar

acciones y establecer lineamientos encaminados a reorientar las políticas, los procedimientos y los programas de capacitación y desarrollo de personal.

Otro aspecto en la implementación de los programas es la previsión de los recursos en materia de capacitación, que debe ser congruente con los objetivos programáticos planteados, de manera que la suficiencia presupuestal para cada proyecto de mejora del trabajo esté asegurada. Por lo anterior, es indispensable considerar como parte de las acciones implementadas, la atención a necesidades de áreas sustantivas en su organización, priorizadas sobre los siguientes aspectos:

- * Capacitación integral sustentada en módulos o cursos secuenciados bajo un objetivo rector por grupo de capacitandos, evitando así acciones dispersas de capacitación.
- * Implementar acciones para la formación de responsables de capacitación.
- * Formación de instructores internos.
- * Formación de equipos de calidad y productividad.
- * Capacitación a personal de áreas que atienden directamente al público.

La programación de acciones deberá ser validada por los miembros que integran el Subcomité Mixto a fin de atender los compromisos establecidos en los convenios para elevar la productividad y la calidad de los servicios.

3.3 AVANCES DEL PROGRAMA

Durante el año de 1995, la estructura laboral de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación se conformaba por 521 servidores públicos. De este total, 42 corresponden al personal de estructura; 162 al personal de base, con tipo de nómina 1; 252 al personal de lista de raya; 42 al personal de honorarios, y 23 al personal eventual.³⁶ Por lo que respecta a los requerimientos de capacitación, los cursos solicitados fueron:

Para el personal de estructura:

- * Principios de computación: lotus I, II y III, word, excel y windows.
- * Administración de recursos humanos, materiales y financieros.
- * Evaluación de proyectos y sistemas de control de gestión .

³⁶ Manual para el reporte de Diagnóstico de Necesidades de Capacitación. 1995

Para el personal administrativo:

- * Principios de computación: lotus I, II y III, word, excel y windows.
- * Administración de recursos humanos, materiales y financieros.
- * Contabilidad.
- * Relaciones humanas.
- * Actualización secretarial.

Para el personal técnico:

- * Principios de computación: Lotus I, II y III, Word, Excel y Windows.
- * Formación de responsables de capacitación.
- * Seguridad e higiene.

Para el personal operativo:

- * Seguridad e higiene.
- * Mecánica general.
- * Archivo.

Para el personal del área de Monitoreo:

- * Meteorología.
- * Métodos para analizar la calidad del aire.
- * Aplicación de modelos para analizar las partículas del aire.

Desgraciadamente, pese a los esfuerzos realizados y al impulso con el que fueron proyectados estos cursos, durante el año de 1995 no fue posible ejecutar el Programa de Calidad y Excelencia. La causa principal de tal incumplimiento obedece, de manera indirecta, a la falta de asignación presupuestal para este rubro, ya que el presupuesto destinado a la partida 3301/2 de Capacitación se desvió hacia otras necesidades consideradas de mayor prioridad. Por lo que, para satisfacer los requerimientos de capacitación, esta dependencia se apoyó en la capacitación de carácter genérico impartida por la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. Como a continuación se indica:

CAPACITACIÓN GENÉRICA

Para el personal secretarial

- * Relaciones humanas

Para auxiliares administrativos

- * Relaciones humanas

Para supervisores y jefes de oficina

- * Condiciones de trabajo
- * La calidad total
- * Fines, políticas y conceptos básicos de capacitación

Para el personal de mantenimiento

- * Mecánica general

VERTIENTE DIRECCIÓN

- * Comunicación e integración grupal
- * La calidad total

Los proyectos modulares de los cursos impartidos por la referida Dirección General fueron insuficientes para atender las demandas presentadas por el personal, de tal forma que únicamente se capacitaron a 11 trabajadores de los 521 que conformaban la plantilla durante 1995, lo cual representa solamente el 2.11% del personal capacitado.³⁷ De estos ocho corresponden al personal técnico operativo y tres al directivo (ver anexo V).

En 1996 la dependencia contaba con 394 empleados, de los cuales 45 corresponden al personal de estructura; 281 al personal de base; 30 al personal de honorarios; 19 al personal eventual ordinario y 19 al personal eventual extraordinario. En ese año la conformación de la plantilla decreció en un 75.62% con relación al año anterior. Se perdieron 127 plazas, de éstas 115 fueron del rubro de lista de raya y 12 del concepto de honorarios.

³⁷ Esta información fue obtenida en los registros de control interno de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación.

Para desarrollar el programa de capacitación se dio apertura a la partida 3302 de “capacitación” en lugar de la 3301/2, como se había manejado anteriormente, con un presupuesto de \$ 100,000.00 anuales. Esto permitió llevar a cabo, por primera vez, el Programa de Calidad y Excelencia

El programa en cuestión se integra por dos tipos de capacitación:

- * Vertiente de desconcentración o capacitación genérica, que está dirigida al personal técnico-operativo.
- * Vertiente de Dirección, para el personal de mandos medios y superiores.

Los dos tipos de vertientes, incluyen a la capacitación específica.

Los cursos comprendidos en el Programa de Calidad y Excelencia y las instituciones y empresas que los impartieron fueron:

CAPACITACIÓN GENÉRICA

Para auxiliares administrativos y jefes de oficina

- * Windows 3.1. Asesoría Integral y Ventas de Computación (ASIVEC).
- * Word 6.0. ASIVEC.

Para supervisores y personal de mantenimiento

- * Mecánica automotriz. Instituto Politécnico Nacional.
- * Fuel inyection. Instituto Politécnico Nacional.

CAPACITACIÓN ESPECÍFICA

Para el personal Técnico-Operativo y la Vertiente Dirección.

- * Corel Draw. ASIVEC
- * Base de Datos Access. ASIVEC.
- * Legislación Ambiental. Universidad Autónoma Metropolitana (U.A.M).
- * Impacto Ambiental. U.A.M.

A través de este programa se capacitó a 130 personas. (Ver anexo VI). Los cursos impartidos por el Instituto Politécnico Nacional se realizaron mediante convenio de colaboración entre el Departamento del Distrito Federal

y las Universidades e Institutos de educación superior de la Ciudad de México, celebrado el 27 de marzo de 1995.

En 1996 se complementó el proceso de capacitación con los cursos impartidos por diversas instituciones académicas, públicas y privadas, entre los cuales se pueden mencionar:

CAPACITACIÓN ESPECÍFICA.

Para el personal técnico-operativo.

- * Impacto ambiental. I.P.N.
- * Ordenamiento ecológico e impacto ambiental. Universidad Nacional Autónoma de México. (U.N.A.M).
- * Instrumentación, mantenimiento y Calibración de Analizadores Automáticos de la Calidad del Aire. Sociedad Mexicana de Reingeniería Sanitaria Ambiental, A.C.
- * Sistema de Información para la Planeación y Administración de Ciudades. Fundación Arturo Roseblueth, A.C.
- * Contaminación del Aire. U.N.A.M.
- * Biorremediación, Avances Recientes en el Tratamiento Biológico de Residuos Peligrosos “in situ”. Colegio de Ingenieros Ambientales.
- * Actualización sobre Regulación de los Procesos de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios. Instituto Nacional de Administración Pública. (I.N.A.P).
- * Efectos de los Contaminantes Atmosféricos sobre la Salud. U.N.A.M.

En este rubro se capacitaron ocho personas una por evento. (Ver anexo VII)

Los cursos impartidos por la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal fueron:

CAPACITACIÓN GENÉRICA

Para el personal secretarial

- * Atención al Cliente e Imagen de la Secretaria.

Para auxiliares administrativos

- * Introducción a MS-2 y Ambiente Windows.
- * Word 6.0 para Windows 3.1.
- * Excel 5.0.
- * Windows 3.1 Avanzado.
- * Formación en Archivística.
- * Técnicas Didácticas a Capacitadores y Asesores de Enseñanza Abierta.

CAPACITACIÓN ESPECÍFICA

- * Ley de Procedimiento Administrativo.

CAPACITACIÓN ESPECÍFICA

Para la vertiente dirección

- * Administración de la Calidad Total.
- * Taller de Reingeniería de Procesos.
- * Reingeniería del Sistema Administrativo.

En estos cursos se capacitaron 43 personas. (Ver anexo VIII)

También durante el año de 1996, la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación autorizó la participación del personal en eventos nacionales e internacionales, como a continuación se indica:

- * XVI Conferencia anual sobre inventario de emisiones: claves para planeación, permisos, compilación y reportes. Nueva Orleans, Louisiana, U.S.A.
- * Segunda conferencia y exposición de Norteamérica "clean air" 96. Orlando, Florida, U.S.A.
- * XII Conferencia anual sobre aire limpio y recursos móviles. Orlando, Florida, U.S.A.
- * Manejo de calidad del agua. Japón.
- * Tecnología para la seguridad y control de la contaminación automotriz. Japón.
- * X Congreso nacional de ingeniería sanitaria y ambiental. Toluca, Edo. de México.
- * Evaluación de impacto ambiental. Japón.

