

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA CULTURA ORGANIZACIONAL COMO FACTOR DETERMINANTE PARA LA IMPLANTACION DE PROGRAMAS DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA" ESTUDIO DEL CASO: PGR 1995 - 2000

T E S I N A PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA: MARIA DE LOS ANGELES SANCHEZ ROMERO

DIRECTOR DE TESINA: LIC. CARLOS DOMINGUEZ TREJO



SEPTIEMBRE DE 2002

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.

Paginación

Discontinua

Por indicarme el camino por donde debo andar cuando he desviado la senda; por la tristeza que compensas con felicidad; por permitirme soñar y realizar cada uno de mis proyectos.

GRACIAS SEÑOR.

Papá

Porque con tus actos me enseñaste lo que es superarte día a día con honor, honestidad, lealtad, responsabilidad, pero sobre todo, por enseñarme que la vida se vive con sencillez y amor...

Te respeto, eres mi héroe y mi ejemplo.

Mamá

Porque inculcaste en mí el amor desinteresado, la fe, porque me enseñaste a orar en momentos de dolor y me legaste el valor para enfrentar la adversidad.

Te admiro, eres mi guía y mi maestra.

Gracias por perdonar con amor mis errores y disfrutar conmigo de mis aciertos. Les dedico con todo mi corazón este trabajo, que es también su esfuerzo, entusiasmo y perseverancia.

LOS AMO.

A

Vicente y Felicitas

Por su cariño y apoyo en todos los momentos importantes de mi vida.

A

Rosy y Juan Carlos

Por la valentía que demuestran cada instante en circunstancias difíciles.

A mi querida hermana

Maru

Porque siempre he podido contar contigo y te quiero.

A

Juan y Josefina

Porque son un ejemplo de trabajo y esfuerzo para lograr lo que se proponen.

A

Magda y Juan Humberto

Por la tenacidad para alcanzar sus objetivos, sin olvidarse de disfrutar con regocijo de la vida.

A

Diego Gabriel

Porque eres un joven talentoso que está en camino de conquistar todas y cada una de las metas que traces en tu vida.

A

*Angélica, Oswaldo, Ana, Elba, Diana,
Andrea y Carla*

Porque sus risas y alegría le dan entusiasmo a mi vida y me llenan de ilusiones.

A

Ernesto

Mí querido amor, porque existan solo ilusiones que se renueven, y proyectos que se realicen cada día que amanezca en nuestra vida, para que vivamos y envejecamos juntos, por la fe que en ti he puesto y que es inspiración de este profundo amor que siento por ti.

Te amo.

A mi entrañable

Universidad Nacional Autónoma de México
Por la oportunidad que tuve de estar en tus aulas,
aprendiendo de los mejores maestros que pueda tener
una institución educativa, por formarme como
profesionista, por disfrutar cada día de todo lo que
eres capaz de ofrecer a un estudiante, en fin, por la
alegría de vivir y ser parte de ti.

GRACIAS

A mi director de tesina

Carlos Domínguez Trejo

Gracias por la firmeza que tuviste para dirigir esta
tesina, por tus consejos, por el entusiasmo con el que
me contagiaste para concluir este trabajo, pero sobre
todo, gracias por tu amistad.

A la

Procuraduría General de la República

Porque creo en el cambio, en el granito de arena que
podemos aportar con el trabajo y la responsabilidad
cada individuo que laboramos en la institución, en
beneficio de una sociedad más exigente, porque creo
que podemos dejar a las generaciones venideras un
México mejor, con una mejor procuración de justicia,
basada en el respeto, la legalidad y el trabajo
honesto.

A

Miguel Bahena

Gracias por sus meritorias aportaciones al
presente trabajo, espero se vean reflejadas
también sus inquietudes, ya que el esfuerzo
realizado por implantar el PROCOMAQ en la
SEJR fue un trabajo de equipo, en el cual,
usted fue parte sustancial.

A mis maestros sinodales

Juan Rosales Núñez, Rogelio Beltrán

Silva, Carlos Hernández Alcántara,

Ulises Corona Ramírez

Por sus valiosos comentarios y observaciones
que transformaron y enriquecieron el
contenido de este trabajo.

