



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO. ESTUDIO DE CASO: EL PROGRAMA DE MODERNIZACION DE ADMINISTRACION PUBLICA EN LA SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA (1997 - 2000)**

299026

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

**P R E S E N T A :  
GONZALEZ JIMENEZ CARLOS**

**DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE.**

**MEXICO, D. F.**

**NOVIEMBRE DEL 2001**





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.

La presente tesis se la dedico a todas y cada una de las personas que se han cruzado en mi camino y en mi vida y me han alentado a seguir el sendero de la verdad y la honestidad, su amistad y su compañía para mi son mas que invaluable, por eso les dedico este trabajo y va por todos ustedes.

A ti Nancy Patricia Delgado Borrero por tu amistad y grandes momentos que vivimos juntos, te la dedico con todo mi amor, por todo lo que soñamos y sobre todo por la felicidad de haberte conocido, mil gracias y cuenta conmigo siempre. También es un tributo a tu belleza y grandeza como mujer. Gracias

A mis tíos, José Luis y Adriana, Manuel y Alejandra y los primos todos todos en especial Luis Adrián y Alonso, Alejandra y Manuel

A mis abuelitos Gloria y Alfonso y Esteban y Carlotita donde quiera que estén, por su amor incondicional muchas gracias

A mis hermanos Antonio y Cecilia, gracias por apoyarme y su amor también incondicional mil gracias.

A mis señores Padres, Antonio y Cecilia, por todo su apoyo, amor, comprensión, por haberme guiado siempre con honradez y humildad en la vida, por su sacrificio, por su lealtad, por sus regaños y consejos siempre sabros, les dedico este trabajo con todo mi corazón y decirles siempre muchas gracias y que los adoro

A mis hermanos y amigos: Victoria, Pepetoño, Rodrigo, Lalo, David, Erik, Pepini, Kori, Octavio, Omar, Gabriela, Janet, Mini, Raffles: Marco, Claudia, Erika Gisela, Cinthia, Alba, Tufi, Paulina y Toño, León, Saúl, Héctor, Violeta, Rocío, Luis Octavio, Mariana, Linda y todos muchas gracias.

A toda mi familia que saben cada uno quienes son pero son numerables, mil gracias por su amor y bellos momentos, los quiero a todos y gracias por siempre.

A todos los compañeros de la Escuela, Nancy, Edith, Fabiola, Marisol, Erika, Roger, Gabriel, Vicente, Mariana, Nancy Adriana, Ivonne, Alex giggio, Armando, Mosconi, Joel, Diego, Susan, Paty, Gaby y Mara, Maite, Cesar, Piña, Fernanda, Campa, Anmi Mendoza y todos los que saben los aprecio mucho gracias

A la **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M.**: por permitirme crear mi formación académica con un sentido humanista, y conocer como persona una nueva faceta en el ámbito político, cultural y social, por todo ello muchas gracias a mi alma mater

Al profesor **Miguel Angel Márquez Zárate**, por su amistad, su apoyo y la invaluable asesoría que de manera incondicional me ofreció para culminar mis estudios de licenciatura, sin su sabiduría en el ámbito académico este trabajo no hubiera sido posible, mil gracias.

A los Profesores: **Elena Jeannetti Dávila, Juan José Sánchez Rueda, Edgardo Villasana Rivero, y Carlos Ruiz Sánchez**, por su valioso tiempo dedicado a la revisión del documento, así como sus invaluable consejos para buscar la excelencia

A **Víctor Manuel González Muñoz**, asesor del Promap en la SEMARNAP, por facilitarme el material y su tiempo para la elaboración de la tesis, por todo tu apoyo gracias Víctor.

A **todos mis maestros** desde la infancia hasta la culminación de este proyecto académico, por su paciencia y su conocimiento que hacen que los individuos se formen en grandes hombres inteligentes y su sabiduría transmitida hace que los estudiantes lleguemos a ser hombres de verdad, muchas gracias a todos ellos donde quiera que estén.

INDICE	1
Introducción	3
Capitulo 1 <u>Sustento Teórico.</u>	8
1.1 Estado	8
1.2 Gobierno	16
1.3 Administración Pública	21
1.3.1 Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública	24
1.3.1.2 Desarrollo de la Administración Pública	26
1.3.2 Organización y Estructura de la Administración Pública	30
1.4 Modernización Administrativa	34
Capitulo 2 <u>El Programa de Modernización de la Administración Pública en México.</u>	40
2.1 Introducción	40
2.2 Antecedentes del PROMAP	43
2.3 Marco Jurídico del Promap	46
2.4 Breve Diagnostico de la Administración Pública Federal, parteaguas para la implementación del Promap	50
2.5 El Promap, Objetivos generales y Particuiare	54
2.6 Como se obtiene la estructura soporte para la implementación del Promap.	68
Capitulo 3 <u>Generalidades de la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)</u>	74
3.1 Antecedentes de la Semarnap	74
3.2 Importancia y Funcionalidad de la Secretaria	76
3.3 Misión y Objetivos como Secretaria Estratégica para contribuir al desarrollo económico de México.	79
3.4 Estrategias y Organización para implementar el Promap en la Secretaria del Medio Ambiente	82
3.5 Definición de los Estándares de Calidad en la SEMARNAP	88

## INTRODUCCIÓN

Históricamente, el Estado mexicano ha cumplido con sus funciones a través de un gobierno conformado por diversas secretarías que atienden las necesidades sociales de su momento. La misma evolución económica, política, industrial, etc. que ha observado la sociedad, lo llevan a cambiar su orientación.

Así, ha pasado de ser un Estado protagonista e interventor a uno promotor y regulador, en donde el aspecto social ocupa una importancia connotada. Una sociedad politizada, cambiante y demandante obliga a su gobierno a mantenerse siempre expectante de sus necesidades y le hace ver el compromiso insoslayable que tiene para modernizarse.

El gobierno mexicano a partir de 1821 con la emisión de un Reglamento de Gobierno que permitía a los ministros llevar a cabo las mejoras o modificaciones que consideraban convenientes, se inicia la etapa de reformas administrativas para llevar a cabo acciones dentro de la administración pública.<sup>1</sup>

Para 1917, la corriente modernizadora se dio en el sentido de sentar las bases jurídicas que darían sustento al quehacer administrativo. Se crearon nuevas dependencias de gobierno, se desarrollaron y determinaron responsabilidades, estructuras y funciones correspondientes dentro de las leyes y la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En 1966, surgió la necesidad de agrupar y otorgarle homogeneidad a los esfuerzos y trabajos de modernización, creando la Comisión de Administración Pública (CAP) dependiente de la entonces Secretaría de la Presidencia, que tuvo como trabajo principal realizar una evaluación entre los programas de gobierno y la propia administración pública; teniendo como resultados generales:

- Establecer mecanismos de modernización administrativa

---

<sup>1</sup> Quiroga Leos, Gustavo. *Organización y Métodos de la administración pública* p 13-33

Modificar las estructuras y procedimientos de acción administrativa y,  
□ Agrupar la organización administrativa por sectores de actividad.

Estos resultados, llevaron a la conclusión de que se debía establecer un ejercicio permanente de modernización en toda la Administración Pública Federal, éste se orientaría hacia una constante renovación de estructuras y funciones acompañada de una renovación en los marcos legales que dan legitimidad a la gestión administrativa del gobierno.

De 1976 a 1994 se dan una serie de reformas para entrar en un proceso de reordenación administrativa, se crea desde la Dirección General del Secretariado Técnico como nuevo componente en la toma de decisiones, respetando a los gabinetes especializados por sector. Asimismo se redefinen funciones y atribuciones en diferentes secretarías para reordenar los recursos y la responsabilidad del Estado ante la sociedad.<sup>2</sup>

En congruencia con lo anterior se formula el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que planteaba entre sus objetivos principales la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento al federalismo a través de una relación de corresponsabilidad de todas las entidades federativas.

surgen programas de participación social, como consecuencia de los cambios presentados en la sociedad en su interacción con el gobierno, empezando a cobrar relevancia las organizaciones no gubernamentales.

Por último se adoptan esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios realizados por las empresas públicas, formulándose un Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, el cual tuvo alcances limitados.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Mima del Carmen Pardo La Modernización Administrativa en México p 133  
<sup>3</sup> Arturo Ortiz Wadymar Política Económica de México p 132

A partir de 1994, México se ha mantenido activo e interactuante en los cambios exógenos que se han suscitado en el plano internacional, y como respuesta concreta ha formulado un planteamiento interno de modernización en su aparato gubernamental; es así como llegamos al Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

La modernización se concibe como un proceso necesario que restablezca el diálogo y la confianza entre la sociedad y el Estado, ante una sociedad que exige y demanda resultados, con una actitud del servidor público más ética y orientada a la vocación del servicio.

El propósito de esta tesis está orientado a acentuar la necesidad de cambiar los modelos y cultura de los recursos humanos en la Administración Pública Federal.

Hoy en día, se han gestado una serie de transformaciones decisivas que involucran a todo el contexto nacional e internacional, el cual se ve más integrado debido al alto desarrollo tecnológico logrado en los últimos años, así como por la globalización económica que pone en práctica nuevas pautas para el intercambio de información.

En este sentido, observar los cambios y movimientos que transforman a los países del mundo, nos llevan necesariamente a reflexionar y analizar las causas que les dan origen.

Así encontramos que los fenómenos sociales, económicos y políticos que vivimos se derivan, entre otras cosas, de las consecuencias que ocasionan, la globalización, la industrialización, el desarrollo tecnológico y científico y que nos llevan a la modernización.

En este sentido, conocer los componentes y características del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 aplicado a la



SEMARNAP, es compromiso ineludible de la sociedad y de los actores políticos para alcanzar la modernidad requerida y mejorar el funcionamiento de la Administración Pública Federal.

Esta modernización administrativa no puede ser considerada aisladamente de los factores políticos, sociales y económicos, sino que estos factores se encuentran intrínsecamente unidos como medios y fines en la consecución de los objetivos. Para que esta modernización administrativa pueda considerarse global en su perspectiva de solución, deberá de reunir y pugnar por tres requisitos fundamentales: eficiencia, eficacia y legitimidad.

Este proceso de modernización administrativa, determina el grado de conocimiento, implantación, desarrollo, control y evaluación de las acciones que lleva la SEMARNAP, y permite conocer si cumple con los objetivos que contiene el PND y el PROMAP; asimismo obliga al gobierno a reconsiderar sus propuestas originales y a realizar las correcciones necesarias; insta a los administradores públicos a sujetarse a un esquema de trabajo y a desarrollar sus habilidades y creatividad en materia de modernización administrativa finalmente, permite a la sociedad considerar la posibilidad de que los servicios a los que tiene derecho le sean proporcionados de una mejor manera.

Asimismo, esta tesis intenta proponer y hacer de las instituciones y organismos de la Administración Pública entidades con credibilidad social, clara y concreta de sus acciones; mediante, el desarrollo de sus recursos humanos.

El rescate de la credibilidad ciudadana es el reto de esta concepción de la modernización, esto requiere de creatividad e innovación para el diseño de estructuras y sistemas de administración flexibles, horizontales, con capacidad de comunicación e interlocución con la sociedad y con un gran esfuerzo de autocrítica.

El análisis de la razón de ser de las organizaciones nos dará los objetivos y la visión de futuro de la organización, pues a partir de aquí se construirá todo lo demás.

La razón de ser de las organizaciones es proporcionar beneficios a todos los interesados en ella y la estrategia para conseguir esos beneficios es *modernizarse y satisfacer las necesidades de la sociedad*.

Para lograr lo anterior se realizó el presente trabajo, mismo que se encuentra dividido en cuatro capítulos. El primero hace un análisis sucinto de los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública y Modernización Administrativa.

En el segundo se presenta un breve resumen de lo que ha sido el Programa de Modernización de la Administración Pública y pone especial énfasis en sus conceptos y puntos críticos detectados en la Administración Pública

El tercer capítulo considera los antecedentes inmediatos de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, y analiza lo que fueron las estrategias para implementar el PROMAP en el periodo 1997-2000. El cuarto capítulo presenta el análisis y el modelo del Promap aplicado en la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

Por último se presentan las alusiones personales de los resultados que generó la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en el periodo 1997-2000, de acuerdo a los lineamientos emitidos por el Programa de Modernización de la Administración Pública; y finalmente se considera la bibliografía consultada para la elaboración de este trabajo de investigación y los anexos que apoyan al mismo.

# CAPITULO I

## Sustento Teórico

### 1.1 EL Estado

Con el objeto de estudiar la importancia de la modernización administrativa, es importante analizar las bases técnicas conceptuales de Estado, Gobierno y Administración Pública.

En primer lugar, analizaremos las diferentes acepciones del Estado, hablaremos de su importancia y de la relación con las otras disciplinas como la Administración Pública, con el propósito de entender los cambios que se han suscitado y ha experimentado el Estado mismo, en la búsqueda de regular las condiciones e intereses de la sociedad.

La tesis presentada es una contribución a un problema real que demanda caminos alternativos de respuestas positivas, a fin de complementar el ideario y principios del Estado en la consecución de sus objetivos.

Hacer de la Ciencia política la Ciencia del Estado, aislándola del estudio de la sociedad, es sugerir que el poder en el Estado tiene otra naturaleza con relación a otros agrupamientos humanos.

Para ello, es preciso y la necesidad de entender la idea de Estado que equivale a la manera de ser o estar constituida políticamente una comunidad humana, abarcando el aspecto social y el factor poder.

Bajo este contexto, el Estado es un concepto constituido por diferentes elementos que la conforman, actualmente existe una polarización política que tiene sus repercusiones en el resto de la vida social, económica y cultural de un territorio determinado.

La importancia de definir al Estado para empezar una investigación que permita resolver y contribuir al desarrollo económico de una nación, radica en el problema que los planteamientos económicos y filosóficos a veces no cumplen satisfactoriamente con ciertas exigencias políticas, sociales y éticas, que considero imprescindibles para el progreso y la prosperidad humana. Tales como la libertad, justicia social el bienestar.

González Uribe, Estudioso de la Ciencia Política, apunta por la definición más simple en la que Estado es una sociedad humana establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo bajo un orden jurídico, y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana<sup>4</sup>

En este sentido, considerando al Estado como un ente constituido básicamente por tres elementos: territorio, población y gobierno, es necesario que exista una estrecha interrelación entre los tres componentes.

El Estado representa el órgano político-jurídico llamado a regir los destinos de la humanidad y su evolución, desde cualquier punto de vista de las escuelas que tratan de su estudio, ha ido pareja con el desarrollo social, político, cultural, educativo y económico de la comunidad cuya representación se le ha confiado<sup>5</sup>

El Estado, en su misión de satisfacer los servicios públicos de la comunidad, encara graves problemas en la prestación de los mismos, debido a la demanda y expansión de los aspectos que cubre como son: Salud, educación, agricultura, justicia, bienestar, defensa de soberanía, energía petroquímica, economía etc.

Ahora bien, conviene aclarar que la administración del Estado es atribuida a los órganos superiores que conforman los poderes públicos, en la medida de sus responsabilidades y atribuciones.

---

<sup>4</sup> González Uribe, Hector, Teoría Política. Ed. Porrúa. México 1972, p 162

<sup>5</sup> Amaro, Guzmán, Raymundo. Introducción a la Administración Pública, 1986. P 5

El Estudio del Estado, se debe entender a partir de la sociedad y el individuo, no como una masa inorgánica sino con forma autónoma y peculiar de la vida humana; el individuo existe como individuo porque existe paralelamente la comunidad, esta comunidad es el Estado; es aquella comunidad de hombres que funciona como voluntad y acción en su personalidad<sup>6</sup>

Bajo este contexto, según Lorenzo Voin Stein, El Estado no tiene un objeto para sí, el objeto de él son los individuos, que se encuentran sujetos a su voluntad, a la voluntad del Estado, cuando éste reposa los individuos se mueven por sí mismos en la relación que él llama "vida", esta vida dentro de la esfera personal es lo que realiza la existencia del Estado.<sup>7</sup>

En suma, El Estado moderno tiene como finalidad, la promoción del bien común y representa el ente jurídico y político que ejerce el mayor poder soberano entre la comunidad y las sociedades, para mediar los intereses que de éstas se pudieran poner en peligro la soberanía misma del Estado.

El reto en la Administración Pública es acometer el estudio y la reforma del Estado, con un nuevo enfoque, respetando las escuelas y pensamientos ya existentes, pero es preciso definir con suma exactitud el modelo para hacer frente a las ingentes tareas y responsabilidades que tienen por delante el mismo Estado, ante el rol estratégico y determinante del sector público en el proceso del desarrollo y la misma globalización.

El Estado es orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en ente público superior, soberano y coactivo; se integra u organiza con una población, elemento humano, o grupo social sedentario o permanente, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un

---

<sup>6</sup> Guerrero Omas, Feoza de la Administración Pública, Ed. Hala, P136  
Guerrero Omas, OP CTE, P136.

poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo <sup>8</sup>

A lo largo de la historia hemos escuchado la reforma del Estado como un imperativo para alcanzar un desarrollo estabilizador de los sectores, asimismo exige la participación activa y el compromiso de los sectores y niveles de organización gubernamental, así como de la población en general, a fin de que se comparta abiertamente la responsabilidad de su materialización, la materialización del Estado.

Por ello, la maquinaria estatal se define como un gran ente gubernamental, intangible incluyente que es influido por su medio ambiente, regido por un sistema legal y constitucional, especialmente por el derecho público, que tiene efectos importantes sobre las estructuras internas y externas sobre el funcionamiento de su misma maquinaria.

La estructura y operaciones de la maquinaria del Estado, afectan su relación con estas partes e indirectamente su medio ambiente más amplio, en lo social, en lo político y económico hasta en lo cultural; por la forma en la que se agrega y articulan intereses, así como a través de sus resultados reales, entendidos como los efectos de las políticas sobre la realidad social.

Frecuentemente, se da una competencia entre las partes de la maquinaria gubernamental, y entre ella o alguna de sus partes con otras del sistema político, en lo relativo a su papel y el desempeño de sus funciones.

Las capacidades del Estado y de la maquinaria gubernamental, se ven afectadas no solamente por la estructura y desempeño de esta última, sino también por el modo en el cual se distribuyen sus funciones.

---

Setra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, I.D. Portua, 1988, p.284

Bajo este esquema, en que el Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder.

Para poder determinar el verdadero sentido del Estado o de las formas políticas que le antecedieron debemos distinguir tres ordenes estrechamente vinculados:

1. El orden o sistema normativo o el mundo del deber ser que contiene en una norma la aspiración social.
2. El orden de la realidad existencial, es decir, las conductas, hechos o actos que realizan los hombres dentro del orden legal o al margen de la ley.
3. El orden axiológico de la justicia para juzgar a través de los juicios de valor.

Estas concepciones entran en juego para crear un instrumento supremo de vida social que es el poder soberano, este es el Estado y su poder supremo el cual puede transmitirse de diferentes maneras y de acuerdo a sus propios supuestos, es la soberanía. El proceso político se centra en torno a poseer esta soberanía y el proceso administrativo en torno a su empleo y aplicación ejecutiva.<sup>9</sup>

Ahora bien, para entender la importancia del Estado en la vida y desarrollo de una nación, es preciso indicar, como el Estado interviene en la vida económica, política y social para garantizar el bienestar y producción de un país determinado, en este caso la nación mexicana.

El Estado mantendrá la propiedad y el control de áreas estratégicas a que se refiere el Art. 28 de la constitución las cuales son:

Acuñaación de moneda, correos, telégrafos, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburo, petroquímica básica,

generación de energía nuclear, electricidad y todas las áreas requiriendo su participación para fomentar el desarrollo e inversiones necesarias.

Una vez, que el Estado haya logrado el objetivo de consolidar las nuevas inversiones, debe retirar su participación reorientando los recursos utilizando la promoción de nuevos proyectos, la participación del Estado en áreas estratégicas se fundamenta de acuerdo siempre al interés nacional y los siguientes criterios

- ❖ Áreas que por características del mercado exista el riesgo de propiciar prácticas monopólicas que lesionan el proceso productivo.
- ❖ La intervención del Estado se hará cuando no exista la capacidad o voluntad de intervenir de la esfera privada o social y que resulte indispensable para el logro de objetivos de política económica y desarrollo social.
- ❖ Actividades tendientes a apoyar el desarrollo económico
- ❖ Actividades productivas básicas para un cambio estructural
- ❖ Actividades de comercialización para alcanzar una mayor y mejor distribución de ingresos a los productos.<sup>10</sup>

Ahora bien, considerando que no hay actividad alguna que pase desapercibida por el Estado, a través de sus organizaciones políticas o como individuos particulares, las diferentes escuelas y pensamientos nos ayudan a comprender mejor la idea de Estado.

Toda organización de dominio como podemos definir al Estado, requiere de una administración que exija la capacidad de los individuos para poseer el poder público que de él emana, así como la capacidad para poseer los recursos físicos y materiales para el uso de la fuerza.

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art 28



Para Trotsky en Brest-Litovsk, Todo Estado se funda en la violencia, a partir de que dice, el Estado desaparecería si no hubiera nada más que formaciones sociales que ignoran el recurso de la violencia, por supuesto que la violencia no es ni el medio normal ni tampoco el único medio utilizado por el Estado, pero sí, su medio específico

Trotsky asevera, el que hace la política ambiciona el poder; el poder lo utiliza como medio para el logro de otros fines (ideales o egoístas) o el poder “por el poder”, para el goce de prestigio proporcionado por el poder, entonces el Estado es al igual que todas las agrupaciones políticas una relación de dominio de unos hombres sobre otros hombres, relación mantenida por la violencia legítima.

El Estado moderno, es una agrupación con éxito e Institucionalmente organiza la dominación, y ha conseguido monopolizar en un territorio determinado; la violencia física, legítima como medio de dominio, El Estado para este fin, ha concentrado todos los medios materiales de dominación en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes poseían esos medios por derecho propio.<sup>11</sup>

Para Max Weber, las primeras formaciones políticas que tienen que ver con la construcción del Estado, un señor llamado supremo organiza los medios materiales de la administración, lo hace mediante hombres que dependen personalmente de él.

También intenta pagar los gastos de su bolsillo con los ingresos de su patrimonio, y crear un ejército bajo su dependencia personal en tanto se aprovisione en su estructura.

---

<sup>11</sup> Max, Weber, Política y Ciencia, Ed. La Piqueta, Buenos aires, 1976 P18

En todas partes el desarrollo del Estado moderno inicia, cuando el monarca comienza la expropiación de los depositarios independientes y privados del poder administrativo que lo rodea: los propietarios por derecho propio de los medios de administración, del ejército, de los recursos financieros y de bienes de todos tipos políticamente utilizables.

Max Weber, al Estado lo define como la comunidad humana que en el ámbito de determinado territorio (aquí el territorio es elemento diferencial) requiere exitosamente como propio el monopolio de la violencia física en tanto el Estado lo consiente.

El Estado se presenta como la única fuente del derecho a la violencia y tres fundamentos para legitimar al jefe del estado.

La legitimidad de un dominio y del pasado ejercido por los patriarcas o por los antiguos príncipes, En segundo lugar, La legitimidad de la gracia (Carisma) personal y excepcional, la adhesión exclusivamente personal y la fe también personal en la aptitud que un individuo posee, para las intuiciones reveladoras, el coraje, u otros atributos adjudicados al caudillo.

En tercer lugar, la legitimidad fundada en la legalidad, en la fe, en la validez de normas legales y en la idoneidad objetiva basada en preceptos de origen racional, al saber, en la actitud, de obediencia a prescripciones de estatuto legal.<sup>12</sup>

Para Hegel, existen tres elementos sobre la filosofía del Estado, la primera es la familia la cual es el Estado en su inmediata forma; la sociedad la cual es el Estado creado por necesidad y la razón del discurso, es decir, la teoría económica liberal, en la cual la vida es privada y el Estado es sólo los acabados

---

<sup>12</sup> Max Weber, Política y Ciencia, Ed. La Piqueta. P.10

de la vida individual, y tercero el Estado mismo el cual es la organización misma de la vida política de las sociedades

Hegel considera estos tres elementos como el desarrollo mismo del Estado y considera, el principio del desarrollo del Estado y el final del proceso.

Él destaca, y considera más importante el todo sobre las partes mismas del Estado por ello tienen que estar subordinadas y el Estado es más y esta por encima de la vida diaria de los individuos.<sup>13</sup>

Cabe señalar, en la crítica que hace Marx a Hegel sobre la teoría del Estado, se cuestiona y define el “infeliz consenso” que tienen los estudiosos sobre hasta que punto se considera la vida privada y la vida civil en las sociedades, es decir, decidir que le concierne a lo particular y hasta que punto se convierte en general, la esfera de lo público y la esfera de lo privado.

## 1.2 Gobierno

En este contexto, el objeto de estudio y análisis del gobierno, nos definirá claramente otra parte de los elementos para comprender mejor un sistema político determinado.

Hablar de gobierno, nos referimos a un grupo concreto de personas que se ocupan de mantener intacto el orden social y que deben impedir que este sea destruido por agentes extraños interiores o exteriores, por lo que su importancia y estudio aquí lo señalaremos.

Bajo este esquema, y a fin de llevar a cabo este orden antes señalado, dicho grupo requiere autoridad o poder, reconocidos por el público como legítimo, lo

---

Marx: Critique of the Hegelian State, the Hegelian State P109

cual le da poderes definitivos para decidir lo que esta bien o lo que esta mal. Para ello se necesita el monopolio del poder.

Todos los gobiernos, tienen necesidad de recursos, que puedan facilitar las opciones, si desean hacerlo con eficacia, los gobiernos requieren conocimiento e información sobre la sociedad en general, sobre los limites de la tolerancia pública y sobre los costos del desarrollo con respecto a los cursos de acción alternativos.<sup>14</sup>

La tarea del gobierno, por así decir, consiste en calcular los costos en comparación con los resultados, tanto político como sociales y económicos, es por eso la importancia del gobierno y objeto de estudio en esta tesis.