- * Especialización individual en medio ambiente. Madrid, España.

Los eventos realizados en Japón fueron becas auspiciadas por el gobierno Japonés a través de la Agencia de Cooperación Internacional (JICA) y de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Por este medio se capacitaron a ocho personas, una por evento. (Ver anexo IX).

Considerando los diferentes tipos de capacitación impartida, en este año, se capacitaron a 189 trabajadores de los 394 que conformaban la plantilla, lo que representa el 47.96% del personal capacitado. De estos 144 corresponden al personal técnico-operativo (67 en capacitación genérica y 77 en capacitación específica). Independientemente de la considerable reducción en la plantilla de personal, en este año se incrementó el proceso de capacitación.

Para 1997 la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación contó con 455 empleados. De los cuales al personal de estructura correspondieron 45; al personal técnico operativo 281; al personal de honorarios 25 y al personal eventual 104. En ese mismo año la plantilla de personal se incrementó en un 18%.

El presupuesto asignado en la partida 3302 para desarrollar el programa de capacitación fue de \$100,000.00. Siguiendo el mismo esquema del año anterior, durante 1997 los cursos comprendidos en el Programa de Calidad y Excelencia y las Instituciones y Empresas que los impartieron fueron:

CAPACITACIÓN GENÉRICA

Para auxiliares administrativos y jefes de oficina

- * Ortografía y Redacción. I.P.N.
- * Word Avanzado. Asesoría Integral y Ventas de Computación.
- * Windows 95. Asesoría Integral y Ventas de Computación.

CAPACITACIÓN ESPECÍFICA

Para el personal técnico-operativo y la vertiente dirección

- * Legislación Ambiental. I.P.N.
- * Impacto Ambiental. I.P.N.

- * Lenguaje C. Asesoría Integral y Ventas de Computación.
- * Diseño de Redes. Asesoría Integral y Ventas de Computación.

Mediante este programa se capacitó a 120 personas (ver anexo X).

En 1997, el personal participó en los cursos organizados por diversas instituciones públicas y privadas como a continuación se indica:

CAPACITACIÓN ESPECÍFICA

Para el personal técnico-operativo

- * Conducción de Juntas y Reuniones. Consultoría para la Productividad Empresarial.
- * Seminario Internacional sobre Restauración de Sitios Contaminados. Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca. (SEMARNAP). Instituto Nacional de Ecología (I.N.E.).
- * Seminario sobre Compras de Gobierno y el Proceso de Licitación Pública. Consultoría de Profesionales del Servicio Público y Privado, A.C.
- * Diplomado en Impacto Ambiental. U.N.A.M.

CAPACITACIÓN ESPECÍFICA

VERTIENTE DIRECCIÓN

- * Diplomado en Legislación Ambiental. Instituto Tecnológico Autónomo de México. ITAM.

En este rubro se capacitaron cinco personas, una por evento. (Ver anexo XI).

Los cursos impartidos por la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal fueron:

CAPACITACIÓN GENÉRICA

Para el personal técnico-operativo

- * Base de Datos Fox-Pro, Acceso a D'Base para Windows.
- * Procesador de Textos.
- * Principios de Computación

- * Procesador de Textos 3.11.
- * Procesador de Textos Windows 95.
- * Hoja de Calculo.
- * Presentación y Diseño.
- * Base de Datos.

CAPACITACIÓN GENÉRICA

VERTIENTE DIRECCIÓN

- * Paradigmas de Alta Efectividad en Gerencia Pública.
- * Interacción de Equipos de Alto Desempeño.
- * Comunicación.
- * Administración de Redes.
- * Programación y Desarrollo de Sistemas.

En estos cursos se capacitaron a 13 personas. (Ver anexo XII).

También en 1997, la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación comisionó personal para participar en los siguientes eventos nacionales e internacionales:

- * III Jornadas Técnicas Panamericanas. Zacatecas, Zac.
- * VII Foro y Expo-Ambiental Pro-Eco 97. Monterrey N.L.
- * Foro Mundial ISO. Guadalajara, Jal.
- * III Congreso Regional de AIDIS para Norteamérica y el Caribe. San Juan de Puerto Rico.
- * VI Congreso Internacional de Geógrafos Latinoamericanos. Arequipa, Perú.
- * Curso sobre la Vigilancia Higiénico Epidemiológica de la Contaminación Atmosférica. La Habana, Cuba.
- * Curso Taller sobre la Calidad del Aire. La Habana, Cuba.
- * Prácticas de Monitoreo de Fuentes de Contaminación Atmosférica. Japón.
- * Administración Ambiental. Japón.
- * Reunión Regional sobre Calidad del Aire. Monterrey N.L.

Por este medio se capacitaron a 15 personas. (Ver anexo XIII).

En este año se capacitó a 153 empleados de los 455 que conformaron la plantilla, lo que representa el 33.62% del personal capacitado. De estos 98 corresponden al personal técnico - operativo (58 en capacitación genérica y 40

en capacitación específica); y 55 corresponden al personal directivo (cinco en capacitación genérica y 50 en capacitación específica).

Como puede observarse, en el periodo comprendido de 1995 a 1997 se ha logrado capacitar al personal de esta dependencia, tanto al personal de estructura como al personal técnico-operativo, optimizándose los recursos humanos, materiales y financieros. El periodo más representativo de este proceso se dio en el año de 1996. De los 394 empleados que conformaron la plantilla de personal se logró capacitar al 48.77%. En 1995 de 521 empleados se capacitó solamente al 2.11% y en 1997 de 455 empleados se capacitó al 33.62%. Se requiere incrementar el presupuesto asignado a esta función, dado que el autorizado no corresponde a las demandas presentadas en el proceso de detección de necesidades de capacitación.

Con relación a los procesos contemplados en el Programa de Calidad y Excelencia para la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, referentes al Aseguramiento de la Calidad del Servicio de la Verificación Vehicular, se ha logrado elaborar un diagnóstico, definir los requerimientos, capacitar y sensibilizar al equipo de rediseño sobre conceptos básicos de calidad y reingeniería de procesos. Así mismo, se ha instalado un Centro para brindar atención y orientación a la ciudadanía.

El proceso de Administración de Recursos Humanos, registra avances en los aspectos de capacitación al personal, reorganización de la estructura orgánica de la dependencia, se ha llevado a cabo la eliminación de incongruencias y se ha dado cumplimiento a las disposiciones de racionalidad austeridad y disciplina.

Por lo que respecta al proceso de presupuestación, se cuenta con una etapa específica de planeación a fin de evitar la reelaboración del anteproyecto de presupuesto.

Para el proceso de adquisiciones se ha diseñado un esquema único de acuerdo a la Ley de Adquisiciones y Obra Pública con el propósito de eliminar cualquier interpretación indebida.

Del análisis realizado puede considerarse que se han dado los primeros pasos para establecer bases sólidas de una cultura de medición de la calidad y productividad del servicio.

CONCLUSIONES

Después de haber recorrido el entramado de la estructura que soporta el Programa de calidad y Excelencia de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación del Departamento del Distrito Federal durante los años de 1995 a 1997, surge la toma de conciencia sobre la significación que tiene la capacitación en el desarrollo de la Administración Pública moderna.

Indudablemente, a lo largo del proceso histórico del Estado, la Administración Pública ha sido el brazo ejecutor de las funciones del poder político institucionalizado. Hemos de caer en la cuenta de que la capacitación ha estado presente, también, en toda la historia de las organizaciones políticas. Esto no implica que en los Estados antiguos se haya tenido la conciencia de capacitar permanentemente a los empleados públicos, pero, de hecho, la profesionalización burocrática requirió de conocimiento y de técnicas administrativas que facilitaran la gestión pública.

De la misma manera, tenemos que aceptar que el modelo de desarrollo que sigue el Estado mexicano, se encierra dentro del marco conceptual del mundo Occidental. La Administración Pública en México ha recibido, como consecuencia del conjunto de sus procesos históricos, el paradigma teórico y práctico del sistema capitalista. Es por ello que el estudio de las corrientes administrativas no es un mero ejercicio intelectual sino reflexión obligada para explicarnos el esquema funcional de nuestra Administración Pública.

De las consideraciones anteriores salta a la vista la poca capacidad de visión de los gobiernos nacionales para adecuar las distintas corrientes o escuelas a la realidad del país. Ha sido una constante la importación de modelos, muchos de ellos nefastos, sin estudiar las posibilidades de su exitosa implementación. La capacitación no ha sido ajena a tal problemática. Las políticas sexenales han impedido una verdadera profesionalización de los servidores públicos. El Servicio Civil de Carrera sigue siendo un anhelo inalcanzable, en gran medida por la falta de continuidad en los programas de capacitación.