Ángeles

INDICE

INTRODUCCION	1
I.- MODELOS DE ORGANIZACIÓN	6
1.1.- Modelo de organización burocrática	7
Medio organizativo	14
Departamentalización	14
Empleo en el sector público	16
-Sistemas de servicio civil	17
Ecología de la Administración	18
-Modelos de sistemas administrativos	21
1.2.- El desarrollo del Modelo Burocrático en México	25
1.3.- Modelo de organización gerencial	29
El cambio de modelos	33
-Del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos	33
-De la administración a la producción	34
-Del control a la consecución del apego a las normas	35
-Más allá de las funciones, la autoridad y la estructura	35
-De la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas	36
-De la justificación de costos a la entrega del valor	37
II.- CULTURA ORGANIZACIONAL	
2.1.- Concepto de organización,	39
2.2.- La organización desde el punto de vista de algunos autores	42
-Max Weber	
-Carlos Marx	
-Henri Fayol	
-Amitai Etzioni	
-William r. Scout y Meter M. Balu	
-Talcott Parsons	
2.3.- Conceptos de cultura organizacional	43
2.4.-Modelos de organizaciones administrativas que se consideran a nivel mundial como organizaciones eficientes y eficaces...	47
-Estados Unidos	48
-Gran Bretaña	49
-Francia	51
-Japón	51
...vs modelos de organizaciones administrativas deficientes e ineficaces	
Pakistán	53
-El Caribe y América Latina	54
-México	54

2.5.-	Caracterización organizacional y contexto cultural en la Procuraduría General de la República.	55
	Antecedentes históricos	55
	Contexto cultural	57
	-Falta de un programa formal de desarrollo, adecuado a la Institución	57
	-Duplicidad de funciones	58
	-Designación incorrecta de funcionarios	58
	-Relación autoritaria de poder	59
	-Falta de liderazgo	59
	-Falta de capacitación	59
	-Actitud del personal sustantivo y de estructura	60
	-Valores	61
	-Exceso de tiempos libres	62
	-Trabajo repetitivo e individual	63
	-Falta de compromiso institucional	64
	-Corrupción e impunidad	64
	-Sindicalismo y burocracia	65
	-Resistencia al cambio	65
III.-	PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000 (PROMAP) EN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	
3.1.-	Modernización Administrativa: concepto, problemática y perspectivas	68
3.1.1	Enfoques de modernización	
	1) Hacer una administración eficiente y eficaz	69
	2) Recuperar la credibilidad del ciudadano ante las instituciones públicas	74
	3) Superar las controversias y ambigüedades para lograr la instrumentación de programas de modernización administrativa	77
3.2.-	Propuestas del PROMAP	83
	-Marco de aplicación	83
	Diagnóstico de la Administración Pública Federal	86
	-Objetivos del PROMAP	89
3.3	Subprogramas del PROMAP	89
3.3.1	Participación y atención ciudadana	90
	-Objetivo	90
	-Líneas de acción	90
3.3.2	Descentralización y/o desconcentración administrativa	92
	-Objetivo	92
	-Líneas de acción	93
3.3.3	Medición y evaluación de la gestión pública	95
	-Objetivo	96
	-Líneas de acción	96
3.3.4	Dignificación, profesionalización y ética del servidor público	97
	-Objetivo	98
	-Líneas de acción	98

3.4-	Metodología del PROMAP aplicado a la Procuraduría General de la República	100
3.4.1	Etapas de implementación del PROMAP	100
	1.- Bases de coordinación	100
	2.- Definición de estándares e indicadores de servicio	101
	-Metodología	102
	-Función	103
	-Programa sectorial	103
	3.- Difusión de estándares	103
	4.- Redefinición de estándares incorporando la voz del cliente	104
	5 y 6 Planeación estratégica y mejora continua	105
	7 Evaluación de avances y resultados	105
3.5	Mejoramiento de procesos prioritarios	107
3.6	Programa de Modernización Administrativa Federal 1995-200	
3.6.1	Marco social y político en el que se desarrolla	108
	-El caso Posadas Ocampo	109
	-El caso Ruiz Massieu	109
	-El caso Colosio	110
	-Ejército Zapatista de Liberación Nacional	110
3.7.-	Consideraciones a las etapas de instrumentación del PROMAP en la Procuraduría General de la República.	111
	CONCLUSIONES	113

Anexos

Bibliografía

INTRODUCCION

INTRODUCCION

El momento actual por el que atraviesan las instituciones gubernamentales en el ámbito mundial, donde los conceptos de globalización, competencia y calidad, se hacen imperantes para sobrevivir, la institución de Procuración de Justicia debe estar a la vanguardia para responder con eficacia y eficiencia a las demandas nacionales e internacionales.

