

94
291



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO .**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
CUAUTITLAN.**

**RECURSOS HUMANOS:
"PROPUESTA DE UN MANUAL DE
INDUCCION PARA EL INSTITUTO
NACIONAL DE ECOLOGIA (INE)".**

**TRABAJO DE SEMINARIO
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN ADMINISTRACIÓN
P R E S E N T A:**

SARA NAVA GARCIA.

ASESOR: L.A. REGINO QUIROZ SOLIS.

267969

CUAUTITLAN IZCALLI, EDO. DE MEXICO

1998.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CUAUTITLAN
UNIDAD DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR
DEPARTAMENTO DE EXAMENES PROFESIONALES

SECRETARÍA DE ESTUDIOS
PROFESIONALES - CUAUTITLAN



DEPARTAMENTO DE
EXAMENES PROFESIONALES

DR. JUAN ANTONIO MONTARAZ CRESPO
DIRECTOR DE LA FES-CUAUTITLAN
PRESENTE.

AT'N: Q. MA. DEL CARMEN GARCIA MIJARES
Jefe del Departamento de Exámenes
Profesionales de la FES-C.

Con base en el art. 51 del Reglamento de Exámenes Profesionales de la FES-Cuautitlán, nos permitimos comunicar a usted que revisamos el Trabajo de Seminario:

Recursos Humanos

Propuesta de un Manual de Inducción para el Instituto Nacional de Ecología (INE)

que presenta la pasante: Sara Nava García

con número de cuenta: 8408500-7 para obtener el Título de:

Licenciada en Administración

Considerando que dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para ser discutido en el EXAMEN PROFESIONAL correspondiente, otorgamos nuestro VISTO BUENO.

ATENTAMENTE.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cuautitlán Izcalli, Edo. de México, a 30 de Octubre de 1998

MODULO:	PROFESOR:	FIRMA:
<u>I</u>	<u>LA. Regino Quiroz Solís</u>	<u>[Firma]</u>
<u>II</u>	<u>Lic. Francisco Ramírez Ornelas</u>	<u>[Firma]</u>
<u>IV</u>	<u>Ing. José Luis Morales Pruneda</u>	<u>[Firma]</u>

DEDICATORIA

A mi madre por su inmenso amor.

A mi familia por su amor, apoyo incondicional y el aliento de seguir adelante.

A mis profesores por su vocación y porque me enseñaron a considerar el estudio como la oportunidad de penetrar en el mundo del saber.

A mis amigos con los que puedo pensar en voz alta; por los sueños, los caminos andados y los momentos compartidos.

PROPUESTA DE UN MANUAL DE INDUCCIÓN PARA EL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE).

ÍNDICE

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	1
HIPÓTESIS	2
OBJETIVO GENERAL	2
INTRODUCCIÓN	3

CAPÍTULO 1

EL FACTOR HUMANO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

1.1	Antecedentes de la Administración Pública.	6
1.2	Diagnóstico actual de la Administración Pública Federal.	15
1.3	Problemática de la Administración Pública Federal.	18
1.4	Importancia del factor humano en la Administración Pública.	20
1.5	El factor humano en el proceso integral de cambio.	24

CAPÍTULO 2

MARCO NORMATIVO

2.1	Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, (PND).	31
2.2	Antecedentes del Programa de Modernización de la Administración Pública, (PROMAP).	33
2.3	Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.	39

2.4	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, (SEMARNAP).	54
2.5	Acciones de Modernización y Fortalecimiento Institucional en la SEMARNAP.	57
2.6	Instituto Nacional de Ecología, (INE).	60
2.7	Actividades de la Dirección de Recursos Humanos del Instituto Nacional de Ecología.	63

CAPÍTULO 3

DOTACIÓN DE PERSONAL A LA ORGANIZACIÓN

3.1	Dotación de Personal a la organización.	65
3.2	Importancia del Proceso de Inducción en la Administración Pública.	71
3.3	Objetivos del Proceso de Inducción.	73
3.4	Incorporación a la Organización.	74

CAPÍTULO 4

MANUAL ADMINISTRATIVO

4.1	El Manual como Herramienta en la Administración.	76
4.2	Ventajas y Limitaciones del Empleo del Manual Administrativo.	78
4.3	Clasificación de los Manuales Administrativos.	79
4.4	Manual de Inducción.	81
4.5	Objetivos del Manual de Inducción.	82

CAPÍTULO 5

	MANUAL DE INDUCCIÓN, PROPUESTA PARA EL INE	83
--	---	----

	CONCLUSIONES	107
--	---------------------	-----

APÉNDICE

A	NOTAS	110
B	BIBLIOGRAFÍA	121

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los cambios que presenta la administración pública por la dinámica a la que se enfrenta son constantes y, por pequeños que estos puedan parecer, a la larga son notables y sensibles para la efectividad y cumplimiento íntegro de las diversas metas.

La imperiosa necesidad de mejores prácticas administrativas ha originado que se desarrollen y mejoren técnicas, cuyo común denominador es, precisamente, contribuir a lograr una administración ágil, dinámica y eficaz que vaya de acuerdo con las exigencias de nuestros tiempos.

En atención, se considera dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el establecimiento de estrategias y acciones para fortalecer la Administración Pública, y para coordinar dicha acción ha sido encomendada la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con el fin de avanzar en esta misión ha sido creado el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), en donde se postula que una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización administrativa, será el análisis, revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras a mediano plazo. La participación de la Unidad de Administración del INE cumple con su misión con base en los siguientes atributos:

- Formular los manuales generales de organización y procedimientos del Instituto y mantenerlos actualizados, atendiendo los criterios y lineamientos que determine la Dirección General de Administración de la Secretaría;
- Estudiar y proponer las políticas para atender los requerimientos del personal de las Unidades Administrativas del instituto e intervenir en la selección, nombramiento, contratación y reubicación del mismo, así como llevar su registro y control, atendiendo los lineamientos, normas y requerimientos que determine la Dirección General de Personal de la Secretaría;

- Tramitar los nombramientos, contrataciones, promociones, transferencias reubicaciones, comisiones, suspensiones, licencias, permisos y bajas del personal del Instituto, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y con las normas, criterios y lineamientos que determine la Dirección General de Personal de la Secretaría;
- Formular en coordinación con la Dirección General de Personal de la Secretaría, el Proyecto de Programa-Presupuesto en materia de administración, capacitación y desarrollo de personal del Instituto; ...

HIPÓTESIS

La creación de un Manual de Inducción empleado por el área de Recursos Humanos, a través de un facilitador, garantiza la efectividad en la incorporación y adaptación idónea del personal de nuevo ingreso al Instituto Nacional de Ecología, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

OBJETIVO GENERAL

El presente trabajo se define como el instrumento administrativo; es un compendio de las actividades sustanciales que debe realizar el área de Recursos Humanos de la Unidad de Administración del Instituto Nacional de Ecología, que enfoca al proceso de inducción que dicha área realiza, permitiendo incorporar y adaptar al nuevo integrante del Instituto, en forma física, sensible e intelectual a su área de trabajo, a través de una filosofía de desarrollo permanente, dinámica, abierta y flexible, orientada hacia los objetivos institucionales.

INTRODUCCIÓN

Una de las prioridades que tiene el país marcando el periodo de acción 1995-2000 en materia de la Administración Pública Federal (APF), es la reconstrucción funcional que requiere el actual Gobierno Mexicano, por lo que se han creado reformas administrativas e instrumentado programas que proponen llevar a cabo replantear cómo mejorar la cobertura, calidad y efectividad de los servicios públicos especialmente en términos del costo social que supone la deficiencia en su funcionamiento, con el fin de lograr la flexibilidad que deben tener las dependencias y entidades para responder a las circunstancias sociales de nuestro momento.

Por lo anterior fue creado el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) con ello, se fortalecerá su capacidad de adaptación a las necesidades que se les plantean en el entorno nacional y a las transformaciones que se gestan en el ámbito internacional.

En este marco, donde se requiere de reducir la brecha que separa la Administración Pública de la ciudadanía dada por la fractura de principios de institucionalidad, legalidad y honestidad; juega un papel esencial el factor humano que labora en las dependencias gubernamentales, responsables de ofrecer los servicios públicos que satisfagan las necesidades de la comunidad.

Con el fin de contribuir en esta labor, el presente trabajo es una propuesta para el Instituto Nacional de Ecología, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y en específico para Dirección de Recursos Humanos, adscrita a la Unidad de Administración del Instituto.

La participación es en las actividades administrativas que actualmente lleva la Dirección de Recursos Humanos para efectos en el PROMAP enfocado a los requerimientos de incorporación del personal que ingresa a laborar al Instituto, creando para ello un manual administrativo como herramienta, que

se sustenta en la teoría expuesta en los capítulos del 1 al 4; y se presenta el Manual de Inducción, en el capítulo 5, desarrollándose de la siguiente forma:

En el primer capítulo trata de la importancia de la Administración Pública en relación con el factor humano que dirige sus acciones en un contexto socio-político a través de la remembranza de épocas históricas en el que se ha desarrollado.

El segundo está reservado a presentar el marco normativo en el que se desenvuelve y las entidades gubernamentales en quienes recae la responsabilidad de observar las acciones determinadas para el objetivo del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), en aras del fortalecimiento institucional.

En el capítulo tercero está dedicado a los principios de Administración y a la concepción actual del Sistema de Dotación de Personal enfocado a la Administración Pública, lo que permitirá delimitar el campo de acción de la propuesta.

El capítulo cuarto se refiere a los aspectos generales que guardan los manuales de administración como documentos administrativos y como herramienta de la comunicación valiosa para el departamento de Recursos Humanos, apuntando particularidades en el empleo de éstos en las actividades que lleva la administración pública.

Por último en el capítulo quinto, se expone la propuesta, el Manual de Inducción para el Instituto Nacional de Ecología, mismo que comprende 8 puntos, desarrollando los apartados que debe contener un manual de procedimientos en conformidad con los lineamientos establecidos en la Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Procedimientos Administrativos. Es importante mencionar que, se consideró la normatividad que dicta la Dirección General de Recursos Humanos y Organización de la Semarnap, para la elaboración del mismo.

Con base a las necesidades de la Unidad Administración, se propone emplear un manual que contenga el procedimiento de inducción, el cual señala los siguientes apartados:

De la introducción explica al usuario del documento el propósito que motivo su elaboración, la finalidad del mismo e indica el área a quien va dirigido; del marco jurídico se relacionan los nombres de los principales ordenamientos jurídico-administrativos vigentes que regulan el procedimiento que está formulando la Unidad de Administración en cuestión; de los objetivos se expone la finalidad de la Dirección de Recursos Humanos; de las políticas de operación indica las acciones necesarias para llevar a cabo la inducción del personal; del diagrama de flujo se representa el procedimiento de inducción bajo una simbología convencional la secuencia cronológica de los pasos y actividades que se deben llevar a cabo; de la guía práctica para la inducción del nuevo servidor público al INE se enuncian los puntos que deberán abordarse e instrucciones para el facilitador para una adecuada incorporación del personal, distinguiéndose por el tipo de contrato por el cual se legaliza el ingreso de éste al Instituto; de los folletos informativos se exponen las obras impresas que deberán proporcionarse al personal de nuevo ingreso; de la Información general se muestran los organigramas y el formato a los que se hace mención en el manual.

Por último las referencias de las obras empleadas y connotaciones en el presente trabajo se indican con superíndices numéricos, los cuales se exponen al final en el apartado de notas.

CAPÍTULO 1

EL FACTOR HUMANO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

1.1 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Para abordar el estudio de la Administración Pública es importante considerar su evolución histórica a través de las etapas que ha recorrido en su trayectoria histórica-política para lograr una coherencia e integridad. Por lo que a continuación se resumen las fases más importantes del pensamiento precedentes a lo que hoy en día consideramos como Administración Pública; para tener una base cultural administrativa y darlas a conocer como producto final de una transformación paulatina.

En el estudio y análisis del origen y evolución de las instituciones administrativas gubernamentales resulta indispensable identificar aquellas tecnologías jurídico-administrativas transplantadas de ordenamientos socioeconómicos diferentes al de nuestro país y que aun permanecen vigentes, pese a la ausencia de esos datos históricos, por la inercia de los responsables de promover el desarrollo y la nacionalización de la Administración Pública.

Estos mismos postulados resultan válidos en lo concerniente a la trayectoria de las diversas escuelas del pensamiento administrativo, cuya existencia se remonta desde el mismo despertar de la humanidad hasta la época actual. La administración Pública de nuestros días es el resultado de un proceso histórico y para una comprensión cabal de su actual comportamiento es necesario conocer la evolución histórica de ese pensamiento administrativo.

Administración Pública en la antigüedad.

Administración Pública en Roma:

La eficiencia del sistema administrativo romano es vista como consecuencia del mismo periodo y esplendor del Imperio y de sus proyecciones militares y jurídicas. Donde predomina una jerarquía y mando militar organizado es de suponer también una burocracia fundamentada en los mismos postulados. Una de las limitaciones del sistema, estriba en la centralización en los cónsules, de funciones ejecutiva y judicial, aun cuando se afirme "que fueron aislados los conflictos de autoridad que se presentaron por equivocadas concepciones entre los derechos y deberes particulares. Ello se subsanó por la disciplina que tuvieron en su organización jurídica".

Max Weber ¹, al enfocar la caída del antiguo Imperio de Roma, advierte que su decadencia fue condicionada en parte por la burocratización del ejército imperial y de sus funcionarios. "Esto fue posible sólo por la aplicación simultánea de un sistema de distribución de los cargos públicos que debía conducir a una creciente difusión de la economía natural, el rendimiento técnico de un aparato burocrático, la precisión y la armonía en el funcionamiento de la administración, especialmente cuando tiene que funcionar fuera de los límites de la ciudad, fue reemplazado por el carácter rigurosamente militar de los magistrados en una proporción desconocida por los demás pueblos".

En época del Imperio Romano no aparecen documentos que revelen la existencia de un servicio civil ² contrario a lo acaecido en otros pueblos antiguos. Es que su existencia no se justificaba, al igual que la del derecho administrativo, ante los ya citados elementos estructurales del ordenamiento jurídico del pueblo romano.

La vigencia del principio de la delegación escalonada en la administración romana propició una organización fundamentada en la descentralización, carente del debido control, repitiéndose los errores cometidos por los egipcios en la organización de su Imperio.

Administración Pública en China:

El pensamiento administrativo de la China antigua está sistematizado en la obra filosófica de Confucio, quien tomó como profesión el ejercicio de la función pública, llegando hasta Primer ministro, después de un largo periodo dedicado a la enseñanza. No obstante, no estuvo satisfecho con su labor realizada en la Administración Pública. El pensamiento de la China fue resumido en las siguientes Reglas de Administración Pública:

En primer lugar los gobiernos y mandatarios deben de conocer estas condiciones, los mandatarios deben de anotar con mucho cuidado cuáles son las calamidades sociales y su naturaleza, y entonces dedicarse a la tarea de destruir las causas de todos los problemas.

En segundo lugar, los mandatarios deben "retener los medios", a lo que Confucio entiende como enfocar un problema buscando las más amplias diferencias de opiniones y haciendo el más cuidadoso estudio de los hechos, a la luz de un espíritu de imparcialidad y de no-egoísmo, y entonces resolverlo con moderación, prácticamente, lógicamente, y de acuerdo con las mejores reglas de la época.

En tercer lugar, en la conducción de asuntos de gobierno, es esencial un espíritu capaz de comprender el concepto "público". Confucio condena el favoritismo y el partidismo.

En cuarto lugar, el gobierno debe promover el bienestar económico del pueblo.

En quinto lugar, la conducta adecuada de la administración pública, consiste en mantenerse siempre ocupado. Confucio afirma que el arte del gobierno es mantener los asuntos del gobierno en la mente, sin debilidad y poner los principios con absoluta consistencia, sin desviaciones. La institución de un gobierno benevolente basada en la virtud y en Li (Código Chino de la propiedad) significa una reorganización política completa. Desde observar los pequeños fenómenos en el Estado hasta

observar la operación de las políticas fundamentales del gobierno, los administradores se deben mantener ocupados con todos esos asuntos a cada momento.

El sexto y último principio sobre la conducta de los administradores públicos, son que deben elegir honestamente, y sin egoísmo, funcionarios públicos capaces.

Administración Pública en Grecia:

La historia de Grecia nos ha legado profundas lecciones de democracia y de cultura. En cuanto a su administración pública se refiere, no ha dejado documentos de donde deducir las características de su gestión pública.

Hay autores que afirman que los Estados griegos tuvieron cuatro tipos de gobiernos, puesto que sus ciudades estuvieron regidas por monarquías, aristocracias, tiranías y democracias, salvo Esparta donde siempre imperó la aristocracia. Otros sólo reconocen como sistemas de gobierno la oligarquía, la tiranía y la democracia.

Las principales modalidades del sistema griego de administración del personal se pueden deducir de la citada obra de Pericles ³.

El gobierno está en manos, no de unos pocos, sino de muchos. Y a pesar de que todos los hombres son iguales a los ojos de la ley, son recompensados por la colectividad, cada cual según sus méritos; ni la posición social, ni la riqueza determinan el servicio que un hombre puede proporcionar a sus semejantes. Los ciudadanos están interesados en los negocios privados, en los públicos y en su preocupación por sus propios asuntos personales, lo que no les impide dedicar su atención a los asuntos de la comunidad. De hecho, se considera igualmente inútil al hombre que no hace ningún servicio público, como al que tampoco trabaja en sus propios negocios. Todos participan en la consideración y decisión de políticas públicas, con la creencia de que la discusión no es un obstáculo

para la acción, sino más bien que la acción está destinada al fracaso cuando se emprenden actividades que no han sido previamente discutidas en todos sus ángulos. Consiguientemente se demuestra una mejor iniciativa en lo que se hace y una profunda consideración a lo que se planea.

Pese a estas consideraciones y el establecimiento de una compensación por ciertos servidores públicos en busca de la estabilidad y continuidad de los servidores estatales, el servicio civil no fue satisfactorio, a diferencia del pensamiento chino.

Otro documento donde se pueden apreciar los aspectos de la administración griega es el clásico diálogo entre Platón y Nicomedes, a lo que Claude S. George Jr. ⁴, resume " Y así Sócrates revisó los deberes de un negociante y un buen general para demostrar que son, de hecho, los mismos. Es deber de ambos lograr de sus subordinados disposición a servir y obediencia, y colocar al hombre adecuado en cada puesto. Además, tanto uno como el otro deberán castigar al malo y premiar al bueno. Ambos harán bien ganándose la buena voluntad de sus inferiores. Es interés de los dos atraerse aliados y auxiliares. Ambos serán capaces de mantener lo que tienen. En su propia tarea, los dos deberán ser diestros y diligentes... Y finalmente, Sócrates advierte a Nicomedes no subestimar al negociante, que la administración de intereses privados y públicos emplean los mismos hombres y principios; y que el empresario victorioso es aquel que comprende esos principios y los emplea en cualquier área en que pueda haber empresa –y falla si él no comprende esta universalidad de aplicación".

Administración Pública en Egipto:

La administración pública egipcia es considerada una de las más avanzadas de la antigüedad y como al igual que las demás naciones de la época, no legaron a la posteridad documentos donde se manifestara esa organización administrativa, pese a que algunos escritos hacen referencia al pensamiento administrativo, los cuales fueron utilizados en las escuelas, conteniendo enseñanzas acerca de la conducta de los jefes.

Los egipcios desarrollaron una administración pública centralizada como consecuencia de su propia economía y sistemas de organización, control y planificación. Egipto representa el país de mayor antigüedad, donde se advierte una administración burocrática en los factores esencialmente técnicos, los medios de comunicación, que los llevaron a un alto grado de evolución para emprender una administración burocrática.

El sistema se caracteriza por una organización económica y administrativa bien establecida y se encargaron de mantener tales condiciones de gobierno, administrando el país como cosa propia, valiéndose de una burocracia sistematizada y concentrada, en la cual el personal era casi esclavo.

Este sistema fue coordinado y puesto en marcha como una máquina para un propósito bien definido, en el que no se toleraban arbitrariedades en los agentes del Estado, a pesar de que todo el sistema estaba basado en la fuerza y la coacción. Por otra parte no se permitió discreción alguna en las labores estatales de personal, sino que todo el sistema se basó en la fuerza y la compulsión.

En el primer caso la no-tolerancia de arbitrariedades, pudo significar la vigencia de previsiones estatutarias rígidas para sancionar a los servidores estatales. El segundo la ausencia de discreción, puede interpretarse como la vigencia de un sistema inflexible, donde no tuvo cabida el verdadero arte de administrar, ni el ejercicio del poder discrecional en el proceso de toma de decisiones.

Administración Pública en la Edad Media:

Entre la literatura básica para el estudio de esta etapa se encuentra el Estatuto de Carlomagno, en el que se formulan lineamientos de Administración, tales como la delegación de funciones y autoridad en los mayordomos con capacidad para administrar la explotación de los medios feudales. Esta delegación implicaba facultad para contratar y supervisar personal de confianza. Uno de sus postulados consigna "Permitase a nuestros mayordomos, forestales, estableros, bodegueros, deanes, cobradores de impuestos y otros funcionarios, hacer tareas fijas irregulares, y que paguen

impuestos prediales por sus parcelas; y en lo que corresponda a los oficios manuales que ellos mismos deban desarrollar, que lo hagan bien. Y si algún alguacil obtiene canonjía ⁵ permitásele encontrar un sustituto que lo releve de su trabajo manual y de otros servicios. Ningún alguacil ha de tener más tierra en su distrito de la que pueda atender y administrar” ⁶.

La Administración Pública es semejante al esquema de organización de la Administración Privada, puesto que el señor feudal mantiene sobre la tierra un dominio de contenido patrimonial, cuyos aspectos jurídicos podrían variar en determinado momento. El titular de este dominio ejercía poderes civiles y militares, normativos y ejecutivos.

La edad medieval constituye, la experiencia más significativa de la historia del gobierno centralizado, y representa el periodo que va desde la caída del Imperio Romano hasta el surgimiento de las formas de gobierno moderno. En esta época predominó en Europa Occidental el feudalismo. El sistema feudal, tal como se desarrolló en la Edad Media, se basa en una doctrina tan vieja como la historia: la de que la tierra es, si no la única, sí la más importante forma de propiedad y riqueza.

Administración Pública en la Edad Moderna:

Aun cuando la historia atestigua que Inglaterra precedió a Francia en la organización del Estado y por ende en el ordenamiento jurídico de su Administración Pública, corresponde a Francia haber impulsado el desarrollo del Derecho Administrativo.

La Revolución Francesa de 1789 influyó poderosamente en Francia y en toda Europa para propiciar profundas transformaciones en el ordenamiento jurídico. Este singular acontecimiento político, además de fomentar el establecimiento de un orden constitucional donde quedarán instituidos los derechos de los ciudadanos franceses, también delimitó las funciones y atribuciones de los servidores públicos y los derechos de los particulares en sus relaciones con la Administración Pública.

El derecho unilateral que sólo tenía en cuenta el interés del Estado y que no vela el particular sino el súbdito sin capacidad para adquirir derechos administrativos, fue sustituido por el Estado de Derecho, en que no sólo el funcionamiento de los órganos supremos del Estado, sino toda su actividad administrativa quedaron sujetos a normas jurídicas.

La Administración Pública es la creación de ese derecho positivo que el propio Estado garantiza para regular la convivencia social y constituye hoy en día su elemento más dinámico y de mayor repercusión socioeconómica.