A lo largo del desarrollo de la presente tesina, hemos dado cuenta en forma sucinta, pero fundamentada, del proceso de capacitación en la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación del Departamento del Distrito Federal, durante el período de 1995-1997. El estudio abordado nos permite afirmar que la problemática ambiental ha sido preocupación primordial

del gobierno capitalino. Para tal efecto se ha conferido a la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación las atribuciones que, contenidas en el artículo 30 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, establecen las hipótesis jurídicas que norman el desarrollo de nuevas técnicas tendientes a la preservación del medio ambiente.

La creación de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación responde a los retos de un grave deterioro ecológico, que se inició, como ya se ha dicho antes, en la década de los cincuenta. Las instituciones que la precedieron carecieron de un proyecto definido de trabajo que, consecuentemente, no contempló el rubro de la capacitación ni en la planeación ni en los ejercicios presupuestales. La capacitación que requiere el personal de la dependencia referida se encuadra dentro de los lineamientos fijados por el Subcomité Mixto de Capacitación, entidad que, dentro del proceso de operación de las políticas de capacitación en las Dependencias, Unidades Administrativas y Organos Desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, promueve cursos acordes con el Programa de Calidad y Excelencia para los funcionarios y empleados de la Administración Pública capitalina, tanto en el nivel directivo como en el operativo.

El esfuerzo de modernización del Estado Mexicano en su conjunto, exige brindar al personal una capacitación permanente y oportuna, a fin de que, en el ámbito del cuidado del ambiente, se logre la eficacia y la eficiencia en las acciones de prevención y control de la contaminación. Lo cual repercutirá en el mejoramiento de la calidad del aire de la Ciudad de México.

Al respecto, del análisis que hemos realizado, se concluye que el proceso de capacitación tiene tres aspectos fundamentales, a saber: el administrativo, el legal y el institucional. El aspecto administrativo se refiere a la función de planear, organizar, ejecutar y evaluar todas las acciones de capacitación. El aspecto legal norma el registro de planes, programas y expedición de constancias de habilidades laborales. Por su parte, el aspecto institucional es el relativo a la ejecución operativa de los cursos de capacitación.

El tipo de capacitación que se brinda en la referida Dependencia es de carácter específico. Se da prioridad a las áreas de legislación ambiental, impacto ambiental e informática, que son las materias sustanciales encomendadas a la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación.

No obstante el propósito del gobierno de la ciudad para modernizar todos los ramos de la Administración Pública, en el sector de la capacitación del personal que atiende al problema de la contaminación, persisten situaciones anómalas que retrasan el logro de las metas.

Un enorme problema es la multiplicidad de normas jurídicas que tienen relación con las políticas ambientales. Es necesario revisar la legislación en la materia y facilitar a las dependencias involucradas manuales jurídicos que, tomando en cuenta la debida jerarquización de los preceptos legales, les permita una acción expedita y coordinada. Asimismo, los programas de capacitación deben hacer énfasis en las formas legales que efficienten las acciones de gobierno en lo referente a la prevención y control de la contaminación.

La duplicidad de funciones en la estructura orgánica de la Dirección General referida contribuye también a impedir el óptimo desempeño de los objetivos del programa. Los mejores planes de capacitación se estrellan frente a un burocratismo obsoleto y encadenado a vicios tan arraigados como la corrupción. De esta forma, la desviación de recursos financieros, intencional o no, se torna en una barrera infranqueable para la modernización administrativa por medio de una adecuada capacitación, frente a esto, se requiere que el presupuesto del programa sea considerablemente aumentado y que la partida 3302 cuente con todo el respaldo legal en el momento de la proyección de los ejercicios fiscales. Sólo así se podrán evitar hechos como los ocurridos en 1995 cuando los recursos para capacitación se desviaron hacia otros rubros de la Administración.

El Programa de Calidad y Excelencia, en el período que hemos analizado (1995-1997), no obstante las dificultades expresadas, ha tenido resultados satisfactorios. Para alcanzar las metas propuestas es necesario la continuidad de los cursos de capacitación que se han ejecutado. Es importante también revisar los instrumentos jurídicos de carácter laboral a fin de volver obligatorio, para los servidores públicos, la inscripción en los cursos que les permitan un mejor desempeño de sus responsabilidades.

Para dar a la presente tesina un enfoque que incida en la praxis administrativa del sector público, en concreto dentro del área de capacitación, considero necesario concluir la disertación del tema que nos ha ocupado, con las siguientes sugerencias:

- Se deben formar grupos de capacitadores hacia el interior de la dependencia que proporcionen al personal información sobre la aplicación de nuevas

tecnologías que les permitan actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades, preparándolos para ocupar una vacante o puesto de nueva creación, incrementar su productividad y en general, mejorar sus aptitudes.

- Se debe capacitar no sólo a las bases sino también a los mando medios y superiores de tal manera que se desarrolle un liderazgo organizacional basado en la toma de decisiones.
- La capacitación debe ser permanente y acorde al puesto.
- Los programas de capacitación deben especificar:
 - * Todos los puestos y niveles de la dependencia.
 - * Establecer con precisión el período en el que se impartirá la capacitación.
 - * Se debe propiciar la especialización en el puesto.
- Se requiere instrumentar mecanismos de evaluación que permitan detectar los avances logrados en el proceso de capacitación.
- Cuando se trata de capacitación en el extranjero, comprometer al capacitado, solicitándole que, una vez concluida su formación capacite al personal que desempeña funciones similares a la materia objeto de su estudio.
- El seguimiento del proceso de capacitación se puede realizar a través de entrevistas y cuestionarios que muestren los avances en el mejoramiento del trabajo y la reducción de problemas en el desarrollo del mismo.

Finalmente, es prioritario incluir cursos que hagan del servicio público un puente de la Administración Pública hacia la ciudadanía. Transparentar la gestión de gobierno es la clave para el éxito de cualquier programa. Si bien la tesina se ocupó de un período en el que el Distrito Federal carecía de autoridades emanadas de la voluntad popular, eso no impide que el análisis de los procesos administrativos de la gestión anterior, sirvan para mejorar, en el presente los instrumentos que conforman el servicio público.

A N E X O S

ANEXO I

ESTRUCTURA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN

SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE

VERGENZA A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 1977

1. SECRETARÍA FEDERAL

PERMISOS Y LICENCIAS

1. UNIDAD JURÍDICA

1. SUBDIRECCIÓN DE PERMISOS Y LICENCIAS PARA ACTIVIDADES

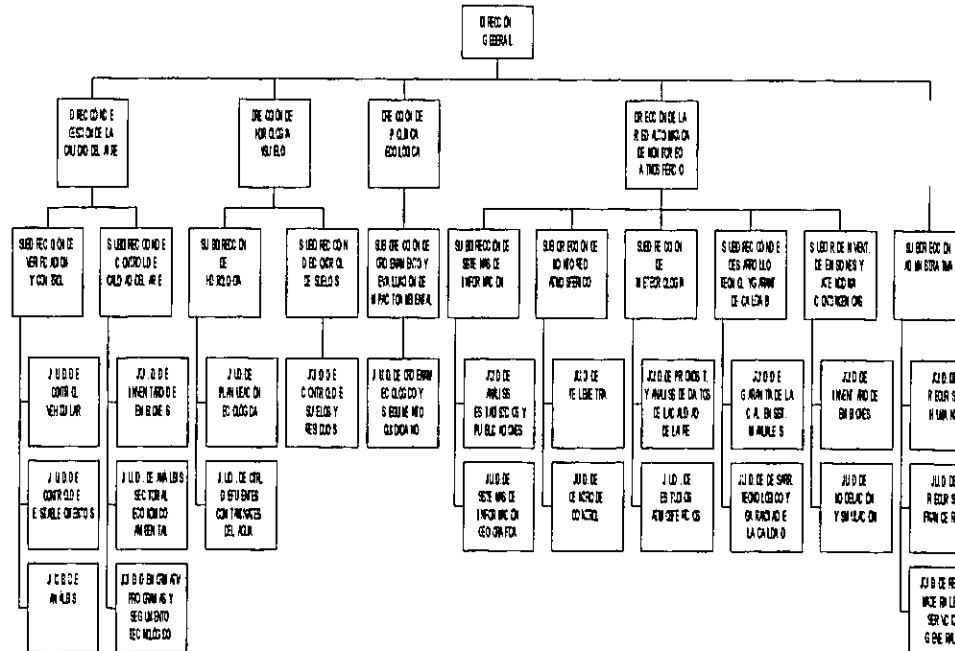
1. UNIDAD DE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL EN LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL

2. JUD.

DEclaración de Permisos y Licencias para Actividades

de Estudios de Impacto Ambiental en la Actividad Industrial

NOTA



--	--	--	--

III. FUNCIONES DEL PERSONAL DE ESTRUCTURA

NOTA: ESTE FORMATO DEBERÁ APLICARSE ÚNICAMENTE AL PERSONAL DE ESTRUCTURA, EXCEPTUANDO JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL O EQUIVALENTE, ES DECIR, EN TODOS LOS CASOS EN QUE SE TENGA PERSONAL DE ESTRUCTURA A SU CARGO.