Por otro lado, la modernización de la administración pública federal, ha sido un tema de reflexión y de acciones emprendidas que pretendieron dar respuesta a una crisis de obsolescencia prolongada en nuestro país al interior de las instituciones públicas. De acuerdo con nuestra experiencia profesional, en el caso concreto de la Procuraduría General de la República, durante el periodo 1995-2000, la modernización se vio disminuida debido a la presencia de varios factores de tipo administrativo, entre los que destacamos los siguientes:

- a) Designación incorrecta de los funcionarios públicos en todos los niveles.
- b) Desconocimiento de la problemática de la Institución.
- c) Falta de visión, misión y otros elementos de planeación estratégica en las unidades responsables.
- d) Corrupción e Impunidad.
- e) Resistencia al cambio.
- f) Falta de liderazgo.

Los anteriores factores son consecuencia de una cultura organizacional, que al ser inadecuadamente dirigida, dio como resultado, el deterioro administrativo de la institución, a pesar de que, como lo sabemos, durante el periodo 1995-2000 se implementó el llamado "Programa de Modernización de la Administración Pública", encaminado entre otras cosas a erradicar los vicios existentes para llegar a prestar un servicio de calidad y mejora continua.

En el caso de Procuraduría General de la República, se hicieron y aún se hacen constantes esfuerzos para lograr un éxito en la calidad de la prestación del servicio, sin embargo, existen factores que limitan estas intenciones, el que atrae la atención para el presente trabajo, es la falta de una cultura organizacional, donde los servidores públicos estén comprometidos con la institución.

Una organización obtiene éxito, no sólo por sus activos físicos y económicos, sino por su capacidad de aprender, rediseñarse y ajustarse al perfil de la organización inteligente, desarrollando lo que en la empresa privada llaman: *"el capital intelectual"*.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado por los principales actores -que no son obviamente la élite de la Procuraduría General de la República, sino aquellas personas que tuvieron el reto en sus manos, me refiero al personal de la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) y al de la Dirección de Control de Gestión de la Contraloría Interna- no generó los resultados esperados, en la medida en que el

cambio cultural que se proponía entró en contradicción con una cultura organizacional más arraigada y poco permeable al proceso de cambio.

Con este panorama, nuestro trabajo académico consiste en demostrar, que la cultura organizacional es determinante en el cambio de una institución, de tal forma, que si el recurso humano orientara su quehacer con un sentido ético y una perspectiva de resultados posibles, estoy segura, cambiaría la realidad en la prestación de estos importantes servicios en la Procuraduría General de la República.

Para fines de exposición, se decidió presentar este trabajo en tres apartados.

El primero se divide en tres puntos:

- 1) Analiza la estructura del modelo burocrático donde se desarrolla la cultura organizacional
- 2) Bosqueja los antecedentes que históricamente conformaron la cultura organizacional que predomina en la Administración Pública Mexicana
- 3) Analiza la estructura del modelo gerencial, como una propuesta de cambio en las organizaciones que permitan contribuir al cambio cultural.

El segundo apartado se desagrega en tres aspectos:

- 1) Define el concepto contemporáneo de cultura organizacional y sus características.
- 2) Hace una comparación de los modelos administrativos mundiales, que han sobresalido por tener una cultura organizacional fuerte y bien arraigada, ya sea

por convicción o por imposición pero, en ambos casos, ha permeado el cambio en la forma de actuar y pensar del servidor público, los países que destacan en este contexto son: los Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Francia y Japón. En contraparte, destacan las organizaciones gubernamentales que por su gran volumen, complejidad y deficiente manejo de sus instituciones, se consideran organizaciones gubernamentales deficientes, ineficaces, tomando como ejemplo a Pakistán, el Caribe y en general América Latina y por supuesto el caso de México

3) Se enfoca a la caracterización organizacional y contexto cultural de Procuraduría General de la República

El tercer apartado, consta de cuatro temas:

- 1) Trata la problemática de la modernización administrativa y sus perspectivas.
- 2) Describe la metodología del PROMAP en sus siete etapas, así como el mejoramiento de procesos prioritarios.
- 3) Se refiere al marco político y social en el que se desarrolla el PROMAP en la Procuraduría General de la República, destacando solamente los casos heredados al inicio del sexenio de 1995-2000, como fueron los casos del Cardenal Juan José Posadas Ocampo, José Francisco Ruiz Massieu, Luis Donald Colosio y en el aspecto social (con transfondo político) el Movimiento Zapatista de Liberación Nacional.
- 4) Finalmente, se realiza un breve análisis de las seis evaluaciones del PROMAP en la Procuraduría General de la República, al finalizar el año 2000.