En el siglo XIX, Gran Bretaña desarrolló un avanzado sistema de administración de personal estatal, el cual concebía el reclutamiento e ingreso al servicio público a través de adecuados criterios selectivos de personal.

Hasta varios años después, los Estados Unidos de Norte América tuvieron una administración de personal basada en el pensamiento administrativo y la experiencia organizativa tanto del sector público como privado, mismo que han ejercido una notable influencia en el proceso de sistematización de la Administración Pública de los países en vías de desarrollo, aun cuando en los momentos actuales no hayan obtenido el grado de avance y desarrollo jurídico-administrativo necesario para lograr el bienestar colectivo.

Merece destacarse que el movimiento destinado a la creación de una escuela de pensamiento administrativo autocrático en América Latina ha tenido sus raíces, en la doctrina e investigación administrativa que se ha producido en el país del Norte, su influencia en la educación para el ejercicio de la función pública ha sido notable.

Los programas de estudios a nivel universitario para la formación profesional de Administradores Públicos iniciados en Estados Unidos de América del Norte a principios del presente siglo y luego desarrollados en Hispanoamérica, desde la década de 1940, representan una de las mejores

aportaciones al estudio y fortalecimiento de la ciencia de la Administración. Hoy en América Latina, la Administración Pública es campo de estudio a nivel técnico, profesional y de post-grado, a lo que los países en vías de desarrollo tienen ante sí el reto de emprender el estudio de la Administración Pública con un nuevo enfoque.

El Estado –institución de instituciones– representa el órgano político-jurídico llamado a regir los destinos de la humanidad y su evolución, desde cualquier punto de vista de las diversas escuelas del pensamiento que trata de su estudio, ha ido a la par con el desarrollo social, político, cultural, educativo y económico de la comunidad cuya representación se le ha conferido.

En el mundo actual con los problemas económicos y sociales producidos por la crisis que atraviesan los diferentes factores de producción, por un desempleo exorbitante y una inflación galopante que ha rebasado en magnitud y alcance las grandes crisis económicas de épocas pasadas, el Estado moderno asume una responsabilidad en la orientación de los procesos socioeconómicos de la sociedad contemporánea.

La Administración Pública tiene una naturaleza dual a saber, política administrativa, en la medida en que como la relación entre el Estado y la sociedad, la administración pública los enlaza por medio del dominio y de la dirección. La Administración Pública es una relación entre el Estado y la sociedad que las pone en contacto, a través de la acción gubernamental ante los individuos privados.⁷

Es por eso que el Estado, en su misión de satisfacer los servicios públicos de la comunidad, enfrenta problemas en la presentación de los mismos, debido a la demanda y expansión de los sectores tradicionales, como salud, educación, agricultura, transporte, justicia, bienestar, defensa, y entre otros, el sector público en materia ambiental definida en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnat), para la cual se desarrolla el presente proyecto.

1.2 · DIAGNÓSTICO ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

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

La identificación de las limitaciones y deficiencias administrativas actuales, así como las causas que las generan, es condición indispensable para avanzar en la modernización del aparato público, para ello los aspectos específicos de este diagnóstico han sido agrupados de la siguiente manera:

Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental.

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 entre sí. Entre estos problemas se distingue la compleja integración de atribuciones en las dependencias y la atribución de actividades económicas en algunas entidades que ha propiciado en las primeras, lentitud en sus procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad, y en las segundas un acaparamiento del mercado de diversos bienes o servicios poco eficiente, en detrimento de los consumidores. Por otro lado, 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, así como la carencia de definición y amplia difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público, o la ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de normas, dan cabida al abuso, a la discrecionalidad y a la corrupción.

Por otra parte tampoco ha existido una política generalizada y obligatoria de desregulación y simplificación administrativa para las dependencias y entidades, con objeto de hacer más accesible y fácil la interacción entre autoridad y particulares.

Centralismo.

Persiste una fuerte concentración de actividades y un centralismo muy acentuado en la toma de decisiones, de los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- De la federación respecto a los gobiernos estatales y municipales; si bien, existen avances considerables en el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales para la planeación del desarrollo integral, persiste 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 instrumenten los programas, con los órganos estatales que participan en los mismos.
- De las dependencias globalizadoras en su relación con las dependencias coordinadoras del sector, y de éstas hacia sus órganos desconcentrados y sus entidades coordinadas; en donde el cúmulo de normatividad administrativa que en adición al marco jurídico que rige la actuación de la Administración Pública Federal, es emitida por las dependencias globalizadoras para regular aspectos específicos u operativos respecto a la administración de recursos federales, no responde a los requerimientos de las dependencias y entidades para atender con eficiencia, efectividad u oportunidad los fines propios de la naturaleza social, cultural o económica de sus actividades, ya que se da mayor prioridad al cumplimiento de dicha normatividad que al logro de resultados que requiere una gestión productiva y eficiente. A su vez, las dependencias coordinadas de sector ejercen sobre sus órganos desconcentrados y sus entidades coordinadas un extremado centralismo en lo que a las decisiones respecta. Estas condiciones limitan la autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa de las entidades y los órganos desconcentrados. El esquema de funcionamiento orientado preferentemente al control presupuestario y de coordinación sectorial, alarga los procesos de resolución, restringe la capacidad de gestión, y deteriora la capacidad de respuesta de las instituciones ante las demandas de los ciudadanos de sus servicios.

- Deficiencia de los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno; 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 a rubros presupuestarios. Por lo general se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que 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.

Por otra parte, tampoco existen verdaderos incentivos para que las dependencias y entidades ofrezcan bienes y servicios diferenciados acordes a la estructura de las poblaciones que constituyen su objetivo, ya que los ingresos "extrafiscales" que pudieran generarse al ofrecer servicios diferenciados, quedarían incorporados a la corriente general de ingresos federales y en última instancia se diluirían en el conjunto de organismos gubernamentales.

El proceso de rendición de cuentas ha sido incapaz de satisfacer a plenitud las expectativas de información que necesita la opinión pública, para formular juicios objetivos, ya que se realiza en los más de los casos por medio de documentos que se presentan a órganos de gobierno, o a las unidades administrativas de jerarquía superior, o son de circulación relativamente restringida.

- Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos; 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 reconocimientos e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad.

Aún cuando existen experiencias y avances importantes en esquemas de servicio civil en algunos sectores de la administración pública, éstos son insuficientes para incidir en una mejora amplia de los resultados de la gestión gubernamental. 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 fuertemente restringido su ascenso en la escala organizativa y salarial. En contraste, los segundos, que componen 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.

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 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.

A pesar de que existe 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. Asimismo, se ha omitido profundizar en el estudio sistemático de las declaraciones patrimoniales correspondientes a servidores públicos que laboran en áreas administrativas en las que, en razón de las funciones que desarrollan, pueda existir mayor proclividad a la corrupción.

1.3 PROBLEMÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Por las exigencias del mundo actual, desde un punto de vista político y social, una de las prioridades que tiene el país en materia de la administración pública es buscar el desarrollo y la consecución de objetivos para adaptarse a su medio y así dar respuesta a la necesidad del cambio del mundo tecnológico y a una estrategia educacional.

Se antepone de manifiesto la necesidad de cambiar las creencias, actitudes valores y estructuras, de alguna forma significativa, en donde los sistemas de producción y la organización de los recursos del

país respondan a la naturaleza de nuestro desarrollo económico y social. El reto que se plantea enfrentar requiere de una componente vital, los recursos humanos.

Es necesario que existan planes y programas por rama industrial y sector de servicios, en el ámbito estatal, regional y nacional, que permitan ampliar la actual capacidad de diagnóstico y pronóstico de las necesidades del país en materia de recursos humanos calificados, para determinar y diseñar las modalidades educativas y de capacitación requeridas, así como reordenar la infraestructura actual. Esta tarea, contempla necesariamente la participación directa de todos los sectores en el establecimiento del diagnóstico de necesidades prioritarias, el trazo de los objetivos y metas a lograr, el análisis e instrumentación de programas, subprogramas y financiamientos correspondientes; y el establecimiento de mecanismos de concertación que involucren al sector público con el sector privado y a la ciudadanía.

La modernidad administrativa del país debe contemplar un programa de acciones en donde el cambio de actitudes, el desarrollo de una cultura de productividad y el trabajo sean factores que contribuyan al éxito, considerando como una primicia el servidor público capacitado y con una educación de servicio y de alto nivel.

En consecuencia, del actual proceso de cambio y modernización en el ámbito mundial, nuestro país también requiere en forma significativa la transformación de la estructura y procedimientos administrativos empleados en todo el sector público, pues lo determinante son los procedimientos más que las estructuras. La Administración Pública Federal moderna, precisamente por su mayor complejidad y desafío ante la enorme exigencia ciudadana y la dinámica mundial a la que se enfrenta y los compromisos que el gobierno se propone llevar a cabo, requiere del estudio de éstos últimos con la finalidad de ayudar a los niveles jerárquicos más altos a planear y a obtener las metas fijadas por unidad responsable y a hacer del conocimiento general lo que persigue, a contribuir a que el servidor público satisfaga esos deseos. La revisión de ambos elementos de la administración busca mejorar los métodos, ser una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio;

disminuir los costos del procedimiento de trabajo, desperdicios, para ayudar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad y el combate a la corrupción y la impunidad, proporcionando con ello impulsar de acciones preventivas y la promoción ágil y efectiva de acciones correctivas.

En los momentos actuales puede afirmarse que México está llevando a cabo un interesante programa de desarrollo administrativo, aun cuando los avances experimentados sólo se han referido a los aspectos de estructuras, sistemas y procedimientos, incluyendo lo referente a la comunicación y a la participación ciudadana en la gestión de los negocios públicos. En lo referente a la administración de recursos humanos, a pesar de ser en el orden de derecho laboral uno de los países más destacados de América, tiene bastante trabajo por realizar en cuanto a un sistema de carrera administrativa.

Por lo anterior, la tarea de la Administración Pública Federal enmarca ahora al factor o capital humano como elemento generador de desarrollo, ya que es más operativo y rentable, cuando se emplea una filosofía de respuesta al cambio, una compleja estrategia educativa, cuya finalidad es cambiar los valores de la empresa pública como son el control de calidad, índice de eficiencia en el servidor público, integración, solidaridad, lealtad, prestigio y sobre todo servicio, desarrollando mejores métodos de solución a problemas, en vez de los usuales métodos burocráticos carentes de ética.

1.4 IMPORTANCIA DEL FACTOR HUMANO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El ejercicio de la administración de personal es tan extenso y está tan vinculado a las funciones de gestión de una organización de iniciativa privada como el que se emplea en la administración pública, que en ocasiones se llega a identificar con la administración en general, no considerando así las características específicas que guardan ambos campos.

La administración de personal público tiene un profundo contenido jurídico, técnico y humano, por cuanto trata de inducir con sus principios la resolución de las innumerables situaciones que se producen con ocasión del ejercicio de la función del Estado, tanto en las relaciones con los administrados como internas entre el personal de su propio ámbito.

De ahí que, en este flujo de relaciones jurídico-administrativas, intervenga el aspecto referente al comportamiento humano en la organización y por ende, surjan postulados de motivación y comunicación en las relaciones humanas, para tratar de orientar las relaciones. Lo anterior se observa con acierto, ya que si bien la administración de personal tiene incidencia en el comportamiento humano dentro y fuera de la Administración Pública, también incide en los principales procesos de dirección y organización de la acción del Estado.

La administración de personal desarrolla procesos de investigación y análisis de naturaleza impersonal, requiriendo para ello la presencia de otras disciplinas, como estadística e informática, para así orientar los procedimientos e instrumentos formales que demanden los subsistemas de clasificación y remuneración de cargos; de registro, de control e información de personal; de entrenamiento y otros propios de un servicio civil.

La administración de personal se conoce como un instrumento regulador de las relaciones de trabajo, porque proporciona principios y normas de carácter científico, encaminadas al reconocimiento de la dignidad humana y la democratización de los procesos jurídico-administrativos que se llevan a cabo en cualquier gestión.

En el ámbito de la Administración Pública, las relaciones humanas no sólo concentran su interés en las interrelaciones personales nacidas a raíz del trabajo, en interés de estudiar las causas y efectos de determinadas conductas organizacionales para formular principios que orienten las buenas relaciones.

La situación actual exige una acción en la que hay que estudiar, analizar, crear, ejercer y evaluar las relaciones personales entre el servidor público y la sociedad en general, ya sea en forma directa al contribuyente representado en forma física o moral, en quienes fija sus objetivos y tiene razón de ser en aras de un fortalecimiento institucional.

De ahí el nacimiento de programas de desarrollo administrativo en el sector público y tal es el caso de la creación del "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". Hay consenso general, –participan el servidor público y la sociedad– de que la reforma de la maquinaria gubernamental no debe emprenderse desde un punto de vista de la administración tradicional del Estado sino bajo el moderno concepto de administración para el desarrollo que procure el mejoramiento de la organización y de sus sistemas y procedimientos para producir un cambio de conducta y actitudes en el personal público, que facilite la ejecución de los planes del desarrollo nacional. Este proceso de reforma necesariamente se enmarca dentro de la planificación integral del sector oficial para así convertir a la Administración Pública en un eficiente instrumento de desarrollo. Existe unidad de criterios entre administrativistas, economistas y planificadores, en el sentido de que el proceso de planificación económica y social será exitoso y viable, cuando esté acompañado de programas de reforma administrativa de las estructuras, sistemas y procedimientos de la administración pública y de mejoramiento de la situación de los servidores del Estado.

En el ejercicio de la creación y ejecución de reformas a los programas de Administración Pública, las disciplinas como la psicología y la sociología tienen gran participación. La primera ofrece sus aportaciones para fortalecer el proceso más importante de la administración de personal, como es la selección de ciudadanos idóneos. La segunda, a través de sus investigaciones, permite conocer y evaluar el comportamiento de la burocracia estatal y de la Administración Pública en sus diferentes etapas históricas.

Entran en análisis factores como la comunicación, toma de decisiones, circunstancias sociales, satisfacción en el trabajo, eficiencia de la institución gubernamental, estilos de dirección, ambiente

social, identificación con el trabajo, motivación, etc. Los organismos gubernamentales son grupos sociales sometidos a condiciones internas y externas, en continuo cambio, que modifican su estructura y la hacen diferente, como ente singular. Esto impide que las consecuencias extraídas de una, sean aplicables a otra y, por tanto, es necesario el estudio de cada una de ellas, para poder modificar y adaptar un programa de intervención.

El avance logrado en la selección e inducción del personal de la Administración Pública es debido a las investigaciones realizadas acerca de las diferencias individuales, y de las aptitudes de los miembros de la organización. El empeño en la realización de estudios psicológicos y sociológicos son un instrumento de gran valor para el desarrollo técnico e institucional de la gestión pública.

El Estado como órgano jurídico político que dirige los destinos de una nación, instituye y garantiza el ordenamiento legal que habrá de regular la convivencia social y sus relaciones con los administrados para que sus actos respondan a la filosofía de un Estado de Derecho.

La vida en sociedad demanda el cumplimiento de otros preceptos de mayor trascendencia y significación humana que las mismas normas de Derecho, que en la mayoría de los casos no son aplicadas debidamente a la idiosincrasia e identidad cultural. Ese orden complementario del Derecho está conformado por los principios éticos y morales, que debe sustentar todo ciudadano y que, en contraposición del orden legal, es la expresión autóctona de las buenas costumbres.

La ética trata de la moral y de las obligaciones del hombre encaminadas al logro de los más elevados propósitos sociales, por lo que, cierto es que el ejercicio de la función administrativa del Estado, por sus trascendentes implicaciones en la sociedad, constituye un liderazgo moral que habrá de orientar en todos los momentos de la vida institucional de una nación, a los servidores gubernamentales y a la sociedad en general.

1.5 EL FACTOR HUMANO EN EL PROCESO INTEGRAL DE CAMBIO.

Entre las consideraciones generales que deben advertirse para analizar el factor humano, y en especial el que labora dentro de la Administración Pública, se precisa de definir el concepto de que se emplea en el argot de éste ámbito, por lo que a continuación se presenta lo expuesto en primer término por el Lic. Amiama ⁸, en cuanto a la definición de funcionario público y posteriormente lo externado por el Dr. Luis A. Scheker Ortíz ⁹, en lo referente a su definición de servidor público y las observaciones de diferenciación entre estos conceptos.

Funcionario Público: Es el servidor cuyos deberes y atribuciones están fijados por las leyes o los reglamentos, de modo que cuando actúan representan formalmente a la Administración Pública en la aplicación de esas leyes o esos reglamentos, con una mayor o menor cantidad, según el plano en que se encuentren en la jerarquía administrativa.

Empleado Público: Es aquella persona que sirve al Estado sin participación en su actividad privativa, o que, participando de ésta, pende en sus actos de una decisión superior.

Funcionario y servidor público no son dos categorías opuestas; pero sí distintas. En sentido estricto no todo funcionario es un servidor público mientras que, en otro sentido todo servidor es un funcionario por cuanto desempeña una función o empleo público. Sin embargo sobre el particular, cabe hacer algunas precisiones:

- a) El funcionario público ostenta y tiene una mayor jerarquía burocrática, la que le es dada por el grado de responsabilidad y autoridad con que su función está investida por mandato de la Ley.
- b) La obligación o responsabilidad que tiene el funcionario es sustancialmente (no exclusivamente) de decisión; con ella puede comprometer al propio Estado; la del empleado es básicamente de ejecución.

- c) La importancia o investidura de los funcionarios requiere que su posesión sea precedida de una cierta formalidad lo que es útil por cuanto advierte al propio funcionario y a los terceros de la gravedad de la función que se le ha encomendado y del compromiso que asume, frente a la sociedad, al aceptarlo.
- d) Lo anterior expresado no impide que tanto el empleado como el funcionario público, como servidores del Estado que son, sean sometidos y regulados por una reglamentación común, de derecho público, que es lo que los diferencia, precisamente, del personal que labora en el sector privado; y
- e) Existen otros servidores que, trabajando en el sector de la administración pública, han sido expresamente excluidos del dominio del derecho público, para que sus relaciones de trabajo sean, en alguna medida, regulados por el derecho privado.

La creación de reformas administrativas y políticas nacionales de la administración pública están dirigidas a producir un cambio en las instituciones gubernamentales, fijando una estrategia definida, conjugada con las realidades políticas, educativas, culturales e históricas de nuestro país; considerando para ello que el correcto funcionamiento depende del factor humano que la hace funcionar; no de reformas a la ligera, ni creyendo que las instituciones son creaciones mecánicas del Derecho que cambian con simples medios jurídicos, como tampoco se cambia a la sociedad por decreto.

En este tenor, el comportamiento de esa fuerza humana que mueve las instituciones y condiciona su eficiencia, es el más importante y su proceder es un reflejo de la educación, cultura, tradición y modus vivendi de una comunidad, de tal forma que, para lograr un cambio de actitud administrativista, necesariamente tiene que darle paso a otra filosofía más humana y acorde con nuestra realidad. Es por ello que se considera el criterio de que el cambio voluntario y responsable de la administración pública, es una necesidad vital de la sociedad. Para ello se requiere de la participación de los sectores de la Administración Pública, dando preeminencia a la educación para el ejercicio de la función pública de manera que cubra no solamente a los empleados y funcionarios

públicos, a la ciudadanía y empresarios, sino también, de manera especial a los líderes políticos y al gobierno.

Los gobernantes poseedores de un ideario administrativo, consideran el sistema como la panacea que abrirá rumbos más positivos a su gestión, pero frecuentemente olvidan el principio de que una buena administración depende más del saber que de cualquier otra cosa. Las organizaciones contemporáneas no pueden esperar dedicación, aportación y creatividad de personas a las que no se les ofrecen condiciones de seguridad, ni incentivos que generen una producción adecuada de bienes y servicios de consumo social. No se desconocen los méritos y esfuerzos que el gobierno ha acumulado para establecer y promover una positiva cultura administrativa en el sistema, sin embargo se requiere de revitalizar el sistema, haciéndolo más humano y compatible con nuestro devenir histórico, para así fomentar un pensamiento administrativo que permita construir la Administración Pública que demanda nuestra sociedad.

A juicio de estudiosos en la materia, en México se ha producido uno de los más interesantes movimientos continentales por el estudio del Derecho Público y de la Administración, tanto en Universidades como de destacados investigadores. La capacidad de la industria editorial mexicana resulta extraordinaria, las obras realizadas llegan a los países latinoamericanos, como el Derecho Administrativo del maestro Gabino Fraga, y Administración de Personal del también maestro Agustín Reyes Ponce, que han actuado con gran efecto en el pensamiento administrativo de las naciones latinoamericanas.

Pese a la consideración que hacen de lo anterior, citan que, México no cuenta con un régimen de servicio civil y carrera administrativa organizado, no obstante, que fue uno de los primeros países en institucionalizar constitucionalmente la estabilidad en el cargo y consagrar significativas conquistas para la clase laboral. "México, —dice Fonseca Pimentel— a pesar de que es uno de los países latinoamericanos más importantes, principalmente desde los puntos de vista geográfico, económico, social y cultural, no cuenta con una administración de personal que se pueda llamar progresista o

avanzada". Cabe advertir, sin embargo, que existen precedentes de esfuerzos encauzados hacia la instauración de un moderno régimen de Derecho a favor del servidor del Estado.¹⁰ En orden constitucional de México, el Presidente de la República tiene la Facultad de nombrar libremente a los empleados y funcionarios de la Administración Pública. "Un primer antecedente –dice el Lic. Salomón Díaz Alfaro, Manual Jurídico de las Reformas al Derecho Laboral Burocrático, Secretaría de Salubridad y Asistencia, México 1984– encontrado en el Proyecto de Código Federal del Trabajo, que en julio de 1929 presentara el Presidente Emilio Portes Gil ante el Poder Legislativo, que en su Artículo 3 establecía: "Estarán sujetos a las disposiciones del presente Código todos los trabajadores y patronos, inclusive el Estado, cuando tenga carácter de patrono". Un pronunciamiento de la Suprema Corte de México consideró que los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el Artículo 123 de la Constitución, ya que este tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no ocurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen".

El estatuto de los trabajadores al servicio de la nación, promulgado el 27 de noviembre de 1938 por el Presidente Lázaro Cárdenas, constituye un régimen estatutario que regula las relaciones entre el Estado y los servidores públicos que dependen de sus órganos. Carece de aquellos elementos y subsistemas técnicos, tipifican la administración de personal científica. Sin embargo, estableció un régimen de protección para la burocracia, acerca de las facultades discrecionales del Ejecutivo; se reconocieron los sistemas de sindicalización y de huelga,¹¹ (la huelga en los servicios públicos se encuentra prohibida constitucionalmente en la generalidad de los Estados latinoamericanos. Se argumenta que la continuidad de estos servicios, requerida por el interés y el orden público, es prioritaria a toda consideración en el orden laboral) como también el derecho de antigüedad y fue creado un Tribunal para resolver los conflictos que se derivan de la relación entre el Estado y sus trabajadores. México cuenta con una excelente doctrina y jurisprudencia jurídica y administrativa en lo referente a la Administración del Estado. Otra interesante decisión de la Suprema Corte de Justicia expresa: "Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del

Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública, su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio".¹²

El autor de la cita anterior agrega, "que con base en lo anterior y con el objeto de ofrecer al servidor público una mayor estabilidad social y económica, a través de una administración de sueldos justos; condiciones generales de trabajo adecuadas; prestaciones y servicios acordes a sus necesidades y, en general, lograr una administración de personal más racional y equitativa, el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid, ordenó instaurar el Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, para lograrlo se constituyó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como órgano de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal y la Dirección General del Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como instrumento de operación y vigilancia de este sistema".