6. DEL PERSONAL DE ESTRUCTURA QUE REPORTO CUANTOS DE ELLOS REALIZAN LAS SIGUIENTES FUNCIONES GENÉRICAS:

CONTROL DE RECURSOS

--	--	--

COORDINACIÓN

--	--	--

DIRECCIÓN DE SERVICIOS

--	--	--

PRODUCCIÓN DOCUMENTAL

--	--	--

OTROS

--	--	--

7. DE ACUERDO CON LA INFORMACIÓN REPORTADA ANTERIORMENTE, RELACIONE LAS COLUMNAS DE FUNCIONES Y ACTIVIDADES INDICANDO CUALES SON LAS QUE REALIZA EL PERSONAL A SU CARGO.

MENCIONE CUANTAS DE ESTAS PERSONAS Y EN QUE EVENTOS DE CAPACITACIÓN PODRÁN PARTICIPAR.

GRUPO FUNCIONAL	CLAVE	FUNCIONES	CLAVE	ACTIVIDADES	CÓDIGO		NÚMERO DE PERSONAS	CLAVE TEMÁTICA
					FUN	ACT.		
CONTROL DE RECURSOS Definir y aplicar estrategias y lineamientos para una adecuada distribución de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el buen funcionamiento del área a su cargo.	A	ACORDAR	1	ALMACENES				
	B	ANALIZAR	3	CUMPLIMIENTO DE POLÍTICAS Y NORMAS				
	C	ASESORAR	5	DOCUMENTOS				
	E	AUTORIZAR	6	ESTUDIOS				
	G	CONTRATAR	7	EVENTOS				
	H	CONTROLAR	8	INFORMÁTICA				
	I	COORDINAR	9	INFORMES				
	J	DECIDIR	11	LINEAMIENTOS				
	K	DIRIGIR	15	PROGRAMAS				
	N	ESTABLECER	16	PROYECTOS				
	O	EVALUAR	17	REC. FINANCIEROS				
	P	ORGANIZAR	18	REC. HUMANOS				
	Q	PARTICIPAR	19	REC. MATERIALES				
R	PLANEAR							
S	SUPERVISAR							

NUMERO CONSECUTIVO

GRUPO FUNCIONAL	CLAVE	FUNCIONES	CLAVE	ACTIVIDADES	CÓDIGO		NÚMERO DE PERSONAS	CLAVE TEMÁTICA
					FUN	ACT		
COORDINACION Formular y guiar estrategias, planes y programas, así como dirigir personal para el cumplimiento de objetivos del área y/o institucionales.	A	ACORDAR	2	AVANCES				
	B	ANALIZAR	3	CUMPLIMIENTO DE POLITICAS Y NORMAS				
	C	ASESORAR	4	DEMANDAS				
	D	ASIGNAR	6	ESTUDIOS				
	E	AUTORIZAR	7	EVENTOS				
	H	CONTROLAR	8	INFORMATICA				
	J	DECIDIR	9	INFORMES				
	H	DIRIGIR	10	INVESTIGACIONES				
	L	DISEÑAR	12	OBRAS				
	M	ELABORAR	13	PLANES				
	N	ESTABLECER	14	PROCEDIMIENTOS				
	O	EVALUAR	15	PROGRAMAS				
	P	ORGANIZAR	16	PROYECTOS				
Q	PARTICIPAR	17	RECURSOS FINANCIEROS					
R	PLANEAR	18	RECURSOS HUMANOS					
S	SUPERVISAR	19	RECURSOS MATERIALES					
DIRECCIÓN DE SERVICIOS Establecer lineamientos, supervisar y dirigir acciones para la ejecución de trámites en la presentación de servicios.	A	ACORDAR	2	AVANCES				
	B	ANALIZAR	3	CUMPLIMIENTO DE POLITICAS Y NORMAS				
	C	ASESORAR	4	DEMANDAS				
	D	ASIGNAR	5	DOCUMENTOS				
	E	AUTORIZAR	6	ESTUDIOS				
	F	CERTIFICAR	7	EVENTOS				
	H	CONTROLAR	8	INFORMATICA				
	I	COORDINAR	9	INFORMES				
	J	DECIR	11	LINEAMIENTOS				
	K	DIRIGIR	12	OBRAS				
	N	ESTABLECER	13	PLANES				
	O	EVALUAR	14	PROCEDIMIENTOS				
	P	ORGANIZAR	15	PROGRAMAS				
R	PLANEAR	16	PROYECTOS					
S	SUPERVISAR							
PRODUCCION DOCUMENTAL Diseñar, autorizar y dar seguimiento a todo tipo de documentos oficiales.	B	ANALIZAR	2	AVANCES				
	C	ASESORAR	4	DEMANDAS				
	D	ASIGNAR	5	DOCUMENTOS				
	E	AUTORIZAR	6	ESTUDIOS				
	F	CERTIFICAR	9	INFORMES				
	H	CONTROLAR	11	LINEAMIENTOS				
	I	COORDINAR	13	PLANES				
	J	DECIR	14	PROCEDIMIENTOS				
	K	DIRIGIR	15	PROGRAMAS				
	L	DISEÑAR	16	PROYECTOS				
	M	ELABORAR						
	O	EVALUAR						
	P	ORGANIZAR						
R	PLANEAR							
S	SUPERVISAR							
OTROS Este rubro deberá utilizarse sólo en el caso de que el entrevistado considere que los anteriores no reflejan las funciones que realiza su personal, en cuyo caso tendrá que especificarse cuál es la función.								

IV. FUNCIONES DEL PERSONAL TÉCNICO OPERATIVO

NOTA: ESTE FORMATO DEBERÁ APLICARSE A LOS JEFES DE UNIDAD DEPARTAMENTAL O MANDOS SUPERIORES QUE CUENTEN CON PERSONAL TECNICO-OPERATIVO A SU CARGO.

8. DEL PERSONAL TÉCNICO OPERATIVO A SU CARGO, INDIQUE CUANTOS DE ELLOS DESARROLLAN LAS SIGUIENTES FUNCIONES.

BIENESTAR SOCIAL	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table>			
DESARROLLO URBANO	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table>			
ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table>			
JURÍDICO LEGAL	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table>			
MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table>			
NORMATIVIDAD	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table>			
RECURSOS	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table>			
SERVICIOS DE TRANSPORTE	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table>			
OTROS	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table>			

9. DE ACUERDO CON LA INFORMACIÓN REPORTADA ANTERIORMENTE, RELACIONE LAS COLUMNAS DE FUNCIONES Y ACTIVIDADES INDICANDO CUALES SON LAS QUE REALIZA EL PERSONAL A SU CARGO.

MENCIONE CUANTAS DE ESTAS PERSONAS Y EN QUE EVENTOS DE CAPACITACIÓN PODRÁN PARTICIPAR.

GRUPO FUNCIONAL	CLAVE	FUNCIONES	CLAVE	ACTIVIDADES	CODIGO		NÚMERO DE PERSONAS	CLAVE TEMÁTICA
					FUN	ACT.		
BIENESTAR SOCIAL Brindar servicios relativos a salud, seguridad pública, y asistencia social (cultural, deportiva, recreativa, educativa, etc.)	1	ACTUALIZAR	C	DEMANDAS CIUDADANAS				
	2	ANALIZAR	D	DOCUMENTOS				
	3	ASESORAR	E	EVENTOS				
	4	ATENDER	G	INFORMÁTICA				
	7	CONTROLAR	H	INFORMES				
	8	COORDINAR	I	INVESTIGACIONES				
	9	DIFUNDIR	J	LEYES Y REGLAMENTOS				
	10	DISEÑAR	K	NORMAS Y PROCEDIMIENTOS				
	11	DISTRIBUIR	M	PLANES				
	12	ELABORAR	N	PROYECTOS				
	13	EVALUAR	O	RECURSOS FINANCIEROS				
	15	GESTIONAR	P	RECURSOS HUMANOS				
	16	INSPECCIONAR	Q	RECURSOS MATERIALES				
	17	INVENTARIAR	S	SERVICIOS CULTURALES Y RECREATIVOS				
	20	PROGRAMAR	T	SERVICIOS DE ASISTENCIA				
	21	RECIBIR	U	SERVICIOS EDUCATIVOS				
	23	REGISTRAR	V	TRÁMITES				
	24	REPORTAR	W	UNIDADES DE TRANSPORTE				
	25	SELECCIONAR	X	USUARIOS				
	26	SUPERVISAR						
	27	TRANSPORTAR						
	28	VERIFICAR						
	29	VIGILAR						