Con este trabajo se pretende plantear al lector el hecho de que la cultura organizacional juega un papel preponderante en cualquier organización, que los cambios son paulatinos y lentos, que el PROMAP ofreció bondades, sin embargo, al no considerar la cultura organizacional que predominaba en la institución, no se alcanzaron los resultados programados y que todos los sistemas que se planeen instaurar en el futuro tendrán el mismo destino mientras no se considere la conversión de los valores y se arraigue una cultura nueva, enfocada al servicio y no a los intereses particulares o de grupo.

I.- MODELOS DE ORGANIZACION

I. MODELOS DE ORGANIZACION

Antes de entrar en materia de "Cultura Organizacional" y definir si es un factor determinante para la instrumentación de programas de modernización administrativa, habría que revisar las estructuras¹ donde se desarrollan estos programas

En este apartado, analizaremos los modelos estructurales por los cuales ha intentado transitar la administración pública de nuestro país. El modelo burocrático de principios del siglo XX, y que aún perdura afanosamente en las instituciones, (en el desarrollo de esta sección, nos daremos cuenta del porqué la burocracia tiene tanta "*mala fama*", no solo en nuestro país, sino en muchos) se concibió como una forma de hacer más efectivo el quehacer gubernamental, pero con el tiempo y las exigencias sociales, políticas y económicas que trajo el desenvolvimiento de la tecnología, este modelo quedó obsoleto, dando paso en las últimas dos décadas, al modelo gerencial, como una nueva forma de concebir la administración pública, pretendiendo trasponer el modelo burocrático a través del mejoramiento de los procesos, una rendición de cuentas transparente, un acercamiento real con el usuario, etc., pero sobre todo, y esto es lo más importante para esta tesina, fue el impulso que se dio para transformar la cultura organizacional al interior de las instituciones públicas (aclaro, que este modelo se impulsó y ha dado resultado en países desarrollados) en este sentido, la conversión cultural, es un proceso lento en el que la constancia es fundamental para el éxito.

¹ Estructura, entendida como la organización donde se desarrollan prácticamente, los modelos teóricos de la Administración Pública

Sin embargo, en México, debido al lento desarrollo económico, político y social, solo se han hecho vagos intentos de modernización, los cuales abordaremos en el tercer apartado de este trabajo.

1.1.- MODELO DE ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA

Iniciaremos citando al teórico de la burocracia, Max Weber, él dice, cuando se refiere al origen del Estado racional: "La lucha permanente, en forma pacífica o bélica de los estados nacionales en concurrencia por el poder creó para el moderno capitalismo occidental las mayores oportunidades. Cada Estado particular había de concurrir por el capital, no fijado a residencia alguna, que le prescribía las condiciones bajo las cuales le ayudaría a adquirir el poder"².

"De la coalición necesaria del Estado nacional con el capital surgió la clase burguesa nacional, la burguesía en el sentido moderno del vocablo. En consecuencia, el estado nacional a él ligado es el que proporciona al capitalismo las oportunidades de subsistir"³.

El Estado racional se funda en la burocracia profesional y en el derecho racional, según el cual decide el funcionario de formación profesional. El funcionario burocrático, basado en el empleo, en el sueldo, pensión y ascenso, en la preparación

² WEBER, MAX. Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. México, FCE, pág. 1047

³ IDEM

profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica

Desde el punto de vista de la sociología, el Estado moderno es una "empresa" con el mismo título que una fábrica; el progreso hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en conexión íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo

El Estado burocrático con sus leyes racionales, es más o menos un autómata de párrafos, al que se le dan desde arriba los autos, con los costos y las tasas, para que emita hacia abajo la sentencia con sus fundamentos más o menos concluyentes, es decir, en todo caso, un funcionamiento que en conjunto puede calcularse

Para este modelo, el verdadero funcionario, de acuerdo con su propia profesión, no ha de hacer política, sino que ha de administrar. El funcionario ha de ejercer su cargo, "sin cólera ni prejuicio", el partidismo, la lucha y la pasión, constituyen el elemento del político, la actuación de éste se mueve en efecto bajo un principio de responsabilidad muy distinto, y aun está en su capacidad para, cuando pese a sus representaciones, el superior jerárquico persiste en una orden que a aquél le parece errónea, ejecutarla bajo la responsabilidad del mandante con la misma escrupulosidad que si correspondiera a su propia convicción. Sin esta disciplina, moral en el sentido más alto del vocablo, y sin esta abnegación, todo el aparato se vendría abajo.