"El Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al motivar el Acuerdo que establece la citada Comisión, expresa, que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, resultado de la voluntad política del Estado y producto de un gran esfuerzo de participación social, contiene la estrategia para enfrentar la crisis e iniciar los cambios profundos que demanda la sociedad".¹³

"El Jefe de Estado de México, consiente de que el fortalecimiento institucional, técnico y profesional de la Administración Pública representa el instrumento más eficaz para enfrentarse a la crisis actual, agrega en el primer considerando del Acuerdo en cuestión: que el propio PND 1983-1988, establece explícitamente la necesidad de instaurar el Servicio Civil de Carrera. Y a renglón seguido añade: para

crear las condiciones de carrera administrativa, es necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante la motivación adecuada, elevando así la eficiencia y al agilidad así como promover la capacitación permanente del personal federal".¹⁴

Ahora bien, el factor humano inmerso en la aplicación Administración Pública, denominado servidor público, esta sujeto ha considerar en la ejecución de sus funciones que el interés general del Estado, de sus instituciones y de la sociedad en general debe estar sobre los intereses particulares, sean éstos individuales o de grupos.

Para ello se requiere, como ya se ha mencionado en las iniciativas de diferentes jefes de gobierno del país, que se dote de condiciones generales de trabajo adecuadas por lo que se considera pertinente enunciar los objetivos de administración de personal público que se requieren en atención a los objetivos de generales de la Administración Pública:

1. Dignificar la condición de los servidores públicos mediante la adecuada protección de sus derechos personales y profesionales, y la promoción de su mejoramiento integral.
2. Procurar la constante elevación de la eficiencia de los servidores públicos, a partir de la capacitación y motivación del personal que compone los distintos organismos, entre otros factores; haciendo así de la Administración Pública un instrumento idóneo para dirigir el desarrollo general de la nación.
3. Mantener una alta moral en la gestión administrativa de los servidores públicos, a partir de su concientización, desarrollo de una mística de servicio y responsabilizarse por sus actuaciones.
4. Democratizar la administración de los servidores públicos mediante el establecimiento de adecuadas condiciones de trabajo, de participación en la gestión pública, de armonización de las relaciones humanas y de desarrollo individual y de grupo.

5. Garantizar la estabilidad en el servicio público de los empleados meritorios y que desempeñen sus cargos con eficiencia, dedicación y honestidad.
6. Garantizar las justas promociones y otras formas de progreso laboral y profesional de los servidores públicos, con base a sus méritos comprobados y sostenidos.
7. Garantizar a los servidores públicos el ejercicio de los derechos que les reconocen las Leyes y los estatutos de los respectivos organismos.
8. Procurar la capacitación y adiestramiento de los servidores públicos en general, mediante actividades ejecutoras conforme a las prioridades que establezcan las políticas y los programas de desarrollo de la nación.
9. Contribuir al bienestar de los servidores públicos y sus familias, mediante el desarrollo de actividades de asistencia de instrucción, culturales deportivas, recreativas y sociales, a cargo de organismos especiales del Gobierno, o en colaboración con otras entidades nacionales.

La ejecución de una política moderna de administración del personal público requiere la creación de estructuras especializadas para administrar todas sus fases y procesos, puesto que el manejo del personal estatal dejará de ser un simple y obsoleto registro para convertirse en un sistema científico que procurará el mejoramiento de los servicios públicos mediante la creación de condiciones de trabajo satisfactorias y un criterio selectivo de personal basado en el mérito.

Para tal efecto, la SECODAM es un organismo que regula la normatividad del servidor público, entre otras funciones; y el Centro de Capacitación de Calidad, CECAL, incorporado a la SEMARNAP; que debe contar con personal especialista en la materia para divulgar los principios y procedimientos que se deban utilizar y que al mismo tiempo, estén en condiciones de controlar la ejecución de las instituciones.

CAPÍTULO 2

MARCO NORMATIVO.

2.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, (PND).

En observancia de lo dispuesto en el Artículo 26 de la Constitución General de la República ¹⁵ y por el Artículo 5º. de la Ley de Planeación, ¹⁶ se cumple con la obligación de elaborar y presentar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, una vez recopiladas las aspiraciones, demandas y propuestas de la consulta nacional y partiendo del reconocimiento de los avances realizados y de un examen cuidadoso del desenvolvimiento del país, destacando problemas, rezagos e insuficiencias. En este sentido, el diagnóstico comprendido en cada capítulo tiene el propósito de precisar los retos principales y orientar la formulación de las estrategias generales de acción.

El PND es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal del gobierno. Además, este documento debe ser la base para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares.

En la última década, el país y el mundo cambiaron. México creció en sus capacidades y su presencia internacional. Su población y economía están en un lugar relevante en el mundo: sus iniciativas políticas han adquirido mayor peso, no sólo en su contigüidad geográfica, sino en toda la región iberoamericana, europea y asiática.

Las nuevas alianzas comerciales del país con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC); la formación del Grupo de los Tres, integrado por México, Colombia y Venezuela; los acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Bolivia; el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa las más grandes economías del mundo; y a la

Conferencia Económica del Pacífico Asiático (APEC), así como su participación en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, entre otras, muestran la nueva importancia del país.

Además México ha adquirido una influencia considerable en los organismos multilaterales, reconocida por naciones de todos los continentes. Hoy, México tiene un destacado papel en la comunidad internacional, el cual debe preservarse y fortalecer a fin de apoyar los esfuerzos. Para dar continuidad en esta dinámica mundial se requiere de principios y valores para procurar aumentar la eficiencia en función de todas sus metas, lo que permitirá incrementar sustancialmente la capacidad de respuesta de las representaciones en el exterior para la defensa y promoción de los intereses políticos y económicos del país, y para la difusión de la cultura nacional en el exterior; así también establecer las alianzas estratégicas sobre temas en común con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable al de México. Con este grupo de potencias medias, México puede generar respuestas internacionales a los desafíos de la globalización y a los grandes temas de nuestro tiempo.

Lo anterior se obtendrá brindando oportunidades a cada miembro que conforma la Administración Pública Federal para que éstas influyan en la forma de desempeñar sus labores y responsabilidades, propiciando el desarrollo de su potencialidad. Se requiere para encarar los nuevos vínculos de la política nacional y exterior, que la Administración Pública Federal este compuesta por un sistema continuo que sea capaz de diferenciar e integrar actividades humanas que utilizan, transforman y unen un conjunto de recursos humanos, materiales y financieros en un todo que consigue alcanzar los objetivos deseados. Cumpliendo así la función de satisfacer las necesidades de la sociedad en interacción con los diferentes sectores públicos que son interdependientes y están relacionados entre sí para lograr el equilibrio mediante la retroalimentación de los resultados positivos y negativos obtenidos en la lucha por un crecimiento y desarrollo nacional.

2.2 ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, (PROMAP).

El desenvolvimiento histórico de la administración pública, se ha manifestado paralelo al desarrollo y evolución del Estado. Los entornos mundial y nacional, han obligado a la función administrativa del gobierno a acrecentar su capacidad de respuesta y a redefinir las formas de su intervención en los sistemas económico, político y social, para atender y satisfacer los requerimientos de la sociedad, responsabilidad que requiere de acciones sistemáticas y congruentes.

Las Acciones más destacadas durante el periodo comprendido de 1952 a 1994,¹⁷ se presentan a continuación como marco histórico del PROMAP:

1952 – 1958 .- Durante este periodo se aceleró la búsqueda de técnicas modernas para incrementar la productividad nacional buscando revisar y vincular sus objetivos con las inversiones públicas. En 1954, se creó la Comisión Nacional de Inversiones, obedeció entre otras razones, a la necesidad de buscar una mejor coordinación para ordenar las inversiones públicas tomando en cuenta su criterio jerárquico y atención preferente a los requerimientos sociales con inversiones inmediatas de mayor impacto colectivo. Se utilizan por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento sujetándose la inversión pública a un programa de desarrollo.

1958 – 1964.- El desarrollo con estabilidad monetaria y la Administración Pública fueron parte de los objetivos primordiales. En 1958, se emite la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; se crea la Secretaría de la Presidencia que asume funciones de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y de los programas de inversión en los diversos órganos de la administración.

En 1962, se estableció la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social, quien elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962 – 1964, cuyos objetivos centrales eran la regulación económica y mejorar la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno.

1964 – 1970.- El modelo de desarrollo caracterizado por la intervención directa del estado mostraba signos de agotamiento, consecuentemente la Administración Pública presentaba diversos problemas de organización que habría de resolver.

En 1965, se constituye la Comisión de Administración Pública (CAP), quien tuvo a su cargo la realización de un diagnóstico con el propósito de mejorar y actualizar los sistemas y métodos de organización y funcionamiento del quehacer gubernamental.

1970 – 1976.- De las experiencias anteriores, surgen las Bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976, el cual tuvo como finalidad ordenar, integrar y articular al sector público para transformarlo en un instrumento más adecuado para la conducción del desarrollo económico y social.

La CAP se transformó en Dirección General de Estudios Administrativos y se encomendó a los titulares de las dependencias, la creación de las Comisiones Internas de Administración con el propósito de analizar, normar, instrumentar y evaluar las reformas a efectuar en función de sus objetivos, metas y programas específicos.

En este periodo se inicia una etapa más integrada y sistematizada de planeación estatal con la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODER).

1976 – 1982.- La reforma administrativa entra en su etapa de mayor auge. Su transformación exigía contar con instrumentos legales que previeran el cumplimiento de propósitos diversos: a) simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; b) evitar duplicaciones; c) regularizar las dependencias cuya organización resultaba necesaria, desde el punto de vista de derecho administrativo; d) racionalizar al máximo las congruencias y equilibrar funciones; e) instituir que el gasto público se presupuestara con base en programas que señalaran objetivos, metas y

unidades responsables de su ejecución, y proporcionar la oportuna evaluación de resultados; y f) establecer la organización sectorial para efectos de coordinación programática.

En 1976, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Su valor principal residió en la integración de las normas aplicables tanto a la administración pública centralizada como a la paraestatal.

Se realizó la sectorización de las entidades paraestatales, que consistió en la asignación de la responsabilidad sectorial a ciertas dependencias para encargarse de la planeación y conducción de sus políticas con funciones afines.

Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976, como responsable de institucionalizar las prácticas de planeación, programación y presupuestación. Se implantó en toda la Administración Pública Federal la metodología de Presupuesto por Programas, y se orientó la planeación nacional, sectorial y regional.

Se establecieron en 1977 los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), como medio para fortalecer la relación entre la Federación y los gobiernos estatales.

Se formuló el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, con el cual se pretendió lograr mayor congruencia entre éste y los planes sectoriales y estatales.

En 1981, los Comités Promotores del Desarrollo Económico son sustituidos por los Comités de Planeación de Desarrollo (COPLADES), para vincular la planeación estatal con la nacional, considerando acciones regionales como la PIDER.

En 1972, fue creada la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, sufriendo modificaciones en 1976, con el fin de evitar al inicio de cada sexenio desplazamientos masivos de personal de confianza, en detrimento de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue el resultado de diversos convenios realizados entre la Federación y los estados en un intento por homogeneizar y fortalecer el sistema recaudatorio. No obstante la desviación que por su amplitud sufrieron los objetivos y metas; se logró un ordenamiento del aparato público y se creó una importante infraestructura que en su mayor parte subsiste hasta el presente.

1982 – 1988.- La difícil situación económica y financiera que enfrentaba el país trajo consigo diversas medidas: la austeridad, la reforma administrativa y la renovación moral constituyeron los tres grandes de la gestión pública, para la transformación estructural del Estado.

Se produjo una pronunciada contracción en el gasto gubernamental, reducción de estructuras administrativas y replanteamiento de las funciones esenciales orientadas a la regulación y control, retirándose drásticamente y de manera sustancial las actividades industriales y comerciales, a través de un importante proceso de privatización de las empresas públicas.

En el plano de la Administración Pública se realizaron acciones relevantes:

Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de enero 1983, que sienta las bases para un proceso de reestructuración.

La aprobación de un nuevo orden normativo de la función de planeación de la Administración Pública con las reformas a los Artículos 25, 26, 27, 28 y 73, y la expedición de la Ley de Planeación que consolidó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, para lograr que la planeación del desarrollo fuera unitaria, congruente y sistemática.

Se formuló el Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988, que planteaba entre sus principales objetivos la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento del federalismo en una relación de corresponsabilidad de estados y municipios. Se reforma el Artículo 115 en la transformación de COD, actualmente Convenios de Desarrollo Social (CDS).

En 1982, se crea la Secretaría de Contraloría General de la Federación (SECOGEF). Entre las atribuciones sobresalientes que asumió, predominaban las normativas en materia de control e inspección del ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal y las de control de los servidores públicos, destacó la creación del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

El 15 de mayo de 1986 entró en vigor la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que propuso una mayor autonomía de gestión para su funcionamiento. Sin embargo, pese a las bondades de la Ley, no se lograron consolidar sus objetivos, ya que su reglamento fue expedido hasta 1990.

En 1985, se puso en marcha el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal cuyo objetivo era reducir, simplificar y dar transparencia a los trámites y procedimientos del gobierno.

Se establecieron diversos mecanismos de participación social en el Sistema de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, el Sistema de Atención y Resolución de Inconformidades y más tarde el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), de donde se obtuvo información sobre la gestión gubernamental, servidores públicos y aplicación de los recursos presupuestales.

Se reorganizaron los instrumentos encargados de implantar las políticas de recursos humanos, de los cuales destacan la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, la Dirección General del Servicio Civil y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

1988 – 1994.- Se inicia un conjunto de transformaciones en el orden económico y social. En este periodo se abren espacios a la participación de la sociedad organizada, cobran mayor relevancia las organizaciones no gubernamentales (ONG's), cambian los interlocutores y las formas de interacción. Surgen programas con amplia participación ciudadana y organismos autónomos a los poderes.

Se implementaron acciones para fortalecer la relación gobierno-sociedad, como el Programa de la Contraloría Social, que permitió a los ciudadanos participar como coadyuvantes de la autoridad en la vigilancia de los Programas Sociales como es el caso del Programa Nacional de Solidaridad, el Programa de Despensas Populares del DIF, Desarrollo Integral de la Familia, PROCAMPO, entre otros.

Se construyeron órganos autónomos, que querían una auténtica independencia para el desarrollo de sus funciones. Se determinó la autonomía del Banco de México, para fortalecer el ejercicio profesional de la política monetaria.

Consecuencia de la modificación a las leyes electorales, se crearon el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. Asimismo, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con la modificación del Artículo 27 Constitucional, se crearon la Procuraduría Agraria y el Tribunal Superior Agrario. Asimismo se constituyen programas como el de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE).

Se reformó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo propósito fue perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario de la función pública.

Se elaboró el Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública 1990-1994, con el propósito de ratificar la autonomía de la gestión de las entidades paraestatales y lograr una mayor eficiencia en sus acciones. Se propuso el establecimiento de índices de medición para evaluar sus

resultados, suscripción de convenios de desempeño con la participación de las entidades, la dependencia coordinadora del sector correspondiente y las globalizadoras. Se planteó la obligación de adoptar esquemas de calidad en los distintos procesos y servicios a cargo de dichas empresas.

El 28 de mayo de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación "El programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000" (PROMAP), el cual señala puntos críticos y presenta planteamientos para orientar el sentido y las directrices principales del cambio, el cual se desarrolla en siguiente apartado.

2.3 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000.

La Administración Pública desempeña un papel esencial en el cambio estructural que el Gobierno Mexicano se propone llevar a cabo en el periodo 1995-2000. Por tanto, es necesario replantear cómo mejorar la cobertura, calidad y efectividad de los servicios públicos especialmente en términos del costo social que supone la deficiencia en su funcionamiento, así como definir los campos en que se deben promover incentivos a la actividad de los particulares, con el fin de lograr la flexibilidad que deben tener las dependencias y entidades para responder a las circunstancias cambiantes. Con ello, se fortalecerá su capacidad de adaptación a las necesidades que se les plantean en el entorno nacional y a las transformaciones que se gestan en el ámbito internacional.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), recoge las inquietudes antes descritas, señala los puntos críticos y presenta planteamientos propositivos para orientar el sentido y las directrices principales del cambio. Se inscribe en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), y se sustenta en los Artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación. Su contenido básico y sus líneas directrices surgieron del análisis global realizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en coordinación con las dependencias y entidades, sobre la situación actual de la APF de nuestro país, y de las propuestas de todos los sectores de la sociedad que participaron en el Foro de Consulta Popular sobre

Modernización y Desarrollo de la Administración Pública Federal. Guarda también congruencia con los restantes programas sectoriales y especiales que se derivan del PND.

Se destaca que la estrategia económica del Gobierno Federal plantea un crecimiento con base en 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.

Como ya se mencionó en el marco histórico, el 28 de mayo de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación "El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000" (PROMAP), el cual señala puntos críticos y presenta planteamientos para orientar el sentido y las directrices principales del cambio.

"DECRETO por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado Programa de Modernización la Administración Pública 1995-2000.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del Artículo 89 ¹⁸ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los Artículos 9º., 31, 37, 48, 49, y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ¹⁹; 9º., 16, 17 18, 22, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 37 a 40 y 42 de la Ley de Planeación ²⁰, y 8º. De la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ²¹ y considerando

Que la modernización de la administración pública debe ser factor coadyuvante para impulsar el desarrollo económico, político y social del país;

Que a fin de avanzar hacia este objetivo, es indispensable que la Administración Pública Federal responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios que vive y requiere la sociedad para vincularse más estrechamente a las necesidades e intereses de la población mexicana;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece estrategias y acciones para fortalecer el federalismo; profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública y en la rendición de cuentas responsable y transparente, así como para alentar la participación social y garantizar las libertades y derechos ciudadanos como condición para alcanzar el pleno desarrollo democrático;

Que el propio Plan Nacional de Desarrollo postula que una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización administrativa, será el análisis, revisión, adecuación y congruencia permanente entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a los ciudadanos;

Que en este contexto se requiere igualmente desarrollar un nuevo enfoque y criterios más pertinentes para la gestión pública, y lograr de esta perspectiva elementos que permitan medir su productividad y rendimiento, revisar y actualizar sus métodos y procedimientos con apego a la normatividad que rige;

Que la función de los servidores públicos debe profesionalizarse, a fin de lograr su mejor desempeño y adaptar así su desenvolvimiento, creatividad e iniciativa a los cambios estructurales y tecnológicos para contribuir a servir con eficiencia a la sociedad, y

Que en virtud de la prioridad inaplazable de traducir en acciones concretas el compromiso contraído por el Gobierno de la República de otorgar a la modernización pública el apoyo irrestricto para que pueda cumplir con las tareas de servicio a la sociedad que tiene encomendadas, ha tenido a bien expedir el siguiente decreto”.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. El Programa y los lineamientos que de él deriven serán de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del Programa será extensiva a las entidades paraestatales.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Las dependencias coordinadas de sector, en el ejercicio de sus atribuciones adoptarán las medidas encaminadas al cumplimiento y ejecución del Programa que se aprueba, en las vertientes de coordinación e inducción previstas en la Ley de Planeación.

ARTÍCULO TERCERO.- Tratándose de las acciones que en la ejecución del Programa requieran de la participación de los grupos sociales o de los particulares interesados, las dependencias coordinadoras de sector y las entidades paraestatales promoverán la concertación que al efecto resulte necesaria.

ARTÍCULO CUARTO.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elaborarán sus programas de modernización en el ámbito de sus respectivas competencias y funciones. Dichos programas deberán precisar las actividades a desarrollar conforme a los subprogramas y líneas de acción del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

Los programas que elaboren las dependencias y entidades deberán ser aprobados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para fines de congruencia global en materia de modernización administrativa. Estos programas serán considerados en la integración de los anteproyectos de presupuesto anual que formulen las propias dependencias y entidades, a fin de proveer los recursos necesarios para la ejecución del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, de conformidad con las disposiciones legales que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTÍCULO QUINTO.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, verificarán periódicamente a través de los mecanismos de seguimiento y evaluación correspondientes, el avance y resultados de sus programas, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y proponer, en su caso, a las instancias correspondientes las reformas a las que haya lugar.

ARTÍCULO SEXTO.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus atribuciones, hará el seguimiento del Programa y vigilará el estricto cumplimiento de este Decreto.

TRANSITORIO, ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los seis días del mes de mayo del año de mil novecientos noventa y seis.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz.- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Arsenio Farell Cubillas.- Rúbrica.

OBJETIVO

- La transformación de la Administración Pública Federal (APF), en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- El combate a la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de la promoción ágil y efectiva de las acciones correctivas.

Para el cumplimiento de estos objetivos se establecieron cuatro subprogramas:

A partir de los objetivos específicos y líneas de acción de cada uno de los subprogramas, las dependencias y entidades deberán definir anualmente un conjunto seleccionado de proyectos prioritarios que impliquen mejoras apreciables y que, al mismo tiempo puedan ser realizados en el corto y mediano plazos, en beneficio de la sociedad.

Los proyectos que por su naturaleza sean a largo plazo, será preciso definir etapas que permitan evaluar los avances anuales.

Las acciones que deriven de éste Programa deberán aplicarse con apego a criterios de austeridad y racionamiento del gasto público.

1. Participación y atención ciudadana.

Deberán medirse la calidad de los bienes y servicios públicos en función de la satisfacción que hubieren generado en sus usuarios, en vez de la percepción que sobre ellos tienen las propias instituciones.

La ciudadanía deberá tener acceso a diversos mecanismos para emitir su propia percepción sobre el desempeño gubernamental: sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque o consultas directas a organizaciones de representación ciudadana.

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 de tener amplio acceso a la misma.

En la medida que los usuarios conozcan los criterios que se utilizan para llevar cabo los actos de autoridad y los mecanismos para prestar los servicios al público, se evitará la subjetividad y discrecionalidad. Por ello las dependencias y entidades de la APF deben establecer estándares de calidad en los servicios que proporcionan.

Objetivo: Lograr la participación más 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.

Líneas de Acción:

Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública.

Las dependencias y entidades deberán establecer consultas es sistemáticas a la población-objetivo que atienden, de forma directa cuando esto sea posible o, en su defecto a las organizaciones sociales, cámaras o agrupaciones representativas, con el fin de conocer sus necesidades y propuestas concretas, mediante:

a) Desarrollo de la contraloría social.

Crear mecanismos transparentes de participación social para programas de gobierno cuya ejecución impliqué la transferencia directa de recursos a la población, ya sea en fondos específicos o en especie.

b) Extensión de los sistemas de atención directa a la población.

Extender y fortalecer en todos los ámbitos de la administración pública el seguimiento exhaustivo a quejas y denuncias, mediante una más ágil y moderna comunicación de las unidades de capacitación con los órganos de control interno, y con las autoridades específicas de las que dependen las áreas de servicio.

c) Otros mecanismos para mejorar la atención al público.

En las dependencias y entidades se revisarán los procesos de toma de decisiones en materia de servicios públicos, para suprimir gastos que alejan las decisiones operativas de las demandas específicas de la población, y destinar el ahorro generado, a incrementar y mejorar la oferta que la población reclama.

Durante 1996 las dependencias y órganos desconcentrados de la APF, presupuestarán los productos que en calidad brinden servicios alterativos y opcionales que agilicen y hagan más expedito para los particulares el desahogo de sus promociones ante la autoridad.

Deberá promoverse y difundirse de puntos de atención para el desahogo de trámites oficiales, mediante una mayor utilización de las sucursales bancarias, oficinas postales y de telégrafos, oficinas municipales y locales, que se conviertan en Ventanillas Universales" en la que se puedan resolver una gran diversidad de trámites.