Bajo este contexto, el gobierno es elemento que interactúa con otros por ej, el Estado mismo y la administración pública, asimismo el objeto del gobierno son los demás factores como los grupos sociales y los individuos que demandan bienes, servicios, infraestructura etc.

En una primera aproximación y de acuerdo al lenguaje político el gobierno se le puede definir como el conjunto de personas que ejercen el poder político, es decir, que determinan la orientación política de una cierta sociedad.

Asimismo, la acepción del Estado moderno sobre la definición de gobierno será el conjunto de órganos a los que institucionalmente le esta confiado el ejercicio del poder.

En este sentido, el gobierno es un elemento del Estado el cual explica la importancia de entender al gobierno que conjuntamente llevan a cabo la organización política de la sociedad, y que en su conjunto se le denomina régimen político.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Max Weber, Política y Ciencia, Ed. La Pléyade, Buenos Aires, 1966 p.18

<sup>15</sup> Norberto Bobbio, Diccionario de Política, relativo a gobierno p.742

En esta tesitura, el Estado en acción sería el gobierno, pero intrínsecamente sabemos que el Estado es sólo una adopción de las formas que la organización política le ha permitido.

El gobierno surge de la necesidad de organización entre las relaciones sociales junto con la combinación de los fenómenos de desigualdad para que estuvieran reguladas bajo un jefe que se le confiara las reglas para imponer reglas necesarias de producción.

Asimismo, como lo explica -Norberto Bobbio- también surge de la necesidad de proveer una defensa externa porque el mundo está dividido políticamente y existe el peligro inminente de atacar otras comunidades políticas.

Para efectos de esta tesis, el concepto de gobierno podría extenderse y ahogarse en palabras tratando de definir el gobierno, pero me gustaría aterrizar la idea con un concepto claro y conciso, sobre todo entendible que facilitara la comprensión de su importancia y la justificación para todo estudiante de la Administración Pública.

El gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general el gobierno se refiere a la función general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. En particular se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el jefe del Ejecutivo o a sus órganos auxiliares.<sup>16</sup>

Bajo este sentido, el gobierno se refiere al órgano estatal, de carácter colegiado que decide, impulsa y dirige una determinada política, esto es, un determinado proyecto de gestión y transformación de una sociedad determinada.

---

<sup>16</sup> Serra Rojas, André, Ciencia Política, ed. Porrúa, P. 577

El propio Duverger, señala que por gobierno puede entenderse el conjunto de órganos del Estado, o bien uno sólo de ellos, de modo que el sentido de gobierno proviene de la forma que el Estado quiera otorgarle

Duverger apunta, que el gobierno es el resultado de un proceso de decantación histórica que se produce con ritmos y características específicas de cada país, a lo largo de las etapas del Estado liberal.

Al hablar de gobierno, se toma como modelo la Gran Bretaña, puesto que allí el proceso adquirió rasgos que lo han elevado al rango de paradigma, a lo largo de dos siglos, la práctica política de la Gran Bretaña vio como por un lado se iba poniendo una aceptación de la lógica parlamentaria y por el otro una progresiva distribución de competencias a nivel ejecutivo.<sup>17</sup>

Ahora bien, las formas de gobierno pueden ser las estructuras que puedan adoptar, en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas que deben estar interrelacionadas entre sí

El gobierno como elemento del Estado esta obligado a adoptar una forma que este acorde a los principios y costumbres de la sociedad o de la voluntad de un jefe o tirano, lo que sí debe estar es sujeto a las leyes.

Todo sistema político se compone de un conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del mismo. Naturalmente las estructuras y procedimientos varían, teniendo como consecuencias sobre la toma de decisiones la adopción de una forma política.

La forma política, debe entenderse como el modo de organización de una comunidad determinada, resultando de la integración de varios factores que configuren un orden político.

---

<sup>17</sup> Aguilera de Prat, *Temas de Ciencia Política*, PPH, P118

La forma de gobierno, lo entendemos como el grado de representatividad del régimen, el formato representa tipos de sistemas con respecto a su representatividad, a saber 1) dictatoriales, 2) oligárquicos; 3) indirectamente representativos, y 4) directamente representativos.

Bajo este esquema, la forma de gobierno se refiere a la organización específica del poder constituido en y por el Estado, estando a su servicio.

La forma de gobierno, designa exclusivamente el modo de organización de los gobernantes puesto que el gobierno es parte del Estado, pero no es el Estado mismo.

Así, la forma de Estado designa cómo está distribuido el poder como elemento constitutivo, mientras que la forma de gobierno indica como esta organizado y distribuido en cuanto elemento constituido del Estado (Mortati, 1975-1976, Pizzoruso, 1984)<sup>18</sup>

En suma, las tres formas de gobierno clásicas del régimen liberal-democrático son, según el órgano competente para trazar la dirección de la política general: 1) el constitucional puro (monárquico o republicano), donde el jefe de Estado asume el máximo protagonismo, 2) el constitucional parlamentario (asimismo monárquico y republicano) donde el gobierno es responsable ante el parlamento, y el jefe de Estado asume, de ordinario, una función simbólica, arbitral y moderadora y 3) el constitucional directorial o convencional, (sólo admite la forma republicana) donde el gobierno actúa colegiadamente como jefe de Estado, dependiendo del parlamento.

La preocupación fundamental del gobierno es aquello que constituye una amenaza para la existencia de la unidad de la que forma parte. Con su monopolio práctico de los poderes coercitivos, el gobierno tiene la responsabilidad indivisible de proteger el sistema.

---

<sup>18</sup> Aguilera de Prat, op. Cit. p 123

El gobierno, maneja sus responsabilidades en términos de ciertas estructuras mínimas, si una de ellas falla, debe sufrir drásticas modificaciones, en su caso el sistema mismo también debe modificarse

Por lo tanto, las principales amenazas para el sistema son: primero, las amenazas a la capacidad del gobierno para trabajar en función de sus requisitos fundamentales, y segundo, las que derivan del desempeño inadecuado del gobierno dentro de los requisitos estructurales, como es una mala política, una acción inadecuada.

Los requisitos estructurales del gobierno son: 1) la estructura de toma de decisiones autoritaria; 2) la estructura de responsabilidad y asentamiento; 3) la estructura de coerción y castigo; 4) la estructura de determinación y asignación de recursos, y 5) la estructura de reclutamiento político y asignación de roles.<sup>19</sup>

En esa tesitura, en el gobierno, la capacidad general para actuar de quienes adoptan decisiones y el precio que el público paga por estas últimas están determinados por la capacidad de gobierno para definir, explotar y asignar recursos.

### **1.3 Administración Pública**

El concepto de la administración pública, en un sentido amplio es el proceso que está integrado por el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito y las acciones del gobierno.

Asimismo, los orígenes de la administración pública se remontan al inicio de la historia del hombre. Desde el momento en que se reúnen las personas para

---

<sup>19</sup> Apter, David, Estudio de la modernización, Buenos Aires, 1970 P 45



tomar las decisiones que afectan a otros, o que se organizan para alcanzar metas en común.

Como es de suponerse, el alcance de los asuntos de que se ocupaba en un principio, era limitado; pero al igual que la evolución del Estado, la administración Pública no puede ser estática, sino que debe transformar y mejorar permanentemente.

La Administración Pública es el brazo ejecutor de las acciones del gobierno, legalmente constituida con el conjunto de conocimientos científicos que ayudan a estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país, con el objeto de formular hipótesis para probarlas en la realidad y así estar en condiciones de predecir su comportamiento en los social, económico político y cultural.

Desde el punto de vista académico, es una disciplina científica, cuyo contenido didáctico es la estructura orgánica y la actividad gubernamental, con un enfoque eminentemente práctico para superar la eficacia de las funciones administrativas del gobierno y emprender una acción sistemática contra el burocratismo.

Dwiah Waldo dice que la Administración Pública es: "la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines de gobierno. Es el arte y la ciencia de la dirección aplicada de los asuntos del Estado"<sup>20</sup>

Para entender la Administración Pública, es preciso citar a Juan Carlos Bonnin, que entiende a la administración pública como una ciencia y su estudio supone un objeto de su actividad: el administrado; a quien se le observa de manera particular, desde el ángulo de la acción que la sociedad tiene en él.

---

<sup>20</sup> Waldo Dwiah, Estudio de la Administración Pública I.C.U. 1975, México, PP38

A la ciencia de la administración no le interesa al individuo como tal, sino al hombre social y al preocuparse como individuo en sí, esto ocurre solo cuando la administración interviene en asuntos privados.

“ Es el hombre en relación absoluta con otros hombres, y cooperando por relaciones al interés común y al mantenimiento de la sociedad”<sup>21</sup>

El Estado, se vincula a la sociedad a través de la administración pública que funge como brazo mediador del Estado, en dos niveles: el político y económico.

En lo político, la administración pública ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad, es decir, individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad. En lo económico, crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca con su carácter privado, egoísta y lucrativo.<sup>22</sup>

Bajo este esquema, Ricardo Uvalle, apunta a que es sabido, que la sociedad no se caracteriza por el orden, la armonía y la convivencia pacífica creados por ella misma, así el Estado por medio de la administración pública concreta el ejercicio de esas funciones generales al aplicar de manera particular las normas jurídicas y políticas creadas en el parlamento o Congreso determinado.<sup>23</sup>

Para tal efecto, Uvalle, define a la Administración Pública como un ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad.<sup>24</sup>

---

<sup>1</sup> Bouannin, Principes de l'administration publique, vol I, PXXX

Uvalle Ricardo, El gobierno en acción, I C U , 1984, P106

Op Cit P 108

ibidem P 108

Por eso, la Administración Pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene a los embates de la lucha de las clases, tanto en el consenso como en la represión. Así la universalidad del Estado es concretada por la administración pública, porque a diferencia del parlamento que vive de la discusión de las leyes, la administración pública se caracteriza por la ejecución inmediata de las leyes.<sup>25</sup>

La administración pública como poder organizado del Estado, al estar inserta en los conflictos de la sociedad, es el instrumento de la clase dominante. Es centro de decisiones y acciones con las que el Estado subordina a la sociedad, tanto en los marcos del orden y la seguridad, como en los de la violencia y la represión

### **1.3.1 Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública**

Lo que conocemos como Administración Pública, es resultado de un largo proceso de desarrollo; hubieron algunos imperios en la historia que pueden tomarse como precedentes, pero es hasta el siglo XIX que la Administración constituye una característica común en todas las sociedades modernas.

Debido a la relación existente entre Estado y Administración Pública, la historia de la administración pública es parte del Estado. Dos factores que intervinieron en la aparición de una determinada administración estatal fueron:

En primer lugar, la centralización de la dominación en el seno de un territorio y con ella la aparición de mayores estados territoriales y, en Segundo lugar: la necesidad de la realización común de tareas permanentes y relevantes.

El Estado moderno se alzo sobre la base del sistema fiscal. Al final de la época feudal los monarcas, ayudados por el ejército, exigieron el pago de tributos financieros regulares. Esta posibilidad, se basó en la primera aparición de la

---

<sup>25</sup> Ibidem, P 109

burguesía urbana, dedicada a la práctica del comercio y de la industria y el desarrollo de la economía monetaria.

Bajo este contexto, la administración pública estatal surgió como instrumento de denominación del poder central que establecía la monarquía absoluta, asimismo la existencia de la burguesía urbana cumplió también una función política para la centralización

Las condiciones para la imposición central están especialmente dadas, cuando en una sociedad existen diversos grupos, relativamente iguales en fuerza, pero con intereses encontrados, y que paralelamente puede estar en peligro el poder central.

La última fase para el establecimiento del Estado moderno y de la administración pública estatal se caracteriza por la socialización de la estructura de la denominación. Para los gobernantes, buscando su propio interés, llega a ser necesario la compatibilidad, es decir, sus propios objetivos con las expectativas de grandes grupos sociales.

Bajo este argumento, se crean instituciones que cumplan la función de mediación y, la desprivatización de los asuntos públicos, es decir, se separa el poder de la persona que lo ostenten un momento determinado y el monarca se convierte en dominador personal en jefe del Estado.

Más tarde los cameralistas en Francia para 1789, desarrollaron una labor parecida, cuando un grupo de profesores y administradores, también llamados técnicos de la administración, crearon la primera escuela de desarrollo moderno de la administración en toda Europa para propiciar la construcción jurídica del Estado.

Este singular acontecimiento político, además de fomentar el establecimiento de un orden constitucional donde quedaron constituidos los derechos fundamentales

de los ciudadanos franceses, también delimitó las funciones y atribuciones de los servidores públicos con los derechos de los particulares en sus relaciones con la administración pública.

Asimismo, no es posible comprender la formación de la moderna ciencia de la administración sin estudiar a grandes reformadores administrativos del Estado como Anne Roberto Jacobo Turgot y Juan Carlos Bonnin.

Bajo esta tesitura, para 1808, habían escrito e inmortalizado que el orden social es similar al orden físico, porque todo esta en armonía necesaria, tanto el universo como en la sociedad

La sociedad tiene como finalidad asociar a los hombres, el interés público representa esta asociación. De la institución de la sociedad brota el gobierno y del gobierno nace la administración.

El que los hombres vivan en sociedad y se hayan dado un gobierno, habla de la existencia del Estado, que dice -Bonnin- que no es otra cosa que la organización política del pueblo, por tanto, la administración no puede ser considerada como una institución distinta del Estado.<sup>26</sup>

### **1.3.1.2 Desarrollo de la Administración Pública**

Para entender mejor la Administración Pública, es preciso acotar al origen del liberalismo, en donde la constitución social y económica de la edad media estaba determinada, por una parte, por la nobleza terrateniente y el campesinado sometido a aquella como esclavo, y por otra parte los artesanos urbanos reunidos en gremios.

A partir del siglo XIII, con el incremento del comercio, el capitalismo financiero y comercial, exigían mayores unidades legales y económicas.

<sup>26</sup> Cuervo Omar, La teoría de la administración pública, ed. Hedy Identificación de la AP P 20

En el siglo XVI, se inicia la economía capitalista, que somete a su dependencia las formas de producción primitivas, tanto urbanas como campesinas, esta evolución nos conlleva a la industrialización, que desplaza los centros económicos cada vez más hacia los centros urbanos.

En suma, el absolutismo concentró las dispersas funciones de competencia estatal. Las relaciones entre el poder y los súbditos se convierten de personales en materiales, es decir, se separan las esferas del Estado y la Sociedad.

El portador social, del desarrollo económico es la burguesía concentrada en las ciudades. Dicha clase tenía que forzar el sistema absolutista por diversas razones:

- ❖ A pesar de que había logrado obtener todos los cargos importantes, quedaba excluida del gobierno, del estado y de la iglesia, y
- ❖ Desde el punto de vista político, la limitada igualdad formal de derechos del absolutismo.

Bajo este contexto, seguimos con que la expresión intelectual de la clase burguesa es la Ilustración. Al principio de la tradición, la ilustración contrapuso el principio de la razón. El iusnaturalismo racional, el cual concedía ciertos derechos naturales a toda persona como tal, también fue contrapuesto

El objeto del Estado, ya no era la gracia divina, sino el bienestar terrenal de los ciudadanos. Los legitimistas y fisiócratas creían que podía mantenerse el absolutismo si estuviera limitado por la razón y se atuviera a las leyes.

Sin embargo, Locke y Montesquieu formularon el principio de la separación de los poderes, y Rosseau proclama el principio de la soberanía de los pueblos, con lo cual estalla la lucha abierta contra la monarquía.

De esta forma, en los tres siglos que median entre el Renacimiento y la Revolución Francesa se prepara la laicización y terrenalización, el individualismo universal y el liberalismo, las premisas de la democracia igualitaria y de la economía capitalista, por consiguiente la administración pública.

El primer objetivo concreto de la burguesía, consistía en hacerse con el poder legislativo, con el fin de que esta división de poderes debilitase los atributos del soberano.

El parlamento, constituye la institución central del Estado liberal. El parlamento no estaba proyectado para tener carácter de poder, debía representar únicamente la razón.

El diputado parlamentario no era representante de un determinado grupo, sino del pueblo entero.

Los diputados parlamentarios procedían todos de las capas sociales poseedoras e intelectuales, pero en siglo XIX los desherederos irrumpían exigiendo el derecho del voto y a veces consiguiéndolo tras dura lucha. A partir de entonces, en el seno de la sociedad se enfrentaban intereses opuestos.

Ya no podía decirse que el bienestar común, fuese concebido igual por todos. La doctrina liberal se vio obligada a modificarse profundamente.

El dominio de la opinión pública y la imposición de la razón en lo político, se consideraban idénticos. Se cambió a un parlamentarismo moderno donde las sesiones fueron públicas. Con ello quedó garantizada la relación entre diputados y electores, y la soberanía del pueblo. De esta forma, la opinión pública se convirtió en principio organizativo del Estado de derecho liberal.

La justicia y la administración tenían que ser calculables de antemano, si se quería que el sistema económico funcionara sin traba alguna. Esto significaba, en primer

lugar, que la desigualdad del derecho estamental, que posibilitaba la libre competencia, tenía que desaparecer.

En segundo lugar, que el poder público tenía que ser obligado a cumplir con ciertas leyes. Una norma general igual para todos, y establecida con anterioridad.

Bajo este contexto, la meta final era una República, en la cual el poder ejecutivo, la administración y la justicia sólo fueran órganos ejecutivos de la voluntad emanada de los representantes del pueblo. El Estado tenía que limitarse a regular las relaciones formales entre los individuos, sin intervenir en la esfera privada.

Una de las máximas armas de la burguesía fue la reclamación de la libertad intelectual. Esto es, la libertad de fe, de conciencia, de pensamiento, de enseñanza y de investigación. El liberalismo exige la separación entre Estado e Iglesia.

La burguesía, había efectuado la lucha contra el feudalismo en nombre de la humanidad; había combatido los privilegios de la nobleza y había proclamado la libertad y la igualdad naturales a todas las personas. A pesar de ello cuando la burguesía se hizo a cargo del poder o de parte de él, en modo alguno se llevó completamente a la práctica la igualdad de derechos.

Se pensaba que sólo el propietario puede tener algún interés en mantener el orden burgués, y sólo el intelectual puede adquirir una visión profunda de lo que puede ser de provecho para todos. Con ayuda de esta justificación se consiguió negar el derecho al voto tanto a los obreros como a las mujeres.



### 1.3.2 Organización y Estructura de la Administración Pública.

Para el estudio de esta investigación, considerar a la organización en un sentido más amplio es fundamental. Es decir, con un enfoque de sistemas abierto y dinámico. Un sistema es un conjunto de elementos que se interactúan entre sí para el logro de un fin común; y si este es abierto, implica que la interacción no solamente es interna, sino también con el medio ambiente que lo rodea, así de esta manera actúa la administración pública.

Es muy importante para la organización su medio ambiente, ya que de él obtiene sus recursos y a él van a dar sus productos. La organización obtiene entradas que transforma para dar lugar a las salidas (productos). Las entradas consisten esencialmente de cuatro recursos: humanos, físicos, financieros e informáticos.

Quizá, el más importante recurso de la organización sea su gente; esto porque a través de su trabajo, los otros recursos son obtenidos, generados y utilizados.

Los recursos provienen de diversas fuentes como son familia, inmigración, escuelas, bancos, mercados, proveedores, la sociedad misma

La transformación es el proceso por el cual la organización añade valor a las entradas; involucra la producción de servicios, la manera en estructurar la organización, las políticas y procedimientos, reglamentos y métodos.

El resultado final del proceso de transformación, son las salidas de la organización. Este proceso es continuo y se cierra mediante la retroalimentación que lo mantiene al día de lo que ocurre en el medio ambiente para poder, en caso necesario, hacer los cambios que se requieran.

La Administración Pública está constituida como una organización cuya finalidad debe ser procurar el desarrollo integral y sustentable de la nación.

Bajo este sentido, la administración pública esta organizada y alimentada por tres factores fundamentales con los que interactúa, el factor económico, político y social.

La política, es un conjunto de actitudes y maneras, necesario para acceder o tener acceso a la vida pública del país. La Administración puede considerarse como un poder del Estado con características propias y naturales, la política se halla íntimamente relacionado, por lo que dependiendo del ámbito político se da pie al desarrollo y organización de la Administración Pública.

Es decir, de acuerdo a la coyuntura política de un país determinado a lo largo de su historia es como la Administración Pública se ha ido implementando, evolucionando y estructurando Con el fin de juntos, contribuir al desarrollo económico y social de las comunidades existentes.

En lo social, como uno de los objetos de la Administración Pública, la sociedad misma, la atención de los asuntos entre dos o más individuos, es de suma importancia porque en la administración pública esta depositada la soberanía y confianza del pueblo para llevar a cabo sus acciones

Bajo este contexto, la contribución de la sociedad a la organización de la administración pública, no es del todo satisfactoria por una simple razón, la desigualdad en la distribución del ingreso, el contraste económico existente, y las diferencias culturales hacen impedir el equilibrio y la correcta utilización de mecanismos para disminuir esa desigualdad.

En este mismo sentido, las instituciones superiores de la administración pública que conforman el Poder Ejecutivo, son la presidencia de la República, cuyo titular ejerce la mayor autoridad administrativa de la Nación, las Secretarías de Estado y organismos de asesoría técnica ubicados en los tres niveles de gobierno.

La figura jurídico-administrativa reconocida por la doctrina para coordinar las funciones de estos órganos y sus relaciones interinstitucionales, es la centralización administrativa.

Asimismo, existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos que agrupa se colocan unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en él más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría.

Los órganos que configuran la administración central están representados por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y sus dependencias, los órganos superiores de los poderes públicos que, aún independientes del poder ejecutivo, mantienen sistemas uniformes de contabilidad gubernamental, control presupuestario, financieros, sujetos a las disposiciones jurídicas de la administración centralizada.

La Administración Pública descentralizada está constituida por las instituciones autónomas y descentralizadas del Estado y las empresas públicas.

Para ello, se refiere a organismos descentralizados los que están dotados de una personalidad jurídica, con patrimonio propio, autonomía administrativa y libre determinación, creados para realizar un cometido estatal y sujetos a las limitaciones impuestas por la constitución.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Para ello, formularán respecto a los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del presidente.

La administración pública como elemento activo del Estado, y debido a la creciente complejidad de los asuntos que dirige, se ha visto en la necesidad de planear y reestructurar sus planes, organismos, proyectos etc englobadas en las reformas administrativas, consistentes en cambiar el sistema tradicional de improvisación y baja efectividad, por otro fundamento en el previo estudio de los problemas políticos, económicos y sociales como base a las decisiones políticas, con el fin de resolverlos.

En suma, el Estado, ha evolucionado rápidamente en los sistemas administrativos en las últimas décadas, como consecuencia de los cambios políticos y sociales, es decir, cambió de la necesidad de procurar los elementos inherentes a su concepción a un promotor inminente del desarrollo nacional.

La administración pública, se estructura y amolda junto con el aparato estatal para prever los acontecimientos e influir sobre estos, además de crear constantemente mecanismos de análisis y medición para estudiar los fenómenos que inciden en la economía y disminuir el impacto social y mejorar la redistribución del ingreso.

Bajo este esquema, la responsabilidad del Estado es tal, que no puede soslayar la evolución y cambio en la estructura de la administración pública, es decir, no pueden formularse planes y proyectos de acción sin considerar los factores que definen y fomentan la identidad de una nación para lograr el desarrollo.

En esta tesitura, para que el Estado funcione, la administración pública debe reestructurarse y debe estar acompañado de programas de reforma administrativa de las estructuras, sistemas y procedimientos.

Ciertamente, la administración pública es parte de la estructura social que se quiere modificar, la administración pública es uno de los elementos sociales que impulsa el desarrollo o en su caso lo frena y detiene, por su papel fundamental y preponderante la modificación de la administración hacia mejoras del proceso y

desarrollo administrativo, deben ser realizadas en forma constante, consciente, coherente y equilibrada.

#### **1.4“Modernización Administrativa”**

Hoy en día, los problemas de modernización han llamado poderosamente la atención y vuelve a ser centro de atención dentro de las esferas de la administración pública.

Bajo este contexto, la modernización administrativa también ha jugado un papel importante en las diferentes reformas administrativas para la consecución de fines específicos dentro de un Estado o bien como medida para la implementación de acciones con visperas de mejora en la sociedad.

Por ello, y como una preocupación que he mostrado, hacia el interés que la modernidad ha manifestado en la administración pública como vía para modificar sus procesos y conducir sus acciones, el estudio de la modernización es objeto de esta tesis.

En México, la Modernización Administrativa es un concepto que ha tenido diferentes connotaciones e interpretaciones, por lo tanto, los programas y medidas tomadas han sido orientadas en diversas acciones para responder y cumplir las exigencias ante la sociedad.

En ese sentido, La modernización ha sido una respuesta del Estado para enfrentar y sobrellevar los obstáculos que enfrenta para gobernar en armonía con todos los subsistemas (sociales, económicos, políticos, medio ambiente etc.), y a lo largo del sistema político mexicano, la modernización ha sido orientada a los ajustes o simplificaciones de los procedimientos administrativos, establecimiento de

manuales de organización y métodos, la descentralización, el control presupuestal, la forma y reorientación misma del Estado

La modernización de la Administración Pública, refiere a enfrentar una crisis de eficiencia por lo que el logro de ésta, es el objetivo principal de la modernización, es decir, incrementar los servicios y productos y minimizar los insumos requeridos.

Bajo este contexto, la eficacia también puede ser requisito indispensable para alcanzar la modernización y por lo tanto lo convierte en su objetivo central, partiendo así que la Administración Pública es un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar objetivos y metas propuestos en sus propios programas y proyectos.

Ahora bien, El proceso de modernización se obstaculiza por un aparato organizativo, que actúa en la mayoría de los casos por intereses propios o negociaciones entre las esferas de poder.

En suma, la modernización se concibe como un proceso necesario que restablezca el diálogo y la confianza entre la sociedad y el Estado, ante una sociedad que exige y demanda resultados, con una actitud del servidor público más ética y orientada a la vocación del servicio.