GRUPO FUNCIONAL	CLAVE	FUNCIONES	CLAVE	ACTIVIDADES	CÓDIGO		NUMERO DE PERSONAS		CLAVE TEMÁTICA	
					FUN	ACT.				
DESARROLLO URBANO Apoyar los servicios y las obras de infraestructura urbana (servicios públicos, alumbrado, pavimentación, vialidad, drenaje, vivienda, construcción de edificios, parques y jardines, etc.).	1	ACTUALIZAR	A	BIENES INMUEBLES						
	2	ANALIZAR	C	DEMANDAS CIUDADANAS						
	3	ASESORAR	D	DOCUMENTOS						
	4	ATENDER	F	HERRAMIENTAS, MAQ. Y EQUIPO						
	5	AUDITAR	G	INFORMÁTICA						
	6	CONSTRUIR	H	INFORMES						
	7	CONTROLAR	J	LEYES Y REGLAMENTOS						
	8	COORDINAR	K	NORMAS Y PROCEDIMIENTOS						
	10	DISEÑAR	L	OBRAS Y SERVICIOS						
	11	DISTRIBUIR	M	PLANES						
	13	EVALUAR	N	PROYECTOS						
	15	GESTIONAR	O	RECURSOS FINANCIEROS						
	16	INSPECCIONAR	P	RECURSOS HUMANOS						
	17	INVENTARIAR	Q	RECURSOS MATERIALES						
	18	MANTTO.	R	RESERVAS ECOLÓGICAS						
	19	PRESERVAR	V	TRAMITES						
	20	PROGRAMAR	W	UNIDADES DE TRANSPORTE						
24	REPORTAR	X	USUARIOS							
26	SUPERVISAR									
27	TRANSPORTAR									
28	VERIFICAR									

GRUPO FUNCIONAL	CLAVE	FUNCIONES	CLAVE	ACTIVIDADES	CÓDIGO		NUMERO DE PERSONAS		CLAVE TEMÁTICA	
					FUN	ACT.				
ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS Diseñar, crear, controlar, analizar, actualizar y dar seguimiento a documentos administrativos, técnicos y jurídicos.	1	ACTUALIZAR	C	DEMANDAS CIUDADANAS						
	2	ANALIZAR	D	DOCUMENTOS						
	7	CONTROLAR	G	INFORMÁTICA						
	8	COORDINAR	H	INFORMES						
	9	DIFUNDIR	J	LEYES Y REGLAMENTOS						
	10	DISEÑAR	K	NORMAS Y PROCEDIMIENTOS						
	11	DISTRIBUIR	M	PLANES						
	12	ELABORAR	N	PROYECTOS						
	13	EVALUAR	V	TRAMITES						
	14	EXPEDIR								
	21	RECIBIR								
	22	RECOPIRAR								
	23	REGISTRAR								
	25	SELECCIONAR								
26	SUPERVISAR									
28	VERIFICAR									

--	--	--	--

GRUPO FUNCIONAL	CLAVE	FUNCIONES	CLAVE	ACTIVIDADES	CÓDIGO		NÚMERO DE		CLAVE	
					FUN	ACT.	PERSONAS	TEMÁTICA		
JURÍDICO LEGAL Brindar a la ciudadanía servicios de asesoría y seguimiento con base en un marco jurídico (civil, penal, familiar, arrendamiento, etc.) que permita el cumplimiento de la ley y verificar su aplicación.	1	ACTUALIZAR	A	BIENES INMUEBLES						
	2	ANALIZAR	C	DEMANDAS CIUDADANAS						
	3	ASESORAR	D	DOCUMENTOS						
	4	ATENDER	G	INFORMÁTICA						
	5	AUDITAR	H	INFORMES						
	7	CONTROLAR	I	INVESTIGACIONES						
	8	COORDINAR	J	LEYES Y REGLAMENTOS						
	13	EVALUAR	K	NORMAS Y PROCEDIMIENTOS						
	14	EXPEDIR	M	PLANES						
	15	GESTIONAR	N	PROYECTOS						
	16	INSPECCIONAR	T	SERVICIOS DE ASISTENCIA						
	21	RECIBIR	V	TRAMITES						
	22	RECOPIRAR	X	USUARIOS						
	23	REGISTRAR								
	24	REPORTAR								
26	SUPERVISAR									
28	VERIFICAR									

GRUPO FUNCIONAL	CLAVE	FUNCIONES	CLAVE	ACTIVIDADES	CÓDIGO		NÚMERO DE		CLAVE	
					FUN	ACT.	PERSONAS	TEMÁTICA		
MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN Reparar y mantener equipo, herramientas y maquinaria, así como vía pública, áreas verdes y forestales.	4	ATENDER	A	BIENES INMUEBLES						
	6	CONSTRUIR	B	BIENES INMUEBLES						
	7	CONTROLAR	C	DEMANDAS CIUDADANAS						
	8	COORDINAR	F	HERRAMIENTAS, MAQ Y EQUIPO						
	10	DISEÑAR	H	INFORMES						
	11	DISTRIBUIR	K	NORMAS Y PROCEDIMIENTOS						
	16	INSPECCIONAR	L	OBRAS Y SERVICIOS						
	17	INVENTARIAR	Q	RECURSOS MATERIALES						
	18	MANTTO.	R	RESERVAS ECOLÓGICAS						
	19	PRESERVAR	W	UNIDADES DE TRANSPORTE						
	20	PROGRAMAR								
	21	RECIBIR								
	23	REGISTRAR								
	24	REPORTAR								
	25	SELECCIONAR								
26	SUPERVISAR									
27	TRANSPORTAR									
28	VERIFICAR									

--	--	--	--

GRUPO FUNCIONAL	CLAVE	FUNCIONES	CLAVE	ACTIVIDADES	CÓDIGO		NÚMERO DE PERSONAS	CLAVE TEMÁTICA
					FUN	ACT.		
NORMATIVIDAD Supervisar la adecuada aplicación de los lineamientos y disposiciones legales internos del Gobierno del Distrito Federal, a los que deberá sujetarse el servidor público.	1	ACTUALIZAR	D	BIENES INMUEBLES				
	2	ANALIZAR	H	DEMANDAS CIUDADANAS				
	3	ASESORAR	J	DOCUMENTOS INFORMÁTICA				
	4	ATENDER	K	INFORMES INVESTIGACIONES				
	5	AUDITAR	M	LEYES Y REGLAMENTOS				
	7	CONTROLAR	O	NORMAS Y PROCEDIMIENTOS				
	8	COORDINAR	V	PLANES				
	12	ELABORAR		PROYECTOS				
	13	EVALUAR		SERVICIOS DE				
	14	EXPEDIR		ASISTENCIA				
	15	GESTIONAR		TRAMITES				
	16	INSPECCIONAR		USUARIOS				
	21	RECIBIR						
	23	REGISTRAR						
	25	SELECCIONAR						
26	SUPERVISAR							
28	VERIFICAR							

GRUPO FUNCIONAL	CLAVE	FUNCIONES	CLAVE	ACTIVIDADES	CÓDIGO		NÚMERO DE PERSONAS	CLAVE TEMÁTICA
					FUN	ACT.		
RECURSOS Manejar, distribuir los recursos humanos, materiales y financieros para la prestación de servicios tanto a la ciudadanía como a los servidores públicos.	1	ACTUALIZAR	A	BIENES INMUEBLES				
	2	ANALIZAR	B	BIENES INMUEBLES				
	3	ASESORAR	C	DEMANDAS CIUDADANAS				
	4	ATENDER	D	DOCUMENTOS				
	5	AUDITAR	E	EVENTOS				
	7	CONTROLAR	F	HERRAMIENTAS, MAQ. Y EQUIPO				
	8	COORDINAR	G	INFORMÁTICA				
	11	DISTRIBUIR	H	INFORMES				
	13	EVALUAR	K	NORMAS Y PROCEDIMIENTOS				
	15	GESTIONAR	N	PROYECTOS				
	16	INSPECCIONAR	O	RECURSOS FINANCIEROS				
	17	INVENTARIAR	P	RECURSOS HUMANOS				
	20	PROGRAMAR	Q	RECURSOS MATERIALES				
	21	RECIBIR	V	TRAMITES				
	23	REGISTRAR	W	UNIDADES DE TRANSPORTE				
24	REPORTAR							
25	SELECCIONAR							
26	SUPERVISAR							
28	VERIFICAR							

NÚMERO CONSECUTIVO

--	--	--	--

GRUPO FUNCIONAL	CLAVE	FUNCIONES	CLAVE	ACTIVIDADES	CÓDIGO		NÚMERO DE		CLAVE
					FUN	ACT.	PERSONAS	TEMÁTICA	
SERVICIOS DE TRANSPORTE Operar, conducir y verificar unidades automotores y eléctricas que transportan personas, material, maquinaria y equipo.	7	CONTROLAR	F	HERRAMIENTAS, MAQ. Y EQUIPO					
	8	COORDINAR	H	INFORMES					
	11	DISTRIBUIR	K	NORMAS Y PROCEDIMIENTOS					
	13	EVALUAR	N	PROYECTOS					
	15	GESTIONAR	W	UNIDADES DE TRANSPORTE					
	16	INSPECCIONAR	X	USUARIOS					
	17	INVENTARIAR							
	18	MANTTO.							
	19	PRESERVAR							
	20	PROGRAMAR							
	23	REGISTRAR							
	24	REPORTAR							
	26	SUPERVISAR							
	27	TRANSPORTAR							
28	VERIFICAR								

GRUPO FUNCIONAL	CLAVE	FUNCIONES	CLAVE	ACTIVIDADES	CÓDIGO		NÚMERO DE		CLAVE
					FUN	ACT.	PERSONAS	TEMÁTICA	
OTROS Este rubro deberá utilizarse sólo en el caso de que el entrevistado considere que los anteriores no reflejan las funciones que realiza su personal, en cuyo caso tendrá que especificarse cual es la función.									