"Precisamente los tipos de funcionarios de moral elevada suelen ser malos políticos, sobre todo en el concepto político de la palabra *irresponsable*. Esto es lo que designamos como *burocracia*."⁴

La burocracia moderna se distingue por una cualidad que refuerza su carácter de inevitable de modo considerablemente más definitivo: la especialización y la preparación profesionales racionales. El funcionario moderno tiene mayor preparación profesional y especialización en concordancia con la técnica racional de la vida moderna.

"El antiguo funcionario norteamericano del patrocinio partidista, por ejemplo, era sin duda un conocedor experto del lugar de la lucha electoral y de la práctica correspondiente, pero no era en modo alguno un profesional de formación especializada. Es en ello y no en la democracia como tal, en lo que se fundaba la corrupción allí imperante, la cual es tan ajena al funcionario profesional universitario del servicio civil".⁵

Toda lucha por el poder con una burocracia estatal es inútil, y porque no se puede apelar allí a instancia alguna interesada en principio contra ella y su poder. "Del funcionario, lo mismo que del director, se espera independencia de decisión y capacidad de organización en virtud de ideas propias, éstos han de estar por encima de los partidos, lo que en realidad significa fuera de la lucha por el poder propio y la

⁴ WEBER, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, FCE, pág. 1072
⁵ IDEM, pág. 1073

responsabilidad personal, derivada de dicho poder en relación con su causa, constituye el elemento vital tanto del político como del empresario".⁶

Al parecer, la burocracia como estructura especializada, es común a todos los Estados nación contemporáneos, sin embargo, hasta este momento no hemos definido el concepto de burocracia. A menudo se ha considerado el término de burocracia de ser artificial, ambiguo y problemático. Estos adjetivos son exactos; sin embargo, el término burocracia ha demostrado su poder de permanencia.

Se desconocen los orígenes de la palabra. Morstein Marx le atribuye un origen francés, al identificar un antiguo antepasado latino, subraya que el término fue utilizado por primera vez en su forma francesa, *bureaucratie*. Por un ministro de comercio francés del siglo XVIII para referirse al gobierno en ejercicio, que durante el siglo XIX llegó a Alemania como Burokratie.

En el lenguaje popular, el término burocracia cumple el papel de villano y es empleado por personas opuestas al "gran gobierno" o al "Estado benefactor", a la manera de una "maldición política".⁷

La mayoría de los estudiosos de las ciencias sociales definen la burocracia en una forma destinada a identificar un fenómeno que se asocia con organizaciones

⁶IBID ., pág. 1076

⁷HEADY, Ferrel. Administración Pública. Una perspectiva comparada. Ed. F.C.E., pág. 107

complejas de gran escala, la consideran una forma de organización social con determinadas características.

La tendencia prevaleciente consiste en definir la burocracia en términos de las características estructurales básicas de una organización. La formulación más compacta es la Víctor Thompson, quien caracteriza la organización burocrática como un compuesto de una jerarquía de autoridad altamente elaborada que se sobrepone a una división del trabajo sumamente especializada:

- a) Una jerarquía de autoridad bien definida.
- b) Una división del trabajo basada en la especialización funcional
- c) Un sistema de normas relativas a los derechos y obligaciones de los funcionarios que desempeñan los distintos cargos.
- d) Un sistema de procedimientos relativo a las relaciones de trabajo.
- e) La impersonalidad de las relaciones interpersonales.
- f) La selección para empleos y ascensos basada en la competencia técnica.

Una segunda tendencia consiste en definir la burocracia en términos de características conductuales, o en añadir éstas a las características estructurales, como resultado de lo cual se obtiene una pauta de conducta que se supone burocrática.

Por ejemplo, Friedrich hace énfasis en rasgos como la objetividad, la precisión, la congruencia y la discreción, los cuales están clara e íntimamente ligados a la función de toma de decisiones por los funcionarios administrativos en tanto que representan normas que definen pautas de conducta o hábitos deseables para todos los miembros de dicha organización burocrática, que han sido establecidos por hombres de una inventiva extraordinaria, quienes mediante sus descubrimientos sentaron las bases de una sociedad racional.

Un enfoque más común, subraya los rasgos de conducta que son básicamente negativos, entre las orientaciones conductuales específicas más frecuentemente mencionadas se encuentran pasar la responsabilidad a otra persona, el papeleo, la rigidez, la inflexibilidad, la despersonalización excesiva, el secreto excesivo y la renuencia a delegar y a ejercer facultades discrecionales.

Morstein Marx habla de dichos rasgos como los males de la organización y los explica diciendo que "el tipo de organización burocrática origina ciertas tendencias que pervierten su objetivo. Parte de su fuerza se disipa constantemente por vicios que, de modo paradójico provienen de sus virtudes".⁸

Meter Blau, define la burocracia de acuerdo con el logro de objetivos, es decir, como una organización que maximiza la eficiencia de la administración, o bien un método institucionalizado de conducta social organizada en interés de la eficiencia administrativa.