De forma complementaria, deberán impulsarse de manera importante otros medios de comunicación remota como la utilización del teléfono, fax y redes de transmisión de información (p. ej. Internet), o el uso del correo para recepción o envío de documentación, así como diversos medios de pago o recepción de valores como las tarjetas de crédito, órdenes de pago bancarias, giros postales o telegráficos, entre otros.

Transparencia: Las dependencias de la APF deberán, a partir de 1996, adoptar medidas específicas para informar a la población usuarios, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestan, la forma en que éstos pueden ser tramitados; los requisitos que son necesarios cumplir y los conductos a los que deben dirigirse.

Revisión y simplificación del marco normativo actual: Las dependencias y entidades deberán analizar las normas que regulen sus funciones e identificar aquellas que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse.

Seleccionar las regulaciones que tengan mayor impacto en los ciudadanos, las empresas y la economía en general, y que puedan ser objeto de simplificación o eliminación de trámites mediante una mejor coordinación entre las propias dependencias.

Introducir mayores elementos de racionalidad en los procesos relativos a la concepción y evaluación de las nuevas normas administrativas.

Las autoridades administrativas deben actuar en función de lo que la Ley les permite.

A partir de la experiencia que se obtenga del Consejo para la Desregulación Económica, la SECODAM, con apoyo de otras dependencias y agrupaciones realizará en 1996 un esfuerzo orientado a la desregulación y simplificación de trámites.

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, así como los tiempos máximos de espera en la resolución por parte de la autoridad.

Establecerse mecanismos para auditar de manera externa, la prestación de los servicios públicos y atender recomendaciones para mejorar su calidad.

Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo: Identificar con claridad los servicios y productos básicos que cada dependencia o entidad debe proporcionar o proveer a la sociedad, y analizar la pertinencia de los procesos de carácter intermedio, detectando aquéllos que resulten prescindibles o susceptibles de simplificarse. En todas estas acciones la SECODAM, brindará asesoría técnica sobre la metodología y mecanismos más apropiados a cada caso.

Vinculación de la tecnología de la Información con el mejoramiento de los procesos administrativos: Se deberá dar tecnología de la información, un papel central de todo el proyecto de modernización administrativa para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios públicos así como hacer eficientes los procesos de toma de decisiones, la administración de recursos y la racionalización de los sistemas de trabajo.

2. Descentralización y/o desconcentración administrativa.

La presente administración 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 la descentralización administrativa, es decir a aquélla que se lleva a cabo al interior de la propia Administración Pública Federal. Se profundizará en la desconcentración de funciones de los órganos administrativos con facultades de decisión en materias y ámbitos territoriales específicos.

Objetivo: Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y desconcentración de facultades y dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria a los

objetivos y funciones, así como promover su racionalización permanente para reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

Líneas de Acción:

Para acelerar la descentralización administrativa en todos los ámbitos y fortalecer el federalismo, este subprograma establece las siguientes acciones.

Fortalecimiento del federalismo: En 1996 las dependencias y entidades de la APF que tengan compromisos en el marco del federalismo, deberán profundizar en la revisión, de acuerdo a sus respectivas atribuciones, de las funciones que en términos legales podrán ser transferidas y realizadas de manera eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

Las dependencias de la APF y las entidades paraestatales, en 1996 y en los subsecuente, deberán continuar con la evaluación del papel que desempeñan sus delegaciones o unidades operativas regionales, y en su caso realizar un cambio administrativo frente a los gobiernos estatales, a fin de evitar duplicación en estructuras y funciones.

En el proceso de descentralización se tomará en cuenta las diferencias existentes en los niveles de desarrollo administrativos de las entidades federativas, así como las situaciones y problemas específicos de las distintas actividades a desconcentrar o descentralizar, para evitar la desarticulación de los servicios.

Las dependencias y entidades involucradas en los procesos de desconcentración o descentralización propongan las adecuaciones normativas que en cada caso se justifiquen, para lograr una nueva y más eficiente asignación de facultades y responsabilidades entre las dependencias centrales y las unidades operativas, regionales estatales o locales.

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

En la descentralización administrativa se deberán examinar y contrastar las estrategias implementadas hasta ahora en la federalización de distintos servicios, sobre todo los de carácter educativo, de salud y de obras sociales.

La SECODAM a partir de 1996 promoverá la desconcentración de atribuciones por regiones en materia de inconformidades, cuando las adquisiciones u obras públicas sean financiadas con recursos federales.

Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario: La SHCP revisará el sistema presupuestario y propondrá prácticas presupuestarias que alienten la efectividad, eficiencia y economía en la prestación de los servicios y programas públicos, así como el equilibrio entre el control global del presupuesto y la flexibilidad que requieren los administradores encargados de ejercerlo, para incrementar su capacidad de respuesta y el logro de los objetivos institucionales que tienen asignados.

Los administradores públicos deberán tener el control integral de la selección de sus insumos, en la programación de sus gastos y en la reasignación de recursos presupuestarios entre sus distintos programas y actividades, así como la flexibilidad de utilizar total o parcialmente, en la propia unidad administrativa, los ahorros o ingresos que generen en un ejercicio fiscal, esto con la finalidad de obtener mejores y mayores productos de su gestión y que a la vez se comprueben mediante evaluación de su desempeño y de sus resultados.

Fortalecimiento de la gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas: Las dependencias coordinadas deberán definir con claridad los mecanismos y líneas directrices que guiarán parte de la acción de las entidades y unidades operativas.

Delegación de funciones operativas al Interior de las dependencias y entidades: Las dependencias y entidades deberán promover una mayor delegación de funciones hacia los niveles técnico-operativos y hacia las instancias de atención directa a los ciudadanos, con objeto de agilizar el funcionamiento integral de la organización y mejorar la calidad de los servicios.

3. Medición y evaluación de la gestión pública.

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

Objetivo: 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 y lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia.

Líneas de Acción.

Objetivos claros y metas cuantificables: Las dependencias y entidades de la APF de acuerdo a lo establecido por la SHCP y SECODAM, deberían a partir de 1996 tener objetivos claros a escala institucional e intermedia, que se vinculen a programas, acciones o servicios concretos, con metas significativas y cuantificables en términos de resultados. Se debe cambiar el enfoque hacia el impacto esperado de dichos programas en la sociedad, en vez de centrarse en indicadores de volumen de trabajo o de los recursos a utilizar.

Creación de indicadores de desempeño: A partir de 1997 se deberá presentar y acordar con la SECODAM y la SHCP un conjunto selecto de indicadores de desempeño, que permita a cada dependencia o entidad evaluar los resultados de su gestión en términos de calidad, costos unitarios y

pertinencia de sus servicios.

Sistema integral de información: En las dependencias y entidades a partir de 1996 deberá darse mayor fortaleza e independencia a los órganos internos de control, para desempeñar su labor de control preventivo y correctivo así como promover la instrumentación del Promap en el ámbito de su competencia.

Fortalecimiento de los órganos internos de control: En las dependencias y entidades de la APF, deberá darse a partir de 1996 mayor fortaleza e independencia a los órganos internos de control, para que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la autonomía e imparcialidad que su función requiere. Su labor no deberá limitarse a detectar y a sancionar a los eventuales infractores, sino también a promover la instrumentación del PROMAP en el ámbito de su competencia, y con ello, coadyuvar al logro de una administración honesta y eficiente de los recursos públicos.

4. Dignificación, profesionalismo y ética del servidor público.

Es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su- propia realización. Se instrumentarán los procesos y mecanismos para que se capaciten y profesionalicen los recursos humanos en toda la estructura administrativa.

Objetivo: Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos e impulsar en el servidor público los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Líneas de Acción.

Sistemas de selección: Procurar que quienes presten sus servicios en la APF cuenten con un mínimo de conocimientos para el buen desarrollo de sus responsabilidades. A partir de 1997 las autoridades competentes identificarán los esquemas más adecuados de selección de su personal, ponderando entre otros, la impartición de cursos obligatorios y/o la aplicación de exámenes.

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

Sistema Integral de Desarrollo de Recursos Humanos: Para el óptimo control de los recursos humanos, se establecerá un sistema electrónico, en línea, con las dependencias y entidades de la administración pública, el cual contendrá la información, que determinen las autoridades competentes. Este sistema podrá ser adicionado y modificado con el objeto de ajustarlo a las necesidades de la administración pública.

Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo: Con el fin de garantizar que exista igualdad de oportunidades para concursar en la ocupación de vacantes dentro del servicio público, las autoridades competentes, emitirán las disposiciones administrativas conducentes para que a partir de 1998 los servidores públicos o particulares que lo deseen, puedan participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil. Este mecanismo servirá para seleccionar a los prospectos de entre los cuales habrá de ocuparse la vacante correspondiente, según los perfiles, méritos y calificaciones demostrados, contribuyendo al perfeccionamiento del mercado laboral dentro del sector público.

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

La SECODAM promoverá el conocimiento y asimilación del código de conducta que establece el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desde el ingreso a la administración pública.

Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades: Se revisarán los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la estructura del sistema del control y fiscalización de la gestión pública, desde la dependencia globalizadora, SECODAM y las contralorías internas, con el objeto de fortalecer sus facultades para prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que den lugar al fincamiento de responsabilidades en los términos de las Leyes Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

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

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 por la Ley de la materia y evitar con ello la prescripción.

2.4 SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA, (SEMARNAP).

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, se creó en 1994, al inicio de la actual administración con el mandato presidencial de constituirse en una dependencia integradora, a cargo del aprovechamiento ordenado de los recursos naturales y la protección al ambiente bajo un propósito explícito a favor del Desarrollo Sustentable.

La Semarnap es la dependencia del gobierno federal encargada de coordinar la administración y aprovechamiento de los recursos naturales para alcanzar un desarrollo sustentable, cuyos objetivos son generar un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, que faciliten el desarrollo actual y futuro de los mexicanos; permitir una mejor calidad de vida para todos; propiciar la superación de la pobreza, y contribuir a fortalecer una economía productiva basada en procesos y tecnologías que no degraden los recursos ni la calidad ambiental. La Semarnap opera con tres subsecretarías: Planeación, Recursos Naturales y Pesca. Además, son órganos desconcentrados de este sector la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el Instituto Nacional de Ecología, el Instituto Nacional de la Pesca y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

• Políticas y tareas prioritarias que atiende la Secretaría Medio Ambiente

Promueve acciones para frenar las tendencias del deterioro ecológico. Realiza programas específicos para sanear el ambiente en las ciudades más contaminadas, restaurar los sitios más afectados por el inadecuado manejo de residuos peligrosos, y conservar áreas para la protección de la biodiversidad.

El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sinap) atiende prioritariamente las zonas con más alto número de especies originarias de esas regiones, con mayor diversidad y que enfrentan más posibilidades de deterioro; alentando nuevas alternativas productivas y comerciales.

Impulsa una producción limpia, ya que la calidad ambiental es hoy uno de los requisitos para la competitividad nacional e internacional.

La estrategia para la regulación ambiental se centra en la consolidación e integración de la normatividad y en garantizar su cumplimiento mediante el fortalecimiento de acciones de vigilancia, de prevención y de restauración.

Recursos naturales

Apoya la investigación científica para la preservación de la diversidad biológica y el establecimiento de indicadores que orienten las actividades productivas para la explotación de los recursos naturales, sin alterar su preservación y disponibilidad.

Estimula procesos de promoción, definición de nuevos instrumentos económicos de fomento y aplicación de estrategias de conversión productiva y desarrollo tecnológico, así como cambios en los patrones de consumo que permitan transitar hacia grados crecientes de sustentabilidad que garanticen un uso más racional de los recursos naturales.

Agua

Administra las aguas nacionales y adecua su disponibilidad a las necesidades de la sociedad. Desarrolla la capacidad tecnológica para su uso eficiente.

Abre nuevas oportunidades a las empresas privadas para la prestación de servicios de agua potable, promoviendo esquemas de riesgo compartido en el suministro de servicios integrales de agua.

Fortalecer los organismos responsables del manejo integral de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Intensifica los esfuerzos de rehabilitación y saneamiento de las cuencas más contaminadas, en especial aquellas que están teniendo mayores efectos negativos en la salud y en la economía.

Suelos

Estudia y propone cambios en los sistemas productivos que combinan la optimización de ingresos y rendimientos, con la conservación.

Promueve una nueva política coherente con los actuales procesos de reconversión productiva y reorganización económica en el agro.

Áreas forestales

Redefine los términos y condiciones de los planes de manejo y aprovechamiento de los bosques; intensifica los programas de protección, cuidado y conservación y perfecciona los sistemas de inspección y vigilancia.

Incorpora esquemas fiscales y financieros de incentivo a la sustentabilidad, e instrumentos contra prácticas desleales de comercio. Regula la relación comercial entre los poseedores del recurso y los industriales, y acuerda esquemas de mejoramiento de precios de las materias primas.

Busca incrementar el valor agregado de los productos de origen forestal, integrando cadenas productivas regionales, y definiendo normas claras de manejo para las plantaciones comerciales, utilizando especies adecuadas.

Pesca

Fomenta la pesca responsable con un enfoque integral que atiende las necesidades de investigación y evaluación de los recursos, infraestructura básica, financiamiento, procesamiento, transportación y comercialización.

Promueve el desarrollo de nuevas pesquerías, de áreas no aprovechadas y la ampliación sostenida de las actividades acuícolas; todo ello con tecnologías más rentables y compatibles con la sustentabilidad del recurso y el cuidado de la biodiversidad.

Busca establecer un mejor equilibrio entre la pesca ribereña, la pesca mediana y la de altura, evitando la sobre explotación de especies y promoviendo la acuicultura.

Zona federal marítimo terrestre

Enfoca las políticas a una delimitación, regularización de ocupantes y concesiones, y a un ordenamiento en su uso que aliente el aprovechamiento sustentable de acuerdo con sus potencialidades.

Trasciende con esta política, las funciones de registro y verificación normativa para promover la generación de nuevas inversiones y empleos.

2.5 ACCIONES DE MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN LA SEMARNAP.

Para concretar las líneas de estrategia y garantizar el cumplimiento de los objetivos generales del PROMAP en la SEMARNAP, se generaron bases de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la propia SEMARNAP, estableciendo acciones y compromisos en tiempo y forma que conlleven a un avance constante en la consecución de dichos objetivos generales.

El cumplimiento de estas bases de coordinación es objeto de una evaluación anual para definir las medidas correctivas a las desviaciones derivadas de su aplicación, por lo que fue integrada la siguiente organización:

Comité del PROMAP

- Un Presidente, cargo que tiene la C. Secretaria.
- Un Coordinador General, cuyo titular es el Oficial Mayor.
- Como Vocales, los titulares de las Subsecretarías, Órganos Desconcentrados, Unidades Coordinadoras, Unidad de Contraloría Interna, las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y Comunicación Social, la Coordinación de Delegaciones y la Coordinación de Descentralización.

- Una Secretaría Técnica, a cargo del Director de Recursos Humanos y Organización.
- Subcomités Técnicos. Uno por cada Unidad Administrativa, integrado por los servidores públicos de más alto nivel.
- Equipos de Trabajo. Uno por cada Dirección General.
- Grupos de Aplicación. Participación de todo el personal de la SEMARNAP.

LÍNEAS DE ACCIÓN.

1. Información y participación de los ciudadanos.

- Intensificar las acciones y fortalecer los Consejos Consultivos y otras instancias de participación social para retroalimentar la gestión pública.
- Establecer mecanismos de comunicación con la población objetivo de cada uno de los servicios que presenta la Institución, que brinde información clara, precisa, veraz y oportuna.
- Definir estándares realistas y transparentes de calidad en los servicios y difundirlos con amplitud.

2. Organización con base en los procesos de trabajo.

- Identificar y simplificar procesos.
- Apoyar a la descentralización y/o desconcentración.
- Implantar una estructura organizacional basada en los procesos y responsabilidades únicos.
- Elaborar manuales de organización de la SEMARNAP y los correspondientes a cada Unidad Administrativa.

3. Medición y evaluación de la gestión pública.

- Establecer objetivos claros y metas cuantificables por Unidad Administrativa.
- Crear indicadores que permitan a la SEMARNAP evaluar los resultados de su acción.
- Combatir la corrupción a través del fortalecimiento del Órgano Interno de Control para que coadyuve al logro de una administración honesta y eficiente.

4. Integración y desarrollo del personal.

- Programa de inducción a la SEMARNAP.
- Fomento cultural, deportivo y social.
- Diseño y aplicación de procedimientos de selección, para el ingreso de los servidores públicos.
- Formación para el servicio público.
- Capacitación específica.
- Planes de carrera.
- Evaluación del desempeño.
- Fomento al desarrollo académico.

Para desarrollar las líneas de acción fueron determinadas cinco etapas:

1. Organización para la implantación; que permite sentar las bases organizativas para la ejecución de las acciones.
2. Diagnóstico de situación actual de los procesos de trabajo de la Secretaría.
3. Elaboración del Programa estratégico de la Secretaría. Elaboración de programas de mejora necesarios, para incrementar la calidad del servicio institucional en cada una de las Unidades Administrativas.
4. Operación de los Programas de Mejora; las Unidades Administrativas son las responsables de la operación de los programas definidos para los procesos.

5. Seguimiento y Evaluación; son de carácter permanente para detectar las posibles desviaciones e instrumentar medidas correctivas con oportunidad.

La implantación y cumplimiento del PROMAP 1995-2000 en la SEMARNAP se ha integrado como una meta fundamental para el logro de los objetivos institucionales y de desarrollo general para el personal que trabaja en la dependencia.

2.6 INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA, (INE).

El Instituto Nacional de Ecología (INE), órgano desconcentrado de la Semarnap, tiene a su cargo el diseño de la política ecológica general y la aplicación de sus diversos instrumentos de regulación y gestión ambiental. Sus responsabilidades abarcan temáticas tanto sectoriales como regionales, que se despliegan en diferentes planos de actuación. Ante la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Instituto Nacional de Ecología asume nuevas tareas que amplían sus espacios de incumbencia.

En este sentido el INE tiene a su cargo los instrumentos básicos de regulación y gestión ambiental como son:

- Normatividad.
- Desarrollo de mecanismos económicos.
- Sistema de licencias y permisos.
- Evaluación de impacto ambiental de proyectos y actividades.
- Ordenamiento ecológico del territorio.
- Evaluación de riesgos y prevención de accidentes.
- Dictaminación de proyectos y programas de manejo de residuos peligrosos.
- Control de movimientos transfronterizos de materiales y residuos peligrosos.
- Política en materia de residuos sólidos urbanos.
- Promoción de infraestructura ambiental.

- Declaratoria y manejo de áreas naturales protegidas (incluyendo Parques Nacionales).
- Conservación y manejo de flora y fauna silvestre.
- Promoción del manejo sustentable de la flora y fauna silvestre.
- Permisos y licencias para el aprovechamiento de flora y fauna silvestre.
- Control de movimientos transfronterizos de flora y fauna silvestre.
- Aplicación en México de convenios internacionales.
- Educación y capacitación ambiental.
- Tecnologías para el aprovechamiento sustentable de recursos y calidad ambiental de procesos productivos, servicios y transporte.
- Fomento a la investigación científica y tecnológica para mejorar la gestión ambiental y uso sustentable de recursos.
- Sistema de información ambiental.

Asumir todas estas responsabilidades de manera eficiente implica reconfigurar y fortalecer el diseño institucional del INE, de acuerdo con los criterios básicos como son:

- Atención específica a sectores prioritarios.
- Consolidación de instrumentos complementarios de política.
- Perfiles no solo regulatorios sino también de promoción.
- Construcción de enlaces intersectoriales.
- Jerarquización consistente con prioridades y niveles de complejidad.
- Mayor penetración de instrumentos estratégicos.
- Generación, recuperación y aprovechamiento de información.
- Equilibrio y conjugación de planos sectoriales y regionales de actividad.
- Eficiencia y alta calidad profesional.
- Vinculación académica.
- Dimensión de apoyo a la política social.

Los principios de política ambiental del INE son:

- **Sustentabilidad.** Equilibrio entre tecnología, patrones de producción y consumo, población y capacidades de carga de los sistemas biofísicos.
- **Promoción.** Trascender una actitud estrictamente regulatoria para participar activamente en la inducción de inversiones en infraestructura ambiental, en la creación de mercados y en el financiamiento para el desarrollo sustentable.
- **Eficiencia.** Lograr objetivos ambientales minimizando costos de oportunidad y logrando más con los recursos institucionales y presupuestales existentes. Ofrecer servicios gubernamentales de regulación ambiental de una manera transparente y expedita.
- **Nuevo Marco de Incentivos.** Promover iniciativas regulatorias a través de normas e instrumentos económicos que modifiquen el marco de incentivos (precios, reglas jurídicas y reglas sociales) que confrontan productores y consumidores, con el objeto de compatibilizar sus decisiones con las necesidades de protección ambiental y sustentabilidad.
- **Financiamiento Múltiple.** Promover la apertura de nuevos canales y mecanismos de financiamiento a los bienes públicos ambientales, involucrando a los individuos, a empresas privadas y públicas, a las organizaciones sociales, a organismos multilaterales y a fuentes bilaterales y fundaciones internacionales.
- **Competitividad.** Buscar que las regulaciones ambientales se traduzcan en una mayor productividad a través de mejores insumos, eficiencia energética, control de calidad, mejor mantenimiento y control de procesos, reciclaje y recuperación de materiales residuales. Esto, de tal forma que se logren simultáneamente metas de protección ambiental y una mejor posición competitiva para los productores.
- **Certidumbre.** Las regulaciones ambientales deben ofrecer un marco de certidumbre que afiance expectativas y permita decisiones y compromisos de inversión a largo plazo.
- **Dimensión Social.** La política ambiental debe desplegar una visible componente social redistribuyendo los costos de la protección ambiental de manera equitativa, o bien buscando las compensaciones necesarias cuando esto no sea posible.

• 2.7 ACTIVIDADES DEL DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS DEL INE.

La Administración Pública refleja la cultura de una comunidad y su eficiencia depende fundamentalmente del grado de desarrollo del sistema educativo. El desarrollo cultural es de suma importancia para lograr una Administración Pública Federal caracterizada por la honradez y la eficiencia de sus servidores.

La ausencia de una adecuada cultura política y administrativa en México ha dado lugar a que factores políticos como la debilidad de controles financieros y de carácter jurisdiccional que cuestionan la legalidad de los actos de la Administración y de los funcionarios; excesivo poder discrecional conferido a los funcionarios públicos; el centralismo y la ausencia de participación de la sociedad; entre otros, hayan iniciado negativamente en la Administración Pública proporcionando un alto grado de corrupción administrativa, y no existe en la sociedad un consenso de desaprobación suficientemente articulado para poner fin a tales irregularidades.

Ante esta situación, - como ya se ha mencionado en el punto 2.3 – el PROMAP tiene como objetivos:

- La transformación de la Administración Pública Federal (APF), en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- El combate a la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de la promoción ágil y efectiva de las acciones correctivas.

Derivado de lo anterior la Dirección de Recursos Humanos del INE, entre sus actividades tiene la misión de establecer, operar, controlar y coordinar este programa y hacer énfasis en la inducción del Instituto al mismo, por lo que participa de la siguiente forma:

- Define los lineamientos para la aplicación del PROMAP.
- Establece canales de comunicación adecuados.
- Vigila el proceso del programa.

- Evalúa resultados y propone soluciones para el mejor cumplimiento del programa.
- Informa de los avances del INE.
- Fomenta el seguimiento del programa.
- Capacita al personal en la metodología y herramientas para la implantación de las acciones.
- Incorpora al personal en las actividades del programa.