El rescate de la credibilidad ciudadana es el reto de esta concepción de la modernización, esto requiere de creatividad e innovación para el diseño de estructuras y sistemas de administración flexibles, horizontales, con capacidad de comunicación e interlocución con la sociedad y con un gran esfuerzo de autocrítica.

Sin embargo, el sólo buscar el apoyo político de los grupos sociales, puede parcializar el problema y caer en acciones populistas o asistenciales y no necesariamente recuperar la confianza social.

Se trata de contribuir a la construcción de una institución más ágil y más legítima, sintonizada con las expectativas sociales, es decir conciliar la eficiencia técnica con la legitimidad política. La modernización implica la capacidad de conciliar las lógicas contrapuestas de la política, la técnica y la comunitaria.

El desarrollo, en esencia, siempre está centrado en la gente. Numerosos proyectos, tiene a la gente como foco de atención. Pero el papel de los factores relacionados con la gente es crucial aún en aquellos proyectos de infraestructura en los cuales la dimensión humana no resulta tan evidente.

Un proyecto de desarrollo industrial que no dedica atención a la motivación de la fuerza laboral o al desarrollo de una comunidad viable para los trabajadores y sus familias tiene poca probabilidad de avanzar sin tropiezos.

En efecto, la gente empieza a surgir como el punto focal de los esfuerzos actuales tendiente a promover el desarrollo. El consenso creciente entre las personas dedicadas a reflexionar acerca del desarrollo reside en aceptar que "la gente es- y debe ser- el punto de partida, para la modernización y la consecución de modelos y planes de modernización."<sup>27</sup>

Orientar la modernización con base en uno de estos enfoques, es dar respuesta parcial y limitada a la problemática que presenta actualmente la Administración Pública. Hoy la modernización tiene que ver con un replanteamiento de la acción de gobierno y un rediseño estructural en los métodos y sistemas de tomas de decisiones de los altos funcionarios públicos, más acorde y congruente con las transformaciones democráticas, económicas y políticas impuestas por esta nueva era del desarrollo y modernización impuestas por la globalización.

En este contexto, la modernización gubernamental, tiene que ser vista con el enfoque integral relacionado con cambios profundos en todos los ámbitos: en los perfiles de los servidores públicos, en la organización, en los sistemas de decisión,

<sup>27</sup> Shikshirig, Bernardo, compilador, Warren e Baum, Investing in Development, New York, 1985 P 173

en las formas de gestión, en los sistemas de medición, y evaluación del desempeño en una cultura de servicio orientada a la satisfacción de los usuarios de la administración pública.

La modernización, tiene que estar enfocada a los espacios del desarrollo y principalmente, en un cambio profundo en las formas de legitimar al Estado

La modernización, para Gilberto Jiménez- sigue siendo una carta marcada en las sociedades ya que su acepción liberal sigue teniendo poco transfundo político, y que la modernización sólo puede ser inducida por los grupos tradicionales de dominación desde afuera y desde el centro.

Por consiguiente, apunta- que no se puede ser moderno sino dejando de ser tradicional, no se puede mirar al futuro sino dejando de mirar el pasado, y no se puede ser universal sino dejando de ser particular y diferente.

Para Omar Guerrero, la modernización se convierte en una concepción que entiende el cambio, en términos de evolución, pero sustentado en nuevas bases hipotéticas bien distintas que explican que el cambio es consustancial a la sociedad, debe ser capaz de enfrentarse a problemas esenciales, para los cuales no tiene ni puede tener soluciones prefijadas. Esto significa que una sociedad se mantiene debidamente organizada y en orden hasta el momento que es incapaz de resolver sus conflictos, las tensiones y los problemas que se plantean al margen del mismo.<sup>28</sup>

En la esfera económica, la modernización esta caracterizada por la diferenciación de las actividades económicas y los papeles ocupacionales. unidades de producción orientadas al mercado y ampliación de las mismas.

En lo social, por el desarrollo de la urbanización y como consecuencia del desenvolvimiento de actividades y organizaciones de diversas índoles.

---

Guerrero Omar, El Estado en la era de la Modernización, Ed. PVA, 1992, P.20



En lo cultural, por la transformación en la educación de una cultura de elite en un sistema de movilidad dirigida a ampliar los cambios educativos y ocupacionales y,

En lo político, en formar una estructura política altamente diferenciada con instituciones y papeles específicos, un cuerpo político centralizado, y metas y orientaciones políticas concretas.<sup>29</sup>

La instrumentación de la modernización administrativa, se basa en dos pilares fundamentales, la planeación y la evaluación, las cuales operadas de manera eficiente, permiten que una organización o institución lleven a cabo una gestión estrategia orientada a resultados.

Una planeación efectiva, dinámica y flexible, requiere como uno de sus soportes principales, definir, qué se debe hacer, cómo se debe hacer, para qué se debe hacer y quienes lo deben de hacer, es decir, ubicar las atribuciones, funciones y misión de una institución u organización.

Para ello, se debe tener claridad de hacia donde se quiere llegar o qué se quiere alcanzar, para lo cual se requiere de la definición de una visión, objetivos, metas, programas y proyectos que le impriman una dirección. Coherencia y racionalidad a la organización o institución.

El otro eje indispensable para la modernización administrativa, lo constituye la evaluación, es decir, la definición y aplicación de instrumentos alineados a la planeación, que permitan medir y evaluar los resultados alcanzados en términos de impacto, eficiencia, eficacia y calidad.

La definición de objetivos claros, metas cuantificables e indicadores de desempeño y su medición constante permiten a una organización orientar su quehacer, con base a los resultados obtenidos, a la mejora continua.

---

<sup>29</sup> Ibidem, P23

Bajo este contexto, teniendo como base a la planeación y evaluación como un soporte para implementar la modernización administrativa, es indispensable contar con una estructura soporte y la capacitación adecuada del personal.

El contar con una estructura orgánica esbelta, flexible, más horizontal y diseñada con base en procesos de trabajo contribuye a eficientar la operación y a proporcionar, de manera más ágil y oportuna a los usuarios de los servicios y productos que genera cada institución u organismo, ya que se acortan tramos de control en la toma de decisiones, no hay duplicidad de funciones y cada área esta estructurada de acuerdo a su misión, objetivos estratégicos y a procesos reales de trabajo.

La capacitación se constituye como piedra angular en el proceso de la modernización, ya que apoya cada una de las etapas de implantación e instrumentación, con conceptos, metodología e instrumentos, lo que contribuye a que los servidores públicos transformen su pensar y actuar hacia una cultura de calidad.

Es decir, la capacitación se torna indispensable para lograr una participación más informada, habilitada, consciente y comprometida de los servidores públicos de todos los niveles en el proceso de modernización.

Bajo este contexto, la conjugación adecuada de los cuatro elementos referidos repercutirá en que la sociedad reciba servicios y/o productos de calidad y resultados concretos y afines con sus expectativas, lo que es una verificación categórica de la existencia de procesos ágiles y transparentes y de una cultura de mejora continua en el sector público. En suma, la legitimación del quehacer del aparato público.

## CAPITULO II.

### 2.1. Programa de Modernización de la Administración Pública en México (PROMAP)

#### Introducción

La evolución económica, política y social demanda una mejor organización gubernamental capaz de atender la diversidad de problemas que ésta genera. Para cumplir con esta responsabilidad, el gobierno debe contar un marco jurídico y estructural eficiente, que le permita legitimar y asegurar su quehacer.

Lo anterior lleva a la Administración Pública, como ejecutor de las políticas de gobierno, a modernizarse constantemente y, a mejorar con base en las demandas que el momento social y político le requieran, ya que su actuación es un factor determinante para el desarrollo.

Las estructuras administrativas en ocasiones crecen o se reducen para solucionar problemas inmediatos, generalmente, se omite el análisis de los procesos, programas o servicios que se ofrecen y por tanto no se presenta una solución integral que evite efectos negativos en el futuro de las organizaciones.

Por lo anterior, encontramos una doble responsabilidad: primera, el gobierno tiene que enfrentar a una sociedad demandante, exigente al cual debe servir adecuadamente y, segunda, los servidores públicos deben desarrollar su creatividad y profesionalismo para satisfacer a esta y alcanzar mayor índice de impacto. Es ante este reto que la A.P. debe modernizarse para cumplir política, social, económica y tecnológicamente con el país.

En lo político, por la dificultad que encuentra al administrar diferentes sectores con intereses distintos, con el fin de ganar escaños y espacios dentro de la estructura gubernamental.

En lo económico, porque las condiciones de estabilidad macroeconómicas no son las adecuadas, por los niveles de inflación, porque las finanzas públicas presentan déficit, por la constante y permanente reducción de la inversión productiva, porque no existe un sistema de regulación económica que premie e incentive a la inversión y desaliente la evasión tributaria; y porque los niveles de desempleo y subempleo se incrementan periódicamente.

En lo social, porque las necesidades de la población se han incrementado y diversificado debido a las condiciones de crecimiento urbano, desempleo, miseria, inseguridad etc. que atraviesa el país

En lo tecnológico, porque los procesos de telecomunicación e informática se actualiza cada día y, el sector público no ha dedicado todo el recurso ni el esfuerzo necesario para mantenerse a la vanguardia y aprovechar estas invaluable herramientas modernizadoras.

El concepto de modernidad ha estado implícito en todas las sociedades de todos los tiempos, desde que se gesta la historia, ha sido determinada por la dinámica misma de las relaciones sociales que ha establecido la cultura del hombre.

Max Weber, interpreta el proceso histórico de modernización como un proceso progresivo de racionalización, al definirlo como el resultado social de una combinación peculiar de procesos de racionalización de carácter formal-instrumental, la racionalidad definida por la acción calculada.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Norbert Elchuetz, (comp) *Elusiones a la Democracia y América Latina* p. 6

México se encuentra inmerso en un proceso de transformación económica, social y política de acuerdo con las perspectivas y tendencias mundiales. En lo interno, los cambios nacionales han empezado a generar nuevas conductas de organización, participación y solución de problemas. .

La problemática se centra en 4 puntos fundamentales considerados puntos críticos diagnosticados en la actual Administración Pública y son:

1. Una limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental.
2. Centralismo
3. Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno y
4. Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores Públicos.

Los valores de las dependencias publicas deben dirigirse hacia nuevas palabras: cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, creatividad, flexibilidad<sup>31</sup>.

En este contexto, el gobierno ha demostrado siempre por su tamaño, por su gente y por su complejidad que es ineficiente realizador, el nuevo gobierno debe aprender a administrar con nuevos principios y sobrellevarse por resultados.

Entender el problema sugiere la necesidad de hacer una revisión del enfoque de la administración privada aplicada a la administración pública la propuesta para reinventar el gobierno poseen una fuerza para la acción envidiable, con ideas que, en general, no se pueden soslayar.

---

<sup>31</sup> Bazzelav, Michael " Total Quality Management in Government - A Practical Co Guide for the World, p 12

En primer lugar habría que reducir el simplismo que pone en juicio la actuación de la burocracia. Es necesario separar, lo que el gobierno debe de hacer de lo que hace bien. Lo que los críticos llaman desperdicio, fraude y abuso son, muchas veces, programas bien administrados, pero regidos por valores distintos a los de la iniciativa privada.<sup>32</sup>

Por lo anterior, podemos aseverar que los cambios constantes que ha experimentado la sociedad en los últimos años, requieren que la administración pública se ligue a este proceso de permanente modernización, obligándola a convertirse en “la educación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias”<sup>33</sup>

## **2.2 Antecedentes del Promap**

El Estado ha pasado de ser un protagonista e interventor, a uno promotor y regulador como lo señala Ricardo Uvalle, en donde el aspecto social ocupa una importancia connotada... una sociedad politizada, cambiante y demandante, obliga a su gobierno a mantenerse siempre expectante de sus necesidades y le hace ver el compromiso insoslayable que tiene para modernizarse.<sup>34</sup>

El desarrollo histórico de la Administración Pública, se ha llevado a cabo en forma paralela al desarrollo y evolución del Estado. Los entornos mundiales y nacionales, han obligado a la función administrativa del gobierno a acrecentar su capacidad de respuesta y a redefinir, por lo tanto las formas de su intervención en los sistemas económicos, político y social

---

<sup>32</sup> Dilallo, G. Garvey y D. Keltz, Improve Government Performance: An Owners Manual, Washington, The Brookings Institution - P12

<sup>33</sup> Pardo María del Carmen. La modernización administrativa en México. P19

<sup>34</sup> Uvalle Ricardo. Los nuevos decretos de la vida estatal. P 79

La Administración Pública siempre ha evolucionado y consecuentemente a obligado a modificar, adicionar o simplificar su estructura y sus procesos de acción, así como adecuar su marco jurídico para satisfacer los requerimientos de la sociedad.

A través de la historia, los antecedentes relativos a la evolución de la administración pública, denotan empeño y perseverancia para encontrar formas y mecanismos encaminados a incrementar su eficacia y eficiencia; No obstante, es preciso estar conscientes del reto que significa ofrecer servicios públicos de calidad a la sociedad, y combatir a la corrupción y la impunidad en todos los niveles de gobierno.

El gobierno tuvo la necesidad de homogeneidad a los esfuerzos realizados; pretendiendo integrar en un solo esfuerzo todos los trabajos que se efectuaron de manera aislada, dirigiéndolos a la consecución de un solo objetivo: la revisión y modernización de su estructura administrativa.

Considerando que este ejercicio debería realizarse en toda la A.P.F y que no era conveniente que lo dirigiera una sola dependencia, se determinó la creación de las Unidades de Organización y Métodos (UOM) en cada una de las dependencias. Estas, se encargarían de apoyar y asesorar técnicamente al proceso modernizador en cada dependencia y entidad gubernamental, con base en la aplicación de las técnicas administrativas más modernas.

Una de las principales acciones que llevaron a cabo las UOM, fue la elaboración de los manuales de organización y procedimientos de las dependencias públicas, relacionadas con la planeación económica y social, a efecto de diferenciar claramente las funciones, responsabilidades y delegaciones de autoridad con el fin de evitar duplicidades en las mismas.

En materia del manejo de recursos humanos, materiales y financieros, se propuso la unificación de ciertos criterios para el uso racional y

aprovechamiento de los mismos. Con respecto a los humanos, se definieron los objetivos del servicio civil de carrera y se impulsó la capacitación y adiestramiento de los funcionarios públicos.

Con relación a los recursos materiales, se unificaron los criterios para el manejo de adquisiciones, almacenes, inventarios y conservación y, mantenimiento de bienes muebles e inmuebles. En lo financiero, se dieron los primeros pasos a manejar el presupuesto gubernamental con base en una programación, aprovechando la técnica del presupuesto por programas.

Es importante recalcar que el periodo de 1971 a 1976, significa una etapa de bonanza para la Administración Pública, ya que en este periodo se sientan las bases técnicas, jurídicas e institucionales, para operar un enorme proceso modernizador de la gestión pública

Estos programas se han orientado a la integración sectorial, al establecimiento de una planeación democrática, a la operación y control presupuestal por medio del presupuesto por programas, a la consolidación de un sistema para operar el servicio civil de carrera.

En la actualidad, la modernización administrativa sigue siendo un elemento de especial interés para la modernización nacional, prueba de ello es que para los periodos 1995-2000 Y 2001 los presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox manejan la modernización dentro de sus respectivos planes de desarrollo, como una de las prioridades nacionales para alcanzar el desarrollo democrático del país.

El Plan Nacional de Desarrollo establece desde sus primeras líneas, la necesidad de dar un impulso decidido a la Reforma de Gobierno y a la Modernización de la Administración Pública, a fin de instrumentar proyectos y programas redefinidos, así como otorgar servicios o productos que resuelvan necesidades explícitas e implícitas de la ciudadanía.



Bajo este contexto, el antecedente más cercano al promap es el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que tiene como propósito fundamental la reforma de gobierno y modernización de la administración pública.

Propone un sentido de cambio en la administración, mediante propósitos fundamentales que deben integrarse de inmediato en las acciones que de ella emana

A efecto, una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de los ciudadanos; un uso eficiente de los recursos públicos; el cumplimiento puntual de programas precisos y rendición de cuentas; simplificar trámites para ahorrar tiempo y gastos, con esto eliminar la discriminación y la corrupción y fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública.

### **2.3 Marco Jurídico de la Modernización en la Administración Pública Mexicana.**

El 7 marzo de 1994 se firma el convenio para el mejoramiento de la productividad y la calidad de la Administración Pública Federal entre el Gobierno Federal y la Federación de Sindicatos para Trabajadores del Estado (FSTSE), teniendo como propósito fundamental propiciar el desarrollo de una nueva cultura laboral de los servidores públicos, para elevar la productividad y mejorar la calidad en la Administración Pública Federal y derivado de ello, mejorar el nivel de vida de los trabajadores al servicio del Estado.<sup>35</sup>

❖ El 15 de junio de 1995, se aprueba el proyecto que normará la elaboración de los convenios de productividad y calidad que celebran las dependencias de

<sup>35</sup> Marco Normativo Sobre Productividad y Calidad en el Sector Público Unidad de Modernización y Desarrollo Administrativo, Septiembre 1995, SICODAM

la Administración Pública y se llamará (Comité Consultivo de la Administración Pública Federal, SHCP), el cual convino en definir las funciones o áreas específicas en dónde se desarrollen los programas de modernización y calidad; Establecer acciones específicas orientadas al mejoramiento, y establecer compromisos para la creación de Comités, en cada Unidad Administrativa de su estructura organizacional.

❖ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Reforma de gobierno y Modernización de la Administración Pública. Programa de Modernización de la Administración Pública.(PROMAP)

Dentro del marco jurídico, convinieron el Gobierno Federal y los organismos de la administración pública, definir metas y objetivos para dar pie a los métodos y estrategias de modernización encaminados a un solo fin, elevar la productividad y la calidad de la administración pública.

El convenio entre el Gobierno Federal y la Federación de Sindicatos para Trabajadores del Estado (FETSE) firmado el 7 de marzo de 1994, acuerda los siguiente puntos:<sup>36</sup>

1. Modernizar los esquemas y procedimientos de operación. Manteniendo como objetivos el analizar procedimientos hasta ese momento actuales y promover su simplificación y el uso racional de recursos.
2. Superación y desarrollo de la función administrativa. Especial énfasis en la formación de mandos medios y superiores sobre productividad y calidad., así como fortalecer los sistemas de planeación enfocados a la creatividad, la productividad y la calidad.
3. Atención prioritaria a la administración y desarrollo de los recursos humanos. Mediante los sistemas de reconocimientos e incentivos, capacitación permanente, modernización del trabajo y mejoramiento de las condiciones en donde se realiza el trabajo.

---

<sup>36</sup> Ibidem p 3

4. Investigación y desarrollo para mejorar la tecnología de los procesos de trabajo. En este sentido, proponer alternativas para la modernización de los sistemas, instrumentos y equipos utilizados y
5. Fortalecimiento de las relaciones laborales. Fomentar y ampliar la comunicación entre autoridades, sindicatos y trabajadores, para propiciar una relación cotidiana positiva y alentar la participación de los trabajadores en los procesos de cambio y modernización de las instituciones <sup>37</sup>

Bajo este contexto, para el 17 de noviembre de 1994, es decir, 8 meses después de suscribirse los acuerdos antes señalados, se muestra otra clara señal de voluntad entre el gobierno y el sindicato, para promover la modernización de la administración pública, conscientes que es tema prioritario y de suma importancia dentro de las acciones de gobierno.

En suma, los compromisos convenidos para tal efecto fueron los siguientes:

- ❖ Promover la celebración de acuerdos específicos en cada dependencia de acuerdo a su naturaleza y funciones específicas.
- ❖ Dichos acuerdo deberán contener fórmulas en las que se establezca la metodología, sistemas e indicadores específicos para medir la productividad y la calidad y así llevar a cabo una evaluación sistemática.
- ❖ Constituir una Comisión Nacional Mixta de Productividad y Calidad, 30 días después a la firma del convenio, que funcionará de conformidad al reglamento interior que sus integrantes convengan suscribir.
- ❖ Constituir Comisiones Mixtas Especiales en cada dependencia, así como difundir el convenio para que las organizaciones sindicales y los servidores públicos en general conozcan las finalidades y alcances del mismo.

El 15 de junio de 1995, se publica la norma para la elaboración de los convenios de productividad y calidad que celebren las dependencias de la

Administración Pública (Comité Consultivo de la Administración Pública Federal SHCP)

Bajo este contexto, se definen las funciones o áreas específicas en dónde se desarrollan los programas de productividad y calidad.

Se establece el compromiso para la creación de Comités en cada Unidad Administrativa de su estructura organizacional y convocar la participación para definir:

#### OBJETIVOS DE PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD POR UNIDAD ADMINISTRATIVA

- A) La simplificación, optimización e innovación de los procedimientos administrativos y de recursos humanos, materiales y financieros que corresponden a sus áreas de trabajo
- B) La aplicación de tecnologías innovadoras y equipos nuevos
- C) Requerimientos de capacitación
- D) Formación de instructores y capacitadores internos
- E) Sistemas e indicadores específicos para medir la productividad y la calidad.
- F) Movilidad del personal con base en experiencia laboral, curriculum académico y capacitación.
- G) Sistemas de reconocimiento e incentivos a la mejoría del desempeño y a los niveles de productividad.
- H) Sistemas de planeación y reorganización del trabajo y, en su caso, la redefinición de funciones o acciones de los programas de trabajo.
- I) Instaurar medios de información permanente sobre las acciones emprendidas en materia de productividad y calidad, los objetivos y funciones institucionales.
- J) Instaurar medios que promuevan e incentiven la participación del personal en el cumplimiento de las funciones y objetivos de la dependencia.

En suma, establecer el compromiso para requerir de manera inmediata a las unidades administrativas de su estructura organizacional, la formulación de sus propuestas específicas para incrementar la productividad y la calidad y, elaborar programas concretos que contengan todas los incisos anteriores.

#### **2.4 Diagnóstico General de la Administración Pública, parteaguas para la implementación del PROMAP.**

El Programa de Modernización Administrativa encuentra su sustento en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Documento en dónde se establezcan los lineamientos y objetivos generales a alcanzar, promoviendo una administración pública accesible, moderna y eficiente.

Las propuestas del paradigma postburocrático y de reinventar el gobierno nacen de la constatación de que los casos de éxito en el sector público se deben a personas emprendedoras y sabias que desarrollan técnicas de gestión privada para el sector público (competencia y orientación hacia el mercado básicamente) vía investigaciones desarrolladas según esta filosofía.<sup>38</sup>

Bajo este contexto, la identificación de las limitaciones y deficiencias administrativas actuales, así como las causas que la generan, es condición indispensable para avanzar en la modernización del aparato público.

Reconociendo lo anterior los principales obstáculos que enfrenta la función pública son las siguientes:

---

<sup>38</sup> Overman, S.J. & KJ Boyd (1994) " Best Practice Research and Postbureaucratic Reform". Journal of Public Administration Research and Theory, VOL. 4, 1

I.- Limitada Capacidad de Respuesta a Demandas Crecientes del Ciudadano, es decir, la relación gobierno-sociedad y que se expresa a partir de funciones genéricas.

Es un hecho que la interacción que se genera entre la población y el gobierno por las funciones que este último desarrolla, es de naturaleza diversa y configura, por lo mismo, situaciones y problemas diferentes entre sí.

Las deficiencias en este rubro, se distingue la compleja integración de atribuciones en las dependencias y la concentración de las actividades económicas en alguna de las entidades que ha propiciado en las primeras, es decir, lentitud en sus procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad.

Sin embargo existe un acaparamiento del mercado de diversos bienes o servicios pocos eficientes, en detrimento de los consumidores, además de la falta de verdaderos mecanismos que a favor de los particulares propicie respuestas y atención eficaz e inmediata a demandas o quejas de los ciudadanos.

## II.- Centralismo.

Persiste una fuerte concentración de actividades y un centralismo muy acentuado en la forma de tomar decisiones, de la federación respecto a los gobiernos estatales y municipales.

Si bien, hoy en día existen avances considerables con el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, para la planeación e implementación del Promap se daban factores adversarios que urgían en la idea de buscar mecanismos alternativos de solución.

Aún así, persisten la concentración de un gran número de decisiones operativas que se han tomado sin una amplia consulta popular, sin un adecuado análisis

del costo-beneficio de las iniciativas, ni tampoco una correcta coordinación entre las dependencias y entidades federales que instrumentan los programas, con los órganos estatales que participan en los mismos.

Es preciso definir y apuntar, que el cúmulo de normatividad administrativa que en adición al marco-jurídico que rige la actuación de la administración pública federal, es emitida todavía por las dependencias globalizadoras para regular aspectos específicos u operativos respecto a la administración de recursos federales; y no responde a los requerimientos de las dependencias y entidades para atender con eficacia, efectividad u oportunidad los fines propios de la naturaleza social y económica de sus actividades.

En suma, las dependencias coordinadoras de sector ejercen sobre sus órganos desconcentrados y sus entidades coordinadoras un extremado centralismo en lo que a decisiones respecta. Estas condiciones limitan la autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa de las entidades y los órganos desconcentrados.

III.- Deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.

En este mismo sentido, tradicionalmente, la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública se han evaluado con base en los niveles de gasto autorizados, así como en función de su respectiva asignación a programas y rubros presupuestarios.

Por lo general, se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destina. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir.

#### IV- Carencia de una Administración adecuada para la Dignificación y Profesionalización de los Servidores Públicos.<sup>39</sup>

En el desarrollo administrativo del sector público, el objetivo central para la transformación son los recursos humanos. En éstos reside el mayor potencial para promover el cambio y el sentido del mismo, sin embargo, la dignidad del servidor público se ha visto deteriorada, entre otros factores, por la falta de mecanismos efectivos de reconocimiento e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, lealtad esfuerzo y creatividad.

En este contexto, aún cuando existen experiencias y avances importantes en esquemas de servicio civil en algunos sectores de la administración pública, estos son insuficientes para incidir en una mejora amplia de los resultados de la gestión gubernamental.<sup>40</sup>

Por otra parte, con el tiempo se han creado diferencias entre los trabajadores afiliados a organizaciones sindicales y los que no lo están, las cuales impiden el desarrollo del conjunto. A los primeros prácticamente se les garantiza la permanencia laboral, pero al mismo tiempo ven frecuentemente restringido su ascenso en la escala organizativa y salarial.