⁸ MORSTEIN Marx The Administrative State, pp 25-28

La prueba de que una organización es una burocracia consiste en determinar si cumple con sus objetivos y los elementos estructurales y conductuales que esto requiere pueden variar en el tiempo y en el espacio.⁹

Las características estructurales principales se pueden reducir a tres

- a) Jerarquía.- es probablemente la característica más importante porque también se asocia de manera estrecha al esfuerzo por aplicar la racionalidad a las tareas administrativas.¹⁰
- b) Diferenciación o especialización.- La especialización en la organización es resultado de la división del trabajo, lo cual a su vez es un requisito para que el esfuerzo humano cooperativo domine el medio y alcance objetivos complejos.
- c) Idoneidad o competencia.- se aplica a las funciones o papeles y requiere que la persona que desempeñó dicho papel sea idónea para ello mediante una preparación y educación adecuadas.

La competencia puede requerir o no lo que se considera capacitación profesional en una sociedad altamente especializada.

Sin embargo, estas características no son de aplicación general, en cada país, en cada organización, estas estructuras se desarrollan de diferentes formas, dependiendo del contexto político, la cultura de cada pueblo, en este sentido debe

⁹ HEADY, Ferrel. Administración Pública. Una perspectiva comparada. FCE, pag. 111

¹⁰ Max Weber consideró este esfuerzo como una explicación del origen de la forma de organización burocrática, opina que la jerarquía entrena principios y niveles de autoridad graduados que se aseguran un sistema de supraordenación y de subordinación firmemente dispuesto, en el cual los funcionarios superiores controlan a los inferiores, esto bene por objeto proveer dirección, cohesión y continuidad

esperarse las adaptaciones e innovaciones necesarias de acuerdo a estos factores, sobre todo en los países en vías de desarrollo.

Ahora bien, consideremos dos factores subyacentes de tipo general que influyen de modo significativo en las características de los sistemas burocráticos. El primero es un factor relativamente inmediato y discernible con facilidad: el medio organizativo de la administración pública, que incluye el patrón de departamentalización, la extensión del empleo en el sector público, así como las variaciones entre los sistemas de servicios públicos.

El segundo, menos tangible y más complejo, aunque de mayor significación, es el medio político, económico y social en el que la burocracia funciona, es decir, lo que comúnmente se denomina "ecología de la administración".¹¹

Medio Organizativo

Departamentalización

Una consecuencia necesaria de la jerarquización y de la especialización de las organizaciones de gran envergadura es la disposición ordenada de las unidades en agrupaciones sucesivamente mayores y más incluyente.

La unidad básica es el departamento, el cual representa una subdivisión administrativa mayor dentro de la administración. Brian Chapman identifica cinco campos principales en el gobierno: relaciones exteriores, justicia, finanzas, defensa y guerra y asuntos internos. Con el aumento de los servicios y de las responsabilidades

¹¹ HEADY, Ferrel. *Administración Pública. Una perspectiva comparada*. ED. FCE. Pág. 119

del gobierno surgieron nuevos departamentos, tales como educación, agricultura, transporte, comercio y más recientemente, seguridad social y salud.

Al realizar un estudio de cuantos departamentos existían en diversos países del mundo, desde los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo, este autor, presentó generalizaciones preliminares acerca de los antecedentes sociales de los ministros que siguieron sus carreras para llegar al cargo, lo que duraron en éste y algunas de las pautas de conducta que mostraron. Se identificaron dos problemas importantes: la prevaeciente brevedad en la ocupación del cargo y el acuerdo de las prioridades en competencias entre la especialización y la representación.¹²

En la mayoría de los países se ha desarrollado un conjunto de agencias administrativas que no encajan dentro del sistema ministerial, incluidas las agencias centrales establecidas con fines de coordinación y control (en el caso de México, podría citarse a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM). En ocasiones se trata de unidades que se han separado de ministerios y se encuentran en vías de convertirse en ministerios por derecho propio, a las que deliberadamente se les ha dado autonomía en vista de la naturaleza de los controles que ejercen sobre intereses privados.