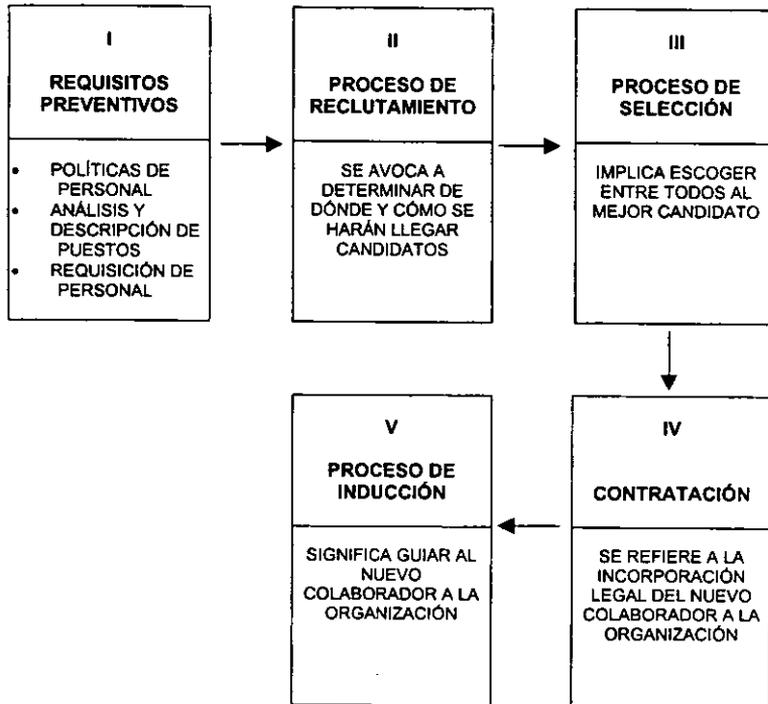
CAPÍTULO 3

3.1 DOTACIÓN DE PERSONAL A LA ORGANIZACIÓN

La administración de recursos humanos es la utilización de los recursos humanos de la empresa, para alcanzar los objetivos organizacionales, y para ello se requiere de coordinar las acciones por medio de un sistema que abarca las seis áreas funcionales. Planeación, reclutamiento y selección de recursos humanos; desarrollo de los recursos humanos; compensaciones y prestaciones; seguridad e higiene; relaciones laborales y con los empleados, e investigación de los recursos humanos.

Una organización debe tener individuos aptos disponibles en lugares y momentos específicos para alcanzar sus metas, entre las tareas que implica el cumplimiento de estas metas, está el sistema de dotación de personal particular de cada organización.

SISTEMA DE DOTACIÓN DE PERSONAL ²²



I. REQUISITOS PREVENTIVOS

- Solicitud al departamento de personal:** La requisición de personal la envía la unidad orgánica al área de recursos humanos, con el propósito de que se suministre al personal necesario en el tiempo justo y con base en el perfil de puesto.
- Políticas de personal:** Estos lineamientos tienen como finalidad de mostrar la importancia que la dirección superior ha dado a la contratación de personal competente y el establecimiento de una guía adecuada para las acciones.

- c) **Análisis y descripción de puestos:** El análisis de puestos es el proceso sistemático para determinar las habilidades, deberes y conocimientos necesarios para desempeñar puestos en la organización, es una técnica esencial. La información de este análisis se utiliza para preparar descripciones y especificaciones de los puestos.

II. PROCESO DE RECLUTAMIENTO

Es el proceso de identificar y atraer a un grupo de aspirantes, de los cuales posteriormente se seleccionará a alguno para recibir los ofrecimientos de empleo. Y tiene como objetivo, poner a disposición de la organización a posibles aspirantes para proceder a la selección de un grupo de candidatos idóneos, teniendo como principio, hacer de una "persona extraña" un "candidato" (Ver figura 3.1).

En la Administración Pública el reclutamiento de personal, consiste en un proceso de promoción de suma importancia para propiciar un sistema democrático que atraiga a los mejores candidatos para el servicio público, abriendo paso a la competencia y a la habilidad acreditada mediante concursos, para eliminar favoritismos en el proceso de selección, a lo que de no arrancar de un solo golpe con el problema actual, si se verá favorecido el sistema evitando ingresos por consideraciones únicamente políticas.

III. PROCESO DE SELECCIÓN

La selección es el proceso de escoger de un grupo de solicitantes a aquellos individuos más calificados para un puesto específico.

Este proceso comprende varias etapas, pero primeramente hay que considerar lo establecido en la planeación de recursos humanos y las solicitudes específicas de la Dirección, ya que este es el fundamento para que los agentes del área de recursos humanos identifique en forma cuantitativa y

cualitativa qué vacantes tienen probabilidades de presentarse. Los planes permiten que la selección se lleve a cabo de manera lógica y eficaz. La información que aporta lo indicado en el punto I. Requisitos previos, proporciona las normas de desempeño que requiere cada puesto logrando proporcionar mayor objetividad y precisión en esta responsabilidad. (Ver figura 3.2).²³

La selección del personal público es el proceso de mayor incidencia política, hasta tanto la comunidad y el liderazgo político no estén convencidos de los beneficios que reporta por el prestigio y la eficiencia de la Administración Pública.

Los principales aspectos y factores a considerar son explorar y cultivar las fuentes de donde se hallan los mejores empleados para cada clase de puestos; utilizar la literatura atractiva para fomentar el reclutamiento y realizar la publicidad adecuada; examinar a los candidatos mediante pruebas modernas de alta selectividad y seguridad; búsqueda adecuada de candidatos entre los ya adscritos al servicio público; un plan de colocación de personal que sitúe al hombre competente en el sitio donde sea de más utilidad; y un programa probatorio de empleo como parte integral del proceso de selección.

IV. CONTRATACIÓN

La contratación es el punto final del proceso de selección de personal y es el establecimiento formal de las relaciones de trabajo entre una persona física (trabajador) y una persona moral (organización) o entre dos personas físicas por medio de contrato individual de trabajo. El contrato de trabajo es el convenio por medio del cual una persona se obliga a prestar a otra (física o moral) un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

V. PROCESO DE INDUCCIÓN

En este sistema se requieren de fases de eliminación y aceptación importantes por las que atraviesa el candidato para un puesto específico hasta que se toma la decisión de proceder a contratarlo.

Después de la contratación, inicia una etapa de trascendencia y desarrollo continuo a lo largo de la carrera profesional o laboral dentro de la organización para el empleado de nuevo ingreso.

Esta etapa a la que se hace mención es el Proceso de Inducción, en la cual se adapta al personal de recién ingreso lo más pronto posible a su nuevo ámbito laboral, enfrentándose con nuevos elementos como políticas, normas, procedimientos, obligaciones y derechos, compañeros e instalaciones, entre otros muchos.

PROCESO DE RECLUTAMIENTO

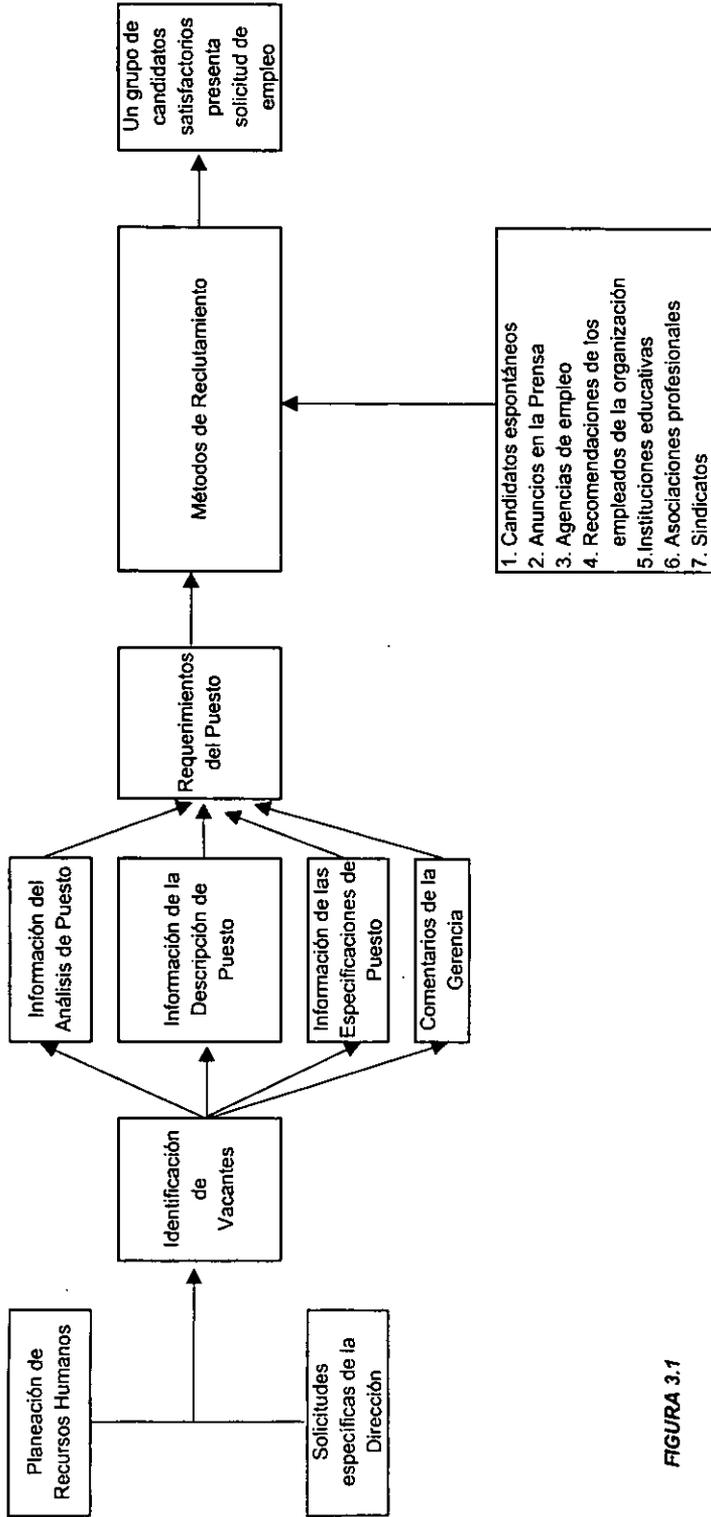


FIGURA 3.1

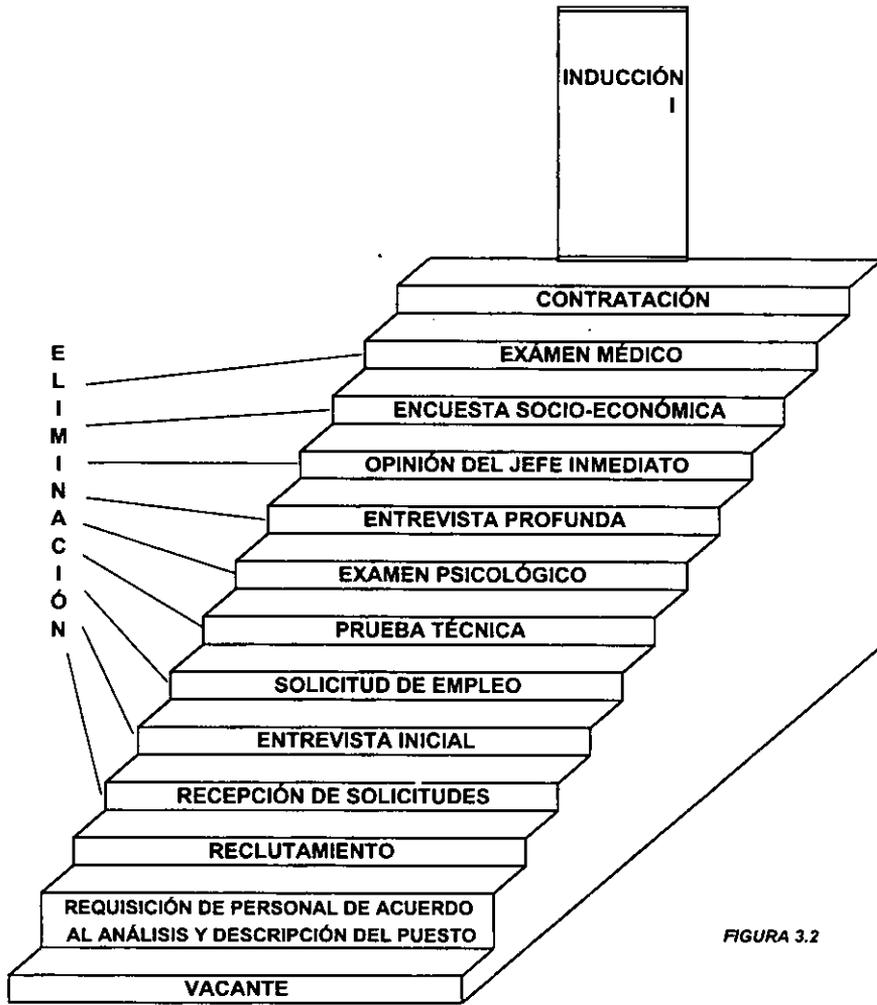


FIGURA 3.2

3.2 IMPORTANCIA DEL PROCESO DE INDUCCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde el momento que nuestra nación acepta el reto de asumir la dirección del proceso de desarrollo socioeconómico, la idea de planificación ha sido una realidad y ha tomado mayores dimensiones con el surgimiento de nuevas y modernas teorías que demandan la integración de los procesos de planificación económica y administrativa.

Resulta evidente que, para enfocar el aspecto de reforma administrativa, necesariamente hay que referirse al proceso de desarrollo nacional, por cuanto la reforma tiene un objetivo ligado a la planificación de tal proceso. Por ello, se habla de planificación administrativa, definida como un proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzar en un periodo determinado a través del empleo de mecanismos como son políticas, planes y empleo eficiente de los recursos administrativos para conseguir un mejor cambio de nivel administrativo.

El desarrollo del personal en servicio de la Administración Pública ha sido uno de los programas gubernamentales que ha recibido mayor importancia y colaboración para entidades como la SECODAM, en aras de obtener resultados que coadyuven notablemente a la institucionalización de una cultura administrativa.

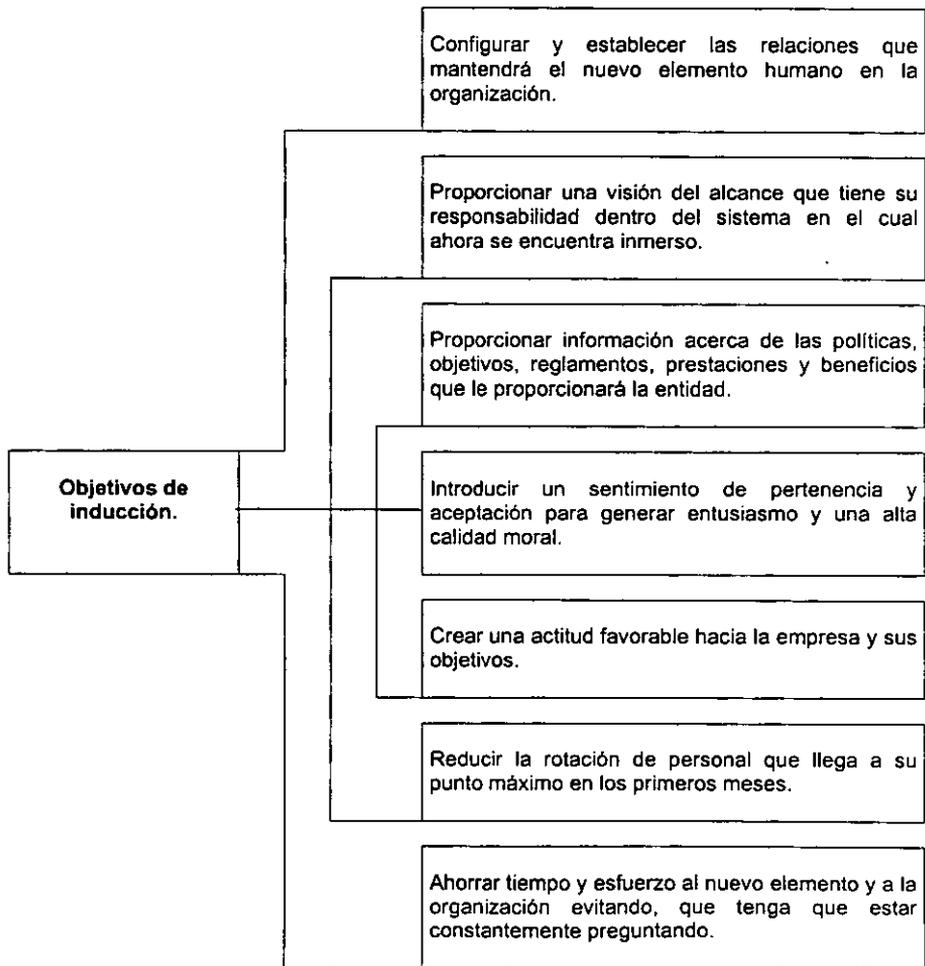
Este proceso de cambio en la gestión pública administrativa del gobierno, hoy más que nunca, demanda intensos programas y acciones de formación de profesional en éste ámbito, en primera instancia concientizando a la ciudadanía de los requerimientos y en segunda induciendo al personal adscrito y al de nuevo ingreso a una nueva cultura de servicio. Estas acciones serán piedra angular cuando sean diseñados con base a las necesidades reales de la burocracia estatal.

El adiestramiento y capacitación es uno de los aspectos a enfatizar en el personal que aspira y esta adscrito en la Administración Pública, debido al dinamismo de ésta presenta por la requisición de renovación y actualización de los conocimientos, habilidades y destrezas de los servidores de la

organización, para el cabal cumplimiento de los compromisos sociales. De ahí la corriente actual de promover la educación y el adiestramiento en servicio, el funcionario público precisa de una amplia preparación especializada que le permita llevar a cabo, con eficiencia, las funciones técnicas o administrativas puestas a su cargo para encarar una nueva cultura.

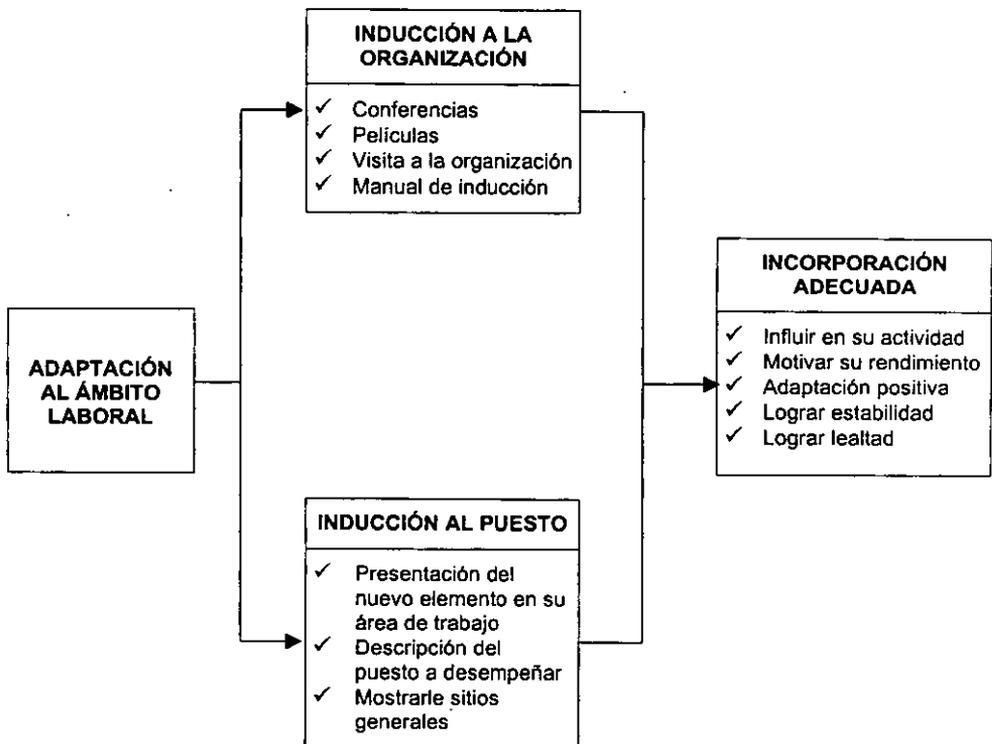
3.3 OBJETIVOS DEL PROCESO DE INDUCCIÓN ²⁴

Los objetivos de esta misión de incorporación se presentan esquematizados a continuación:



3.4 INCORPORACIÓN A LA ORGANIZACIÓN

La tarea de incorporación del nuevo personal a la organización, en una forma adecuada, en primera instancia, corresponde al Área de Recursos Humanos, pero también es una responsabilidad que se comparte con el área a la cual ha sido asignado el personal, gráficamente se presenta así: ²⁵



Los programas de inducción pueden ser breves e informales hasta formales, o en el mejor de los casos combinado, en donde al personal de nuevo ingreso se le guía una visita por las instalaciones de la organización presentándole puntos clave como: reloj checador, sanitarios, servicio médico, salidas de emergencia, entre otros y también se le proporciona un manual o material impreso en los que cubren cuestiones tales como: bienvenida, estructura organizacional, políticas de la organización, prestaciones, actividades culturales, etc.

El programa de inducción no sólo está dirigido a proporcionar este tipo de información, algo bien importante es la incorporación al nuevo ámbito laboral y ser socializados, es decir, aprender las actitudes, estándares, valores y patrones de conducta, con los que tendrán que conducirse.

CAPÍTULO 4

MANUAL ADMINISTRATIVO

4.1 EL MANUAL COMO HERRAMIENTA EN LA ADMINISTRACIÓN

En el Área de Recursos Humanos, el empleo de manuales es una herramienta práctica y adquieren el concepto de un instrumento sobre la actuación del personal por ofrecer la posibilidad de dar una expresión más definida. Para que se logre una mayor eficiencia en el desempeño de las actividades. Los manuales liberan a los administradores de tener que repetir información, explicaciones, o instrucciones similares.

Concepto: Los manuales administrativos son instrumentos que apoyan el funcionamiento de la institución a través de la especificación de: bases jurídicas, atribuciones, estructuras, objetivos, políticas, determinación de campos de competencia, deslindamiento de responsabilidades, funciones, actividades, operaciones o puestos; en general, en ellos se concentra información amplia y detallada acerca del quehacer de la misma.

Es un documento elaborado sistemáticamente que indicará las actividades a ser cumplidas por los miembros de una organización y la forma en que deberán ser realizadas, ya sea conjunta o separadamente.

Los manuales representan un medio de comunicación de las decisiones de la administración, que por su volumen y frecuencia pueden y deben cambiar tan seguido como se requiera para capitalizar oportunidades, ayudando así a normalizar y controlar gestiones de procedimientos y a resolver conflictos jerárquicos que se presentan cuando un sistema de comunicación tiende a ser rígido.

Se consideran como parte del control interno, la comunicación administrativa escrita, las instrucciones, las guías, los instructivos, los reglamento, los manuales en forma de documento oficial. Esto es debido al crecimiento de las estructuras, a la magnitud de la organización, a su dinámica o a su crecimiento, permitiendo al personal ayudarse a ellos mismos a saber lo que se espera de ellos mismos, cuándo y cómo.