En contraste, a los segundos, que componen básicamente los grupos de mando de las instituciones, si bien gozan de mejores niveles de ingreso, carecen de esquemas de desarrollo y crecimiento en el empleo y de una indemnización al perderlo, lo cual incide negativamente en su actuación.

Bajo este esquema, un factor adverso adicional, lo constituye el hecho de que la capacitación no es sistemática, ni se programa por procesos o unidades integrales, y tampoco es acumulativa y personal, por lo que es frecuente

---

<sup>39</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000)

<sup>40</sup> Ibidem P13



organizar cursos y aplicarlos sin relación directa, con la función determinada que se realiza, o se desaprovecha en tanto que no existe un método de evaluación subsecuente de los conocimientos y habilidades que se requieren en el desempeño de los puestos específicos.

En suma, a pesar de existir un código de conducta implícito en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el orden preventivo, el sistema actual presenta deficiencias, que no han erradicado las conductas irregulares o la corrupción.

### **2.5 El PROMAP, objetivos generales y particulares.**

La Administración Pública desempeña un papel esencial en el cambio estructural que el Gobierno Federal se propuso en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que plantea cómo mejorar la cobertura, calidad y efectividad de los Servidores Públicos específicamente en términos del costo social que supone la deficiencia de su funcionamiento, así como definir los campos en que se deben promover los incentivos a la actividad de los particulares y fortalecer su capacidad de adaptación a las necesidades que se les plantean en el entorno nacional y las transformaciones que se gestan en el ámbito internacional.

El PROMAP señala los puntos críticos y presenta los planteamientos propositivos para orientar el sentido y las directrices principales del cambio después de hacer un diagnóstico general de la situación real en la que se encontraba la Administración Pública, en concordancia con los resultados de todos los sectores de la sociedad participantes en el Foro de Consulta Popular sobre modernización y desarrollo de la APF; el promap se inscribe en el PND 1995-2000 y se sustenta en los Arts. 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Ibidem p19

Asimismo cabe destacar, que la estrategia económica del Gobierno Federal para este periodo(1995-2000) plantea un crecimiento con base a un programa de gasto adecuado a las perspectivas del país y con objetivos muy precisos para fomentar el ahorro interno y alcanzar mayor productividad y beneficios sociales y a un entorno de austeridad y disciplina en el uso de los recursos presupuestarios.

Bajo este contexto, a fin de crear una administración pública accesible, moderna y eficiente como imperativo y demanda de la sociedad y las entidades socio-económico-administrativas, y como exigencia del proceso democrático que vivía y vive el país, se crea el PROMAP que persigue en sus líneas y principios objetivos generales para el desarrollo y modernización de la administración pública:

- A) Transformar a la Administración Pública Federal en una organización, eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad
- B) Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.<sup>42</sup>

En esta tesitura, y dentro de estos 2 objetivos generales, se ha considerado que las dependencias y entidades deberán definir, instrumentar y evaluar acciones de modernización acordes a sus atribuciones, funciones, programas proyectos y servicios, con apego a los objetivos.

Estas acciones se han agrupado en los siguientes 4 subprogramas:

1. Participación y atención Ciudadana
2. Descentralización y/o Desconcentración administrativa

<sup>42</sup> Inducción al Programa de Modernización Pública Federal, 1995-2000 Poder Ejecutivo Federal P.5

3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública.
4. Dignificación, Profesionalización y ética del servidor público.

Bajo este esquema, el Programa de modernización de la administración pública ha definido un conjunto de acciones que faciliten su desarrollo e implementación para todas las entidades que conforman un total de 17 lineamientos que no son exhaustivos y deben tener la flexibilidad necesaria para adecuarse a las características y condiciones de cada dependencia o entidad.

Se proponen 4 criterios para cada acción que permitan calificar los avances en las distintas fases del proceso que son: la Planeación, Ejecución, Medición de Resultados o Evaluación y Mejora Continua.<sup>43</sup>

Los criterios aquí mencionados significan una orientación para apreciar de manera clara lo que debe hacerse en cada acción y como valorar los avances para concluir en resultados concretos.

Dentro del Subprograma 1: participación y atención ciudadana se consideran las primeras 8 líneas de acción y son:

1. Desregulación.
2. Difusión y agilización de autorizaciones, permisos, concesiones, y licencias.
3. Definir estándares.
4. Difusión de servicios.
5. Programas de atención ciudadana
6. Registro electrónico sistemático de quejas y denuncias.
7. Mecanismos de participación social.
8. Presupuestar productos.

---

<sup>43</sup> Guía Técnica para la Evaluación de Avances y Resultados, SECODAM junio 30 de 1998. P13

Dentro del subprograma 2: Descentralización y Desconcentración administrativa se encuentran las siguientes tres acciones y son:

9. Federalización.

10. Evaluación de delegaciones y unidades regionales.

11. Delegación de facultades a los niveles técnicos operativos de la dependencia o entidad.

Por el subprograma 3: Medición y evaluación de la gestión pública, encontramos la acción:

12. Medición del desempeño.

Para el subprograma 4: Dignificación, Profesionalización y Ética del servidor público tenemos:

13. Clima laboral.

14. Sistemas de selección.

15. Actualización de Conocimientos y habilidades.

16. Sistemas de reconocimientos e incentivos.

17. Sistema Integral de administración de recursos humanos.<sup>44</sup>

Bajo este esquema, y con apego a los objetivos generales y al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Promap presenta y agrupa sus actividades en los cuatro subprogramas- antes señalados- y define sus líneas de acción como de la siguiente manera:

El subprograma 1 referente a la Participación y atención Ciudadana define que es a la sociedad a quien se destinan los bienes y servicios públicos, deberá

---

<sup>44</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

establecerse y medirse la calidad de éstos en función de la satisfacción de sus usuarios

Para ello, se deberá procurar a la ciudadanía el acceso de diversos mecanismos para emitir su calificación sobre el desempeño gubernamental, tales como sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque etc.

La administración pública tiene la obligación de generar, procesar y difundir información sobre los diferentes servicios que presta la comunidad; y los ciudadanos el derecho inalienable de tener amplio acceso a la misma. En la medida en que los usuarios conozcan los criterios que se utilizan para llevar a cabo actos de autoridad y brindar servicios públicos, se evitará la subjetividad y discrecionalidad, y se atacará de raíz las fuentes de corrupción <sup>45</sup>

El objetivo de este subprograma es lograr la participación mas activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

Bajo este esquema, las líneas de acción de este subprograma, son:

a) Participación Ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública.

Crear mecanismos transparentes de participación social, en programas de gobierno cuya ejecución implique la transferencia directa de recursos a la población; y extensión de los sistemas de atención directa a la población.

b) mecanismos para mejorar la atención al público.

---

<sup>45</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 Resumen

En este sentido, deberá propiciarse que los días, lugares y horarios de los servicios se definan en función de las necesidades de la población. En particular, deberá promoverse y difundirse la justificación de puntos de atención para el desahogo de tramites oficiales, mediante una mayor utilización de las sucursales bancarias, oficinas postales y de telégrafos, oficinas municipales y locales, que se conviertan en verdaderas ventanillas universales.

En suma, las dependencias y entidades de la administración pública federal, definirán sus respectivos programas de atención ciudadana, en los que incluirán los mecanismos antes referidos, y que deberán ser presentados ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)<sup>46</sup>

#### c) Transparencia.

Las dependencias de la administración pública deberán, a partir de 1996, adoptar medidas específicas para informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestan, la forma en que éstos pueden ser tramitados, los requisitos que es necesario cumplir y los conductos a los que deben dirigirse.

#### d) Simplificación del marco normativo.

Las dependencias y entidades analizaron durante 1996 las normas que regulen sus funciones, identificar aquellas que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, y promover los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable, introduciendo mayores elementos de austeridad en los procesos relativos al diseño, implementación y evaluación de nuevas normas administrativas, con el propósito de asegurar su eficiencia, incorporar

<sup>46</sup> Ibidem, P. 78

consideraciones de costo-beneficio, y evaluar opciones alternativas que garanticen su transparencia, flexibilidad y efectividad.

e) Estándares de calidad.

Las entidades y dependencias que presten servicios directos al público deberán definir, durante 1996 y 1997, estándares realistas y transparentes de calidad de los servicios que brindan. Dichos estándares deberán ser revisados de manera periódica, e informar a la población, sobre su evolución y sobre medidas adoptadas para mejorarlos.

f) Promoción de una cultura de calidad y el mejoramiento continuo.

Identificar con claridad, en función de su contenido esencial, los servicios y productos básicos que cada dependencia o entidad debe proporcionar a la sociedad y, a partir de ellos, analizar la pertinencia de los procesos de carácter intermedio, detectando aquéllos que resulten prescindibles o susceptibles de simplificarse.

g) Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos.

Se deberá dar a la tecnología de la información un papel central en todo proyecto de modernización administrativa que emprendan las dependencias y entidades para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios públicos, observando la congruencia con el programa de desarrollo informático 1995-2000.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Ibidem p 11

El subprograma de descentralización y desconcentración administrativa, esta considerando, no solo el tamaño y el costo de las estructuras administrativas, sino también la relación que guardan las áreas de regulación y control con las áreas encargadas del control.

Este subprograma del promap, tiene el firme propósito de dar un mayor impulso a la descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia los gobiernos estatales y municipales; así como a la descentralización administrativa, es decir, a aquella que se lleva a cabo al interior de la propia administración pública.

El objetivo central de este subprograma, radica principalmente en fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población.

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

Bajo este esquema, del subprograma 2, y para acelerar la descentralización administrativa en todos los ámbitos y fortalecer el federalismo, se establecen las siguientes líneas de acción.



#### a) Fortalecimiento del federalismo .

Las dependencias y entidades de la administración deberán continuar permanentemente con la revisión de las funciones que en términos de la ley podrán ser transferidos a los gobiernos estatales y municipales.

Para ello, también deberán profundizar, a partir de ese mismo año, en la evaluación del papel que desempeñan sus delegaciones o unidades operativas, regionales para evitar la duplicación en estructuras y funciones.

Como resultado de la descentralización, las dependencias asumirán un papel normativo, para lo cual tendrán que determinar los elementos que les permitan evaluar los resultados y el desempeño de la gestión de las unidades operativas en estados y municipios.

#### b) Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario

La SHCP deberá continuar con el estudio y la revisión del actual sistema presupuestario, con el fin de proponer prácticas presupuestarias que alienten la efectividad, eficiencia y economía en la prestación de los servicios y programas públicos.

Bajo este sistema, deberá dar la flexibilidad de utilizar total o parcialmente, en la propia unidad administrativa, los ahorros o ingresos que generen en un ejercicio fiscal. Ello, a cambio de establecer compromisos claros para obtener mejores y mayores productos de su gestión y que a la vez se comprueben mediante la evaluación de su desempeño y de sus resultados

La SECODAM y la SHCP, deberán revisar el volumen, la utilidad y las posibles duplicaciones de los informes periódicos, que soliciten a las dependencias sectoriales y a las entidades de la administración pública, con el objeto de

eliminar, simplificar y coordinar sus necesidades de información, a fin de reducirles costos y cargas de trabajo.

c) Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas.<sup>48</sup>

Las dependencias coordinadoras de sector deberán definir con claridad las líneas directrices que guiarán la acción de las entidades y unidades operativas, con el propósito de dotarlas de mayor libertad de acción y de los instrumentos que les permitan responder con agilidad a las condiciones cambiantes del mercado, así como ofrecer mejores opciones a la población en los bienes y servicios prestados.

El subprograma de medición y evaluación de la gestión pública persigue los siguientes objetivos:

*El control presupuestario vigente debe complementarse con una evaluación integral que mida los resultados de la gestión pública, expresadas en factores tales como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a las poblaciones objetivo, y su vinculación con las demandas y necesidades de la población.*

El objetivo será fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilizan con honestidad, eficacia y eficiencia; que existan mecanismos idóneos para prevenir

<sup>48</sup> Ibidem p 14

y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos son sancionadas adecuada y oportunamente

Bajo este esquema, las líneas de acción a seguir son las siguientes:

a) Objetivos claros y metas cuantificables

Las dependencias y entidades de la administración pública federal de acuerdo a los criterios establecidos por la SHCP y SECODAM, deberán establecer a partir de 1996, objetivos claros en el ámbito institucional, y a nivel intermedio, que se vinculen a programas, acciones o servicios concretos, con metas significativas y cuantificables en términos de resultados.

b) Creación de indicadores de desempeño.

Las dependencias y entidades deberán presentar y acordar con la SECODAM y SHCP un conjunto selecto de indicadores de desempeño, que permita a cada dependencia o entidad, evaluar los resultados de su gestión en términos de la calidad, de los costos unitarios y de la pertinencia de sus servicios; medir el efecto que sus acciones estén teniendo en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientan sus programas; y asegurar que se dé cumplimiento a los objetivos institucionales propuestos.

En 1997 se obtuvo información, sistematizada de los costos unitarios por unidad, centro de operación, servicios y productos a cargo de la administración pública.

c) Sistema integral de información.

La SHCP y la SECODAM profundizarán en la revisión y adaptación, del sistema integral de información, contribuyendo con las provisiones

presupuestarias necesarias que permitan la interconexión informática de las dependencias y entidades.

d) Fortalecimiento de los órganos internos de control.

Deberá darse, mayor fortaleza e independencia de los órganos internos de contraloría en las dependencias y entidades de la administración pública, para que su labor no se limite a detectar y sancionar a los eventuales infractores, sino también a promover la instrumentación del Promap en el ámbito de su competencia y con ello prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que den lugar al fincamiento de responsabilidades.

En suma, se revisará el procedimiento de conductas irregulares de los servidores públicos, a fin de iniciar con oportunidad y eficiencia el procedimiento de imposición de sanciones administrativas previsto en la Ley de la materia y evitar con ello la prescripción.

Para ello, la SECODAM promoverá un programa de capacitación de los servidores públicos a cargo del proceso administrativo referido.

El subprograma cuatro, Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público, pugna por desarrollar un trabajador capaz y comprometido.<sup>49</sup>

Sus objetivos son:

Impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo. Es por ello que se deberán llevar a cabo acciones que incidan en el mejoramiento y bienestar de los servidores públicos; además de que, exista la previsión, los mecanismos y la voluntad de proceder con la

<sup>49</sup> Ibidem p. 18

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

Bajo este esquema, profesionalizar el servicio público tiene una prioridad esencial, ya que no puede concebirse el desarrollo administrativo sin el desarrollo y la modernización, a su vez, de quienes lo llevan a cabo

Esta profesionalización, deberá contemplar a quienes participan tanto en los procesos sustantivos específicos de cada dependencia y entidad como los de tipo administrativo, de regulación o control, comunes en todo el ámbito gubernamental. Necesariamente deberá ser integral, para efectos de su aplicación, con acciones al inicio, durante el desarrollo y a la conclusión de la carrera en el servicio público.

En esta tesitura, los sistemas de selección juegan un papel importante en la consecución de los objetivos y en la estructura complementaria del subprograma 4 referente a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Las acciones a seguir, dentro de éste subprograma son:

a) Sistemas de selección

Seleccionar al mejor candidato a un puesto de acuerdo a las exigencias del perfil establecido.

b) Actualización de conocimientos y habilidades

Instrumentar acciones de capacitación orientadas a desarrollar valores, actitudes, elementos técnicos y administrativos que permitan a los servidores públicos eficientar sus procesos de trabajo y proporcionar una mejor atención a sus usuarios.

C) Sistema integral de desarrollo de recursos humanos

Proporcionar los servicios al personal en forma ágil y oportuna, a través de un sistema informático de desarrollo de recursos humanos

D) Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo.

Contar con las normas y lineamientos para la instrumentación de un servicio civil de carrera ligado directamente a la evaluación del desempeño individual y colectivo, que garantice el ingreso, permanencia y retiro digno de los servidores públicos.

Dentro del clima laboral, instrumentar políticas para fomentar el desarrollo individual, el trabajo en equipo y la identificación del personal con el quehacer institucional de las dependencias, entidades y unidades responsables.

Promover el sistema de reconocimientos, estableciendo mecanismos idóneos para realizar los mismos, a través del otorgamiento de estímulos económicos ligados directamente a la productividad.

e) Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades y fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público.

Para ello, es preciso la actualización de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, e identificar los métodos y procedimientos administrativos de responsabilidades para hacerlos más oportunos y expeditos, así como revisar los procedimientos de la Ley Federal y promover su conocimiento entre los servidores públicos.

## 2.6 Estructura soporte para la implementación del PROMAP (Caso de la Semarnap)

En efecto, para que dicho programa y la misma Secretaría puedan realizar la transformación demandada por la sociedad y los resultados deseados, es necesario que cuenten con un modelo de organización que permita obtener la información oportuna y confiable, que permita conocer la problemática y tomar las decisiones que se juzguen pertinentes.

Para dar cumplimiento a los objetivos del PROMAP y aplicar los lineamientos del Programa de Modernización de la Administración Pública, se requiere una estructura soporte que apoye y facilite el proceso de cambio en las dependencias federales de la Administración Pública Federal.

El Promap permite que cada Secretaría de Estado conjuntamente con la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) cuente con una estructura soporte que le permita implementar el programa, a fin de facilitar este proceso de cambio, para este efecto se divide la estructura en a) Grupo Estratégico, y b) Grupo Operativo.

La misión del grupo (a) es promover, facilitar y asegurar las estrategias del proceso de cambio, y estará integrada por el responsable de la ejecución del Promap que en este caso será el Secretario de la Dependencia; el Coordinador de asesores de cada subsecretaría; el Oficial Mayor; Contralor Interno, Coordinador de Asesores del Secretario, Responsable del Área de Planeación.

Asimismo, la misión del grupo (b) es promover y facilitar la aplicación de las herramientas y metodologías necesarias para el proceso de cambio en las dependencias o entidad, así como inducir las decisiones pertinentes para su institucionalización y estará integrada por el responsable de la coordinación y seguimiento del programa de modernización en la dependencia o entidad; un

mínimo de 2 facilitadores por Dirección General y un Director asignado por la contraloría interna.<sup>50</sup>

Bajo este contexto, el principal instrumento para concretar las líneas de estrategia y alcanzar los objetivos generales, son las bases de coordinación que promuevan y suscribieron la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la participación que corresponda cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Para ello, el cumplimiento de estas bases de coordinación será objeto de una evaluación anual, para decidir las acciones correspondientes con base a resultados. El mecanismo de evaluación correspondiente será difundido anualmente y difundido de igual manera entre las dependencias y entidades de la administración pública.

El proceso de modernización e implantación del programa requiere de planeación, programas, proyectos y acciones en los que se definan actividades, indicadores y metas específicas, acordes a la necesidad de mejora de cada dependencia y entidad.

Su instrumentación debe acompañarse de una etapa de verificación constante del avance de las metas previstas y de las correcciones a tiempo de las posibles desviaciones.

La medición y la evaluación de los programas, proyectos y acciones de modernización permitirá verificar los resultados alcanzados, para, con base en ellos dar continuidad y profundidad del proceso de cambio del aparato público.

La SECODAM ha establecido el círculo de modernización, para que con base en él se midan y evalúen los avances y resultados del proceso de

---

<sup>50</sup> Metodología de Modernización de la Administración Pública. SECODAM, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000



modernización de cada dependencia y entidad, dándole un valor de 25 puntos porcentuales a cada una de las etapas del proceso.

El análisis, del círculo de modernización se plantea como sigue:

1. Planear.- Determinar actividades concretas, identificar necesidades y definir indicadores, metas y fechas de término Valor 25%.
2. Ejecutar. Realizar actividades determinadas, de acuerdo a la programación definida y medir constantemente avances vs metas. valor 25%.
3. Medir. Obtener información de resultados y verificar, medir, analizar y evaluar vs indicadores y metas programadas.
4. Mejorar. Determinar acciones sistemáticas que den continuidad y profundidad del proceso de mejora: metas mejoradas, proyectos nuevos o replanteados.

Bajo este esquema, el programa de modernización de la administración pública se compone de cuatro subprogramas, para cada uno de los cuales se han definido un conjunto de acciones que faciliten su desarrollo.

El grupo estratégico tendrá un rol específico en cada uno de los puntos requerido para llevar con éxito la implementación del promap.

En suma, para el proceso de cambio, el grupo denominado estratégico definirá y facilitará las estrategias del proceso de cambio en la Secretaría y promover en el nivel directivo el compromiso con el proceso de cambio, asimismo capacitarse en el proceso de cambio y las metodologías de la modernización para poder evaluar el avance en el proceso del cambio.

En el programa de modernización, calificar los roles y responsabilidades en el proceso de modernización corresponden al Secretario, Subsecretario y Directores Generales.

Bajo este esquema, facilitara la integracion de proyectos de mejora en todas las direcciones generales aplicando la metodología de estándares de calidad en el servicio y de administración de proyectos para integrar el programa estratégico de la dependencia.

El grupo estratégico, se encargará de reorientar los centros de capacitación promoviendo un enfoque al servicio y cultura de calidad, asegurando que los programas de capacitación estén orientados a dicho fin, además monitoreará el cumplimiento de horas de capacitación en su dependencia.<sup>51</sup>

Asegurará que todos los servicios de las dependencias estén debidamente identificados, documentados y publicados, cumpliendo con la metodología de definición de estándares e indicadores.

Para que todo lo anterior pueda llevarse a cabo, el responsable de la ejecución y seguimiento del Promap, juega un rol importante que además de lo anterior señalado, promoverá la firma de bases de coordinación y dará seguimiento al cumplimiento de lo establecido en las bases de coordinación.

El coordinador de asesores de cada Secretaría, integrante del grupo estratégico, facilitará la integración de proyectos de mejora en todas las direcciones generales aplicando la metodología de estándares de calidad en el servicio y de administración de proyectos para integrar el programa estratégico.

Promoverá la capacitación en su área y facilitará de todo equipo al personal directivo de su dependencia, fungiendo como coordinador, asesorándolos, orientándolos y monitoreando su desempeño

Dentro de los estándares de calidad él asegurara que todos los servicios de las Direcciones Generales estén debidamente identificados, documentados y publicados.

---

<sup>51</sup> Opet 1996

En este mismo contexto, el Oficial Mayor integrante del grupo estratégico para el proceso de cambio, promoverá y facilitará el Promap a todo el personal de la dependencia, así como contribuirá a generar historias de éxito en la oficialía mayor, promoviendo la mejora de los servicios administrativos (presupuesto, abastecimiento, administración presupuestal etc.)

El Oficial Mayor, promoverá el desarrollo de los procesos de selección, inducción y capacitación, evaluación del desempeño del personal, orientados al proceso de cambio.

Dentro del área de información, ejercitará a las áreas sustantivas de sistemas informáticos como soporte al proceso de modernización, definiendo los estándares de servicio.

En el área financiera, destinará una parte considerable para la modernización de la dependencia y recursos para modernizar el área de abastecimiento de insumos en la Secretaría o entidad.

Para el área estratégica, es importante que el nivel direccional de la Secretaría este lo debidamente capacitado sobre la estructura soporte del promap para transmitir de manera vertical y horizontal las acciones y lineamientos a fin de trabajar en conjunto la implementación del programa y el proceso del cambio.

Bajo este esquema, el Contralor Interno, para asegurar el proceso de cambio, propiciará dar el seguimiento adecuado al programa estratégico de la dependencia, verificar el avance del proceso y promover la cultura de medición.

Para ello, realizará auditorías de calidad, incorporará a las auditorías indicadores de servicio y facilitará un sistema de control estratégico.

En suma, el responsable del área de planeación de la Secretaría, facilitará, promoverá y asegurará la planeación del proceso de cambio, promoviendo la capacitación en las metodologías de modernización, asesorías a los coordinadores de facilitadores de planeación y administración de proyectos.

El grupo operativo deberá capacitarse en todas las áreas metodológicas de modernización, desarrollar sus habilidades y asesorar y capacitar al personal de la Dirección, asegurándose de participar en el desarrollo del Programa Estratégico de la Dirección.

Hoy en día es eminente y necesario plantear la aplicación de técnicas de la administración privada a la administración del gobierno.

Para crear el nuevo socio, sin embargo es necesario realizar una transformación radical, convertir al gobierno en un espacio de acción eficiente y eficaz, con tecnologías de punta y actitudes empresariales. En otras palabras hay que reinventar al gobierno. Realizarlo es una tarea de prescripción de las medidas adecuadas que permitan cambiar el procedimiento y la actitud para hacer las cosas en las administraciones públicas.<sup>52</sup>

---

Crozier, M & E. Friedberg, *The Actor and the System* Chicago - University of Chicago Press, p24

## CAPITULO III

### 3.1 Antecedentes de la SEMARNAP

La Administración Pública Federal ha realizado avances continuos e importantes en su acción, aún falta mucho por hacer para evitar desviaciones, corrupción y mejoramiento de la calidad en la prestación de sus servicios. Refleja también las circunstancias a las que el Estado tuvo que enfrentarse durante una cierta etapa de su evolución económica, social y política para dar respuesta a las necesidades que plantearon en su momento.

Como lo señala Ricardo Uvalle, el Estado mexicano ha pasado de una etapa de Estado protagonista e interventor- que permitió que la calidad de vida de la sociedad fuera mejor, sin caer en conflictos y contradicciones sociales- a un Estado socialmente necesario, en el que como lo indica el mismo autor: se establece una relación mas estrecha entre gobernantes y gobernados, en el contexto de una vida moderna, en el cual esta relación no debe ser antagónica, antes bien, debe ser estrecha e interrelacionada.<sup>53</sup>

Bajo este contexto, el reto fundamental que enfrenta la comunidad humana en esta etapa de la historia es el controlar su impacto en las condiciones que hacen posible la vida en la tierra: ello en razón de que el impacto del comportamiento en el ambiente, a través de la historia mundial que ha transcurrido desde la Revolución Industrial hasta nuestros días, ha alcanzado niveles que estan alterando la capacidad del planeta de albergar vida.