La forma más común de aumentar la organización en las últimas décadas ha sido la sociedad gubernamental popular; la forma corporativa ha sido especialmente

¹² En muchos países del mundo contemporáneo, la carrera ministerial es una de las menos atractivas: breve, comienza y termina por circunstancias imprevisibles, y ubica a muchas personas en posiciones que no forzadamente corresponden a su capacidad o habilidad. Este punto, será importante cuando analicemos los elementos de la cultura organizacional en la Procuraduría General de la República, nos daremos cuenta que este factor es importante, ya que limita el éxito en la implantación de Programas de Modernización Administrativa.

apreciada en las naciones más jóvenes que caminan hacia la industrialización bajo los auspicios del gobierno.¹³ La autonomía que con frecuencia se les ha concedido a estas corporaciones públicas en materia de personal y en otras cuestiones relacionadas puede tener profundos efectos, no sólo en la parte de la burocracia que integra dichas sociedades, sino también en el resto de la administración pública

Empleo en el sector público

Otro factor en el contexto organizativo es el cambio de la extensión y de la distribución de los empleos públicos de un país a otro. La diferencia importante entre los países en desarrollo y los desarrollados, consiste en que los países desarrollados la mayor parte de los empleados públicos trabajo para los gobiernos provinciales y locales, mientras que en los países en desarrollo la mayoría trabaja para los gobiernos centrales. Los países desarrollados tienen sectores públicos más grandes, aunque más descentralizados, mientras que los países en desarrollo tienen sectores públicos más reducidos y más centralizados.¹⁴

¹³ Un claro ejemplo en México de esta situación, se dio con Lázaro Cárdenas, quien en su momento dio un verdadero auge al sindicalismo y al corporativismo, quienes representaron la fuerza suficiente para mantener al partido en el poder

¹⁴ HEADY, Ferrel. Administración Pública. Una perspectiva comparada. ED FCE. pp 127-128

Sistemas de servicio civil

Cada nación se enfrenta a la necesidad de organizar para la administración de sus empleados civiles del sector público, a partir de la década de los noventa, se realizaron estudios al respecto en Estados Unidos y Holanda, a los que posteriormente se unieron participantes de otros países. Este estudio está dirigido al ambiente político y social en que funcionan los servicios públicos civiles

El propósito es identificar categorías que expliquen la mayoría de los sistemas nacionales contemporáneos, aunque no forzosamente todos. Se usan cinco variables en el análisis: a) la relación del sistema de servicios públicos civiles con el régimen político; b) el contexto socioeconómico del sistema; c) la atención a las funciones de la administración del personal en el sistema; d) los requisitos para ser aceptado e ingresar y desempeñarse como miembro del sistema, y e) el sentido de misión que tienen quienes lo integran.

Las excepciones son los casos en que la transición política en la actualidad es demasiado drástica e imprevisible, como las ex repúblicas que formaban parte de la URSS, los de Europa Oriental y Sudáfrica; también, aquellos países con una historia reciente de cambios extremos frecuentes de una forma de régimen político a otro, como Brasil, Nigeria y Turquía; así como los que tienen situaciones políticas muy caóticas como Haití o Zaire. Un factor organizacional que afecta la conducta de la

administración pública en cualquier país es la naturaleza de su sistema de servicio público civil.¹⁵

Ecología de la Administración

En general, se rastrean los orígenes del enfoque ecológico en la administración pública en los escritos de John M. Gaus,¹⁶ quien recurrió al trabajo de los sociólogos de la década de 1920 que estudiaron la interrelación entre la vida humana y el ambiente, quienes a su vez se sirvieron de las explicaciones con las que zoólogos y botánicos intentan explicar la adaptación de animales y plantas a su entorno, procuró identificar los factores ecológicos particularmente útiles, como población, lugar, tecnología física, tecnología social, deseos e ideas, catástrofes y personalidad.

Posteriormente, R. K. Arora subrayó que el análisis administrativo intercultural ...“debe concentrarse en la interacción entre el sistema administrativo y el medio externo, así como estudiar la dinámica del cambio socio-administrativo en el contexto de dicha interacción”.¹⁷

La cuestión consiste en que las burocracias, al igual que otras instituciones políticas y administrativas, pueden ser comprendidas más cabalmente si, en la medida de lo posible, se identifican y clasifican las condiciones circundantes, las influencias y las

¹⁵ HEADY, Ferrel. *Administración Pública. Una perspectiva comparada*. ED FCE, pp. 127-128

¹⁶ GAUS, John M. *Reflections on Public administration*, University, Alabama, University of Alabama Press, 1947

¹⁷ ARORA, R. K. *Comparative Public Administration*, Nueva Delhi, Associated Publishing House, p. 106, 1972. El subtítulo de Arora es *An Ecological Perspective*

fuerzas que las modelan y modifican en orden de importancia relativa, y si además se explora la influencia recíproca de estas instituciones sobre el medio.