4.2 VENTAJAS Y LIMITACIONES DEL EMPLEO DEL MANUAL ADMINISTRATIVO ²⁶

VENTAJAS

- ✓ Es una fuente permanente de información sobre el trabajo a ejecutar.
- ✓ Ayudan a institucionalizar y hacer efectivo los objetivos, las políticas, los procedimientos, las funciones, normas, etc.
- ✓ Evitan discusiones y malos entendidos, de las operaciones.
- ✓ Aseguran continuidad y coherencia en los procedimientos y normas a través del tiempo.
- ✓ Son instrumentos útiles en la capacitación del personal.
- ✓ Incrementan la coordinación en la realización del trabajo.
- ✓ Posibilitan una delegación efectiva al existir instrucciones escritas.

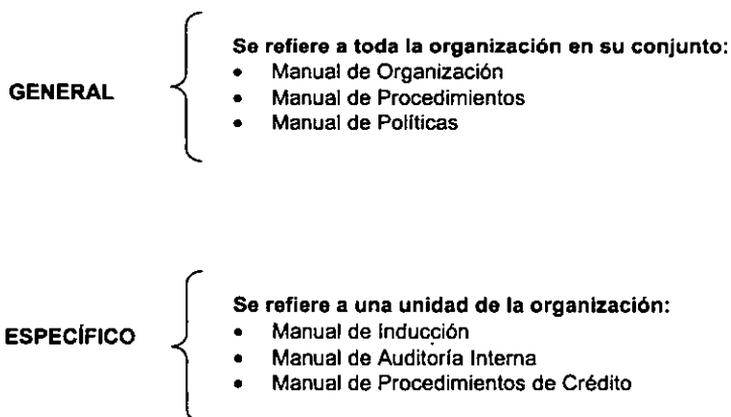
LIMITACIONES

- Su deficiente elaboración provoca serios inconvenientes en el desarrollo de las operaciones.
- El costo de producción y actualización puede ser alto.
- Si no se les actualiza periódicamente pierden su efectividad.
- Incluyen sólo los aspectos formales de la organización, dejando de lado los informales, cuya vigencia e importancia son notorias para la misma.
- Muy sintéticos carecen de utilidad; muy detallados los convierten en complicados.

4.3 CLASIFICACIÓN DE LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS

Las organizaciones tienen necesidad de emplear diferentes manuales y el tipo de manual lo determina el propósito que ha de lograr.

En ciertos casos, sólo sirve a un objetivo; y en otros, se logran varios objetivos. En la actualidad se han adoptado el uso de los manuales administrativos como medio para satisfacer distintas necesidades por lo que adquieren diferentes clasificaciones:



ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Los manuales de procedimientos administrativos dentro de la Administración Pública Federal ²⁷ y dependiendo de su ámbito de aplicación, se clasifican de la siguiente forma: ²⁸

ADMINISTRATIVOS

Son aquellos que describen las actividades que se realizan al interior de una o más Unidades Administrativas. Dichos procedimientos se constituyen únicamente por actividades de las relaciones de administración interna, sin guardar vinculación con el público.

TÉCNICOS

Son aquellos que describen las actividades que se realizan al interior de una o más Unidades Administrativas. De las áreas técnicas de la Secretaría.

SERVICIOS AL PÚBLICO

Son aquellos que describen las actividades que ejecuta una o más Unidades Administrativas en la prestación de un servicio público. Estos procedimientos, integran información real y concisa a cerca de los servicios que la Dependencia proporciona, así como los requisitos y trámites que el público solicitante debe realizar para obtenerlos, asimismo, indicar su tiempo de obtención.

4.4 MANUAL DE INDUCCIÓN

En la Administración Pública, la Administración como disciplina, se refiere básicamente a la aplicación de sus principios, tomando otra modalidad cuando por pertenecer al campo social tiene que vincularse y auxiliarse estrechamente con otras disciplinas, como las ciencias jurídicas; llegando a tomar una connotación propia jurídico-política es cuando la consideramos también a la Administración Pública como ciencia, arte y técnica. Siendo así, es necesario emplear conceptos en el ambiente de la Administración Pública.

Es un documento que describe en forma ordenada, cada una de las diferentes actividades que realizan las Unidades Administrativas de una Dependencia, para éste caso la Dirección de Recursos Humanos a cargo de la Unidad de Administración del INE, y establece la normatividad para ejecutar dichas actividades, precisando las áreas que intervienen y el responsable de realizarlas.

Es un instrumento que apoya el funcionamiento y fortalecimiento administrativo de la Institución, consigna la operaciones a seguir para la realización de la función de toda la organización, dependiendo de su ámbito de aplicación específico como lo es el proceso de Inducción, en este sentido, se considera al manual de procedimientos administrativos como elemento fundamental para la comunicación, coordinación, dirección, ejecución y evaluación administrativa, ya que facilita la interacción de las distintas Unidades Administrativas y/o Instituciones Gubernamentales.

4.5 OBJETIVOS DEL MANUAL DE INDUCCIÓN

OBJETIVOS

- ✓ Servir de guía durante el proceso de inducción.
- ✓ Servir de base para una constante revisión y evaluación en las actividades que se están realizando para una correcta inducción del personal.
- ✓ Proporcionar soluciones rápidas para evitar malos entendidos.
- ✓ Facilitar la descentralización, al suministrar a niveles intermedios lineamientos claros.
- ✓ Presentar una visión de conjunto de los puntos que se deben tocar para proporcionar una adecuada incorporación a la organización.
- ✓ Dar a conocer la filosofía de la organización.
- ✓ Determinar las responsabilidades del cargo que va a ocupar.
- ✓ Precisar instrucciones definidas para llevar a cabo acciones que deben realizarse en área en particular a la cual se va a integrar.
- ✓ Mostrar los sitios e instalaciones generales de la organización.
- ✓ Motivar el rendimiento del nuevo elemento para lograr su adaptación positiva.
- ✓ Transmitir el sentimiento de pertenencia y aceptación para lograr su estabilidad y lealtad en la organización.



INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA
SEMARNAP

MANUAL DE INDUCCIÓN PARA EL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN



PROPUESTA DE MANUAL DE INDUCCIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA

DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACION			
VIGENCIA			PAGINA
DIA	MES	AÑO	1 DE 23

MANUAL DE INDUCCIÓN PARA EL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN
- II. MARCO JURÍDICO
- III. OBJETIVOS
- IV. POLÍTICAS DE OPERACIÓN
- V. DIAGRAMA DE FLUJO
- VI. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO
- VII. GUÍA PRÁCTICA PARA LA INDUCCIÓN DEL NUEVO SERVIDOR PÚBLICO AL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA
 - i. Historia de la SEMARNAP
 - ii. Historia del INE
 - iii. Objetivo y Misión
 - iv. Estructura Organizacional
 - v. Clasificación de la Celebración de Contrato
 - v.i Condiciones de Contratación
 - v.ii Políticas de Personal
 - viii Remuneración
 - v.iv Prestaciones
- VIII. FOLLETOS INFORMATIVOS



PROPUESTA DE MANUAL DE INDUCCIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN			
VIGENCIA			PAGINA
DIA	MES	AÑO	2 DE 23

I. INTRODUCCIÓN

Con base en los objetivos generales que señala el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, instituido por el Ejecutivo Federal, así como a la necesidad de establecer, reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos de administración interna del Instituto Nacional de Ecología, la Dirección de Recursos Humanos, a través de la Unidad de Administración del INE, presenta la Propuesta del Manual de Inducción, para que por su conducto se solicite el Visto Bueno de la Oficialía Mayor del ramo y de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización.

El presente manual de inducción se define como el instrumento administrativo donde queda plasmada una guía técnica de apoyo a la Dirección de Recursos Humanos, adscrita a la Unidad de Administración de este Instituto, en la formulación de sus respectivos Manuales de Procedimientos Administrativos para regular la operación de la SEMARNAP, conocer e instrumentar la comunicación, el dinamismo, eficiencia, promover el espíritu de grupo y el sentido de pertenencia a la Institución, así como propiciar un aprovechamiento más racional de los recursos humanos que se incorporan a la organización.



II. MARCO JURÍDICO

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. ²⁷
Artículo 19. D. O. 28-XII-94.

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
Artículo 5, Fracción XII, D. O. 8-VII-96.
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000.
D. O. 28-V-96.
- Guía Técnica para la elaboración de manuales de Procedimientos Administrativos.
Oficialía Mayor, Dirección General de Recursos Humanos y Organización, Dirección de Organización y Normatividad. Enero 1997.

III. OBJETIVOS

El objetivo fundamental que persigue el presente manual de inducción es presentar una visión de conjunto de las funciones a realizar en la etapa de inducción del proceso de dotación de personal a la organización que esta a cargo de la Dirección de Recursos Humanos, adscrita a la Unidad de Administración del Instituto Nacional de Ecología, precisando las actividades encomendadas a cada una de las áreas que la integran, lo que permite delimitar su responsabilidad en el desarrollo de las mismas, precisando un mejor rendimiento de los recursos con que cuenta esta Dirección.

Así mismo, este manual esta dirigido a toda persona interesada en la información que contiene y de manera sustantiva a los integrantes de esta Dirección dentro del Instituto Nacional de Ecología, quienes contarán con un documento que les permita instruir al personal de nuevo ingreso en cuanto a la ubicación y filosofía de la organización que deben adoptar y desarrollar.



DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN			
VIGENCIA			PÁGINA
DÍA	MES	AÑO	5 DE 23

IV. POLÍTICAS DE OPERACIÓN

La incorporación del nuevo personal a la organización, en una forma adecuada, en primera instancia, corresponde al Área de Recursos Humanos y en corresponsabilidad con el área a la cual ha sido asignado el personal. En este sentido, es necesario tomar en cuenta la cadena de mando dentro de la estructura orgánico-funcional de las Unidades Administrativas responsables.

Ver organigramas:

- SEMARNAP
- INE
- Unidad de Administración
- Recursos Humanos

Ver Diagrama de Cadena de Mando.

1. La función sustantiva corresponde a la Dirección de Recursos Humanos.
2. La Subdirección de Personal, encomienda a la Jefatura de Capacitación la tarea por el grado en que incide la función de fortalecimiento y mejora en el adecuado desarrollo del personal.
3. La Jefatura de Capacitación es el área responsable de involucrar al nuevo integrante dentro de la Institución, por lo que nombra a un auxiliar temporal, denominado facilitador.
4. El facilitador, quien deberá orientar al personal de nuevo ingreso, fomentando el análisis del servidor público, induciendo los cambios, estimulando a la actitud dinámica y participativa.



SEMARNAP

PROPUESTA DE MANUAL DE INDUCCIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA

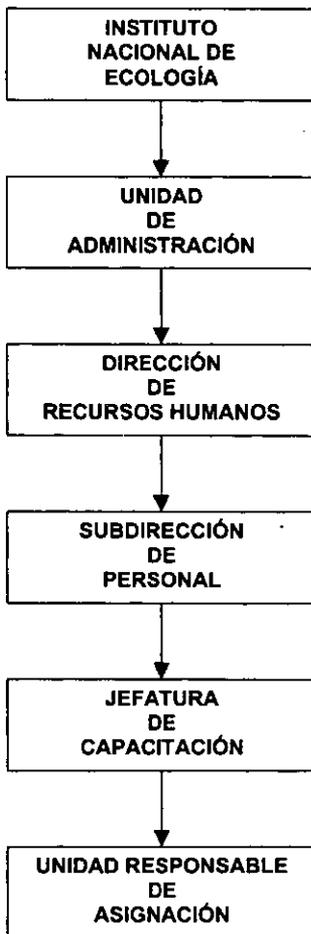
DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACION			
VIGENCIA			PAGINA
DIA	MES	AÑO	6 DE 23

5. Para emprender esta tarea el personal asignado de esta área (facilitador), deberá emplear la Guía Práctica para la Inducción del nuevo servidor público al Instituto Nacional de Ecología, la cual describe y determina la consecución de actividades a realizar con el fin de enseñar las actitudes, estándares, valores y patrones de conducta a adoptar con la nueva filosofía de la Administración Pública Federal. (Ver Guía Práctica).

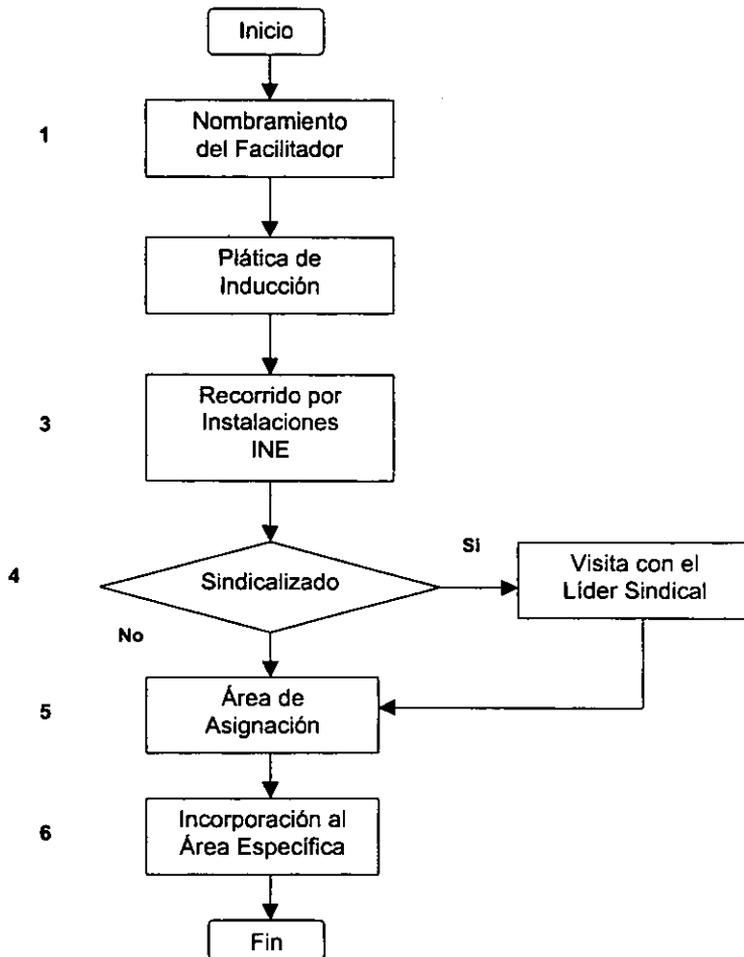
6. Una vez realizado los puntos y aspectos que indica la Guía Práctica, se presentará al nuevo integrante en forma personal, amistosa y cordial a su jefe inmediato.

7. El jefe inmediato tendrá la misión de instruirlo en sus labores específicas y presentarlo con sus nuevos compañeros, siguiendo las recomendaciones del personal del área de capacitación.

LÍNEAS DE ACCIÓN PARA LA INDUCCIÓN



V. DIAGRAMA DE FLUJO





PROPUESTA DE MANUAL DE INDUCCIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACION			
VIGENCIA			PAGINA
DIA	MES	AÑO	9 DE 23

NOMBRE DEL PROCEDIMIENTO : VI Descripción del Procedimiento de Inducción para el Personal del INE.

RESPONSABLE	ACTIVIDAD	
	No.	DESCRIPCION
<p>DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS</p> <p>SUBDIRECCIÓN DE PERSONAL</p> <p>JEFATURA DE CAPACITACIÓN</p> <p>FACILITADOR</p>	<p>1</p> <p>2</p>	<p>Tiene la misión de proporcionar inducción al personal del INE, por lo que asigna a la Subdirección de Personal la responsabilidad.</p> <p>Encausa la tarea a la Jefatura de Capacitación.</p> <p>Nombra un auxiliar temporal que le brindará la inducción y ayuda en la etapa de incorporación, denominado Facilitador.</p> <p>Dar la bienvenida, platicar y dar información de una forma general del organismo gubernamental al cual se incorpora, siguiendo los puntos indicados de la Guía Práctica.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Historia de la SEMARNAP ✓ Historia del INE ✓ Objetivos y Políticas ✓ Estructura Organizacional <p>Importante: Es necesario mostrar los organigramas, así como las fotografías de los Servidores Públicos que encabezan la organización).</p> <p>Importante: Para proporcionar la siguiente información es necesario identificar el tipo de contrato que el personal ha celebrado con la institución; estructura, honorarios asimilados o sindicalizado.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Condiciones del Contrato ✓ Políticas de Personal ✓ Prestaciones ✓ Remuneración ✓ Prestaciones <p>Proporcionar Folletos Informativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acciones de Modernización y Fortalecimiento Institucional en la SEMARNAP. • Inducción a la SEMARNAP, Instituto Nacional de Ecología.

NOMBRE DEL PROCEDIMIENTO : VI Descripción del Procedimiento de Inducción para el Personal del INE.

RESPONSABLE	ACTIVIDAD	
	No.	DESCRIPCION
FACILITADOR	3	Guía un recorrido al nuevo servidor público por las instalaciones del Instituto, indicando la ubicación de puntos clave, tales como: consultorio médico, biblioteca, sanitarios, reloj checador (para el caso de personal sindicalizado), salidas de emergencia, equipo de seguridad, entre otros.
	4	Importante: Si esta contratado como sindicalizado lo presenta con el dirigente político, para realizar pláticas futuras.
	5	Posteriormente, hacer una presentación formal y cordial con el que será su Jefe Inmediato. Proporciona al Jefe Inmediato la descripción del puesto a cubrir "Justificación Técnica", para que sea estudiada y comentada con el personal de nuevo ingreso. (Ver apéndice)
JEFE INMEDIATO	6	Las actividades a realizar con el personal de nuevo ingreso son: <ul style="list-style-type: none"> • Proporciona una bienvenida amistosa. • Comenta las funciones del Área. • Le informa de las políticas del Área, como permisos, periodo vacacional; horarios de comida, entrada y salida, entre otros. • Indica las actividades a realizar, empleando la descripción del puesto, proporcionada por el Instructor. • Lo presenta con sus nuevos compañeros y le indica las relaciones de trabajo e información que deberá mantener con ellos. • Muestra los sitios de información documental de uso común en el Área. • Le indica su oficina o lugar de trabajo.



PROPUESTA DE MANUAL DE INDUCCIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACION			
VIGENCIA			PAGINA
DI A	MES	AÑO	11 DE 23

VII. GUÍA PRÁCTICA PARA LA INDUCCIÓN DEL NUEVO SERVIDOR PÚBLICO AL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

- I. HISTORIA DE LA SEMARNAP
- II. HISTORIA DEL INE
- III. OBJETIVO Y MISIÓN
- IV. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
- V. CLASIFICACIÓN DE LA CELEBRACIÓN DE CONTRATO
 - v.i CONDICIONES DE CONTRATACIÓN
 - v.ii POLÍTICAS DE PERSONAL
 - viii REMUNERACIÓN
 - v.iv PRESTACIONES

I. HISTORIA DE LA SEMARNAP

Como suceso relevante en la evolución de política ambiental del país, y con el fin de articular las decisiones gubernamentales para alcanzar el desarrollo sustentable; el 28 de diciembre de 1994, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que surge de la necesidad de articular en una sola institución, que sea la responsable de formular y vigilar el cumplimiento de leyes y normas en materia ambiental, así como para inducir el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, no solo 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.



PROPUESTA DE MANUAL DE INDUCCIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA

DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACION			
VIGENCIA			PAGINA
DIA	MES	AÑO	13 DE 23

II. HISTORIA DEL INE

En la década de las setenta, con la ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, se formuló un primer programa para disminuir los efectos de la contaminación del medio. Dentro del sector salud, empieza a funcionar la Subsecretaría de Mejoramiento del ambiente. No obstante, muchos aspectos relacionados con el control ambiental quedaron dispersos en la jurisdicción de otros sectores. Por ejemplo, el cuidado de los recursos naturales no fue considerado en el programa.

El Instituto Nacional de Ecología tiene su origen en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, instituida en la Administración del periodo 1976-1982, que contaba con una Dirección General de Ecología Urbana.

El 29 de diciembre de 1982 el Ejecutivo Federal, ante la creciente problemática en materia ecológica y a fin de combatirla integralmente, modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con todas las atribuciones inherentes y contando con una Subsecretaría de Ecología de donde surge el Primer Programa Nacional de Ecología.

El 25 de mayo de 1992, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, otra reforma de ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la cual es creada la Secretaría de Desarrollo Social, contemplando en su organización, como uno de sus órganos desconcentrados, al Instituto Nacional de Ecología, con facultades técnico normativas en materia de ecología.

El 28 de diciembre de 1994 fueron publicadas nuevas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por medio de las cuales se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), con las facultades que le confiere el Artículo 32 Bis, quedando adscrito como órgano desconcentrado de la misma, el Instituto Nacional de Ecología.

Subsecuentemente, el 8 de julio de 1996, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el reglamento interior de la SEMARNAP, que menciona en el Artículo 2º., como órganos desconcentrados de la misma, al INE, conjuntamente con la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el Instituto Nacional de Pesca.



DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACION			
VIGENCIA			PAGINA
DIA	MES	AÑO	14 DE 23

III. OBJETIVO Y MISIÓN

OBJETIVO

Frenar las tendencias del deterioro del medio ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales, y sentar las bases para un proceso de restauración y recuperación ecológica que permita promover el desarrollo económico y social de México, con criterios de sustentabilidad.

MISIÓN

Formular, conducir y evaluar la política ambiental en materia ecológica de protección al ambiente y regulación del desarrollo urbano a través de sus instrumentos aplicables, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, para contribuir con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

IV. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

- Organigrama de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Organigrama del Instituto Nacional de Ecología.
- Organigrama del Área de adscripción del INE, a la cual se incorpora el personal. (Ver ejemplo de la Unidad de Crédito Externo UCE, en el apéndice)



PROPUESTA DE MANUAL DE INDUCCIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA

DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACION			
VIGENCIA			PAGINA
DIA	MES	AÑO	15 DE 23

V. CLASIFICACIÓN DE LA CELEBRACIÓN DE CONTRATO

Actualmente existen tres tipos de celebración de contrato:

- Personal de Honorarios Asimilados
- Personal de Estructura
- Personal Sindicalizado

Para cada uno de estos habrá que especificar en conformidad con lo establecido legalmente:

- Condiciones de Contratación
- Políticas de Personal
- Remuneración
- Prestaciones



PROPUESTA DE MANUAL DE INDUCCIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACION			
VIGENCIA			PAGINA
DIA	MES	AÑO	16 DE 23

PERSONAL DE HONORARIOS ASIMILADOS

Condiciones de Contratación

La celebración del contrato es de carácter eventual, según los requerimientos de la Unidad Administrativa de adscripción en conformidad con lo determinado en presupuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Explicar cada uno de los puntos del contrato.

Políticas de Personal

- Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 Constitucional. De aplicación supletoria.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Artículo 44 Fracción I. Reglamentaria del apartado B, del Artículo 123 Constitucional.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32 Bis.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Condiciones Generales de Trabajo. Capítulo VI.
- Reglamento Interior de la SEMARNAP. Artículo 35 Fracción I y II.
- Sistema General de Control de Asistencia de la SEMARNAP.

Remuneración

- El pago se realizará con periodicidad mensual, el último viernes del mes.
- Ver el Tabulador de Puestos que corresponda por cargo a ocupar.
- Indicar el monto que será depositado en cuenta, especificando el monto bruto y neto.
- Indicar el nombre de la institución bancaria y los servicios que ésta presta.
- Indicar dónde y cuando se entregan los documentos de comprobación de pago.

Prestaciones

A esta celebración de contrato no le corresponde ningún tipo de prestaciones por no considerarse personal adscrito directamente al INE, corresponden al régimen de Honorarios Asimilados Clave 518.