---

<sup>53</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos decretos de Fivalcestral. P 82

En este sentido, como respuesta a la necesidad de revertir y controlar el impacto y deterioro que la civilización había causado en el medio ambiente, en 1992, a raíz de los acuerdos multilaterales de la cumbre de la tierra, llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil, se aprobó la creación de la Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, con la misión de impulsar el desarrollo sustentable y frenar las tendencias del deterioro mundial.<sup>54</sup>

Las primeras acciones del gobierno mexicano para la regulación de las conductas que inciden en la problemática del medio ambiente comenzaron a darse años antes, en la década de los cuarenta, con la puesta en vigor de la Ley de Conservación de Suelo y Agua.

Posteriormente, en 1973 y como respuesta a los programas de salud por contaminación atmosférica, se creó la Subsecretaría para el mejoramiento del Medio Ambiente, en la Secretaría de Salubridad y Asistencia con el objetivo de establecer normas en materia ecológicas.

En 1982, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para formular e impulsar la política ecológica; asimismo en 1992 con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social se constituyó el avance más importante para contribuir con la política ambiental, con atribuciones para formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, en particular en su relación con los aspectos ecológicos.<sup>55</sup>

Como suceso relevante en la evolución de la política ambiental del país y con el fin de articular las decisiones gubernamentales para alcanzar un desarrollo sustentable, el 28 de diciembre de 1994, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Taller de Inducción a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Centro de Capacitación en Calidad, México, 2000.

<sup>55</sup> Inducción a la SEMARNAP, Centro de Capacitación en Calidad, México, 2000.  
Ibidem, p. 26.

Esta Secretaría surgió de la necesidad de articular en una sola Institución, que fuera responsable de formular y vigilar el cumplimiento de las leyes y normas en materia ambiental, así como para inducir el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, no sólo para su preservación, sino para asegurar la base natural del desarrollo económico nacional y contribuir a mejorar el nivel de vida de la población, garantizando su sustentabilidad presente y futura.

La SEMARNAP, por sus atribuciones jurídicas, debe fomentar las políticas en materia de agua, recursos pesqueros, zonas federales marítimo terrestres, flora y fauna, bosques, suelos, aire y medio ambiente, con el objeto de garantizar su aprovechamiento racional y asegurar un mejor futuro para la sociedad mexicana.

La Secretaría surge, no sólo ante la necesidad de resolver un diseño institucional disperso y desarticulado de las políticas ambientales y ecológicas, sino para enfrentar la creciente demanda de la sociedad por reorientar el desarrollo nacional con una nueva visión de sustentabilidad.<sup>57</sup>

### **3.2 Importancia y Funcionalidad de la Secretaría del Medio Ambiente**

En el marco del Programa de Modernización de la Administración Pública, el diseño de estructuras organizacionales ágiles, que permitan a la Institución desarrollarse y adaptarse con oportunidad en el entorno en el que se encuentran inmersas, cobra especial relevancia. Por tanto, la decisión de diseñar estructuralmente una organización se convierte en una determinación eminentemente estratégica y no operativa como se le ha considerado hasta ahora.

Por esta razón, la SEMARNAP se plantea apoyar a las tareas en el proceso y diseño de sus estructuras, a partir del análisis de sus planes estratégicos, ya que se considera que una estructura, difícilmente podrá ser eficaz, eficiente y efectiva, sino esta derivada de las estrategias que le permitan cumplir con su misión.

El diseño y funcionalidad de una organización dista mucho de ser el simple dibujo de un organigrama, en cambio, debe adentrarse y surgir a partir de mecanismos coordinados que tienen que ver justamente con la definición del trabajo en sí, el cual a su vez define la estructura funcional.

Es así, que al establecer una estructura se esta organizando a un grupo de personas, conjuntando y asignando las actividades y recursos necesarios para alcanzar los objetivos estratégicos de las áreas.

Una estructura organizacional debe de estar diseñada de tal manera que sea perfectamente clara para todos, estableciéndose quien es responsable de determinados resultados, como coordinar en sentido horizontal y vertical las actividades, la comunicación y la toma de decisiones que reflejen y promuevan los objetivos del área.

En esta etapa se pretende que el diseño de la estructura orgánico-funcional sea adecuada a los procesos de trabajo de la Secretaría. Además se generan perfiles y valuación de puestos, manuales de organización, catalogo de puestos, líneas de especialización requeridas y se identificarán los requerimientos del personal.<sup>58</sup>

La instrumentación de la modernización de la gestión pública en la SEMARNAP se basa en el fortalecimiento de dos pilares fundamentales que son la planeación y la evaluación, las cuales definidas y operadas de manera eficiente,

---

<sup>58</sup> Guía técnica para la Evaluación de Resultados, SECCODAVI, 1998



permiten que una organización o institución lleve a cabo una gestión estratégica orientada a resultados.

Bajo este esquema, una planeación efectiva, dinámica y flexible, requiere como uno de sus soportes principales, definir qué se debe hacer, como se debe hacer, para qué y quienes; es decir, ubicar las atribuciones, funciones y misión para acelerar su funcionalidad dentro de los planes globales de nación.

Asimismo, se requiere tener la claridad hacia dónde se quiere llegar o cuales los objetivos a alcanzar, por lo cual se requiere de una visión, metas, programas y proyectos que les impriman dirección, coherencia y racionalidad a la organización.

El otro eje indispensable para la modernización de la gestión pública lo constituye la evaluación, es decir, la definición y aplicación de instrumentos alineados a la planeación, que permitan medir y evaluar los resultados alcanzados en términos de impacto, eficiencia, eficacia y calidad.

Asimismo, la definición de objetivos claros, metas cuantificables e indicadores de desempeño y su medición constante, permiten a una organización orientar su quehacer, siendo el de la SEMARNAP aplicar una política ambiental y ecológica razonable, con base en los resultados obtenidos y a la mejora continua.

La importancia de una planeación y evaluación adecuadas, incide en llevar a cabo una organización como estructura soporte de la modernización en el sector público contando con el personal capacitado que nos facilite hacer de la organización una Institución orientada a resultados.

Bajo este contexto, además el contar con una estructura flexible, horizontal, diseñada con base en procesos de trabajo, que facilite la comunicación, la

participación en las decisiones. el trabajo en equipo y genere un ambiente de trabajo creativo y autofacultado, es un elemento fundamental para impulsar una cultura laboral orientada a resultados

En este sentido, dentro de la SEMARNAP, la capacitación se constituye en la piedra angular en el proceso de modernización, ya que apoya cada a cada una de las etapas de implementación e instrumentación, con conceptos, metodología e instrumentos, lo que contribuye a que los servidores públicos transformen su pensar y actuar hacia una cultura de calidad.

Bajo este esquema, la capacitación se torna indispensable para lograr una participación más informada, habilitada. consciente y comprometida con los servidores públicos de todos los niveles en el proceso de modernización.

### **3.3 Misión y objetivos como secretaria estratégica para contribuir al desarrollo económico de México.**

La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. tiene como misión promover el desarrollo sustentable en su ámbito de competencia, es decir, fomentar el aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

Consolidar el desarrollo presente y futuro de los mexicanos; que permita una mejor calidad de vida para todos; que propicie la superación de la pobreza, y contribuya a un crecimiento económico basado en procesos productivos y tecnologías que no degraden los recursos ni la calidad del ambiente, es la misión de la SEMARNAP.<sup>59</sup>

En suma, la misión de la SEMARNAP es ofrecer servicios de capacitación al personal orientados a desarrollar valores, actitudes, concepción del trabajo y elementos técnicos que le permitan eficientar sus procesos de trabajo e impulsar una cultura laboral orientada al servicio de la sociedad.

<sup>59</sup> Inducción a la SEMARNAP, México 2000

Bajo este esquema, para la Secretaría el desarrollo sustentable es interpretado como un proceso a través del cual se resuelvan las necesidades de las generaciones presentes, que asegure la renovabilidad de los recursos naturales para que las futuras generaciones tengan la capacidad de satisfacer sus propias necesidades.

En este contexto, los objetivos fundamentales que desarrolla la SEMARNAP, son:

- a) Frenar las tendencias de deterioro del medio ambiente y los recursos naturales.
- b) Impulsar el aprovechamiento y el manejo de la riqueza natural de la nación, considerando los límites reproductivos de los recursos renovables y reconociendo el valor social de la preservación del medio ambiente.
- c) Promover los cambios tecnológicos con atención a la calidad ambiental.
- d) Aprovechar los recursos naturales para contribuir a resolver los problemas de pobreza e inequidad.<sup>60</sup>

La estrategia para el tránsito al desarrollo sustentable en la Secretaría se refiere a la idea de combinar la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales con su aprovechamiento sustentable y diversificado, con la finalidad de promover y mejorar la producción, así como proteger el empleo y el ingreso de la población.

En este sentido, se desarrolló desplegar acciones y programas de uso de recursos que favorezcan la equidad y la superación de la pobreza, privilegiando el desarrollo de la regulación ambiental, sobre todo, en normas y acciones de carácter preventivo, y de educación para inducir cambios en sistemas productivos y patrones de consumo.

---

<sup>60</sup> Ibidem, p. 4

Para ello, articular una participación activa en los foros y acuerdos internacionales con el diseño de políticas y la definición de prioridades internas. fomentando la corresponsabilidad y la participación social con la sociedad. fueron pilares para diseñar estrategias en la SEMARNAP.

La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca despliega tres esferas en las cuales articuladas entre sí, forman su objetivo fundamental y son:

1) En una dimensión ambiental, la estrategia se concentra en la contención del deterioro del medio ambiente y los recursos naturales.

Se desplegaron renovadas políticas y programas de protección al medio ambiente que privilegian el cuidado de la salud, la biodiversidad y los ecosistemas, y que generan, a la vez, incentivos a las prácticas sustentables en el campo y a los procesos industriales limpios.

2) En términos económicos, la SEMARNAP desarrolla una nueva estrategia de fomento a una producción cada vez más sustentable.

Centrada en primer lugar en las áreas de su competencia directa: forestal, de suelos y pesca, con recursos y acciones orientadas a inducir una mayor productividad y diversificación, garantizando el aprovechamiento de los recursos naturales.

Los beneficiarios son los ejidatarios, las comunidades indígenas, los pequeños productores, las cooperativas del sector social y la iniciativa privada. Se incluyen en esta vertiente la inducción de procesos industriales limpios que muestran beneficios en términos de eficiencia, ahorro de energía, diversificación en productos y acceso a mercados.

3) En términos sociales, la SEMARNAP plantea contribuir a la superación de la pobreza, y mejorar las condiciones de vida de la población, mediante

servicios de agua y el impulso a programas sectoriales integrales regionales.<sup>61</sup>

El factor social, presente en las acciones de contención, se extiende a la prestación, por parte de la Secretaría, de servicios públicos básicos entre los cuales destacan los relativos al bienestar social: agua potable, alcantarillado y drenaje; normatividad, inspección y vigilancia sobre descargas residuales, servicio meteorológico nacional y atención y prevención a emergencias ambientales.

### **3.4 Estrategias y organización para implementar el Promap en la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.**

El presente programa de modernización de la Administración Pública 1995-2000, plantea una transformación que implica además de cambios de las regulaciones y procedimientos actuales, la modificación de actitudes y conductas en todo el sector público, y para alcanzar los objetivos propuestos, se establecieron las siguientes líneas de estrategia.

Promover la participación corresponsable y permanente de la sociedad en la definición, orientación, seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental, mediante la difusión y promoción del PROMAP, la creación de mecanismos de consulta directa, de recepción, análisis y atención de los planteamientos y sugerencias.

Promover, involucrar e impulsar en cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal los conceptos y lineamientos de este programa, mediante acciones de difusión y sensibilización a los servidores públicos de todos los niveles.

---

<sup>61</sup> SEMARNAP, Manual de Definición de Estándares de Calidad, Enero, 2000

Fortalecer los mecanismos de coordinación y apoyo entre la SECODAM y las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública, para desarrollar las acciones de evaluación de la gestión pública, en términos de calidad, desempeño y de resultados.

Promover en los ámbitos estatal y municipal con estricto apego al pacto federal y a la soberanía de los gobiernos locales, los principios de éste programa, para impulsar la modernización y desarrollo de sus administraciones, mediante la inclusión de acciones en esta materia en los acuerdos de coordinación para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Desarrollo Administrativo.

Establecer una estrecha relación entre SECODAM y SHCP, con el sector académico, y con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE), para impulsar el servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal.<sup>62</sup>

Bajo este esquema, el principal instrumento para concretar las líneas de estrategia y alcanzar los objetivos generales, son las bases de Coordinación que promoverán y suscribirán la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la participación que corresponda a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

En suma, serán materia de estas bases, los compromisos de corto y mediano plazos relativos a las acciones de modernización y desarrollo administrativo a cargo de las distintas dependencias y entidades de la citada administración.

El cumplimiento de estas bases de coordinación será objeto de una evaluación anual, para decidir las acciones correspondientes con base en sus resultados.

---

<sup>62</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública, 1993-2000, p 14

Desde el punto de vista estructural, la organización de la SEMARNAP, cambio a partir de la decisión de transferrir a la nueva dependencia la Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre incluyendo las Direcciones Generales de Política Forestal, la Comisión Nacional de Agua y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua que estaban adscritas a la extinta Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Asimismo, se le asignaron las atribuciones de la también extinta Secretaría de Pesca y Diversas de la Secretaría de Desarrollo Social, como también le fueron transferidas los órganos administrativos desconcentrados como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el Instituto Nacional de Ecología.

Finalmente la estructura básica de la SEMARNAP se configuró con un vasto catálogo de funciones, y la complejidad del proceso de integración de la Secretaría presentó un panorama complicado organizacionalmente derivado de que la transferencia de funciones y unidades administrativas se llevaron a cabo con diferentes formas, tiempos y procedimientos.<sup>63</sup>

Bajo este contexto, el proceso de organización de la Secretaría fue complejo; por una parte, era necesario continuar la operación para atender las atribuciones conferidas y, por otra planear y diseñar estructuras congruentes de trabajo con la nueva misión encomendada.

Otro factor que complicó aún mas la situación, fue la falta de recursos adicionales a los transferidos que permitieran controlar y administrar la operación de una Secretaría que triplicó su crecimiento en un periodo muy corto.

La SEMARNAP, presentaba serías deficiencias que imposibilitaba la aplicación de técnicas para implementar el Programa de Modernización y se diagnosticaron las siguientes:

---

Ídem, p. 18

- a) El plan estratégico de la Secretaría no fue suficientemente difundido para que las unidades administrativas direccionaran y alinearan sus procesos y estructuras con la nueva misión.
- b) Existía una carencia de un área rectora de organización que de inicio delimitara ámbitos de competencia, normas de operación y métodos de trabajo.
- c) El crecimiento de mandos medios y superiores obedeció mas a la atención de problemas prioritarios de la Secretaría que a un proceso planeado de organización.
- d) Como consecuencia del punto anterior, la asignación de niveles al personal de mandos medios y superiores, no consideró la correspondencia que deba existir entre puesto, función, responsabilidad y nivel que marca la normatividad emitida por la SHCP.

Las transferencias internas de personal para conformar las áreas de nueva creación, dieron origen a la necesidad de nuevas contrataciones, mismas que se realizaron en forma irregular y desordenada, sin considerar la autorización previa de las dependencias globalizadoras.

En este sentido, frente a esta situación, en 1996, se consideró prioritario, atender los siguientes aspectos:

1. Adecuar a las necesidades de la Secretaría la estructura básica y negociar su autorización ante las dependencias globalizadoras.
2. Establecer un canal de comunicación entre la SHCP, SECODAM y Dirección General de Asuntos Jurídicos para darle agilidad al proceso de liberación del reglamento interior.



3. Negociar la regularización del personal contratado bajo el régimen de honorarios.<sup>64</sup>

Bajo este esquema, una vez resueltos los puntos anteriores la Dirección General de Recursos Humanos y Organización inició el análisis de las estructuras no básicas presentadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encontrando lo siguientes:

- ✓ Duplicación de funciones entre las unidades administrativas
- ✓ Estructuras sobredimensionadas con tramos de control amplio y desequilibrados.
- ✓ No pego a la norma para la asignación de personal de apoyo y asesoría nula a servidores públicos superiores.
- ✓ Asignación de niveles salariales en forma indiscriminada.
- ✓ La estructura de la organización reflejaba un esquema centralizado de facultades, recursos y servicios.
- ✓ Estructuras de áreas administrativas y de apoyo a subordinados.<sup>65</sup>

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizó el análisis correspondiente a la propuesta presentada emitiendo observaciones coincidentes con las antes señaladas, por lo que solicitó la elaboración de un estudio de organización y la formulación de una nueva propuesta de estructura no básica equilibrada y con mayor congruencia.

En esta tesitura, la propuesta para resolver los problemas de la organización detectados y cumplir con el requerimiento de la SHCP, se aplicó un proyecto de reorganización institucional en donde el redimensionamiento de las estructuras orgánicas y ocupacionales, sea el producto del ordenamiento de los procesos de trabajo, normas, políticas, recursos humanos y financieros existentes, que

---

<sup>64</sup> Ibidem, p. 18

<sup>65</sup> Ibidem, P. 23, 25

aseguren el cumplimiento de las funciones y el desarrollo de los proyectos prioritarios de la Secretaría.

La implantación de un proyecto como el que se propone, requería de la participación decidida de todas y cada una de las unidades administrativas de la Secretaría, para que un periodo de 6 meses se obtenga como resultado de una primera etapa, las estructuras orgánicas y ocupacionales adecuadas, basadas en procesos de trabajo correctamente direccionados con las funciones y atribuciones de la Secretaría.

La segunda etapa de este proyecto contempla las acciones de implantación de la estructura orgánica y ocupacional definida, los programas de mejora de los procesos y los de desarrollo del personal.

En este mismo sentido, como avance de la reorganización institucional, se realizó un análisis de la organización de las delegaciones para establecer mayores niveles de congruencia entre las funciones y las estructuras orgánicas, asimismo se definieron indicadores que permitan el diseño de estructuras diferenciadas con base en las características de cada Estado.

En este marco, parte indispensable de un proyecto es la formulación de una estrategia para la implantación del mismo. Si bien es importante partir de un diagnóstico que refleje con exactitud el estado que guardan las estructuras administrativas, y formular una propuesta apegada tanto a los requerimientos del área como a la disponibilidad de recursos, es fundamental prever los mecanismos de implantación.

Dicho mecanismo deberá considerar un programa en el que establezcan las acciones y actividades a realizar; las áreas participantes y actividades a realizar; los requerimientos deseados y el calendario de ejecución; así también la normatividad requerida; la estrategia de difusión del cambio y un programa de capacitación al personal que apoye la puesta en marcha del proyecto.

### **3.5 Definición de los estándares de calidad en la SEMARNAP**

La administración pública, de acuerdo con Woodrow Wilson es el gobierno en acción, y éste a su vez es la cristalización del Estado, cobran actual importancia los principios anunciados por Colmeiro a mediados del siglo XIX: “si la vida de los pueblos supone una modificación continua en los elementos constitutivos de la sociedad, la acción administrativa debe ser dotada de una movilidad igual a la rapidez con que se verifican aquellas transformaciones”<sup>66</sup>

En el entorno social, económico y político de los últimos tiempos lo único constante y seguro es el cambio; de las estructuras, marcos de referencia, sistemas de valores etc, cuya magnitud se ve acelerada por la globalización en el mundo.

Solo las organizaciones bien dirigidas pueden manejar en forma correcta y provechosa el cambio, adaptando permanentemente sus estrategias, sus estructuras, sus sistemas, sus capacidades, su cultura de manera que pueda sobreponerse a las oportunidades externas y las debilidades internas que incrementan su productividad.

Bajo este esquema, una nueva realidad esta permeando las instituciones de la Administración Pública y es preciso cambiar las practicas de gestión gubernamental que antes funcionaban pero han pasado a ser obsoletas.

En la actualidad no basta estar dentro de la competencia sino ser competitivos. Y para lograr ser competitivos es centrar los objetivos en la sociedad y/o usuarios mas que en los competidores.

La razón de ser de una organización pública es la satisfacción de las expectativas de las partes interesadas, las cuales cambian constantemente y

---

<sup>66</sup> Manuel Colmeiro De la Ciencia Administrativa p 183

para que la organización las pueda satisfacer debe adecuarse permanentemente, para lo cual debe cambiar en la medida que se requiera.

En suma, la capacidad para poder sortear los obstáculos dependerá de: los recursos disponibles, la habilidad, la experiencia y visión de futuro de la organización y para ello es preciso infundir aspectos de calidad y planeación estratégica en las formas de organización.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) establece, en su primer subprograma "Participación y Atención Ciudadana", la obligatoriedad de evaluar la calidad de los servicios que prestan la dependencias y entidades, con base a estándares.

"la administración pública tiene la obligación de generar, procesar y difundir información sobre los diferentes servicios que presta a la comunidad; y los ciudadanos el derecho inalienable de tener amplio acceso a la misma"

"en la medida en que los usuarios conozcan los criterios que se utilizan para llevar a cabo los actos de autoridad y los mecanismos para prestar los servicios al público, se evitará la subjetividad y discrecionalidad, y se atacarán de raíz las fuentes de corrupción"

"...es menester que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establezcan estándares de calidad en los servicios que proporcionan; de manera tal que el ciudadano conozca con antelación sus derechos en cada servicio, y exija su cumplimiento con forme fueron ofrecidos."<sup>67</sup>

En esta tesitura, los objetivos de la definición de estándares de calidad en los servicios que ofrecía la SEMARNAP se deben a establecer un compromiso de calidad de mayor impacto para la ciudadanía que responda a las expectativas reales de los usuarios.

---

<sup>67</sup> PROMAP 1995-2000, p. 38

Bajo este esquema, medir el desempeño institucional en la prestación de los servicios y transparentar la forma de acceder a estos es de suma importancia para la SEMARNAP.

Los beneficios de crear una cultura de calidad en los objetivos, servicios y productos que ofrece la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca se cumple inicialmente con el objetivo de establecer un compromiso con los clientes o usuarios sobre la calidad en el servicio

Al interior de las áreas se realiza un trabajo en equipo para la identificación y definición de estándares dependiendo siempre de la oportuna satisfacción del usuario, creando así también la satisfacción del servidor público al cumplir su compromiso.

En este sentido, la Clarificación del servicio por parte del personal de la dependencia, el conocimiento de sus estándares, la medición de la calidad de los servicios, la mejora de imagen ante el usuarios, son la meta final de introducir la cultura de calidad en el servicio público.

A continuación describiremos cual es la metodología que la SEMARNAP aplica para definir los estándares de calidad, empezando por definir que es una:

**Función.** Es el conjunto de actividades afines y coordinadas que se desarrolla para alcanzar el objetivo del área.

**Ejemplos:** Otorgar autorizaciones para la pesca didáctica; Otorgar, suspender y revocar permisos y autorizaciones en materia de sanidad forestal.

**Programa Sectorial.** Son los programas que se circunscriben a las grandes líneas de acción que desarrollo la Secretaría del medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Ejemplos. Medio Ambiente; Pesca y Acuicultura; Forestal y de Suelo; Hidráulico; Programa para atender la Agenda de Desarrollo sustentable.

Servicio. Es el resultado de un proceso de trabajo de un área, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades específicas de sus usuarios.

Ejemplos. Permisos para pesca didáctica, comercial etc.

Al definir los servicios se debe cuestionar, si a través de ellos, se está cumpliendo con la función, misión y visión de la dependencia y del área.

Cabe señalar, que un servicio se puede conformar a partir de un conjunto de actividades que satisfagan las necesidades de un usuario, pero una actividad, no necesariamente es un servicio. En este sentido, se deberá tratar de describir los servicios desde el punto de vista del usuario.

Ejemplificando lo anterior, y por lo general un servicio se requiere de un conjunto de actividades, aunque se puede dar el caso de que una sola actividad se traduzca en un servicio, es decir:

✓ Actividades

- Recepción de solicitudes y documentación para autorización de pesca didáctica.
- Remitir documentación al área correspondiente.
- Análisis de la documentación y dictaminación.
- Entrega de permiso.
- Archivar documentos.

En este caso, el servicio sería: Autorización para la pesca didáctica.

Bajo este esquema, para definir los estándares de calidad es necesario definir quien o quienes son los usuarios de los servicios ofrecidos por la SEMARNAP o a quienes van dirigidos los productos, entonces definimos usuario como sigue:

- Es toda persona o Institución que es impactada por los resultados del servicio.

- El usuario puede ser un ciudadano, cualquier institución o un área o empleado de la institución.
- Todo aquel que tenga una necesidad en nuestro campo de competencia.

Los usuarios se clasifican como sigue:

- El servicio que le brinda una oficina de gobierno a un ciudadano (permisos, concesiones, autorizaciones etc.)
- El servicio que brinda un área adjetiva a una sustantiva (Capacitación al personal, prestaciones sociales, pago de nómina)
- El servicio de una entidad globalizadora a otra (por normatividad etc.)
- Como prestadores de servicios se pueden tener como usuarios a dependencias, instituciones o persona con diferentes intereses. Los servicios pueden tener a más de un tipo de usuario.<sup>68</sup>

El identificar el servicio y aplicar las normas de calidad definitivamente tienen un valor para el usuario que finalmente es a quien están dirigidos los esfuerzos por modernizar la administración pública.

Bajo este contexto, el usuario recibe un valor agregado al ver impactado positivamente los mecanismos de calidad al interior de la organización y estos pueden ser: ahorro de tiempo, facilidad en el trámite, obtención de información completa en un solo lugar; y para el prestador del servicio un abastecimiento oportuno, un surtido de calidad e insumos garantizados para la prestación del servicio.

Los atributos son otro paso para definir la calidad y se definen como las características del servicio más relevantes para los usuarios, es decir, se pueden definir en:

- 1) Reuniones con las áreas operativas.
- 2) Entrevistas con usuarios.