FECHA: _____

NOMBRE/FIRMA

ENTREVISTADO

ENTREVISTADOR

RESPONSABLE CAPACITACIÓN

PROGRAMA ANUAL DE CAPACITACIÓN 199_

ANEXO III

PROCAP-1

Hoja _____

DE _____

MODALIDAD DE CAPACITACIÓN: _____

Nº	Nombre del Módulo y Cursos	Area de Adscripción de los capacitandos	Nº de Participantes	Horario y Fecha	Sede	Agente Capacitador (Proveedor)	Costo Programado

METAS PROGRAMATICO-PRESUPUESTALES

ANEXO IV

MONTO DEL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO: \$

MONTO DEL PRESUPUESTO AUTORIZADO POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y

PRESUPUESTO 1997 EN LA PARTIDA 3302: \$

NOTIFICADO MEDIANTE OFICIO N°

DE FECHA

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	SUBTOTAL 1
PRESUPUESTO MENSUAL							
CANTIDAD DE CURSOS A OPERAR							
PARTICIPANTES							

	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	SUBTOTAL 2
PRESUPUESTO MENSUAL							
CANTIDAD DE CURSOS A OPERAR							
PARTICIPANTES							

	TOTAL
PRESUPUESTO ASIGNADO	\$
TOTAL DE CURSOS A OPERAR (SUBTOTAL 1 + SUBTOTAL 2)	
TOTAL DE PARTICIPANTES (SUBTOTAL 1 + SUBTOTAL 2)	

DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN 1995

ANEXO V

CURSOS IMPARTIDOS POR LA D.G.A.D.P. 1995

NOMBRE DEL CURSO	PERIODO	PERSONAL CAPACITADO
RELACIONES HUMANAS	13-17-MAR.	4
CONDICIONES DE TRABAJO	17-21-ABR.	1
LA CALIDAD TOTAL	22-26-MAY.	3
FINES POLÍTICAS Y CONCEPTOS BÁSICOS DE CAPACITACIÓN	5-9-JUNIO.	1
MECÁNICA GENERAL	3-7-JUL.	1
COMUNICACIÓN E INTEGRACIÓN GRUPAL	7-11-AGO.	1
TOTAL		11

DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN 1996

ANEXO VI

CURSOS COMPRENDIDOS EN EL PROGRAMA

NOMBRE DEL CURSO	INSTITUCIÓN QUE IMPARTE	PERIODO	PERSONAL CAPACITADO
COREL DRAW	ASIVEC	1, 8, 15 22-JUN	15
BASE DE DATOS ACCES	ASIVEC	28-SEP 5, 12, 19-OCT	15
MECÁNICA AUTOMOTRIZ	ASIVEC	8-22-OCT	15
LEGISLACIÓN AMBIENTAL	U.A.M.	4, 5, 18, 19, 25 26-OCT	20
WINDOWS 3.1	ASIVEC	4-15-NOV	15
FUEL INYECTION	ASIVEC	4-15-NOV	15
IMPACTO AMBIENTAL	U.A.M.	4-15-NOV	20
WORD 6.0	ASIVEC	18-29-NOV	15
TOTAL			130

ANEXO VII

CURSOS ORGANIZADOS POR OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS 1996.

NOMBRE DEL CURSO	INSTITUCIÓN QUE IMPARTE	PERIODO	PERSONAL CAPACITADO
IMPACTO AMBIENTAL	I.P.N.	15-30-ABR.	1
ORDENAMIENTO ECOLÓGICO E IMPACTO	U.N.A.M.	29-ABR. 24	1
INSTRUMENTACIÓN, MANTENIMIENTO Y CALIBRACIÓN DE ANALIZADORES AUTOMÁTICOS DE LA CALIDAD DEL AIRE	SOCIEDAD MEXICANA DE REINGENIERÍA SANITARIA AMBIENTAL, A.C.	17-20-JUN.	1
SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE CIUDADES	FUNDACIÓN ARTURO ROSENBLUETH, A.C.	25-26-JUL.	1
CONTAMINACIÓN DEL AIRE	U.N.A.M.	12-16-AGO.	1
BIORREMEDIACIÓN, AVANCES RECIENTES EN EL TRATAMIENTO BIOLÓGICO DE RESIDUOS PELIGROSOS "IN SITU"	COLEGIO DE INGENIEROS AMBIENTALES	15-16- AGO.	1
ACTUALIZACIÓN SOBRE REGULACIÓN DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIONES DE SERVICIOS	I.N.A.P.	23-SEP. 18-OCT.	1
EFFECTOS DE LOS CONTAMINATES ATMOSFÉRICOS SOBRE LA SALUD	U.N.A.M.	18-22-NOV.	1
TOTAL			8

ANEXO VIII

CURSOS IMPARTIDOS POR LA D.G.A.D.P. 1996

NOMBRE DEL CURSO	PERIODO	PERSONAL CAPACITADO
WORD 6.0 PARA WINDOWS 3.1	22-31-ENE	1
EXCEL 5.0	22-31-ENE	1
WINDOWS	22-31-ENE	1
ATENCIÓN AL CLIENTE E IMAGEN PERSONAL DE LA SECRETARIA	12-16- FEB.	1
TÉCNICAS DIDÁCTICAS A CAPACITADORES Y ASESORES DE ENSEÑANZA ABIERTA	19-23-FEB.	1
FORMACIÓN EN ARCHIVÍSTICA	4-MAYO 13-AG	1
LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	13-19-JUN	33
WINDOWS 3.1 AVANZADO	2-12-SEP	1
ADMINISTRACIÓN DE LA CALIDAD TOTAL	7-11-OCT.	1
TALLER DE REINGENIERÍA DE PROCESOS	14-18-OCT.	1
REINGENIERÍA DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO	11-22-NOV.	1
TOTAL		43

ANEXO IX

EVENTOS NACIONALES E INTERNACIONALES 1996

NOMBRE DEL EVENTO	SEDE	PERIODO	PERSONAL CAPACITADO
16ª CONFERENCIA ANUAL SOBRE INVENTARIO DE EMISIONES: CLAVES PARA PLANEACIÓN, PERMISOS, COMPLICACIÓN Y REPORTES.	NUEVA ORLEANS LOUISIANA, U.S.A.	4-6-SEP.	1
SEGUNDA CONFERENCIA Y EXPOSICIÓN DE NORTEAMÉRICA "CLEAN AIR 96"	ORLANDO FLORIDA, U.S.A.	19-22-NOV.	1
12ª CONFERENCIA ANUAL SOBRE AIRE LIMPIO Y RECURSOS MÓVILES		17-19-SEP.	1
MANEJO DE CALIDAD DEL AGUA	JAPÓN	3-SEP. 05-OCT.	1
TECNOLOGÍA PARA LA SEGURIDAD Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN AUTOMOTRIZ	JAPÓN	13-MAYO. 07-JULIO.	1
X CONGRESO NACIONAL DE INGENIERÍA SANITARIA Y AMBIENTAL	TOLUCA, EDO. DE MÉXICO	14-16-FEB.	1
EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	JAPÓN	28-MAYO. 26-JUNIO.	1
ESPECIALIZACIÓN INDIVIDUAL EN MEDIO AMBIENTE	MADRID, ESPAÑA MAPFRE	25-29-NOV.	1
TOTAL			8

ANEXO X

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN 1997

CURSOS COMPRENDIDOS EN EL PROGRAMA

NOMBRE DEL CURSO	INSTITUCIÓN QUE IMPARTE	PERIODO	PERSONAL CAPACITADO
ORTOGRAFÍA Y REDACCIÓN	INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL	2-13-JUN.	20
LEGISLACIÓN AMBIENTAL	INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL	16-27-JUN.	20
IMPACTO AMBIENTAL	INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL	30-JUNIO. 11-JULIO.	20
WINDOWS 95	ASIVEC	15-26-SEP.	15
LENGUAJE C	ASIVEC	22-27-SEP.	15
WORD AVANZADO	ASIVEC	6-17-OCT.	15
DISEÑO DE REDES	ASIVEC	6-17-OCT.	15
TOTAL			120

ANEXO XI

CURSOS ORGANIZADOS POR OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS 1997