PROPUESTA DE MANUAL DE INDUCCIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN			
VIGENCIA			PAGINA
DIA	MES	AÑO	17 DE 23

PERSONAL DE ESTRUCTURA

Condiciones de Contratación

- Llenar Formatos de Afiliación al Sector Público.

Políticas de Personal

- Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 Constitucional. De aplicación supletoria.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Artículo 44 Fracción I. Reglamentaria del apartado B, del Artículo 123 Constitucional.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32 Bis.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Condiciones Generales de Trabajo. Capítulo VI.
- Reglamento Interior de la SEMARNAP. Artículo 35 Fracción I y II.
- Sistema General de Control de Asistencia de la SEMARNAP.

Remuneración

- El pago se realizará con periodicidad mensual, el último viernes del mes.
- Ver el Tabulador de Puestos que corresponda por cargo a ocupar.
- Indicar el monto que será depositado en cuenta, especificando el monto bruto y neto.
- Indicar el nombre de la institución bancaria y los servicios que ésta presta.
- Indicar dónde y cuando se entregan los documentos de comprobación de pago.



PROPUESTA DE MANUAL DE INDUCCIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN			
VIGENCIA			PAGINA
DIA	MES	AÑO	18 DE 23

Prestaciones

- Seguro de Vida (Seguro Institucional, Aseguradora "X").
- Seguro Individual de Gastos Médicos Mayores.
- Alta al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (ISSSTE).
- Alta al Sistema de Ahorro para el Retiro. (SAR).
- Reconocimiento por Servicios Prestados a la Federación.
- Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
- Prestamos a Corto, Mediano Plazo y Especiales.
- Pagos por Defunción.
- Aguinaldo.
- Prima Vacacional.
- Vacaciones y Descansos.
- Licencias.
- Cursos de Capacitación.
- Pensión y/o Jubilación.



DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN			
VIGENCIA			PÁGINA
DÍA	MES	AÑO	19 DE 23

PERSONAL SINDICALIZADO

Condiciones de Contratación

- Llenar Formatos de Afiliación al Sector Público.
- Llenar Formato de Licencia de Interinato (si es el caso).
- Explicar cada uno de los puntos del contrato.
- Posteriormente el nuevo integrante visitará al Líder Sindical para tratar el tema con mayor profundidad.

Políticas de Personal

- Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 Constitucional.
De aplicación supletoria.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Artículo 44 Fracción I. Reglamentaria del apartado B, del Artículo 123 Constitucional.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32 Bis.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Condiciones Generales de Trabajo. Capítulo VI.
- Reglamento Interior de la SEMARNAP. Artículo 35 Fracción I y II.
- Sistema General de Control de Asistencia de la SEMARNAP.

Remuneración

- El pago se realizará quincenalmente.
- Ver el Tabulador de Puestos que corresponda por cargo a ocupar.
- Indicar el monto que será depositado en cuenta, especificando el monto bruto, neto y los descuentos en que se incurran por prestaciones y la cuota sindical.
- Indicar el nombre de la institución bancaria y los servicios que ésta presta.
- Indicar dónde y cuando se entregan los documentos de comprobación de pago.



PROPUESTA DE MANUAL DE INDUCCIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA

DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACION			
VIGENCIA			PAGINA
DIA	MES	AÑO	20 DE 23

Prestaciones

- Seguro de Vida (Seguro Institucional, Aseguradora "X").
- Seguro Individual de Gastos Médicos Mayores.
- Alta al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (ISSSTE).
- Alta al Sistema de Ahorro para el Retiro. (SAR).
- Alta al Fondo de Ahorro Capitalizable (FONAC)
- Ayuda de Guardería.
- Becas para Hijos Menores.
- Estímulos por Titulación.
- Reconocimiento por Servicios Prestados a la Federación.
- Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
- Prestamos a Corto, Mediano Plazo y Especiales.
- Pagos por Defunción.
- Aguinaldo.
- Prima Vacacional.
- Despensa.
- Vacaciones y Descansos.
- Licencias, Permisos y Tolerancias.
- Cursos de Capacitación.
- Ascensos Escalafonarios.
- Sindicato.
- Actividades Deportivas.
- Pensión y/o Jubilación.
- Estímulo por el día 10 de mayo y día del niño.
- Premios por Puntualidad y Asistencia.



PROPUESTA DE MANUAL DE INDUCCIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACION			
VIGENCIA			PAGINA
DIA	MES	AÑO	21 DE 23

TABULADOR DE PUESTOS

NIVEL	PUESTO	SUELDO MENSUAL	IMPORTE I. S. P. T.	IMPORTE NETO	SUELDO ANUAL
33E	Director General	\$ A + B = C	\$ A	\$ B	\$ C * 12
33A	Jefe de Unidad				
33	Coordinador de Asesores				
30E	Director Técnico				
31A1	Coordinador Ejecutivo				
31C1	Secretario Particular				
29A1	Subdirector				
28	Jefe de Departamento				
27C	Ejecutivo de Servicios				
27B	Técnico				
27A	Profesional de Servicios				
27ZC*	Coordinador de Profesionales				
27ZB*	Coordinador de Enlace				
27*	Jefe de Oficina				
26*	Ecólogo				
25*	Especialista de Sistemas				
24*	Analista Profesional				
23*	Ayudante de Oficina				
n*	x				

Nota: Los niveles indicados (*) también pueden corresponder al personal sindicalizado.



PROPUESTA DE MANUAL DE INDUCCIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA

DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACION			
VIGENCIA			PAGINA
DIA	MES	AÑO	22 DE 23

VIII. FOLLETOS INFORMATIVOS

Proporcionar los Folletos Informativos:

- Acciones de Modernización y Fortalecimiento Institucional en la SEMARNAP.
- Inducción a la SEMARNAP, Instituto Nacional de Ecología.

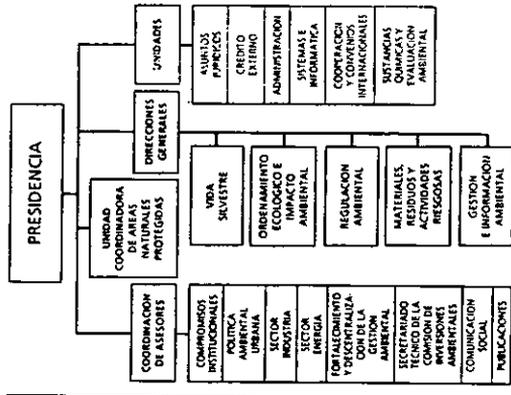
Objetivos

Frenar las tendencias de deterioro del medio ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales; y sentar bases para un proceso de restauración y recuperación ecológica que permita promover el desarrollo económico y social de México, con criterios de sustentabilidad.

Misión

Formular, conducir y evaluar la política ambiental en materia ecológica de protección al ambiente y regulación del desarrollo urbano a través de sus instrumentos aplicables, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, para contribuir con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

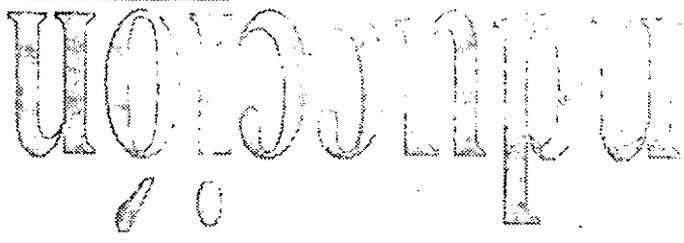
Estructura



SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA
SEMARNAP

http://www.semarnap.gob.mx/organiz.html

INDUCCIÓN



SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA
SEMARNAP
INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

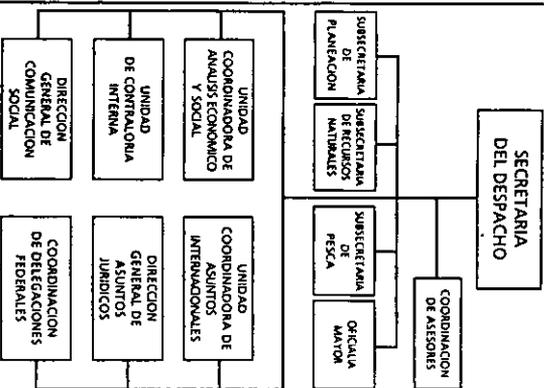
Antecedentes

Como suceso relevante en la evolución de 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*, que surge de la necesidad de articular en una sola institución, que sea la responsable de formular y vigilar el cumplimiento de leyes y normas en materia ambiental, así como para inducir el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, no solo 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.

Misión

Fomentar el aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, que consoliden 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.

Estructura



ORGANOS DESCONCENTRADOS

Comisión Nacional del Agua

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua

Instituto Nacional de Ecología

Procuraduría Federal

de Protección al Ambiente

Instituto Nacional de la Pesca

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA

Antecedentes

En la década de los setenta, con la *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental*, se formuló un primer programa para disminuir los efectos de la contaminación del medio. Dentro del sector salud, empezó a funcionar la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente. No obstante, muchos aspectos relacionados con el control ambiental quedaron dispersos en la jurisdicción de otros sectores. Por ejemplo, el cuidado de los recursos naturales no fue considerado en el programa.

El Instituto Nacional de Ecología tiene su origen en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, instituida en la administración del período 1976-1982, cuando se creó la Dirección General de Ecología Urbana.

El 29 de diciembre de 1982 se creó el Ejecutivo Federal, ante la creciente problemática en materia ecológica y a fin de combatirla integralmente, modificó la Ley Orgánica de Administración Pública Federal creando la *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*, con todas las atribuciones inherentes y contando con una *Subsecretaría de Ecología*, de donde surge el primer Programa Nacional de Ecología.

Objetivos

- Frenar las tendencias del deterioro del medio ambiente y los recursos naturales.
- 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.
- Promover los cambios tecnológicos con atención a la calidad ambiental.
- Aprovechar los recursos naturales para contribuir a resolver los problemas de pobreza e inequidad.

Para el logro de los retos mencionados ha sido importante establecer en la SEMARNAP las siguientes:

LÍNEAS DE ACCIÓN

- 1.- Información y participación de los ciudadanos.**
 - Intensificar las acciones y fortalecer los Consejos Consultivos y otras instancias de participación social para retroalimentar la gestión pública.
 - Establecer mecanismos de comunicación con la población objetivo de cada uno de los servicios que presta la institución, que brinden información clara, precisa, veraz y oportuna.
 - Definir estándares, realistas y transparentes de calidad en los servicios y dilucidarlos con amplitud.
- 2.- Organización con base en procesos de trabajo.**
 - Identificar y simplificar los procesos.
 - Apoyar a la descentralización y desconcentración.
 - Implantar una estructura organizacional basada en procesos y responsables únicos.
 - Elaborar manuales de organización de la SEMARNAP y los correspondientes a cada Unidad Administrativa.
- 3.- Medición y evaluación de la gestión pública.**
 - Establecer objetivos claros y metas cuantificables por Unidad Administrativa.
 - Crear indicadores que permitan a la SEMARNAP evaluar los resultados de su acción.
 - Combatir la corrupción a través del fortalecimiento del Órgano Interno de Control para que coadyuve al logro de una administración honesta y eficiente.
- 4.- Integración y desarrollo del personal.**
 - Programa de inducción a la SEMARNAP. →
 - Fomento cultural, deportivo y social.
 - Diseño y aplicación de procedimientos de selección, para el ingreso de los servidores públicos.
 - Formación para el servicio público.
 - Capacitación específica.
 - Planes de Carrera.
 - Evaluación del desempeño.
 - Fomento al desarrollo académico.

Para desarrollar las líneas de acción se han determinado 5 etapas:

- I. Organización para la implantación;** que permite sentar las bases organizativas para la ejecución de las acciones.
- II. Diagnóstico de la situación actual** de los procesos de trabajo de la Secretaría.
- III. Elaboración del Programa Estratégico** de la Secretaría. Se elaborarán los programas de mejora necesarios, para incrementar la calidad del servicio institucional en cada una de las unidades administrativas.
- IV. Operación de los Programas de Mejora;** las unidades administrativas operarán los programas definidos para los procesos.
- V. Seguimiento y Evaluación;** serán permanentes para detectar las posibles desviaciones e instrumentar medidas correctivas con oportunidad.

La implantación y cumplimiento del PROMAP 1995-2000 en la SEMARNAP se ha integrado como una meta fundamental para el logro de los objetivos institucionales y de desarrollo general para el personal que trabaja en la dependencia.



SEMARNAP
COMITÉ DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN
SECRETARÍA TÉCNICA

ACCIONES DE MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN LA SEMARNAP



SEMARNAP
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, ECOSISTEMAS Y CLIMA

PROMAP-SEMARNAP

La Administración Pública Federal (APF) desempeña un papel esencial en el cambio estructural que el gobierno se propone llevar a cabo.

El 28 de mayo de 1996 se publicó en el Diario Oficial "El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000" (PROMAP), el cual señala puntos críticos y presenta planteamientos para orientar el sentido y las direcciones principales del cambio. Este programa se inscribe en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), y se sustenta en los arts. 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación.

OBJETIVOS GENERALES DEL PROMAP

La transformación de la APF en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

El combate a la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de la promoción ágil y efectiva de acciones correctivas.

Para el cumplimiento de estos objetivos se establecieron 4 subprogramas:

- 1.- Participación y atención ciudadana.
- 2.- Descentralización y/o desconcentración administrativa.
- 3.- Medición y evaluación de la gestión pública.
- 4.- Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Para concretar las líneas de estrategia y garantizar el cumplimiento de los objetivos generales del PROMAP en la SEMARNAP, se han generado las Bases de Coordinación entre la SHCP, la SECODAM y la propia SEMARNAP estableciendo acciones y compromisos en tiempo y forma que conllevan a un avance constante en la consecución de dichos objetivos generales.

El cumplimiento de estas Bases de Coordinación será objeto de una evaluación anual para definir las medidas correctivas a las desviaciones derivadas de su aplicación.

RETOS PROMAP-SEMARNAP

Integración de la Secretaría.

Garantizar los derechos del ciudadano y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en el marco de las atribuciones de la dependencia.

Conformar una institución de calidad, eficiencia y eficacia en la gestión y operación.

Establecer estándares de calidad en el servicio y difundirlos a la población objetivo.

Elevar la profesionalización, la ética y la dignidad de los servidores públicos de la dependencia.

Para la correcta implantación y operación del PROMAP, en la SEMARNAP se integró la siguiente organización:

COMITE DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION

Integrado por:

- Un Presidente, cargo que llenaba C. Secretaria Mayor
- Un Coordinador General cuyo titular es el Oficial Mayor
- Como Vocales los titulares de las Subsecretarías, Organos Desconcentrados, Unidades Coordinadoras, Unidad de Contraloría Interna, las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y Comunicación Social, la Coordinación de Delegaciones y la Coordinación de Descentralización.
- Una Secretaría técnica a cargo del Director General de Recursos Humanos y Organización.
- SUBCOMITES TÉCNICOS. Uno por cada Unidad Administrativa, integrado por los servidores públicos de más alto nivel.
- EQUIPOS DE TRABAJO. Uno en cada Dirección General.
- GRUPOS DE APLICACION. Participación de todo el personal de la SEMARNAP

COMITE DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION

- ↳ Define lineamientos
- ↳ Vigila el proceso
- ↳ Define y aprueba recursos
- ↳ Informa

SUBCOMITES TECNICOS

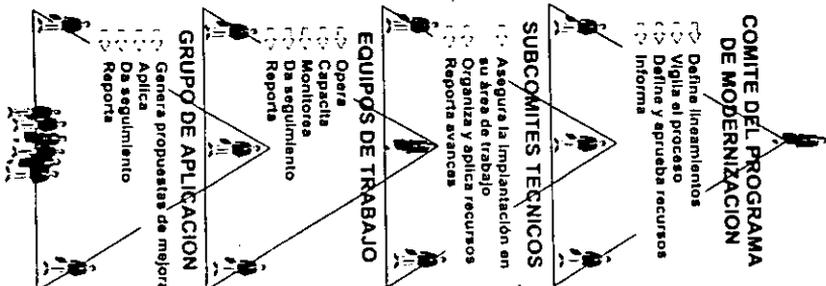
- ↳ Asegura la implantación en su área de trabajo
- ↳ Organiza y aplica recursos
- ↳ Reporta avances

EQUIPOS DE TRABAJO

- ↳ Opera
- ↳ Capacita
- ↳ Monitorea
- ↳ Da seguimiento
- ↳ Reporta

GRUPO DE APLICACION

- ↳ Genera propuestas de mejora
- ↳ Aplica
- ↳ Da seguimiento
- ↳ Reporta



VIII. INFORMACIÓN GENERAL

A. Organigramas.

- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Instituto Nacional de Ecología.
- Unidad de Administración.
- Dirección de Recursos Humanos.
- Unidad de Crédito Externo.

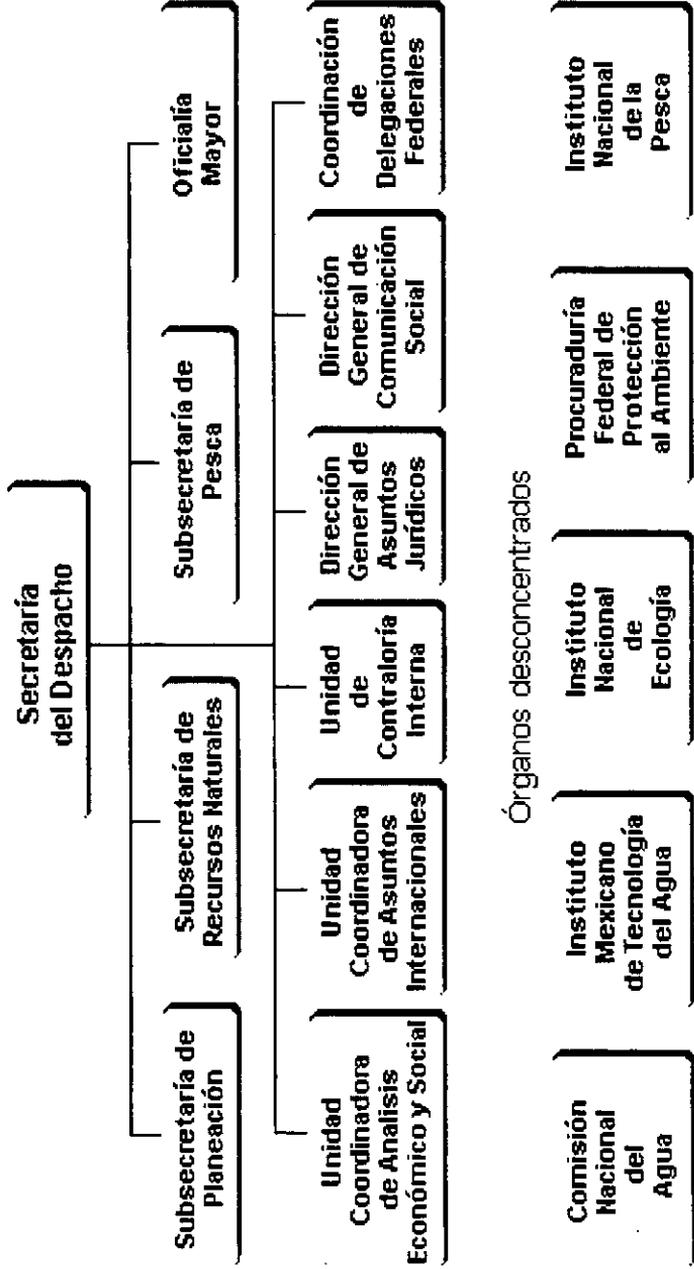
B. Formato de Descripción del Puesto.

- Justificación Técnica.



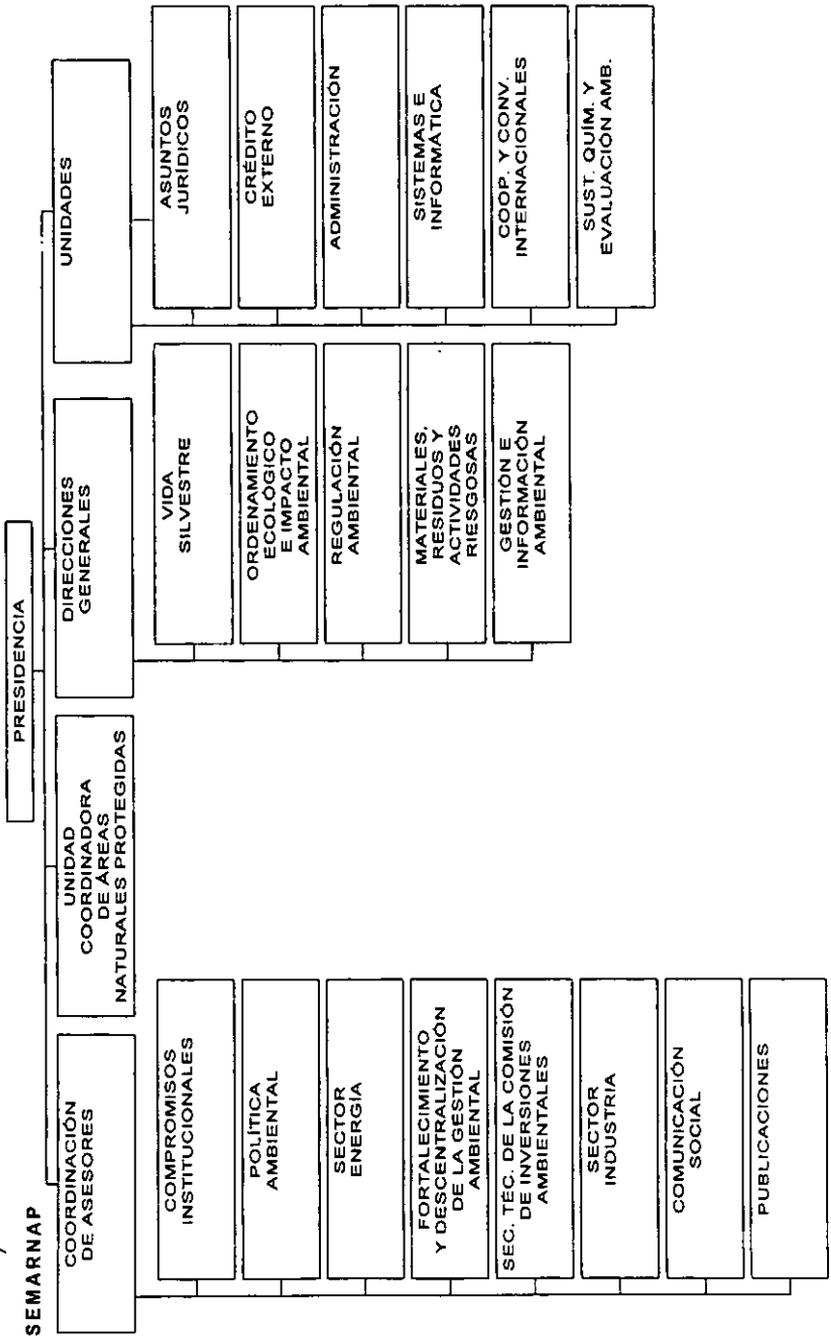
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

SEMARNAP





INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

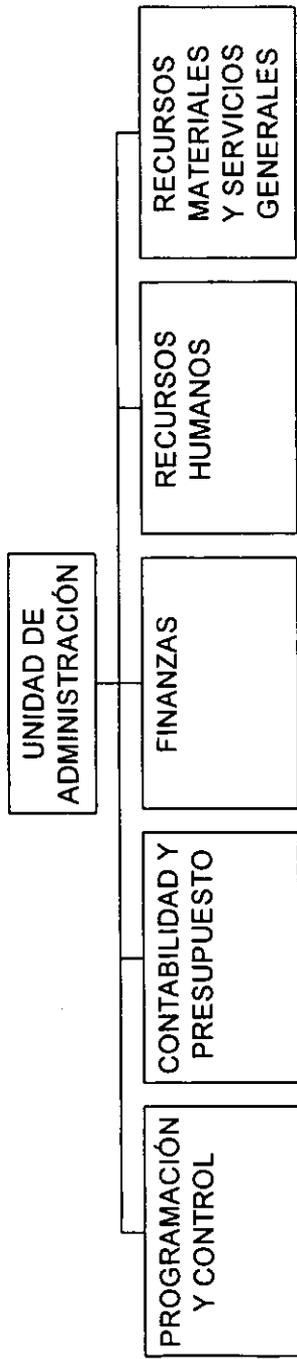




SEMARNAP

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

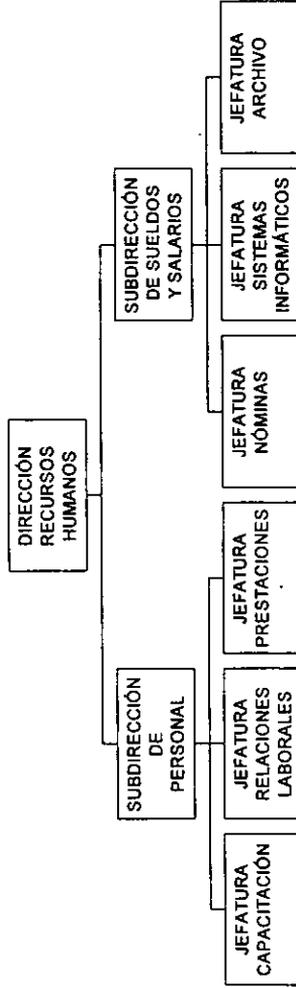
UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN





SEMARNAP

UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS





INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

**JUSTIFICACIÓN TÉCNICA
UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN
UNIDAD DE CRÉDITO EXTERNO
DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA**

DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES

- ESTUDIAR MECANISMOS FINANCIEROS, A FIN DE PROPORCIONAR APOYO A LAS DIFERENTES ÁREAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN, PRESUPUESTACIÓN OPERACIÓN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS PARA SU DESARROLLO INTEGRAL.
- COORDINAR Y REVISAR LA ELABORACIÓN DE INFORMACIÓN REFERENTE AL PRESUPUESTO EJERCIDO Y PROGRAMADO EN CADA UNA DE LOS COMPONENTES DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS A LOS PROGRAMAS DE OPERACIÓN.
- COORDINAR CON LAS DIFERENTES ÁREAS RESPONSABLES LA DEFINICIÓN DE AMPLIACIONES Y REDUCCIONES PRESUPUESTALES QUE SATISFAGAN LAS NECESIDADES Y DEMANDAS DE LAS MISMAS.
- ESTABLECER LA COMUNICACIÓN ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA, BANOBRAS Y BANCO MUNDIAL, PARA ATENDER LA OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS EN EJECUCIÓN.
- ELABORAR INFORMES DE AVANCE DEL EJERCICIO DE LOS PROGRAMAS EN OPERACIÓN CON RESPECTO A LOS CRÉDITOS OTORGADOS.
- (ETCÉTERA).