<sup>68</sup> Filler de Definición y Difusión de Estándares de Calidad, SI-MARN AP, p. 10-13

Lo ideal es que el usuario las proponga y los definan los operativos responsables, pero los atributos pueden identificar puntos sobre los que se debe ejercer el control de la medición:

- ◆ Rapidez
- ◆ Confiabilidad
- ◆ Puntualidad
- ◆ Facilidad
- ◆ Sencillez

Los estándares son el valor de los atributos de cada servicio que genera una responsabilidad para el servicio público y una referencia al usuario para demandar su cumplimiento. El valor puede ser de tiempo, número o caracterización.

Ejemplos:

Atributo	Valor
□ Rapidez	Tres días para resolución del trámite (tiempo)
□ Confiabilidad	Cero errores en la elaboración de trámites (número)
□ Puntualidad	Cumplir en la fecha y hora acordadas (caracterización)
□ Facilidad	Cero usuarios acuden personalmente a realizar el trámite.
□ Sencillez	Un solo formato (número). Sólo dos documentos por trámite. <sup>69</sup>

Bajo este esquema, finalmente nos encontramos con los elementos que se deben desarrollar para evaluar el desempeño de los estándares de calidad y son:

Indicadores de servicio. Es el grado de cumplimiento de un periodo dado y es el instrumento de autoevaluación y automedición del desempeño del área con

---

<sup>69</sup> Ibidem P 20



respecto a la prestación de servicios, es decir, es un instrumento de control y evaluación interno.<sup>70</sup>

En este marco, podemos observar que la calidad es un nivel de bienestar que cualquier organismo público pretende llevar a la sociedad. Satisfacer las necesidades sociales con calidad siempre será una de sus principales preocupaciones y tareas fundamentales. Para lograrlo, orientará y ejecutará proyectos económicos, políticos y sociales bajo un esquema modernizador que le permita arribar a este nivel de bienestar.

En el caso de nuestro país, el esfuerzo realizado por el gobierno en los últimos años, se ha orientado a la recuperación económica y al desarrollo social. La presente administración lo establece en su Plan Nacional de Desarrollo, cuya administración y ejecución están determinadas claramente en sus programas de medio plazo, entre los que se encuentra el Programa de Modernización de la Administración Pública, elaborado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y dirigido a todas las dependencias de la Administración Pública.

En los últimos años se ha manifestado un acelerado desarrollo tecnológico, informático globalizador, consigo el surgimiento de nuevas formas de administrar generando una dinámica de cambio y transformación, que se ha convertido en un sello distintivo de esta época. Por ello la importancia de introducir y otorgar los servicios públicos con calidad y eficiencia.

El Estado mexicano experimenta actualmente una reforma en su estructura que incide directamente en la conformación de las instituciones gubernamentales y en las políticas estatales, aplicando la calidad en la gestión pública, que es a su vez el ente más visible del Estado ante la sociedad que como sistema cambiante y global requiere ser atendida con nuevos parámetros que satisfagan por completo sus necesidades.

---

<sup>70</sup> Ibidem P 11

En este sentido, dado que algunas funciones públicas del sistema de mercado se hallan en manos de los empresarios, se sigue que los servicios, los precios, la producción, el crecimiento, el nivel de vida y la seguridad económica, también se hallan en sus manos.

De ahí que los poderes públicos no puedan ser indiferentes al funcionamiento de la empresa. La depresión, la inflación y otros fenómenos económicos pueden hacer que un gobierno entre en crisis, por tanto una de las funciones importantes del gobierno es separar y actuar en medida con los principios empresariales.<sup>71</sup>

Dentro de estas transformaciones hay una reestructuración económica que apresura tomar nuevas medidas tendientes a la modernización y la calidad del Estado, lo que llaman “Estado Inteligente” para satisfacer las demandas sociales de su población, como una reorganización de su aparato productivo a fin de lograr competir con el mercado externo.

---

<sup>71</sup> Colin Crouch (comp.) Estado y Economía en el Ecuadoriano Contemporáneo, p. 11.

## CAPITULO IV

### Modelo y Análisis del Programa de Modernización de la Administración Pública aplicado al caso de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

#### 4.1 Propósitos y retos del modelo aplicados en la SEMARNAP.

Para lograr niveles de bienestar social, el gobierno requiere, entre otras cosas, de hombres e instituciones actualizadas y modernas que faciliten las acciones en la administración pública. Un claro ejemplo de evolución institucional y adaptación de las necesidades sociales en los años recientes, lo encontramos en la hoy llamada Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales hoy SEMARNAT antes SEMARNAP.

A lo largo de la historia, El Estado Mexicano se ha preocupado por crear instituciones y ejecutar políticas y programas que busquen llevar a la población a los niveles de prosperidad y desarrollo requeridos. En los últimos años, gran parte de los esfuerzos se han orientado, principalmente a los sectores sociales, donde la SEMARNAP cumple y evoluciona en lo que a la política ambiental y ecológica le concierne.

La reforma del Estado implícitamente contempla dos puntos fundamentales: propiciar la democracia y garantizar la justicia social, asumiendo una nueva relación entre el Estado y la Sociedad Civil, estableciendo aperturas democráticas con una ciudadanía más participativa y demandante de sistemas de calidad en servicios recibidos por parte de organismos gubernamentales.

Las instituciones del gobierno buscan su autolegitimación con base en la optimización de sus actuaciones, planteándose objetivos concretos para lograr una mayor eficacia eficiencia en su quehacer. La modernidad entendida como

una combinación peculiar de procesos racionalizados de carácter institucional, no es una situación que se pueda postergar o rechazar en el marco económico y cultural, hoy en día, es condición sine qua non para tomar decisiones políticas.

En la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca se definió y delimitó su quehacer institucional y su compromiso con la sociedad civil que harían de ella una Secretaría promotora para el desarrollo global e incidente en la economía, asumiendo los compromisos pactados dentro del Programa de Modernización de la Administración Pública.

En este sentido, la SEMARNAP inquirió en hacer una Institución con credibilidad social por la evidencia clara y concreta de sus acciones, mediante el desarrollo de sus recursos humanos, la optimización de sus procesos de trabajo y el eficiente aprovechamiento de sus recursos financieros y materiales.

Con el propósito de cumplir con la misión de promover el desarrollo sustentable.<sup>72</sup>

La integración de la problemática y la formulación de soluciones en materia de desarrollo urbano y ecológico, adquirieron mayor importancia en el periodo 1995-2000, por parte del gobierno federal, ya que por primera vez, éste contó con una visión completa de los factores que inciden en la calidad de vida del hombre y su naturaleza estructural en el contexto económico, político, social y ecológico del país.

Esta situación, le permitió aplicar políticas integrales que tomaron en cuenta los efectos de las acciones del Estado y la sociedad en sus diversos ámbitos y, fueron atendidas e integradas en una sola estructura administrativa como la SEMARNAP.

---

<sup>72</sup> Modelo de Modernización Administrativa y Fortalecimiento Institucional, SEMARNAP, p. 17

Bajo este esquema, y bajo un estricto análisis de cómo implementar el modelo de modernización con las formas y estructuras de la SEMARNAP se llegó a la conclusión de que primordialmente era necesario lograr la integración de la Secretaría en todos los sentidos para poder proyectar soluciones integrales y cambios estructurales desde adentro de la organización.

Como misión de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, se propuso comprender tres importantes retos consistentes en:

a) Lograr la integración de la Secretaría.

El primer reto era por la conformación misma de la Secretaría, lograr la integración de la misma, como tarea urgente y prioritaria. Era necesario armar una institución que sea un todo articulado para cumplir las atribuciones encomendadas y no una suma de partes desvinculadas entre sí.

b) Lograr una ética de servicio orientada a la satisfacción de la sociedad.

Lograr una ética, congruente con una racionalidad institucional que promueva el desarrollo con criterios de protección, cuidado y conservación de los recursos de participación social, de honestidad y transparencia tanto en su actuación como en el uso de los recursos naturales y financieros.

En este contexto, implicaba hacer mucho más flexible, abierta y participativa la toma de decisiones, es decir, desconcentrar la toma de decisiones. Para ello, era indispensable hacer que las prácticas de trabajo fuesen más ágiles y menos formales congruentes con la velocidad de la información; así como era imprescindible conocer e incorporar las expectativas de la sociedad civil en los planes, programas, proyectos y servicios de la Secretaría.

Agilizar en todos los sentidos los servicios, parámetros y respuestas, tanto internas como al exterior de la organización, fueron definitivas para lograr con

éxito la implantación de un programa de modernización que llegaría a reorientar las actividades y actitudes de los servidores públicos, actitud que los llevaría a una mejor otorgación de servicios y una mejor funcionalidad.

El programa de modernización en la SENARNAP, llegaría a eliminar viejos sistemas de actuación en el poder, feudos realmente integrados de poder altamente concentradoras de decisiones y por consecuencia creadores de barreras internas de comunicación que entorpecían, desde luego, el logro de los objetivos.

c) Hacer una institución de Calidad, es decir, más eficiente y eficaz la gestión y operación de la SEMARNAP:

Ello implicaba hacer una revisión exhaustiva, adecuar y direccionar los procesos de trabajo hacia las nuevas tareas y responsabilidades de la Secretaría.

Para 1996, se requirió en el modelo de modernización empezar a establecer indicadores de medición y desempeño, de procesos y de resultados en el trabajo, para ese entonces, la SEMARNAP aplicaba el concepto "no se conoce lo que no se mide, ni tampoco puede mejorarse lo que no se conoce", era estrictamente necesario contar con un sistema de medición o verificación de resultados del trabajo realizado dentro de la Secretaría.

El reto en la SEMARNAP era conocer y vislumbrar los errores y registrar los niveles de eficiencia, así de esta manera, no se volverían a cometer los mismos errores que trabarían el proceso de modernización.

Para el periodo de implantación del programa de modernización en la Secretaría, la SEMARNAP aprovecharía las experiencias para reinventar sus acciones y reorientar sus procesos, lo más grave era que para 1997 se desperdiciaran los recursos y no poder establecer mecanismos de progreso

continuo en todas las áreas, es así de la manera que la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, empieza a desarrollar estrategias para alcanzar la calidad y modernidad en la Administración Pública.

#### **4.2. Sistema de Modernización Administrativa y Fortalecimiento de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.**

El nuevo Proyecto Nacional de reordenación ecológica del país orientado a lograr un desarrollo sustentable en el largo plazo, requiere de modificar comportamientos institucionales en función de las directrices globales que esta orientación del desarrollo demanda.

Una racionalidad institucional que promueva el desarrollo con criterios de protección, cuidado y conservación de los recursos, y que base su actuación en criterios de planeación para el futuro sin descuidar las urgencias del presente, requiere cambios profundos en el pensar y en el hacer, de cada uno de los servidores públicos encargados de concretar esta tarea nacional.<sup>73</sup>

El Gobierno Federal le ha encargado a la SEMARNAP la responsabilidad más importante en la promoción del cambio, el papel estratégico que le toca desempeñar a la Secretaría en este proceso transformador del quehacer público, implica que cada uno de sus trabajadores, independientemente del nivel o puesto que ocupe y de la función que le toque desempeñar, se convierta en un eficiente promotor del desarrollo sustentable.<sup>74</sup>

El papel de la SEMARNAP requiere ser una institución que cuente con la confianza social como producto de los resultados claros y concretos de sus acciones. Para esto, es necesario impulsar procesos de capacitación al interior

---

<sup>73</sup> Modelo de Modernización Administrativa y Fortalecimiento Institucional de la SEMARNAP P 4

<sup>74</sup> Op.cit. p 6

de la Secretaría y de los órganos desconcentrados, que le impriman unidad, direccionalidad y calidad a su acción.

La Unidad de Desarrollo Administrativo y Modernización de la Oficialía Mayor, se propuso contribuir a esta tarea, mediante la implantación de un Modelo de Modernización Administrativa y Fortalecimiento Institucional de la SEMARNAP. Este modelo plantea contribuir, en el mediano plazo, al logro de una orientación común y una acción solidaria y coordinada, de una parte importante del personal, sobre todo el ubicado en los estados, hacia el cumplimiento de la misión de la Secretaría.<sup>75</sup>

#### **4.3 Contenido del Modelo**

El modelo plantea contribuir a:

1. La conformación de una estructura Institucional con un sentido amplio de cuerpo, de pertenencia e identificación colectiva con la misión de la Secretaría.
2. La profesionalización del personal administrativo y técnico.
3. La mejora de los procesos de trabajo y por ende, la calidad en los servicios que presta la Secretaría.<sup>76</sup>

Bajo este esquema, el modelo pretende incidir en tres de los elementos que se consideran vitales para lograr el fortalecimiento de la SENARNAP y son:

- A. La convicción. Que el personal de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca logre una plena identificación del personal con el contenido de la misión y desarrollar así la convicción, de que la promoción

---

<sup>75</sup> Ibidem P 8

<sup>76</sup> Ibidem P 16



del desarrollo sustentable es responsabilidad de todo su personal; que el trabajo de cada uno es necesario e importante para alcanzar los objetivos trazados y que la fortaleza de la Secretaría radica en su gente, no en sus activos.

B. La organización. Fomentar el trabajo en equipo, la coordinación entre áreas y el sentimiento de pertenencia a la institución, son factores necesarios para desarrollar un trabajo necesario y de calidad. La claridad en las funciones, tareas y responsabilidades de cada unidad de trabajo y de cada persona, así como el establecimiento de los canales de información y comunicación permanentes, ayudarán a incrementar la eficacia en los procesos de trabajo y en los resultados obtenidos.

C. El método. Dispusieron en el periodo de 1995- 2000. Tener una metodología de trabajo participativa, que estimuló y facilitó la participación del personal de la Secretaría con la sociedad civil en la política ambiental y en la problemática ecológica. Cada quien en su ámbito de acción y en la medida de su responsabilidad, pero siempre con la idea de trabajo en equipo y bajo un objetivo común, de tal manera que se logró desarrollar una sinergia que elevó el potencial de servicio de la Secretaría.<sup>77</sup>

Bajo este contexto, el modelo de la Secretaría consistió en un método de trabajo que promueva la participación activa y responsable de todos los ciudadanos en los planes, programas y proyectos que se impulsen en el país orientados a frenar los procesos de deterioro ambiental y de los recursos así como su recuperación. El logro de la misión de la Secretaría dependió de hacer partícipe a la sociedad en la construcción del desarrollo sustentable.

En este sentido, con el modelo se trata de impulsar procesos de reflexión y análisis que ayuden al personal de la SEMARNAP a sistematizar su experiencia, contextualizar su quehacer, proponer alternativas creativas y

permanente de mejora en su trabajo e identificar sus necesidades de capacitación y desarrollo para cumplir con la calidad en los servicios.

Con esta perspectiva el modelo de modernización administrativa y Fortalecimiento Institucional de la SEMARNAP se formuló con base a cuatro estrategias claves que constituyen los pilares o las raíces que sustentan el cambio de cultura organizacional de la Institución.

- Integración y Fundamento Estratégico de la SEMARNAP.
- Fortalecimiento de los Recursos Humanos
- Optimización de los Procesos de Trabajo.
- Aprovechamiento de los Recursos Financieros y Materiales.<sup>78</sup>

El modelo que presentó la SEMARNAP de modernización fue en esquema abierto a la participación y a la construcción permanente de todo el personal que contempla las grandes líneas estratégicas y las orientaciones metodológicas que servirán de marco de referencia para que cada área y unidad así como las delegaciones federales, elabore su propio programa de acuerdo a sus prioridades y a la medida de sus necesidades.<sup>79</sup>

#### **4.4 Estrategias del modelo**

En este pilar un papel fundamental fue la declaración conjunta de la Alta Dirección, sobre los factores estratégicos clave: como la misión, valores, metas, estrategias, prioridades y objetivos de la SEMARNAP en torno a los cuales se dará la integración del personal, orientando su desempeño en una misma dirección y coordinados sinérgicamente para alcanzar los objetivos trazados.

---

<sup>78</sup> Ibidem, p. 25

<sup>79</sup> Ibidem, p. 34

La estrategia esta basada principalmente y orientada a promover una cultura de trabajo basado en la formación permanente y en un sistema de reconocimientos del personal que labora en la Secretaría, que estimule. una gestión moderna sustentada en la participación y corresponsabilidad social.

En la SEMARNAP para el periodo 1996 se le dio un enfoque que favoreció la integridad en el trabajo, tanto en la percepción de los problemas como en las soluciones propuestas, condición básica que requería la atención y preservación de los ecosistemas.

El propósito de diseñar estrategias para el funcionamiento de los estándares de calidad se resumió en simplificar y rediseñar los procesos de trabajo, para alcanzar mejores rendimientos en calidad. servicio y rapidez. Se innovó procedimientos que ya eran inoperantes a fin de atender mejor las responsabilidades de la institución y prestar los servicios con mas efectividad y eficiencia.

Para la SEMARNAP en el año de 1997, la aplicación óptima del gasto público fue una exigencia para ser una institución efectiva en el cumplimiento de su misión. El énfasis de este pilar está puesto en lograr una eficiente racionalización de los recursos, en eliminar los costos generados por el excesivo trámite, la incompetencia, el centralismo y la desinformación del servidor público.

En este sentido, el modelo de Modernización Administrativa presentado por la SEMARNAP, se basó en el desarrollo de acciones orientadas a incidir en cuatro aspectos fundamentales que son:

1. La cohesión del personal de la Secretaría en torno a un objetivo común, lo cual implicaba:

cuestiones Forestales, Pesqueras, Suelos, Cuidado y manejo del Medio Ambiente y Tratamientos de Agua en el transcurso de 1995 hasta la fecha.

3. La optimización de los recursos de trabajo para proporcionar mejores servicios y productos tanto a los usuarios internos como externos de la Secretaría.

En un esfuerzo para mejorar el servicio, se necesitaba la clara identificación de los productos y servicios de cada área, así como cada uno de los integrantes y en el mismo sentido la identificación de quienes eran los usuarios de dichos servicios así como sus requerimientos y sugerencias, con la finalidad única de otorgar servicios de calidad y la plena satisfacción de la sociedad.

La explicitación de los procesos de trabajo de cada área, así como la participación de sus integrantes, permitiría conocer la situación actual de los métodos, técnicas y procedimientos con lo cual se harían susceptibles a mejorar, cambiar o eliminar de acuerdo a su funcionalidad dentro de la misma Secretaría.

Lo anterior expuesto se planteaba mejorar mediante talleres, seminarios y asesorías sobre identificación, mapeo y simplificación de procesos, para lo cual los proyectos de mejora y la revisión constante de los procesos que permita el logro de formas de trabajo cada vez fueran más eficientes.

4. El aprovechamiento racional de los recursos financieros y materiales.

Este objetivo consiste en lograr hacer más con los mismos recursos, disminuir los costos innecesarios y principalmente canalizar los recursos de acuerdo a las prioridades derivadas de las políticas de la Secretaría.

Para ello, se requiere la eliminación de actividades improductivas y tramos de control innecesarios que deriven en apoyar la descentralización y

desconcentración para fomentar proyectos autofinanciables utilizando en mayor medida sistemas informáticos, así como tomar cursos sobre programación y presupuestación.

En este contexto, las posibilidades y acciones de racionalización de recursos, se deben de identificar paralelamente al proceso de identificación y simplificación de procesos, así como también incorporarías como parte de los proyectos de mejora continua.<sup>80</sup>

Es importante señalar, que desde el inicio de las acciones del modelo, se estableció un sistema de evaluación que permitió llevar un registro y control de los avances y resultados de la aplicación del modelo en cada una de las áreas de la Secretaría, para retroalimentar al mismo y establecer medidas correctivas en caso necesario.

En este sentido, se proporcionó asesoría permanente, a las áreas que lo solicitaron, para apoyar y orientar la correcta aplicación del modelo, en aquellos aspectos complejos que no fueron entendidos durante el proceso de capacitación.

En suma, este modelo de modernización, propuso una capacitación que implicaba formar al personal par y durante su proceso de trabajo, y a partir de esto mejorar la calidad de los productos y servicios que ofrece la institución, logrando así el fin último del proyecto de la misma "la satisfacción de la ciudadanía"

---

<sup>80</sup>Modelo de Modernización Administrativa y Fortalecimiento Instruccional de la SEMARNAP, Hacia un Sistema de Calidad Total en el Sector Público, P16

#### **4.5 Estrategias de implantación del modelo en la SEMARNAP**

Para llevar a cabo las acciones antes mencionadas del modelo, la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, propuso un plan operativo de acción planteado como sigue:

- 1) En cada unidad Administrativa o Delegación, se realizó un Taller de Programación con el personal directivo, en el que se analizaron cada uno de los siguientes aspectos:

Se hizo una análisis situacional con carácter general del área o Delegación, en el cual se identificó los aspectos que representan las fortalezas y debilidades en cada una de las áreas de oportunidad para desarrollo del trabajo; de igual forma, se elaboro la imagen objetivo del área o delegación, tomando en cuenta la misión de la Secretaría.

En este contexto, se elaboró un análisis comparativo entre los resultados del análisis situacional y la imagen objetivo, con la finalidad de priorizar en aquellos problemas de importancia primaria, y trabajar sobre programas para mejorar la calidad en los mismos.

Bajo este esquema, se identificaron alternativas más viables de acuerdo a las características del área o delegación y se definieron de inmediato requerimientos de capacitación e información.

Una vez teniendo todos los elementos técnicos y operativos que definieron la estrategia y el contenido del modelo, se inició el proceso de implantación, mediante un programa que debería contener y definir en forma específica los siguientes elementos.

- └ Contenedos temáticos iniciales de capacitación.
- └ Calendario de ejecución
- └ Responsables del seguimiento del Programa (nivel directivo)

- Equipo local que fungiera como facilitador para impulsar, apoyar y evaluar la correcta aplicación del programa. (Equipo seleccionado por el nivel directivo con base a un perfil previamente establecido.
- 2) La segunda estrategia de implantación, consistió en otorgar seminarios sobre la concepción de la Secretaría en materia de desarrollo sustentable a todo el personal por Área o Delegación.
- 3) La tercera, se definió por área la Misión, objetivos y principios particulares congruentes con los objetivos generales de la Secretaría.
- 4) Se tuvo que formar el equipo facilitador en los temas sobre Direccionamiento de la Secretaría; Planeación estratégica e Introducción a la calidad.
- 5) Se inició un cascadeo del Direccionamiento de la Secretaría y del área o Delegación a todo el personal y se definió la contribución de cada una de las unidades.
- 6) Como sexta estrategia se identificó los procesos de trabajo a los que era necesario empezar a actuar y era necesario su simplificación.
- 7) Se formó el equipo facilitador de los procesos de trabajo.
- 8) En la octava estrategia, se inició la capacitación específica de acuerdo a los requerimientos de cada área o proceso de trabajo.
- 9) Para que todo estuviera coordinado perfectamente se fortaleció al personal directivo, de acuerdo a sus necesidades en materias de liderazgo, administración estratégica, trabajo en equipo, habilidades de comunicación, solución de problemas y toma de decisiones.
- 10) Se formaron equipos de facilitadores en técnicas para el logro de la calidad en trabajo.
- 11) Se permeo a todo el personal de la Secretaría sobre las técnicas de calidad.
- 12) Se formó el equipo directivo especializado en Proyectos de Mejora continua para su implementación en el área o Delegación..
- 13) Y la más importante se elaboró un sistema de evaluación, divulgación y documentación del proceso de aplicación del programa de modernización de la administración pública.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Ibidem, p.20-24

#### 4.5.1 Organización para la implementación del PROMAP en la SEMARNAP.

En la actualidad el sector público enfrenta nuevos retos, no solamente se habla de economías globalizadoras, de mercados mundiales, sino que también los países del primer mundo hablan ya de gobiernos globalizadores, los cuales serán fácilmente conformados si consideramos que el mercado común pudiera conformarse en un nuevo Estado.

En esa tesitura, la SEMARNAP urgió en la necesidad de redimensionar su organización para producir con calidad y poder además de ofrecer servicios de primera calidad ser altamente satisfactoria en la consecución con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

La Secretaría planteó un modelo administrativo con enfoque de calidad, que requiriera de un sistema que la asegure y de una organización que la administre.

La calidad del trabajo es responsabilidad de todos, pero es preciso que exista una estructura organizativa específica dentro de la institución que le asegure, la coordine y le de seguimiento.

Para tal efecto la SEMARNAP propuso la siguiente estructura:

1. Una Comisión Mixta Especial de Productividad y Calidad; integrada por el Secretario del Ramo, Subsecretarios, Asesores, Coordinadores de Unidad y Secretario del Sindicato

En conjunto, debieron aprobar el Modelo de Modernización Administrativa y Fortalecimiento Institucional, así como aprobaron el sistema de implantación del programa.



Organizaron los recursos necesarios para lograr la Implantación del modelo; así como establecieron canales de comunicación para el funcionamiento armónico del sistema; procuraron su seguimiento y evaluaron los resultados de la aplicación del Modelo en cada una de las áreas y tomaron las decisiones necesarias para su implantación.

Esta comisión también tenía la tarea de analizar los problemas y desarrollar soluciones para que continuamente se estén mejorando el cumplimiento de los objetivos del modelo; así como hacen reportes ejecutivos en forma sistematizada y ordenada.<sup>82</sup>

- 2 El equipo facilitador de la implantación estará integrado por un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor de la Institución.

Este equipo coordina todas las herramientas definidas en el modelo en la Comisión Mixta especial para el logro del Proyecto; asesora a los miembros de la Comisión Mixta en la capacitación para la implementación, el monitoreo de la misma, la elaboración de los reportes y el uso de herramientas definidas.

El equipo de facilitadores propone nuevas alternativas basándose en los avances presentados y diseña nuevos sistemas de difusión para que todo el personal de la Secretaría este debidamente enterada en la etapa y avances del programa.

- 3 En este mismo sentido, en cada Subsecretaría, Órgano Desconcentrado, Instituto, Oficialía Mayor y Unidades Coordinadoras en el nivel central, se integrará el Comité de Modernización en el que participarán los siguientes niveles.
  - └ Subsecretarios.
  - └ Directores Generales.