NOMBRE DEL CURSO	INSTITUCIÓN QUE IMPARTE	PERIODO	PERSONAL CAPACITADO
CONDUCCIÓN DE JUNTAS Y REUNIONES	CTO. DE CAP.Y CONSULTORIA PARA LA PRODUCTIVIDAD EMPRESARIAL	19-30-MAY.	1
SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE RESTAURACIÓN DE SITIOS CONTAMINADOS	S.E.M.A.R.N.A.P. I.N.E.	26-29-MAY.	1
DIPLOMADO DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL	I.T.A.M.	27-MAY-97 30-ENE-98	1
SEMINARIO SOBRE COMPRAS DE GOBIERNO Y EL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA	CTO. DE PROF. DEL SER. PÚBLICO Y PRIVADO, A.C.	30-JUNIO. 04-JULIO.	1
DIPLOMADO EN IMPACTO AMBIENTAL	U.A.M.	12-SEP-97 28-MAR-98	1
TOTAL			8

ANEXO XII

CURSOS IMPARTIDOS POR LA D.G.A.D.P. 1997

NOMBRE DEL CURSO	PERIODO	PERSONAL CAPACITADO
PARADIGMAS DE ALTA EFECTIVIDAD EN GERENCIA PÚBLICA	10-14-FEB.	1
INTERACCIÓN DE EQUIPOS DE ALTO DESEMPEÑO	16-27-JUN.	1
BASE DE DATOS FOX-PRO, ACCESO A D'BASE PARA WINDOWS	30-JUNIO. 11-JULIO.	1
PROCESADOR DE TEXTOS	30-JUNIO. 11-JULIO.	1
PRINCIPIOS DE COMPUTACIÓN	28-JUL. 8-AGO.	1
PROCESADOR DE TEXTOS 3.11	28-JUL. 8-AGO.	1
PROCESADOR DE TEXTOS WINDOWS 95	11-22-AGO.	1
HOJA DE CALCULO	25-AGO. 5-SEP.	1
PRESTACIÓN Y DISEÑO	25-AGO. 5-SEP.	1
COMUNICACIÓN	06-17-OCT.	1
BASE DE DATOS	06-17-OCT.	1
ADMINISTRACIÓN DE REDES	20-31-OCT.	1
PROGRAMACIÓN Y DESARROLLO DE SISTEMAS	20-31-OCT.	1
TOTAL		13

ANEXO XIII

EVENTOS NACIONALES E INTERNACIONALES 1997

NOMBRE DEL EVENTO	SEDE	PERIODO	PERSONAL CAPACITADO
III JORNADAS TÉCNICAS PANAMERICANAS	ZACATECAS ZAC.	29-31-MAY.	2
SÉPTIMO FORO Y EXPO-AMBIENTAL PRO-ECO 97	MONTERREY N.L.	04-05-JUN.	1
FORO MUNDIAL ISO	GUADALAJARA JAL.	10-13-JUN.	2
III CONGRESO REGIONAL DE AIDIS PARA NORTEAMÉRICA Y EL CARIBE	SAN JUAN DE PUERTO RICO	8-12-JUN.	2
SEXTO CONGRESO INTERNACIONAL DE GEÓGRAFOS LATINOAMERICANOS	AREQUIPA PERÚ	19-26-JUL.	1
CURSOS SOBRE LA VIGILANCIA HIGIÉNICO EPIDEMIOLÓGICA DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA	HABANA CUBA	19-21-JUN.	2
CURSO TALLER SOBRE LA CALIDAD DEL AIRE	HABANA CUBA	17-21-JUN.	2
PRACTICAS DE MONITOREO DE FUENTES DE CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA	JAPÓN	1-SEP. 18-DIC.	1
ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL	JAPÓN	30-SEP.25-	1
REUNIÓN REGIONAL SOBRE CALIDAD DEL AIRE	MONTERREY N.L.	22-23-AGO.	1
TOTAL			15

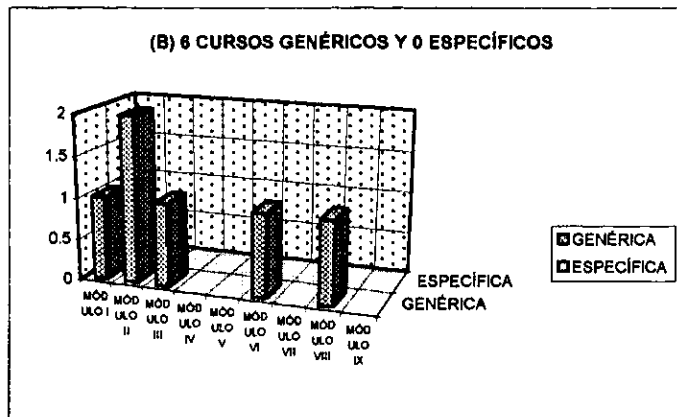
DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN
PROGRAMA DE CAPACITACIÓN 1995

ANEXO XIV

(A) CURSOS

	GENÉRICA	ESPECÍFICA
MÓDULO I	1	
MÓDULO II	2	
MÓDULO III	1	
MÓDULO IV		
MÓDULO V		
MÓDULO VI	1	
MÓDULO VII		
MÓDULO VIII	1	
MÓDULO IX		
TOTAL	6	0

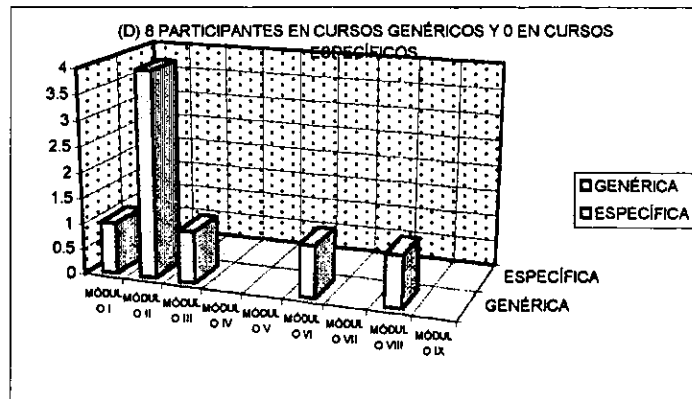
(B) 6 CURSOS GENÉRICOS Y 0 ESPECÍFICOS



(C) PARTICIPANTES

	GENÉRICA	ESPECÍFICA
MÓDULO I	1	
MÓDULO II	4	
MÓDULO III	1	
MÓDULO IV		
MÓDULO V		
MÓDULO VI	1	
MÓDULO VII		
MÓDULO VIII	1	
MÓDULO IX		
TOTAL	8	0

(D) 8 PARTICIPANTES EN CURSOS GENÉRICOS Y 0 EN CURSOS ESPECÍFICOS



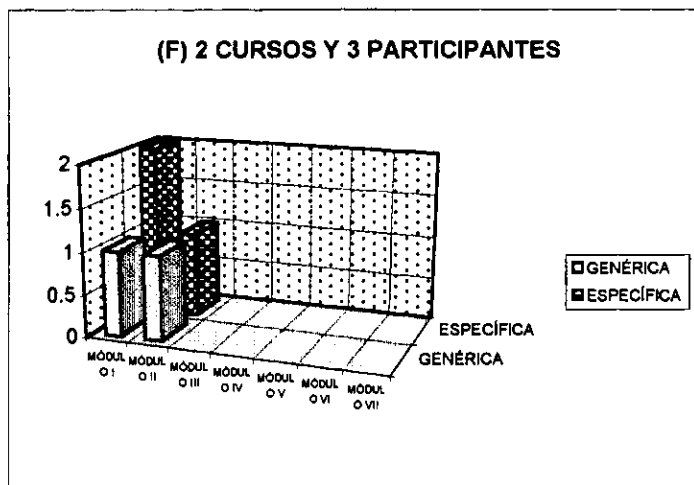
DIRECCION GENERAL DE PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN 1995

ANEXO XV

(E) DIRECCIÓN

	GENÉRICA	ESPECÍFICA
MÓDULO I	1	2
MÓDULO II	1	1
MÓDULO III		
MÓDULO IV		
MÓDULO V		
MÓDULO VI		
MÓDULO VII		
TOTAL	2	3

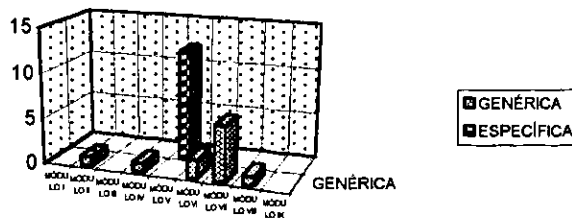


ANEXO XVI

(A) CURSOS

	GENÉRICA	ESPECÍFICA
MÓDULO I		
MÓDULO II	1	
MÓDULO III		
MÓDULO IV	1	
MÓDULO V		12
MÓDULO VI	2	
MÓDULO VII	6	
MÓDULO VIII	1	
MÓDULO IX		
TOTAL	11	12

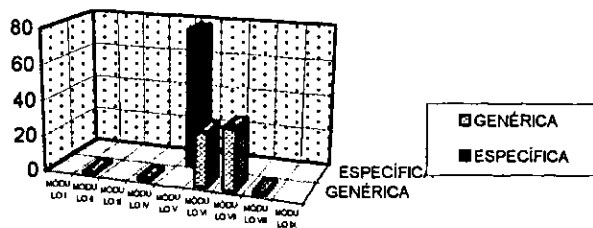
(B) 11 CURSOS GENÉRICOS Y 12 ESPECÍFICOS