ATENTAMENTE

JOSÉ ALFREDO ÁVILA MARTÍNEZ

CONCLUSIÓN

El mundo por principio es cambiante; los sistemas vivientes con mayor razón se someten de forma continua a un proceso permanente de modificación de sus componentes. El avance de los pueblos está en relación directa con el desarrollo de su potencial humano; por lo tanto lo que debemos buscar en primera instancia es la valoración de los recursos humanos, produciéndose un efecto multiplicador con caracteres dinámicos para la sociedad. El hombre es un ser educable por naturaleza; gracias a la educación es posible ayudar al hombre a desarrollarse en todas sus dimensiones. La sociedad existe debido a un proceso permanente de interacción biológica y un proceso paralelo de transmisión de hábitos; sin embargo la necesidad de educación es exigencia prioritaria para el individuo y la sociedad misma. La responsabilidad de tan enorme tarea se da en diversos grados, por diversos elementos y en diversas etapas de la vida del hombre.

En la actualidad, la transición entre la modernidad y la pos modernidad de carácter mundial, globalización, la reforma administrativa en la Administración Pública de México, sólo podrá tener plena vigencia cuando responda a nuestra realidad histórica y cultural; y exista la adecuada sensibilidad cívica, no sólo en el funcionario o empleado público, sino también en el ciudadano del sector privado, sobre la importancia de dotar a la organización administrativa estatal, de una estructura y un funcionamiento absolutamente encauzado al servicio del desarrollo nacional. En donde el factor humano responsable y ejecutor de toda actividad que en ella se realice, se encamine a asumir una conciencia sobre la evolución del sector público y laborar en consecución de los objetivos de promover y orientar el desarrollo administrativo.

Si la existencia de una Administración Pública puede entenderse como la respuesta – adecuada o no– de los poderes públicos a las necesidades sociales para atenderlas o afrontarlas, entonces la historia de la Administración Pública presentará un doble interés.

Primeramente, desde la perspectiva estática, que buscará en todo su acontecer histórico descubrir sus más antiguos y profundos estratos. Y en segunda instancia, concebida en un sentido dinámico, ser un instrumento para comprender el sentido actual de la nación.

En este marco la contribución que ofrece el presente trabajo, al área de Recursos Humanos de la Unidad de Administración del Instituto Nacional de Ecología, enfoca al proceso de inducción que dicha área realiza, permitiendo incorporar y adaptar al nuevo integrante del Instituto, en forma física, sensible e intelectual a su área de trabajo, a través de una filosofía de desarrollo permanente, dinámica, abierta y flexible, orientada hacia los objetivos institucionales.

NOTAS

1. Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México-1964, pág. 728.
2. **Servicio Civil:** El sector público de naturaleza civil, donde se concentran los órganos del Estado y las actividades normativas, asesoras, operativas y administrativas del Gobierno. El conjunto de Leyes, decretos y reglamentos relativos al régimen del trabajo referente a los empleados y funcionarios públicos, aún cuando no se propicie la carrera del servidor público. Administración científica del personal civil de la Administración Pública, donde predominan, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa.
3. Albert Lepawsky, Administración, Compañía Editorial Continental, S. A., México 1961.
4. Historia del Pensamiento Administrativo, Editorial Prentice/Hall International, Madrid 1980.
5. **Canonjía:** Empleo de poco trabajo y bastante provecho. Cargo retribuido que ocasiona poco o ningún trabajo.
6. Albert Lepawsky, Ob. cit.
7. Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México. Distribuciones Fontamara 1995.
8. Guzmán Raymundo. Introducción a la Administración Pública. Amaro, McGRAW-HILL Interamericana de México, México 1995.
9. Amaro, Ob. cit.

10. Amaro, Ob. cit.

11. Amaro, Ob. cit.

12. Amaro, Ob. cit.

13. Amaro, Ob. cit.

14. Amaro, Ob. cit.

15. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 26. EL ESTADO ORGANIZARÁ UN SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO NACIONAL QUE IMPRIMA SOLIDEZ, DINAMISMO, PERMANENCIA Y EQUIDAD AL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA PARA LA INDEPENDENCIA Y LA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA, SOCIAL Y CULTURAL DE LA NACIÓN.

LOS FINES DEL PROYECTO NACIONAL CONTENIDOS EN ESTA CONSTITUCIÓN DETERMINARÁN LOS OBJETIVOS DE LA PLANEACIÓN. LA PLANEACIÓN SERÁ DEMOCRÁTICA. MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN DE LOS DIVERSOS SECTORES SOCIALES RECOGERÁ LAS ASPIRACIONES Y DEMANDAS DE LA SOCIEDAD PARA INCORPORARLAS AL PLAN Y LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO. HABRÁ UN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO AL QUE SE SUJETARÁN OBLIGATORIAMENTE LOS PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LA LEY FACULTARÁ AL EJECUTIVO PARA QUE ESTABLEZCA LOS PROCEDIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA POPULAR EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA, Y LOS CRITERIOS PARA LA FORMULACIÓN, INSTRUMENTACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL PLAN Y LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO. ASIMISMO

DETERMINARÁ LOS ÓRGANOS RESPONSABLES DEL PROCESO DE PLANEACIÓN Y LAS BASES PARA QUE EL EJECUTIVO FEDERAL COORDINE MEDIANTE CONVENIOS CON LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS E INDUZCA Y CONCIERTE CON LOS PARTICULARES LAS ACCIONES A REALIZAR PARA SU ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN.

EN EL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA, EL CONGRESO DE LA UNIÓN TENDRÁ LA INTERVENCIÓN QUE SEÑALE LA LEY.

16. Ley de Planeación.

ARTÍCULO 5. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA REMITIRÁ EL PLAN AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA SU EXAMEN Y OPINIÓN. EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES Y EN LAS DIVERSAS OCASIONES PREVISTAS POR ESTA LEY, EL PODER LEGISLATIVO FORMULARÁ, ASIMISMO, LAS OBSERVACIONES QUE ESTIME PERTINENTES DURANTE LA EJECUCIÓN, REVISIÓN Y ADECUACIONES DEL PROPIO PLAN.

17. Informe de Avances del Programa de Modernización Administrativa y Fortalecimiento Institucional 1995-2000, enero – marzo 1997. Dirección de Capacitación y Desarrollo de Personal 8 de abril de 1997.

18. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 89. LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE SON LAS SIGUIENTES:

I. PROMULGAR Y EJECUTAR LAS LEYES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNIÓN, PROVEYENDO EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A SU EXACTA OBSERVANCIA;

19. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

ARTÍCULO 9. LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y PARAESTATAL CONDUCIRÁN SUS ACTIVIDADES EN FORMA PROGRAMADA, CON BASE EN LAS POLÍTICAS QUE PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO, ESTABLEZCA EL EJECUTIVO FEDERAL.

ARTÍCULO 31. A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO CORRESPONDE EL DESPACHO DE LOS SIGUIENTES ASUNTOS:

I.- PROYECTAR Y COORDINAR LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO Y ELABORAR, CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES INTERESADOS, EL PLAN NACIONAL CORRESPONDIENTE;

ARTÍCULO 37. A LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO CORRESPONDE EL DESPACHO DE LOS SIGUIENTES ASUNTOS:

I. ORGANIZAR Y COORDINAR EL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL. INSPECCIONAR EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL, Y SU CONGRUENCIA CON LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS;

ARTÍCULO 48. A FIN DE QUE SE PUEDA LLEVAR A EFECTO LA INTERVENCIÓN QUE, CONFORME A LAS LEYES, CORRESPONDE AL EJECUTIVO FEDERAL EN LA OPERACIÓN DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA LAS AGRUPARA POR SECTORES DEFINIDOS, CONSIDERANDO EL OBJETO DE CADA UNA DE DICHAS ENTIDADES EN RELACIÓN CON LA ESFERA DE COMPETENCIA QUE ESTA Y OTRAS LEYES ATRIBUYEN A LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

ARTÍCULO 49. LA INTERVENCIÓN A QUE SE REFIERE ÉL ARTÍCULO ANTERIOR SE REALIZARA A TRAVÉS DE LA DEPENDENCIA QUE CORRESPONDA SEGÚN EL AGRUPAMIENTO QUE POR SECTORES HAYA REALIZADO EL PROPIO EJECUTIVO, LA CUAL FUNGIRÁ COMO COORDINADORA DEL SECTOR RESPECTIVO.

CORRESPONDE A LOS COORDINADORES DE SECTOR COORDINAR LA PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN, CONOCER LA OPERACIÓN, EVALUAR LOS RESULTADOS Y PARTICIPAR EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS ENTIDADES AGRUPADAS EN EL SECTOR A SU CARGO, CONFORME A LO DISPUESTO EN LAS LEYES.

ATENDIENDO A LA NATURALEZA DE LAS ACTIVIDADES DE DICHAS ENTIDADES, EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA COORDINADORA PODRÁ AGRUPARLAS EN SUBSECTORES, CUANDO ASÍ CONVENGA PARA FACILITAR SU COORDINACIÓN Y DAR CONGRUENCIA AL FUNCIONAMIENTO DE LAS CITADAS ENTIDADES.

ARTÍCULO 50. LAS RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL Y LAS ENTIDADES PARAESTATALES, PARA FINES DE CONGRUENCIA GLOBAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, CON EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN Y CON LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE GASTO, FINANCIAMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN, SE LLEVARAN A CABO EN LA FORMA Y TÉRMINOS QUE DISPONGAN LAS LEYES, POR CONDUCTO DE LAS SECRETARÍAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, SIN PERJUICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE COMPETAN A LAS COORDINADORAS DEL SECTOR.

20. Ley de Planeación:

ARTÍCULO 9. LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEBERÁN PLANEAR Y CONDUCIR SUS ACTIVIDADES CON SUJECIÓN A LOS OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO.

LO DISPUESTO EN EL PÁRRAFO ANTERIOR SERÁ APLICABLE A LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL. A ESTE EFECTO, LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, PROVEERÁN LO CONDUCENTE EN EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE COMO COORDINADORES DE SECTOR LES CONFIERE LA LEY.

ARTÍCULO 16. A LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL LES CORRESPONDE:

I.-INTERVENIR RESPECTO DE LAS MATERIAS QUE LES COMPETAN, EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO;

ARTÍCULO 17. LAS ENTIDADES PARAESTATALES DEBERÁN:

I.-PARTICIPAR EN LA ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES, MEDIANTE LA PRESENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS QUE PROCEDAN CON RELACIÓN A SUS FUNCIONES Y OBJETO;

ARTÍCULO 18. LA SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA DE LA FEDERACIÓN DEBERÁ APORTAR ELEMENTOS DE JUICIO PARA EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y PRIORIDADES DEL PLAN Y LOS PROGRAMAS.

ARTÍCULO 22. EL PLAN INDICARÁ LOS PROGRAMAS SECTORIALES, INSTITUCIONALES, REGIONALES Y ESPECIALES QUE DEBAN SER ELABORADOS CONFORME A ESTE CAPITULO.

ESTOS PROGRAMAS OBSERVARAN CONGRUENCIA CON EL PLAN, Y SU VIGENCIA NO EXCEDERÁ DEL PERIODO CONSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL EN QUE SE APRUEBEN, AUNQUE SUS PREVISIONES Y PROYECCIONES SE REFIERAN A UN PLAZO MAYOR.

ARTÍCULO 26. LOS PROGRAMAS ESPECIALES SE REFERIRÁN A LAS PRIORIDADES DEL DESARROLLO INTEGRAL DEL PAÍS FIJADOS EN EL PLAN O A LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON DOS O MÁS DEPENDENCIAS COORDINADORAS DE SECTOR.

ARTÍCULO 27. PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN Y LOS PROGRAMAS SECTORIALES, INSTITUCIONALES, REGIONALES Y ESPECIALES, LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES ELABORARAN PROGRAMAS ANUALES, QUE INCLUIRÁN LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CORRESPONDIENTES. ESTOS PROGRAMAS ANUALES, QUE DEBERÁN SER CONGRUENTES ENTRE SÍ, REGIRÁN, DURANTE EL AÑO DE QUE SE TRATE, LAS ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN SU CONJUNTO Y SERVIRÁN DE BASE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS DE PRESUPUESTO ANUALES QUE LAS PROPIAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DEBERÁN ELABORAR CONFORME A LA LEGISLACIÓN APLICABLE.

ARTÍCULO 28. EL PLAN Y LOS PROGRAMAS A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS ANTERIORES ESPECIFICARAN LAS ACCIONES QUE SERÁN OBJETO DE COORDINACIÓN CON LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y DE INDUCCIÓN O CONCERTACIÓN CON LOS GRUPOS SOCIALES INTERESADOS

ARTÍCULO 29. EL PLAN Y LOS PROGRAMAS REGIONALES Y ESPECIALES, DEBERÁN SER SOMETIDOS POR LA SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO A LA CONSIDERACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

ARTÍCULO 32. UNA VEZ APROBADOS EL PLAN Y LOS PROGRAMAS, SERÁN OBLIGATORIOS PARA LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN EL ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS.

ARTÍCULO 33. EL EJECUTIVO FEDERAL PODRÁ CONVENIR CON LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, SATISFACIENDO LAS FORMALIDADES QUE EN CADA CASO PROCEDAN, LA COORDINACIÓN QUE SE REQUIERA A EFECTO DE QUE DICHOS GOBIERNOS PARTICIPEN EN LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO; COADYUVEN, EN EL ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES, A LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA PLANEACIÓN NACIONAL, Y PARA QUE LAS ACCIONES A REALIZARSE POR LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS SE PLANEEN DE MANERA CONJUNTA. EN TODOS LOS CASOS SE DEBERÁ CONSIDERAR LA PARTICIPACIÓN QUE CORRESPONDA A LOS MUNICIPIOS.

ARTÍCULO 37. EL EJECUTIVO FEDERAL, POR SI O A TRAVÉS DE SUS DEPENDENCIAS, Y LAS ENTIDADES PARAESTATALES, PODRÁN CONCERTAR LA REALIZACIÓN DE LAS ACCIONES PREVISTAS EN EL PLAN Y LOS PROGRAMAS, CON LAS REPRESENTACIONES DE LOS GRUPOS SOCIALES O CON LOS PARTICULARES INTERESADOS.

ARTÍCULO 38. LA CONCERTACIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO ANTERIOR SERÁ OBJETO DE CONTRATOS O CONVENIOS DE CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO PARA LAS PARTES QUE LO CELEBREN, EN LOS CUALES SE ESTABLECERÁN LAS CONSECUENCIAS Y SANCIONES QUE SE DERIVEN DE SU INCUMPLIMIENTO, A FIN DE ASEGURAR EL INTERÉS GENERAL Y GARANTIZAR SU EJECUCIÓN EN TIEMPO Y FORMA.

ARTÍCULO 39. LOS CONTRATOS Y CONVENIOS QUE SE CELEBREN CONFORME A ESTE CAPÍTULO SE CONSIDERAN DE DERECHO PÚBLICO.

LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN CON MOTIVO DE LA INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE ESTOS CONTRATOS Y CONVENIOS, SERÁN RESUELTOS POR LOS TRIBUNALES FEDERALES.

ARTÍCULO 40. LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL; LOS PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES NO INTEGRADOS EN LOS PROYECTOS MENCIONADOS; LAS INICIATIVAS DE LAS LEYES DE INGRESOS, LOS ACTOS QUE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL REALICEN PARA INDUCIR ACCIONES DE LOS SECTORES DE LA SOCIEDAD, Y LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, DEBERÁN SER CONGRUENTES CON LOS OBJETIVOS Y PRIORIDADES DEL PLAN Y LOS PROGRAMAS A QUE SE REFIERE ESTA LEY.

ARTÍCULO 42. A LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, QUE EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES CONTRAVENGAN LAS DISPOSICIONES DE ESTA LEY, LAS QUE DE ELLA SE DERIVEN A LOS OBJETIVOS Y PRIORIDADES DEL PLAN Y LOS PROGRAMAS, SE LES IMPONDRÁN LAS MEDIDAS DISCIPLINARIAS DE APERCIBIMIENTO O AMONESTACIÓN, Y SI LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN LO AMERITA, EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD PODRÁ SUSPENDER O REMOVER DE SU CARGO AL FUNCIONARIO RESPONSABLE.

21. Ley Federal de Entidades Paraestatales:

ARTÍCULO 8. CORRESPONDERÁ A LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO O DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS ENCARGADOS DE LA COORDINACIÓN DE LOS SECTORES, ESTABLECER POLÍTICAS DE DESARROLLO PARA LAS ENTIDADES DEL SECTOR CORRESPONDIENTE, COORDINAR LA PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN DE CONFORMIDAD, EN SU CASO, CON LAS ASIGNACIONES SECTORIALES DE GASTO Y FINANCIAMIENTO PREVIAMENTE ESTABLECIDAS Y AUTORIZADAS, CONOCER LA OPERACIÓN Y EVALUAR LOS RESULTADOS DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y LAS DEMÁS ATRIBUCIONES QUE LES CONCEDA LA LEY.

22. Rodríguez, Valencia Joaquín, *Cómo elaborar y usar los manuales administrativos*. México, Edit. ECASA, 1992.
23. Quiroz, Solís Regino, *Apuntes del Seminario de Recursos Humanos, Módulo I Técnicas Actuales de Selección de Personal Directivo*, 1998.
24. Quiroz, Ob. cit.
25. Rodríguez, Ob. cit. *Readaptación del Modelo propuesto en la obra*.
26. Rodríguez, Ob. cit.
27. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

ARTÍCULO 19. EL TITULAR DE CADA SECRETARÍA DE ESTADO Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO EXPEDIRÁ LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS Y DE SERVICIOS AL PÚBLICO NECESARIOS PARA SU FUNCIONAMIENTO, LOS QUE DEBERÁN CONTENER INFORMACIÓN SOBRE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA DEPENDENCIA Y LAS FUNCIONES DE SUS UNIDADES ADMINISTRATIVAS, ASÍ COMO SOBRE LOS SISTEMAS DE COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN Y LOS PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE ESTABLEZCAN. LOS MANUALES Y DEMÁS INSTRUMENTOS DE APOYO ADMINISTRATIVO INTERNO, DEBERÁN MANTENERSE PERMANENTEMENTE ACTUALIZADOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN GENERAL DEBERÁN PUBLICARSE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. EN CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, SE MANTENDRÁN AL CORRIENTE LOS ESCALAFONES DE LOS TRABAJADORES, Y SE ESTABLECERÁN LOS SISTEMAS DE ESTÍMULOS Y RECOMPENSAS QUE DETERMINE LA LEY Y LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO RESPECTIVAS.

28. Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Procedimientos Administrativos. Oficialía Mayor, Dirección General de Recursos Humanos y Organización. Dirección de Organización y Normatividad. Enero 1997.

BIBLIOGRAFÍA

AMARO GUZMAN, DR. RAYMUNDO

"Jurisdicción Contencioso-Administrativa", Cuadernos Jurídicos, Universidad Nacional Pedro Enríquez Ureña, (UNPHU), Año II, No. 18 Santo Domingo, Rep. Dominicana-1995.

AMARO GUZMAN, RAYMUNDO

"Introducción a la Administración Pública", Editorial McGraw-Hill Interamericana de México, México 1995.

ARIAS GALICIA, FERNANDO

"Administración de Recursos Humanos", Editorial Trillas, México 1981.

GUERRERO OMAR

"La Administración Pública del Estado Capitalista", Distribuciones Fontamara México 1995.

QUIROZ SOLÍS, REGINO

"Apuntes del Seminario de Recursos Humanos", Módulo I Técnicas Actuales de Selección de Personal Directivo, 1998.

RAMÍREZ CAVASSA, CÉSAR

"Vicios y Virtudes de la Capacitación", Editorial Pac, S. A. de C. V., México 1993.

RODRÍGUEZ VALENCIA, JOAQUÍN

"Cómo elaborar y usar los manuales administrativos", Editorial ECASA, México 1992.

RODRÍGUEZ VALENCIA, JOAQUÍN

"Administración Moderna de Personal", Editorial ECASA, Segunda Edición, México
1995.

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000,
MÉXICO 1996.

SEMARNAP

Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Procedimientos Administrativos.
Oficialía Mayor, Dirección General de Recursos Humanos y Organización. Dirección de
Organización y Normatividad. Enero 1997.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1998.

LEY DE PLANEACIÓN 1998.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES 1998.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 1998.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS 1998.