---

<sup>82</sup> Metodología y organización para la Implantación del PROMAP en la SEMARNAP, p 14

- Directores de Área.
- Representante Sindical.

En las Delegaciones Federales estos comités Mixtos estarán integrados por:

- Delegado.
- Subdelegados.
- Jefes de Unidad o Programa
- Representante Sindical.

Su misión es asegurar la implantación del Modelo en sus áreas de trabajo dar seguimiento al proceso de implantación; analizar los problemas y desarrollar soluciones para facilitar la implantación en su área; organizar y aplicar los recursos necesarios y evaluar y tomar las decisiones <sup>83</sup>

4. - La Unidad de Modernización y Desarrollo Administrativo para el caso de la Implantación del Modelo será coordinada directamente por el Oficial Mayor, sus principales responsabilidades fueron:

Coordinar, facilitar y apoyar la implantación del Modelo de Modernización Administrativa y Fortalecimiento Institucional; así como coordinó los programas de capacitación apoyando la solución de los problemas de implantación en las diferentes áreas.

El Oficial Mayor junto con el equipo de su oficina, sistematiza la información generada durante el proceso para dar seguimiento a la evaluación de resultados; también es el encargado de diseñar y elaborar los planes y materiales didácticos para su implantación, y otorgar estímulos a la productividad y becas para los trabajadores <sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Ibidem P.21-24

<sup>84</sup> Ibidem P. 28

5. - Coordinadores de Implantación del PROMAP. Los coordinadores de implantación en cada una de las áreas de trabajo son:

- Directores de Área
- Subdirectores
- Jefe de Departamento.

Para el caso de las Delegaciones Federales los coordinadores de implantación son:

- Subdelegados
- Jefes de Unidad
- Jefes de Programa.

Entre sus múltiples responsabilidades esta la de coordinar, asegurar y apoyar la implantación en cada una de sus áreas, organizar los recursos, dar el seguimiento adecuado y evaluar los resultados, reportando al Comité Mixto de Productividad y Calidad.

6. - Finalmente el equipo de Instructores que esta integrado a nivel central por una persona por Dirección de área y el Responsable de la Capacitación; en el caso de las Delegaciones; uno por cada Subdelegación y el Responsable de la Capacitación.

La responsabilidad de este equipo radica en capacitar en los conceptos básicos, herramientas de calidad y en el modelo propuesto por la SEMARNAP.

Enseñar a todos los miembros de su grupo de aplicación el Modelo y las técnicas desarrolladas para su implementación, evaluar los resultados y monitorear los resultados, reportando a los Coordinadores de Implantación.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Ibidem p 50

#### **4.5.2 Etapas de Instrumentación del Programa de Modernización de la Administración Pública en la SEMARNAP**

La primera etapa para concretar las líneas de estrategia y alcanzar los objetivos generales, son las Bases de Coordinación suscritas entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el marco de las atribuciones que se confieren a estas dependencias mediante el Art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Son materia de estas bases, entre otros, los siguientes compromisos:

- A) El diseño e implementación de un sistema de indicadores de gestión, mediante el cual se mida objetivamente el desempeño, la eficacia y la eficiencia de los programas, acciones y servicios prestados.
- B) El diseño y aplicación paulatina de estándares mínimos de calidad de los servicios, y atención al público.
- C) La desconcentración progresiva de las funciones operativas que desarrollen las dependencias, para conservar atribuciones normativas tales como el establecimiento de políticas, la planeación y evaluación.
- D) La revisión y análisis de la regulación, para abreviar los tiempos de respuesta en las promociones y en los asuntos de los particulares, y para eliminar con ello la discrecionalidad.
- E) La incorporación, previo proceso legislativo, de nuevos derechos y productos fiscales por concepto de la contraprestación de servicios que ofrecen las dependencias y entidades para mejorar la atención del público, y el desahogo de tramites.
- F) Evaluación de conocimientos o habilidades de servicios públicos en áreas específicas.
- G) Los apoyos recíprocos a cargo de las dependencias globalizadoras, y de las coordinadoras sectoriales, en su caso, para contribuir a lograr el objetivo de las bases de coordinación.

Estas bases de coordinación serán objeto de una evaluación semestral, cuyo mecanismo de evaluación fueron difundidos en 1996. Los titulares de las dependencias y entidades designarán a un encargado de dar seguimiento a las acciones y proyectos que deriven de estas Bases de Coordinación, o de cualquier otro proyecto relativo a los cuatro subprogramas que integran este programa.

La segunda etapa persigue como objetivo proporcionar una metodología para identificar y estandarizar servicios internos y externos, promoviendo el establecimiento de una cultura de medición a través de estándares mínimos de calidad que fueron elaboradas por la SECODAM.

La etapa tres consiste en la difusión pública de estándares, especialmente aquellos de atención directa al público, con la finalidad de generar un compromiso entre los prestadores de estos servicios; trabajar para cumplir los estándares y, al mismo tiempo informar al cliente sobre lo que debe esperar del servicio y pueda exigir su cumplimiento.

La siguiente etapa persigue enriquecer los estándares de servicio mediante la opinión de los usuarios internos y externos, a partir del conocimiento de sus expectativas y necesidades. Para ello se aplicarán encuestas y estudios de opinión, entre otras, a fin de apoyar el proceso del desarrollo administrativo.

En lo que respecta a la etapa número cinco, se trata de generar en los niveles directivos la necesidad de aplicar el pensamiento estratégico para determinar estrategias y objetivos generales de la dependencia, de acuerdo a su programa sectorial y al PROMAP.

En este sentido, se hace necesario revisar y actualizar la misión y visión, estrategias y metas. Así como los proyectos de tallados a nivel Dirección General o equivalente para integrar el Programa Estratégico.

Esta etapa cinco lleva implícita efectuar acciones de mejora derivadas del proceso de estandarización y medición del servicio. En esta etapa se busca aprovechar el conocimiento y la experiencia de nivel operativo de la identificación de áreas de oportunidad detectadas en la etapa cuatro para convertirse en proyectos de mejora, proyectadas de acuerdo las expectativas y necesidades del cliente

La integración del programa estratégico, se enuncia como quehacer principal en la etapa seis, y consiste en consolidar la visión y acciones derivadas del Programa Sectorial, el PROMAP, el taller de planeación estratégico y los talleres de estándares, obteniéndose como producto tangible una carpeta de proyectos, con objetivos, estrategias, indicadores, metas y responsables.

En lo que concierne a la etapa siete, denominada Medición, consiste en proporcionar herramientas que permitan evaluar interna y externamente el avance de los proyectos, los servicios y el proceso de cambio en la Administración Pública Federal. Utilizando las siguientes metodologías:

- I. Indicadores de desempeño del estándar.
- II. Indicadores de satisfacción del cliente
- III. Indicadores de impacto o rentabilidad social.
- IV Indicadores de avances del PROMAP.

Etapa ocho, consiste en asegurar la permanencia del proceso de mejora continua, sin desvirtuar las metas y objetivos, utilizando sistemáticamente la voz del usuario como instrumento de la retroalimentación de la planeación estratégica; acordando acciones específicas de mejora continua con impacto en los servicios de la dependencia.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. SE-CODAM p. 116

#### 4.6 Evaluación del Promap en la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

El Programa de Modernización de la Administración Pública, establece los objetivos generales y las líneas de estrategia para impulsar la transformación de la Administración Pública Federal, así como un conjunto de acciones que deben realizar las dependencias y entidades durante el periodo de vigencia del programa.

En la SEMARNAP se elaboró una guía técnica que contenía el modelo a seguir para evaluar los avances y resultados de estas acciones de modernización y mejorar en gran medida los procesos mismos dentro de la Secretaría.

La metodología que aplicó la SEMARNAP en el periodo 1997-2000 fue de total sencillez y simplificación en los trámites y procedimientos para manejar el flujo de información que contenían los documentos reportables de las acciones emprendidas en dicho periodo.

En ese sentido, en junio 30 de 1998, se presentó la Guía Técnica para la Evaluación de Avances y Resultados proporcionando al interior de la SEMARNAP criterios claros y formatos sencillos que faciliten la medición y evaluación de los avances y resultados del proceso de modernización así como para permitir generar información útil para retroalimentar las acciones de modernización.<sup>87</sup>

La Evaluación en la SEMARNAP debió resultar útil para quienes intervienen en el proceso de modernización; para cada Unidad, a fin de evaluar sus actividades e identificar aspectos que requieran mayor atención; para el Grupo Estratégico, como objeto de revisar el avance global de la dependencia o entidad, así como apoyar constante y puntualmente su proceso de modernización; para el Órgano Interno de Control, con el fin de contribuir al

---

<sup>87</sup> Guía Técnica para la Evaluación de Avances y Resultados, SECCODAM 1998, p. 2

proceso de modernización; para la SECODAM, con objeto de conocer los avances de modernización en la Administración Pública Federal.

Bajo este contexto, la Evaluación considera todas las acciones previstas en el Promap; los criterios de evaluación corresponden al contenido de cada acción y las calificaciones de avance se obtendrán como sigue.

0 % sin avance

25% Planeación Completa.

50% Ejecución completa.

75% Medición de resultados Completa.

100 % mejora continua, en uno o más ciclos de operación.<sup>88</sup>

Bajo este contexto, en 1997 en la SEMARNAP se estableció el sistema de evaluación y seguimiento e instrumentación de las acciones de modernización autorizadas por la SECODAM entidad globalizadora y controlara de los avances dentro del PROMAP en las entidades federales.

En este sentido, se crearon los formatos de Reporte de Evaluación de Avances y Resultados (REAR) y se presentaron en tres tipos diferentes que quedaron como sigue:

Como se muestra en el anexo # 2, el REAR 01 se tenía que presentar a manera de texto la información de mayor relevancia sobre los avances y resultados durante el periodo que correspondía trimestral o semestralmente de las acciones de modernización que aplicaban a cada Unidad Administrativa o Delegación Federal.

En este formato se recomendaba que la síntesis debía contener información cuantitativa y cualitativa que explicara la importancia de las acciones realizadas

---

<sup>88</sup> En caso de existir avances parciales en la fase que se mide, puede usarse calificaciones en múltiplos de 5, que correspondan a niveles bajo, regular, medio alto y alto.



de sus resultados y del alcance o impacto que tienen para el proceso de modernización

El formato REAR 02, se muestra en el anexo # 3, e intencionalmente se explica fuera del orden consecutivo ya que fue a partir de 1998 que se incorporó a este sistema de evaluación y seguimiento. En este formato se reportaba los procesos y proyectos sustantivos de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Aquí se reportaba el nombre del proyecto anotando la denominación del proceso sustantivo; se tenía que describir brevemente los elementos importantes de identificación y contenido de cada proyecto, objetivo, líneas de acción.

La situación actual del avance en las etapas de Planeación, Ejecución, Medición y Mejora continua; en el punto número cuatro se describe brevemente los resultados obtenidos con respecto a las metas programadas; y en el apartado cinco, se tenía que hacer la acotación de los problemas o requerimientos de la propia dependencia que han limitado el desarrollo de los proyectos o necesidades de apoyo en ese ámbito.

De igual manera las situaciones provenientes de otras dependencias u organismos que han limitado el desarrollo de los proyectos o necesidades de apoyo en este ámbito, tenían que ser especificadas en el formato así como también las dificultades presentadas por la SECODAM.

El formato REAR 03, como se muestra en el anexo # 4, tenía que reportar semestralmente información específica por acción de modernización que aplicaba por cada Unidad Administrativa; este formato estaba constituido por las cuatro etapas del círculo de modernización: Planeación, Ejecución, Medición de Resultados, y Mejora Continua.

En la etapa de planeación se reportaba 1) nombre del proyecto y actividades desglosadas que lo conformaban; 2) indicadores los cuales deberían establecerse con relación al objetivo del proyecto y tenían que contar con su forma de medición; 3) metas, en las cuales se debería establecer la fecha de término, parámetros, características o universo en que incide y debería estar alineado con los indicadores y establecerse de manera trimestral, semestral o anual; 4) evidencias, en esta etapa se deberían reportar todo aquello que fuese evidencia clara y real de lo que se estaba llevando por ej. Una carpeta técnica del proyecto de modernización la cual debería contener objetivos, estrategias, supuestos, metas, responsables, fecha de término y calendario de ejecución.

El formato REAR 03, en la columna de observaciones sólo podía ser llenado por el órgano de control si lo consideraba necesario para hacer las observaciones pertinentes y las recomendaciones en relación e esta etapa de planeación.

En el apartado referente a acciones a tomar, dentro del formato REAR 03 como se muestra en el anexo #4, se reportaban todas aquellas acciones que pudiesen ayudar al cumplimiento de esta etapa de planeación, como pueden ser estrategias normativas, administrativas, técnicas etc. así como los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para llevar a cabo dichas acciones.

Bajo este contexto, pasamos a la etapa de Ejecución, dentro del mismo formato REAR 03, en los que se debería reportar 1) aquellas actividades que se estuviesen llevando a cabo las cuales deberían existir congruencia con la etapa anterior de planeación; en segundo lugar, se reportaban los avances contra las metas propuestas planteadas esto con relación a los indicadores de las metas establecidas en la etapa de planeación; 3) evidencias, se tenía que reportar en investigación de campo o documentación que respaldara la etapa de evaluación, como por ej. Oficios, informes periódicos, instrumentos de seguimiento, convenios firmados, o procedimientos operando.

En el renglón de observaciones, también sólo podía ser llenada por el órgano interno de control si lo consideraba necesario para hacer las observaciones y las recomendaciones pertinentes en esta etapa de ejecución.

En las acciones a tomar se reportaba si así lo hubiese el replanteamiento de las metas, acciones y la cancelación de éstas no viables justificadas, así como incorporar otros requerimientos no contemplados.

En la etapa de Medición de Resultados sólo se podrá reportar si el cumplimiento de las metas se habían logrado antes o en la fecha previamente establecida en la etapa de planeación y se deberían establecer cualitativamente los resultados que se lograron con respecto a la meta final, es decir, especificar con palabras lo que logró el proyecto. 2) los resultados obtenidos contra las metas establecidas, aquí se tipificaba cuantitativamente los resultados, es decir, el porcentaje de logros con respecto a los indicadores y metas definidos en la etapa de planeación.

En lo referente a las evidencias se reportaban las observaciones hechas en el campo mediante informe de resultados, documentos que evidencien que esta operando el sistema de evaluación; y en caso de contar con presupuesto para la acción de modernización, presentar el informe del ejercicio presupuestal.

De igual manera en la observaciones, sólo podía ser llenado por el Órgano Interno de Control y hacer las observaciones y recomendaciones necesarias y deberán establecerse aquellas acciones viables para mejorar lo alcanzado, con el objetivo de apoyar lo que se planea en la etapa de mejor continua; Asimismo si no se cumplen las metas al 100% se deberá establecer las acciones que aseguren su cumplimiento.

La última etapa para el formato REAR 03 es la de mejora continua, y se estableció bajo los mismos criterios que en la etapa de planeación, pero

observando los siguiente: 1) los proyectos que no se concluyeron en el ejercicio anterior, se retomará en el siguiente pero con acciones de mejora y proyectos innovadores. 2) meta mejorada, aquí se deberá redefinir metas diferentes a las planteadas en la primera etapa de planeación, con la finalidad que permitan establecer metas más ambiciosos a las ya logradas y establecer metas con nuevos proyectos.

En las evidencias, se debería reportar la información relativa a la etapa de planeación del proyecto mejorado y las observaciones de igual manera sólo por el Órgano Interno de Control debía ser llenada y en las acciones a tomar la información era igual a la requerida en la etapa de planeación.

El formato REAR 04, se muestra en el anexo #5, y se reportaba el resumen de los indicadores por cada una de las acciones, es decir, el porcentaje de avance de cada una de las acciones de modernización que aplicaba a cada una de las Unidades Administrativas o Delegaciones Federales; éste formato debería ser elaborado por la responsable del área administrativa en el cual se tenía que reportar:

- A) Unidad: la clave de la Unidad Responsable o Delegación Federal con el nombre del estado que se refiera.
- B) Reportó: señalar si hubo o no reporte conforme a las fechas programadas por la Secretaría Técnica del Promap y la SECODAM o Unidad de Desarrollo Administrativo, para la entrega de las evaluaciones respectivas.
- C) Acciones: nombre y número de acción por subprograma que aplicara en el caso que no fuese así se ponían las siglas NA (No Aplica)
- D) Calificación por Acción: aquí se reportaba el porcentaje de la calificación de avance que se tenía en cada una de las acciones que aplicaba.
- E) % de cumplimiento por Unidad: aquí se reportaba el resultado de sumar horizontalmente todas las calificaciones de avances de las acciones que aplican y dividir las entre el número total de ellas ( las acciones que no aplican no se consideran).

- F) % de cumplimiento por acción: aquí se reportaba el resultado de sumar verticalmente las calificaciones de avance de cada una de las acciones que aplican y dividirlo entre el número de Unidades con la acción calificada.
- G) % de avance de la Delegación federal, es la calificación final de la delegación evaluada en ese periodo. Es el mismo dato del punto E.

Bajo este mismo esquema, una vez que las Unidades Responsables o Delegaciones Federales o Áreas administrativas, etc. llenaban los formatos - antes señalados- se veían obligadas a informar a las Unidades Centrales en forma trimestral o semestral.

En este sentido, los informes se enviaban al Órgano Interno de Control de la SEMARNAP a la Secretaría Técnica del Promap dentro de la misma Secretaría y la cual se encargaba de evaluar los siguientes puntos:

- 1) Que los formatos estuvieran llenados correctamente de acuerdo a la etapa en que se encontrará la acción de modernización.
- 2) Revisaba y analizaba cada una de las acciones que aplicaba a la Unidad Responsable y que el contenido del reporte coincidiera con las actividades específicas en cada una de las acciones, es decir, por ej. En la acción 3 referente a los estándares de calidad, se reportaran todas aquellas actividades que apoyarán la instrumentación de estándares de calidad en cada uno de los servicios que la Unidad estaba instrumentando para llevar a cabo el objetivo.
- 3) A través de este análisis que realizaba el Órgano Interno de Control establecía las observaciones o recomendaciones para el mejor correcto llenado de los formatos y la adecuada instrumentación de las acciones de modernización.
- 4) El Órgano Interno de Control realizaba auditorías a este proceso de instrumentación de las acciones de modernización de manera sorpresiva y hacía las recomendaciones y observaciones pertinentes.

En esta tesitura, la Secretaría Técnica del Promap solicitaba de manera formal (mediante oficio) a cada uno de los titulares de las Unidades Responsables y Delegaciones Federales los informes trimestrales y semestrales de las acciones de modernización, que se estaban instrumentando en las áreas a su cargo, para verificar el correcto llenado de los formatos e indicar las áreas faltas de capacitación.

La Secretaría Técnica realizaba los puntos anteriores por dos situaciones: 1) era una función obligada; y 2) por las observaciones y recomendaciones del Órgano Interno de Control.

Esta Secretaría asesoraba en la metodología para el llenado de los formatos establecidos y capacitaba a los responsables en la instrumentación de las acciones de modernización en como desarrollar cada una de las etapas del proceso, es decir, como construir un indicador, cómo plantar las metas, cómo medir los avances y resultados conforme a estos indicadores.

La misma Secretaría Técnica de la SEMARNAP verificaba de acuerdo a la metodología establecida por la SECODAM si el porcentaje reportado por las UR eran reales y sino se coincidían se hacia la modificación y se enviaba la recomendación al Órgano Interno de Control.

Finalmente, mediante estos informes que cada una de las Unidades Responsables reportaba a la Secretaría Técnica, ésta haciendo el análisis pertinente, generaba un informe global del avance de cada una de las acciones de modernización y transmitiéndole al Órgano Interno de Control se enumeraba el informe global final que contenía avances cuantitativos y cualitativos de las acciones emprendidas en la SEMARNAP.

#### 4.7 Análisis y evaluación cuantitativo del PROMAP en el periodo 1997-2000.

El Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y pesca, fue el proyecto a evaluar dentro de los lineamientos generales emitidos por el PROMAP 1995-2000.

Recordamos que el objetivo de la SEMARNAP era hacer una institución con credibilidad social por la evidencia clara y concreta de sus acciones, mediante el desarrollo de sus recursos humanos, la mejora continua de sus procesos de trabajo, la optimización de sus recursos materiales y financieros y la provisión de productos y servicios oportunos que cumplan con las expectativas de la sociedad.

Las líneas de acción son las que evaluó el PROMAP en el periodo 1997-2000 de la propia Secretaría siendo estas<sup>89</sup>

1. Fortalecimiento de los mecanismos de planeación con enfoque a resultados.  
En este sentido, la meta era formular el direccionamiento estratégico de 8 Unidades Responsables Centrales y 19 Delegaciones Federales.

Para el año 2000 se habían logrado integrar el direccionamiento estratégico de las Direcciones Generales de las Subsecretarías de Pesca y Recursos Naturales, la Dirección General de Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas del INE. Así como las delegaciones de Aguascalientes, Baja California Norte, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Jalisco, Puebla, Sonora, Sinaloa, Tlaxcala, Quintana Roo, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

---

<sup>89</sup> Informe de gestión 1995-2000, Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional de la SEMARNAP, México 2000.

En la fase correspondiente a la formulación de indicadores de desempeño, la meta era evaluar precisamente, el desempeño institucional en el 100% de las Unidades Responsables Centrales y Delegacionales; a través de indicadores estratégicos, de proyectos, de gestión y de servicios. Los resultados para el último trimestre del año 2000 eran que el 100% de las unidades responsables sustantivas centrales definieron indicadores estratégicos, de gestión y modernización; en cuanto a la aplicación de los mismos se mostró un avance del 72%.

El 100 % de las delegaciones federales han elaborado los indicadores de proyecto para 1999 y el 74% de éstas de modernización; en cuanto a la evaluación con base en estos indicadores se obtuvo un avance del 52% durante el periodo 1997-2000.

Una de las metas de este proyecto era instrumentar en la Secretaría, un Sistema Integral de Planeación, Programación, Presupuesto y Evaluación; logrando la misma Secretaría implementar el SIPLANE (sistema de planeación) en el 100% de las delegaciones y con base en esta metodología se formularon 750 proyectos de planeación para las unidades centrales sin registrar avance alguno, se encuentran en proceso de revisión y desarrollo.

2. El proyecto de Reorganización Institucional, en su etapa de modernización primordialmente la meta era diseñar la estructura organizacional de la SEMARNAP con base en procesos de trabajo y orientada a resultados. Los resultados en esta fase fueron que se realizó la reorganización institucional de toda la Secretaría, es decir, se diseñó el 100% de las estructuras orgánicas de las Unidades Responsables Centrales, de las Delegaciones Federales y Órganos Desconcentrados con base en procesos de trabajo.



En materia de Descentralización y Desconcentración Institucional la meta era instrumentar programas de desconcentración y descentralización para eficientar los procesos de trabajo y acercar los servicios a los ciudadanos.

Los resultados fueron los siguientes.

En materia de Descentralización se concluyó para el periodo 1997-2000, la suscripción de los 32 Acuerdos de Coordinación para la descentralización de 39 funciones de 7 áreas ofertadoras de la Secretaría. Se llevaba un avance promedio del 53% en la transferencia de atribuciones y funciones a los estados; seis estados firmaron un acuerdo de coordinación en materia forestal.

Se descentralizaron 3 inmuebles de la red frío de infraestructura pesquera y se llevó a cabo el 100% de descentralización de los centros acuícolas; se suscribieron 131 acuerdos específicos logrando un avance del 417% un poco más de cuatro veces la meta sexenal. Por otro lado y como complemento de estos avances las funcionales promedios registradas en proceso de descentralización por entidad federativa es del 17.84% que también supera la meta sexenal del 12%.

Con respecto a la desconcentración de funciones de Oficinas Centrales a delegacionales se llevaba para finales del año 2000, en promedio un avance del 82% con respecto a los programado y se había desconcentrado parcialmente 130 funciones.

Asimismo, se han diseñado proyectos de delegación de facultades y acciones tendientes a fortalecer este proceso, capacitación en mapeo y rediseño de procesos, actualización de manuales de organización y análisis de funciones a delegar.

3. Para la acción de Impulsar una cultura de Calidad se implementaron 6 proyectos los cuales fueron los siguientes:

A) Atención Ciudadana. La meta en esta fase eran 2, definir y difundir el 100% de los principales servicios sustantivos y sus respectivos estándares de calidad, e impulsar programas de atención ciudadana en el 80% de las áreas que prestan atención directa al público

Los resultados fueron:

El 78% de los servicios a nivel central cuenta con estándares de calidad y el 61% en las delegaciones; se han difundido en un 63% en promedio los servicios y estándares en las Unidades Responsables Centrales y el 41 % en las Delegaciones. A través de correo electrónico, tríptico carteles, Internet, folletos, oficios, eventos, gacetas, videos, boletines y Diario Oficial de la Federación.

El 40 % de los estándares de calidad en oficinas centrales han sido redefinidos y se redefinieron estándares de los trámites modificados en materia de Mejora Regulatoria.

Se impulsaron programas de Atención Ciudadana en diferentes modalidades, tales como: Ventanillas Únicas, Internet, Sistemas de Red de Voz y Datos, Sistema Informático de Control y Gestión Pública, así como el mejoramiento de los procesos y procedimientos de atención a los usuarios, el proceso de instrumentación de estos programas en oficinas centrales lleva un avance del 72% y en delegaciones el 42%

Asimismo, la meta de establecer un mecanismo efectivo de atención de quejas y denuncias en la Secretaría mostró un avance del 67% para este periodo, siendo que se continuó utilizando el Sistema de Atención Ciudadana Telefónico de la SECODAM, para recibir y atender las quejas y denuncias del sector, además se promovió que todas las unidades responsables pusieran a disposición de sus usuarios un mecanismo (buzón, Internet, vía telefónica) para atender quejas y denuncias. Por otra parte el Órgano Interno de Control generó

un hipervínculo en la página principal de SEMARNAP que contiene el formato de requisitos para la captación de quejas y denuncias.