(C) PARTICIPANTES

	GENÉRICA	ESPECÍFICA
MÓDULO I		
MÓDULO II	1	
MÓDULO III		
MÓDULO IV	1	
MÓDULO V		77
MÓDULO VI	30	
MÓDULO VII	34	
MÓDULO VIII	1	
MÓDULO IX		
TOTAL	67	77

(D) 67 PARTICIPANTES EN CURSOS GENÉRICOS Y 77 EN CURSOS ESPECÍFICOS



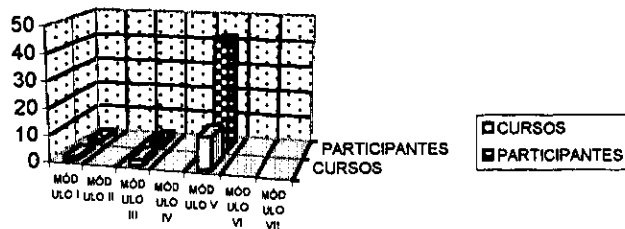
PROGRAMA DE CAPACITACIÓN 1996

ANEXO XVII

(E) DIRECCIÓN

	CURSOS	PARTICIPANTES
MÓDULO I	1	1
MÓDULO II		
MÓDULO III	2	2
MÓDULO IV		
MÓDULO V	12	42
MÓDULO VI		
MÓDULO VII		
TOTAL	15	45

(F) 15 CURSOS Y 45 PARTICIPANTES

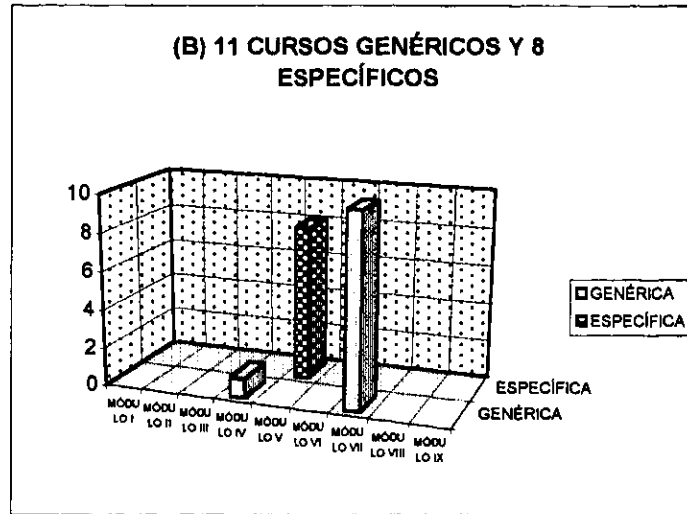


ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

ANEXO XVIII

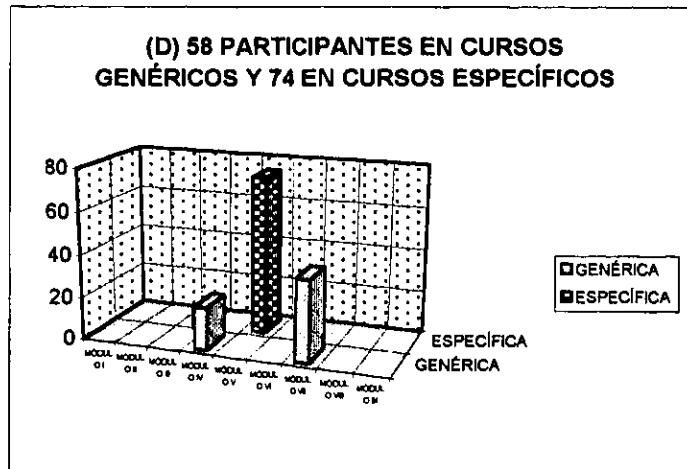
(A) CURSOS

	GENÉRICA	ESPECÍFICA
MÓDULO I		
MÓDULO II		
MÓDULO III		
MÓDULO IV	1	
MÓDULO V		8
MÓDULO VI		
MÓDULO VII	10	
MÓDULO VIII		
MÓDULO IX		
TOTAL	11	8



(C) PARTICIPANTES

	GENÉRICA	ESPECÍFICA
MÓDULO I		
MÓDULO II		
MÓDULO III		
MÓDULO IV	20	
MÓDULO V		74
MÓDULO VI		
MÓDULO VII	38	
MÓDULO VIII		
MÓDULO IX		
TOTAL	58	74

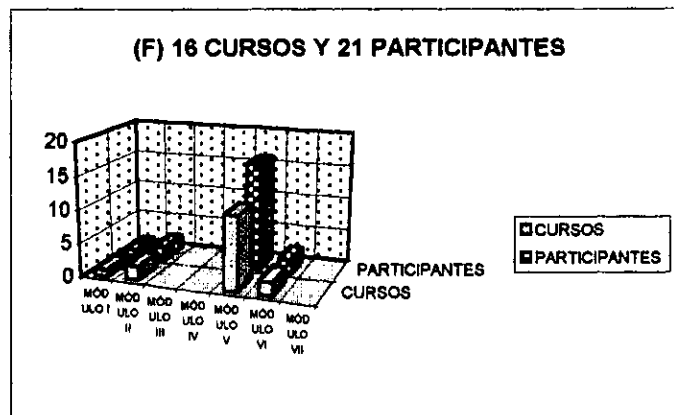


PROGRAMA ANUAL DE CAPACITACIÓN 1997

ANEXO XIX

(E) DIRECCIÓN

	CURSOS	PARTICIPANTES
MÓDULO I	1	1
MÓDULO II	2	2
MÓDULO III		
MÓDULO IV		
MÓDULO V	11	16
MÓDULO VI	2	2
MÓDULO VII		
TOTAL	16	21



BIBLIOGRAFÍA

- Arnaiz Amigo, Aurora. Instituciones Constitucionales Mexicanas. UNAM, México, 1981.
- Belsasso, Guido. "Capacitación y Productividad", en HAMATI. Organó Informativo del Comité Mixto de Capacitación. SAHOP, N° 4, Sept-Oct., México, 1982.
- Cortés Juárez, Alejandro y Shirasago Germán, Roberto. Química Práctica 3. Edición Especial para el Maestro. Fernández Editores, México, 1997.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sista, México 1997.
- Echerruri, Héctor - Faletto, Enzo et al. Diez Años Después de Estocolmo. CIFCA, Madrid, 1983.
- Enciclopedia Espasa - Calpe. Espasa - Calpe Editores, Madrid, 1989.
- Ettinger, K. Glosario Administrativo. Herrero, México, 1961.
- Fayol, Henri. Administración Industrial y General. Herrero Hnos., México, 1991.
- Fernández Santillán, José. Política y Administración Pública en México. INAP, México, 1980.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1977
- Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. INAP, México, 1980.
- Heller, Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Ishikawa, Kaoru. ¿Qué es el Control Total de Calidad?, Grupo Editorial NORMA, Santa Fe de Bogotá, 1991.

Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Porrúa, México, 1971.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. SEMARNAP, México 1997.

Manual de Capacitación. Capacitación Integral S.C. (CAPINTE), México, 1987.

Manual para el Reporte de Diagnostico de Necesidades de Capacitación. D.D.F., México, 1995.

Margadant S., Guillermo Floris. Derecho Romano. Esfinge, México, 1981.

Monografía Estatal D.F. Ancestrales Ahuehuetes y Juguetones Alebriges. SEP, México, 1995.

Muller, Max y Halder, Alois. Breve Diccionario de Filosofía. Herder, Barcelona, 1986.

Ortiz Monasterio, Fernando. Contaminación en la Ciudad de México. Milenio, México, 1991.

Parker R., A.C. El Siglo XX. Europa 1918 - 1945. Siglo XXI, México, 1993.

Programa del Medio Ambiente. SEMARNAP, México, 1995.

Programa de Trabajo. SEMARNAP, México, 1997.

Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995 - 2000. D.D.F. Gobierno del Estado de México, SEMARNAP, Secretaría de Salud, México, 1996.

Reyes Ponce, Agustín. Administración por Objetivos. Limusa - Wiley, México, 1972.

Rivero Serrano, Octavio y Ponciano Rodríguez, Guadalupe. La Situación Ambiental en México. UNAM, México, 1996.

Secco Ellauri, Oscar. La Antigüedad y la Edad Media. Kapelusz, Buenos Aires, 1965.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1983.

Servicio Civil de Carrera, Lecturas Selectas. DDF, México, 1984

Stein, Ekkehart. Derecho Político. Aguilar, Madrid, 1973.

Taylor, Frederick Wislow. Principios de la Administración Científica. Herrero Hnos., México, 1991.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Porrúa, México, 1980.

Uvalle Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. IAPEM, Toluca, 1994.