También se implementó el Sistema Informático de Control y Gestión, Ventanilla Única y Programa de Transparencia de la Gestión Pública logrando contribuir con el 67% en la consecución de la meta deseada en el proyecto.

En este mismo sentido, para 1999 una de las metas propuestas por la Secretaría era establecer un sistema que permitiera conocer la opinión de los usuarios sobre la calidad de los servicios, obteniendo los siguientes resultados:

Se aplicaron y se sistematizaron encuestas trimestrales en el 97% de las delegaciones y en cuatro direcciones generales centrales que prestan mayor atención al público, obteniendo los siguientes resultados:

a) En delegaciones federales

- Usuarios satisfechos con la calidad de los servicios: 90.42%
- Usuarios que tuvieron problemas durante el servicio recibido: 6.48%
- Usuarios que informaron sobre aspectos de corrupción: 0.37%.

b) En las cuatro Direcciones Generales Sustantivas:

- Usuarios satisfechos con la calidad del servicio: 94.94%
- Usuarios que tuvieron problemas durante el servicio recibido: 6 10%
- Usuarios que informaron sobre aspectos de corrupción: 0.91%
- Con respecto a las encuestas aplicadas a los servidores públicos, los resultados fueron: en Delegaciones Federales, el 67.90% conocía el servicio que prestaba; y en Oficinas Centrales el 70.05%.

Dentro de este proyecto una de las metas era también certificar los procesos de trabajo y los productos de servicios que generan con base en la norma ISO-9002 en las áreas donde se pudiera aplicar, teniendo como resultado que sólo

la delegación federal de Tlaxcala y la Subsecretaría de Planeación se certificaron bajo la norma ISO-9002.

En este mismo contexto, lograr la mejora regulatoria del 100% de los instrumentos jurídicos y trámites programados y comprometidos con el Consejo de Desregulación Económica, era una meta fijada y comprometida, logrando los siguientes avances y resultados:

En mejora regulatoria la SEMARNAP alcanzó un avance de 91.7% con respecto a lo programado, modificando la aplicación y cambios en los trámites por parte de las unidades responsables. Cabe señalar, que se han actualizado y adecuado las necesidades del Sector Medio Ambiente a Leyes, normas oficiales mexicanas, reglamentos y trámites, a partir de estas modificaciones se logró la mejora regulatoria.

En los mecanismos de Participación social, la meta era ampliar los espacios para la participación responsable de la sociedad, logrando los siguientes resultados:

Se crearon a partir de 1995 los siguientes espacios de participación social:

- Un Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable.
- 4 Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable.
- 3 Consejos Consultivos Nacionales Sectoriales.
- 3 Comités Nacionales.
- 86 Consejos Técnicos.
- 43 Comités Estatales.
- 13 Comisiones.
- 15 Comités Técnicos
- 64 Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable.
- 476 Comités de Vigilancia Social Participativa, entre otros.

Entre las tareas más importantes que han desarrollado estas instancias durante el periodo de implementación del PROMAP fueron: jornadas nacionales de

consulta del desempeño y perspectivas hacia el desarrollo sustentable; proyectos de fortalecimiento civil; movilizar y sensibilizar a funcionarios de los tres niveles de gobierno, organizados entorno a la problemática de medio ambiente en 36 regiones del país; estaban dirigidos al fortalecimiento de la capacitación de producción pesquera; promovieron el acercamiento con el Poder Legislativo a los temas del medio ambiente y recursos naturales, ejemplo de ello son, las reformas a los Arts 4 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El avance en la creación de éstos mecanismos de participación social es en promedio de un 60% con respecto a lo programado. Actualmente los Comités Estatales de Reforestación están funcionando al 100% y los proyectos especiales que se desarrollan en diferentes instancias operan un 90 %. También se firmaron Acuerdos de Coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales de las 17 entidades costeras.

Dentro de este mismo proyecto se tenía como objetivo formular y operar Programas de Mejora Continua de cinco procesos sustantivos prioritarios de la Secretaría, obteniendo el 100% de satisfacción los cuales fueron: Aprovechamiento Forestales, Permisos, Concesiones, y Autorizaciones pesqueras; Autorización de Infraestructura para el manejo de Residuos Peligrosos; Otorgamiento de Concesiones para el Uso; Goce o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y Administración de los Usos de Agua.

En materia de presupuestación de productos, la meta era gestionar anualmente la autorización de productos y aprovechamientos de la Secretaría ante la SHCP, a fin de canalizar más recursos al mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios; el avance de este proyecto es de 64% aprobando productos o aprovechamientos presentados por la Dirección General de Acuicultura, la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas.

- 4 Para la Acción del Fortalecimiento del Factor Humano se implementaron 5 proyectos y programas de actualización y conocimientos para contribuir con el desarrollo de la SEMARNAP en los planes globales del sector público.

El Programa Institucional de Capacitación en apoyo a la Modernización logró los siguientes avances y resultados. el 50% de los trabajadores de la Secretaría participan en acciones de capacitación; el 63% de las Unidades Responsables Sustantivas operan Proyectos de Mejora; el 17% del personal recibe 40 horas de capacitación al año; el 95% de los usuarios de las acciones de capacitación se manifiestan satisfechos con la calidad en las mismas.

Los resultados obtenidos durante los cinco años de operación del Programa Institucional de Capacitación en apoyo a la Modernización son: 3,228 acciones de capacitación, 46,980 participantes y 56,474 horas impartidas.

En los sistemas de reconocimientos, la meta era aplicar la normatividad expedida por la SHCP, para el otorgamiento de reconocimientos al personal, y en este sentido se otorgaron los diferentes tipos de reconocimientos y estímulos al personal de base y confianza en las fechas establecidas y con base en los montos establecidos.

El sistema de selección de personal se institucionalizó en el 100% de las unidades responsables centrales y las delegaciones federales. La aplicación integral de su normatividad y lineamientos en las unidades responsables centrales tiene un avance del 75% y en las delegaciones del 50%.

Una de las metas que no se logró alcanzar pero que se encuentran en la etapa de desarrollo fue el de implementar el Sistema Informático Integral de Administración de Recursos Humanos (SIARH). Se está trabajando en el mejoramiento del índice de eficiencia en la prestación de servicios al personal y en la actualización de la base de datos y del ambiente de trabajo.

Dentro del clima laboral, la meta era promover proyectos de mejora de clima laboral en 30 unidades responsables centrales, logrando que sólo 20 unidades centrales cuentan con diagnósticos, es decir, sólo el 67%; dos unidades responsables definieron un programa de mejora de Clima laboral por lo que el avance es del 13%. El 31% de las unidades responsables han llevado a cabo acciones de mejora de clima laboral aún cuando no cuenten con un programa definido. Y la implantación de acciones de mejora en el ámbito central tienen un avance del 72%.

En suma, uno de los proyectos de modernización considerados como trascendental para el desarrollo institucional y fortalecimiento de la gestión de la SEMARNAP fue el de Direccionamiento Estratégico.

El objetivo de este proyecto es que las unidades responsables definan e instrumenten herramientas metodológicas que les permitan explicitar el enfoque y la orientación de su quehacer, potenciar su gestión y evaluar con orientación a resultados su desempeño.

De esta manera a partir de 1997 se inició un proceso de capacitación en oficinas centrales y delegaciones federales, a fin de impulsar este proyecto. El proceso de capacitación incluyó seminarios, cursos y talleres de Desarrollo Organizacional, Planeación Estratégica, Diagnóstico y Mapeo de Procesos, Diseño de Indicadores de Desempeño, Estándares de Calidad en los servicios y Evaluación de Programas Públicos.

Además de la capacitación, se llevó a cabo una asesoría y un seguimiento constante a fin de que las 8 unidades responsables centrales y las 16 delegaciones establecidas como meta del proyecto, pudieran integrar y operar sus instrumentos de Direccionamiento estratégico.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000, Avances y Resultados. Informe Ejecutivo SEMARNAP, Agosto 2000

## CONCLUSIONES

La modernización administrativa implícitamente contempla dos puntos fundamentales: propiciar la democracia y el desarrollo y garantizar la justicia social, asumiendo una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, estableciendo aperturas democráticas con una ciudadanía más demandante y participativa. En este sentido los gobiernos buscan su autolegitimación con base a la optimización de sus actuaciones, planteándose objetivos concretos para lograr una mayor eficacia y eficiencia en su quehacer.

La modernización entendida como una combinación peculiar de procesos de instrumentación con carácter organizacional, no es una situación que se pueda postergar o rechazar dentro del entorno económico, político y social, hoy en día es condición imprescindible para poder gobernar inteligentemente.

La elaboración y aplicación tardía del PROAMP muestra que en apariencia, la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, no tuvo ninguna presión para cumplir con los tiempos establecidos para este fin; lo cual provoca que la aplicación se ejecutó con cierta dilación y muy difícilmente se cumplió con el 100% de los objetivos determinados en el periodo establecido 1995-2000.

Durante el periodo antes mencionado, la SEMARNAP experimentó cambios y modificaciones en sus funciones y, consecuentemente en su organización; ello debido al constante cambio de sus responsabilidades, mismas que correspondían a otras dependencias y entidades. Esta situación merma en gran medida la consecución plena del PROMAP en la SEMARNAP.

Es evidente que la definición de los estándares de tiempo y ejecución no fueron bien definidos en la SEMARNAP, aunque en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 indica como prioridad de atención la modernización de la gestión pública, el PROMAP es publicado una año después e implantado en la



SEMARNAP con dos años de retraso para 1997, lo cual debilitó definitivamente la ejecución por el tiempo limitado de actuación.

Bajo este esquema, los recursos como parte importante para conseguir el objetivo de la organización, se vieron desalentados e insuficientes por parte del personal directivo y de la SHCP, para apoyar los programas sectoriales y las acciones de atención ciudadana así como se vio obstaculizado en cierta forma el propio programa de modernización en la SEMARNAP.

Los puntos anteriores, reflejan que el factor humano de la SEMARNAP, no ha sido aprovechado óptimamente, por un lado los beneficios que ofrece el servicio civil de carrera no llegan a los servidores públicos de la Secretaría, y por otro, las actividades programadas de capacitación a sus funcionarios no reforzaron su responsabilidad, con el fin de mejorar el desempeño de sus encargos y otorgarles el reconocimiento debido; ha sido mas que insuficiente y muchas veces estancada, la etapa de planeación.

En este contexto, la instrumentación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Responde también a condicionamientos de tipo externo, propiciados por el desarrollo alcanzado en los campos económicos, tecnológicos y mercantiles. En este sentido, es preciso asimilar que estas reformas nos son postergables y forman parte de una dinámica de cambios que se han gestado en el ámbito internacional, replanteando incluso los papeles y actuación del Estado, demandando esfuerzos adicionales a los gobiernos y que muchas veces el personal que labora en las entidades federales no cuanta con los elementos técnicos-tecnológicos conceptuales para competir contra los avances en materia gubernamental.

En este mismo sentido, aunado a lo anterior, aún subsisten vicios y comportamientos en la administración pública que van en detrimento de la aplicación de programas como el PROAMP, como puede ser la contratación del

personal inadecuado y muchas veces incompetente para ocupar cierto puesto clave para mejorar la calidad en el servicio.

Si bien en los últimos años la SEMARNAP promovió y ha realizado, actividades tendientes a la adecuación, redimensionamiento y modernización de sus funciones, mediante la desincorporación de órganos desconcentrados, la reducción y redistribución de sus estructuras, funciones, responsabilidades y procedimientos administrativos, para cumplir adecuadamente con sus funciones sociales y económicas para el desarrollo del país, es evidente que, los resultados obtenidos han sido pobres.

En la SEMARNAT actualmente se esta llevando a cabo el programa "innovación gubernamental" que contiene secuelas del ya extinto PROMAP, en las cuales retoma algunas acciones de carácter obligatorio como es mantener los estándares de calidad, la atención ciudadana, y la medición del desempeño, lo cual no lleva a la conclusión de que hoy por hoy en la SEMARNAT existen servicios estandarizados con desregulación de trámites que hacen posible la entrega optima y de calidad algunos servicios ofrecidos por la institución.

Gracias al PROMAP, aunque fue un proyecto 100% del régimen anterior priísta en el periodo (1995-2000), logró dar la pauta para que en algunas áreas se alcanzara conscientizar en mínima proporción a los burócratas cambiando la imagen y concepción de la administración pública y comprometiéndose con el servicio y los principios de la organización.

Cabe señalar, que el PROMAP si bien no era la gran solución a todos los problemas inherentes a la administración pública, si fue pilar fundamental y el primer programa en atacar de frente y sin menoscabo la corrupción y el compadrazgo existente y tangible en la administración pública, de igual manera el intento por descentralizar funciones fue imperativo fundamental del programa, aunque por cuestiones de tiempo- como ya dijimos- no se logró completar satisfactoriamente este objetivo.

El PROMAP en la SEMARNAP. tuvo poca credibilidad por parte del personal en su mayoría de los mandos superiores, que eran los encargados de promover y apoyar el programa al interior, sin embargo la falta de apoyo el desinterés y las decisiones todavía políticas pudieron más con el intento de cambiar la forma de administrar y la actitud del servidor público.

En suma, el nuevo enfoque de interés público y de gestión gubernamental requiere una nueva reforma de Estado, cuyo proceso no puede pensarse como una mera estrategia de política pública. En este sentido, las burocracias tradicionales ya no funcionan en las sociedades y economías globales que cambian rápidamente y con grandes demandas sociales. Hoy se requiere, amplia información y conocimientos especializados, con un manejo tecnológico de avanzada.

Esto implica la creación de un nuevo paradigma del Estado, estamos hablando de la conformación de un “Estado- Inteligente” fincado en la competitividad, el desarrollo, la democracia, el fortalecimiento de la sociedad civil y el aumento de la su participación en las decisiones políticas.

La incorporación en un futuro de la planeación estratégica en las organizaciones va a tener que ser un tema de discusión muy serio entre los administradores públicos porque el futuro pertenece a aquellos que ven posibilidades de éxito en el manejo eficaz de los recursos. con el desarrollo del pensamiento estratégico.

Con el proceso de la planeación estratégica, se busca comprender la dinámica actual de la organización, identificar el rumbo hacia el cual debe orientarse, así como su propósito y naturaleza. Esto es básico, ya no importa cuan fuese la naturaleza de la organización, ésta siempre debe cuestionarse con lo que se propone:

- ✓ Satisfacer las necesidades de los usuarios.

- ✓ Lograr la ventaja competitiva.
- ✓ Capitalizar las fuerzas de la organización

En cualquier organización esta rodeada por medio ambiente complejo, en el que hay personas que de una u otra manera, esperan algo de ella y dependen de ella, por lo tanto, dichas personas están interesadas en que la organización se desarrolle exitosamente.

En este sentido, la planeación estratégica como buscaba hacerlo el PROMAP 1995-2000, trata de mantener un equilibrio práctico entre la organización y su medio ambiente, a través del aprovechamiento de las oportunidades y cursos de acción que lleven a la organización a una mejor posición competitiva, en la cual, todas las partes interesadas obtienen mayores beneficios, satisfacen sus necesidades e incrementan la productividad e interés en la organización.

Por ende, traerá como resultado todo este proceso, una constante búsqueda de posibilidades y recursos dentro y fuera de la organización, para adaptar mejor sus estructuras internas y sus operaciones, conduciendo al desarrollo de nuevos productos y servicios que satisfagan las necesidades cambiantes de las sociedades transformadoras.

Uno de los problemas más graves que tiene las organizaciones e instituciones gubernamentales como el caso de la SEMARNAP, es que sin importar cual sea su tamaño, pierden de vista su razón de ser y se enfrascan en un activismo excesivo, suponiendo que por el simple hecho de hacer muchas cosas y esforzarse al máximo están asegurando una buena marcha de la organización, lo cual es completamente equivoco.

Bajo este contexto, propongo que el gobierno que se requiere hoy es el siguiente:

- Con Instituciones flexibles que brinden bienes y servicios de calidad.
- Líderes basados en valores y en la persuasión más que en las órdenes.

- Empleados enfocados a resultados y no a presupuestos
- Empleados y líderes guiados por metas, misiones y valores y no por reglamentos y normas ininteligibles.
- Gobiernos que se preocupen por generar dinero y no sólo por gastarlo.
- Gobiernos que descentralicen autoridad y generen una administración participativa.
- Gobiernos que resuevan problemas de la comunidad a través de la participación de los sectores público, privado y voluntariado y que formen la competencia.

En conclusión, es importante considerar que el recurso humano con que cuentan las instituciones, goce de lo los beneficios y oportunidades que la ley otorga, para que éste cumpla con el papel relevante que se le otorga y que su aplicación en el campo laboral genere un cambio en la cultura institucional, mediante el incremento en la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía y también con el cambio de actitud de algunos de los servidores públicos que los proporcionan, con el fin de lograr el desarrollo sustentable que necesita el país.

## BILBIOGRAFÍA

Aguilera de Prat, Temas de Ciencia Política, Barcelona; México,. PPU, 1987.

Alan Tuarin, Crítica a la Modernidad, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Alonso, Jorge; Alberto Aziz; y Jaime Tamayo, Coord. El Nuevo Estado Mexicano, México, Nueva Imagen, 1992.

Amaro Guzmán, Raymundo, Introducción a la Administración Pública, México, Mc. Graw Hill, 1993.

Apter, David, Estudio de la modernización, Edit. Buenos Aires, Amorrortu 1970.

Barzelay, Michael. " Total Quality Management in Government: A Practical Guide for de real World. New York, tr. Fondo de Cultura Económica, 1998.

Bobbio Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, relativo a gobierno, México, Siglo XXI, 1982.

Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, INAP, México, 1973.

Colin Crouch (comp). Estado y Economía en el Capitalismo Contemporáneo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1988.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ferrera, 1992.

Cosío Villegas Daniel, El Sistema Político Mexicano; México, Joaquín Mortiz, 1972.

Crozier, M y E. Friedberg, The Actor and System, Chicago, University of Chicago Press, México, Alianza, 1990..

Deutsh Karl, Política y Gobierno, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

Dilulio, J.G. Garvey y D. Keltt, Improving Government Performance. An Owners Manual, Washington, The Brookings Institution. s/d

Feigenbaum, A.V., Control Total de Calidad. Ingeniería y Administración. De Continental, México, 1997.

González Uribe, Héctor, Teoría Política México, Miguel Ángel Porrúa. 1972.

Guerrero Omar, La teoría de la administración pública Identificación de la Administración Pública, México, Harla, 1986

Guerrero Omar, El Estado en la era de la Modernización, México,. Plaza y Valdez, 1992.

Guerrero Orozco, Omar, El Estado y la Administración Pública en México, INAP, México 1989.

Guerrero Orozco, Omar, Teoría de la Administración Pública, México, Harla, 1986.

Ishikawa, Kaoru. ¿ Que es el Control Total de Calidad?. La Modalidad Japonesa, Colombia, Norma, 1993.

Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el desarrollo integral, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

Kliksberg, Bernardo, compilador, Warren c. Baum, Investing in Development, New York, 1985.s/d.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Ediciones Delma, 1985.

Max, Weber, Política y Ciencia, Buenos Aires, La Pleyade, 1976.

Norbert Lechner, (comp) Transiciones a la Democracia y América Latina.1976. s/d.

Osborne. D. y T Gaebler. Reinventing Government How to Enterprenurial Spirit in Transforming the Public sector From Shoolhouse to Statehouse, New York. Barcelona, México, Paidós, 1994

Overman, S.E. y KJ. Boyd (1994) "Best Practice Research and Postbureacratic Reform". Journal of Public Administration Research and Theory, VOL. 41. s/d.

Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa en México, México, Colegio de México, 1982.

Quiroga Leos, Gustavo. Organización y Métodos de la Adminisración Pública México, Trillas, 1976.

Rebolledo, Juan, La Reforma del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política, México, Miguel Angel Porrúa., 1988.



Sito Nilda, Modernización y desarrollo social, Buenos Aires, Nueva Visión, 1970.

Solé Carlota, Modernización: Un análisis Sociológico, Barcelona, Península, 1986.

Uvalle Berrones Ricardo, Las Transformaciones del Estado y Administración Pública en la sociedad contemporánea, México, IAPEM, 1998.

Uvalle Berrones Ricardo, Un Ejemplo de Modernización Administrativa, El Caso del Gobierno de Sinaloa, México, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. México, IAPEM, 1996.

Waldo Dwiaht, Estudio de la Administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Wewber Max, Sobre la Teoría de las Ciencias Sociales, Barcelona, Península, 1971.

### DOCUMENTOS

Guía Técnica para la Evaluación de Avances y Resultados, México SECODAM, 1998.

Inducción a la SEMARNAP, Centro de Capacitación en Calidad, México 2000.

Inducción al Programa de Modernización Pública Federal, 1995-2000 Poder Ejecutivo Federal, México, 2000.

Informe de gestión 1995-2000, Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional de la SEMARNAP, México, 2000.

Marco Normativo Sobre Productividad y Calidad en el Sector Público Unidad de Modernización y Desarrollo Administrativo, México, SECODAM, 1995.

Metodología de Modernización de la Administración Pública, SECODAM Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

Metodología y Organización para la Implantación del PROMAP en la SEMARNAP, México, 1995.

Modelo de Modernización Administrativa y Fortalecimiento Institucional de la SEMARNAP, Hacia un Sistema de Calidad Total en el Sector Público, México, 1997.

Modelo de Modernización Administrativa y Fortalecimiento Institucional de la SEMARNAP (Hacia un sistema de calidad en el sector público) México, 2000.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000, Avances y Resultados, Informe Ejecutivo. México, SEMARNAP., 2000.

SEMARNAP, Manual de Definición de Estándares de Calidad, SEMARNAP, 2000.

Taller de Definición y Difusión de Estándares de Calidad

Taller de Inducción a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Centro de Capacitación en Calidad, México, 2000.

# Simbología de evaluación



## SIN AVANCE

**Producto:**  
Ninguno

**Evidencia:**  
Ninguna

## Planear



## PLANEACION

**Producto:**  
Se identifican los proyectos relativos a las 17 acciones que se señalan antes.

**Evidencia:**  
Proyectos de modernización con indicadores y metas

**Valor máximo:**  
25%

## Ejecutar



## EJECUCION

**Producto:**  
Se ponen en operación los proyectos planeados

**Evidencia:**  
Verificación en campo de la operación de los proyectos, su dominio por el personal y su documentación en manuales.

**Valor máximo:**  
50%

## Medir



## MEDICION DE RESULTADOS

**Producto:**  
Se tiene un sistema para medir resultados, se obtiene la información respectiva y se compara con indicadores planeados.

**Evidencia:**  
Datos estadísticos e información cualitativa complementaria.

**Valor máximo:**  
75%

## Mejorar



## MEJORA CONTINUA

**Producto:**  
Se analizan resultados para identificar puntos débiles y áreas de mejora, se deciden acciones al respecto y se aplican. La mejora es parte cotidiana del trabajo

**Evidencias:**  
Nuevos procesos y proyectos, metas mejoradas y actitudes propositivas

**Valor máximo:**  
100%

NA

NO APLICA

Nombre de la dependencia o entidad

Nombre del responsable

Nombre del evaluador

Periodo de evaluación

Fecha del reporte

## REAR.01 SINTESIS DE AVANCES Y RESULTADOS

Favor de presentar un texto con la información de mayor relevancia sobre los avances y resultados obtenidos durante el periodo que se informa, en las acciones de modernización emprendidas por la dependencia o entidad, y que a juicio de ésta signifiquen los productos de mayor trascendencia.

Se recomienda que la información contenga los indicadores cuantitativos correspondientes a cada acción y los aspectos cualitativos que expliquen la importancia de la acción realizada, de sus resultados y del alcance o impacto que tienen para las funciones de la institución.

Firma del responsable de la Unidad

Firma del evaluador

Nombre de la dependencia o entidad \_\_\_\_\_

Nombre del responsable \_\_\_\_\_

Nombre del evaluador \_\_\_\_\_

Periodo de evaluación \_\_\_\_\_

Fecha del reporte \_\_\_\_\_

## REAR.02 INFORMACION DE PROYECTOS Y PROCESOS SUSTANTIVOS

De acuerdo a las funciones y procesos sustantivos de la dependencia o entidad, no necesariamente vinculados a una sola Unidad Responsable, y que estén identificados como proyectos estratégicos sustantivos, en los que existan acciones de modernización,

favor de facilitar la siguiente información:

1. Nombre del proyecto o proceso sustantivo.
2. Descripción del proyecto o proceso sustantivo.
3. Situación actual:      3.1 Planeación       3.2 Ejecución       3.3 Medición       3.4 Mejora
4. Principales resultados.
5. Problemática general o requerimientos para dar mayor impulso y efectividad a los programas y acciones de modernización.
  - 5.1 De competencia interna.
  - 5.2 De competencia externa.
  - 5.3 De competencia específica de la UDA.

NOTA. Favor de utilizar un formato para cada proyecto o proceso sustantivo, con la información solicitada lo más concreto posible

\_\_\_\_\_  
Firma del responsable de la Unidad

\_\_\_\_\_  
Firma del evaluador

Nombre de la dependencia o entidad \_\_\_\_\_  
 Nombre del responsable \_\_\_\_\_  
 Nombre del evaluador \_\_\_\_\_

Periodo de evaluación \_\_\_\_\_ Fecha del reporte \_\_\_\_\_

### REAR.03 INFORMACION ESPECIFICA POR ACCION

Subprograma		Acción			Calificación (OIC)	%
Etapa	Indicadores	Metas	Evidencias	Observaciones (OIC)	Acciones a tomar	
Planeación <b>1</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	
Ejecución <b>2</b>	Avance vs meta <b>7</b>					
Medición de resultados <b>3</b>	Resultados vs meta <b>8</b>					
Mejora continua <b>4</b>	Meta mejorada <b>9</b>					

\*  Puntuación (25%)  Excelente (50%)  Medición de resultados (75%)  Avance cuantitativo (100%)  NA No Aplica

Firma del responsable de la Unidad \_\_\_\_\_ Firma del evaluador \_\_\_\_\_