"El entorno de la burocracia puede describirse como una serie de círculos concéntricos, en los que la burocracia mantiene la posición central. El círculo más pequeño generalmente ejerce la influencia más decisiva, mientras que los círculos más grandes representan un orden menos significativo en lo que respecta a la burocracia.

En este sentido, en los Estados-nación las burocracias funcionan con base en los factores ambientales que se consideran más decisivos como son: las sociedades desarrolladas y en desarrollo, lo cual se refiere a conjuntos de características, primariamente de naturaleza social y económica.

El autor clasifica a estos Estados-nación contemporáneos en cuatro categorías en lo que se refiere a sus niveles de desarrollo; en las dos superiores se incluirán los países más desarrollados y en las dos inferiores a los menos desarrollados. El grupo de países que generalmente se consideran en la primera categoría de los completamente desarrollados es pequeño en relación con el número total de Estados-nación y se encuentra geográficamente concentrado. Dicho grupo incluye a Gran Bretaña y a algunos miembros de la Comunidad Británica de Naciones, tales como Canadá y Australia, la mayoría de los países de Europa occidental continental, los Estados Unidos y Japón.

La Federación Rusa, junto con varios países de la Europa meridional y oriental, los llamados "pequeños tigres" de Asia (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur) y quizá la República Popular China, por su potencial excepcional y sus notables progresos recientes, se les considera ejemplos de la segunda categoría

La abrumadora mayoría de los países se hallan dentro de la tercera y cuarta categorías, lo cual indica que aunque todos son menos desarrollados, existen diferencias significativas entre los de la tercera categoría como México y Turquía y los de al cuarta como Haití y Bangladesh.

Se supone que las diferencias en los sistemas políticos abarcan factores ambientales que tienen efectos directos e importantes sobre las burocracias

Por otra parte, la importancia del tipo de régimen político para comprender las burocracias públicas no se basa en la suposición de que el tipo de régimen sea la única variable, otros factores revisten importancia, en una proporción variable en los distintos países, como las tradiciones burocráticas, los legados coloniales, la inercia institucional y las presiones externas ejercidas por otros gobiernos, las agencias internacionales y las sociedades multinacionales. Las relaciones entre los tipos de regímenes políticos y las burocracias es que la variable del tipo de régimen político estará siempre presente y tendrá gran importancia.¹⁸

¹⁸ HEADY, Ferrel. Administración Pública. Una perspectiva comparada. ED. FCE. pp. 127-128

Modelos de Sistemas Administrativos

La necesidad de utilizar modelos de algún tipo para el estudio sistemático de cualquier asunto ha sido subrayada con frecuencia. El problema consiste en elegir un modelo que se adecue suficientemente a la realidad para ayudar a su comprensión

Las burocracias pueden ser clasificadas de diversas maneras, el modelo de burocracia más utilizado es el weberiano o clásico (que ya mencionamos al principio de éste apartado) no sólo incorpora las características estructurales como forma de organización, sino que también señala una red de características interrelacionadas, tanto estructurales como conductuales.

La burocracia es una forma de organización dedicada al concepto de racionalidad y a la administración con base en conocimiento apropiado. Esto requiere una serie de arreglos, como el reclutamiento, que se basa en logros demostrados competitivamente antes que en la adscripción; la determinación de los posteriores ascensos dentro de la burocracia con base en el mismo criterio; el servicio en la burocracia es una carrera para los profesionales, quienes perciben un salario o tienen estabilidad en los cargos y se encuentran sujetos a sanciones disciplinarias o a remoción por causales específicas mediante un proceso determinado: los papeles administrativos están muy especializados y diferenciados; las esferas de competencia se hallan bien definidas y las relaciones jerárquicas son bien comprendidas: la burocracia no es una unidad autónoma dentro del sistema político, sino que responde

a controles externos de la autoridad política legítima, si bien existen ciertas tendencias hacia la evasión y la autodirección.

Sin embargo, cuando el objeto de estudio son las burocracias de los países menos desarrollados, la inadecuación del modelo clásico se vuelve tan manifiesta que casi siempre es abandonado por modelos que se suponen más adecuados a la realidad de dichas sociedades. El modelo más conocido y elaborado es el propuesto por Fred Riggs en su combinación "sala prismática".¹⁹ Esto es, modelos contruidos deductivamente a partir de suposiciones contrastantes sobre la relación entre las estructuras y el número de funciones que desempeñan.²⁰

El modelo prismático, se refiere a un sistema social que es semidiferenciado y se encuentra a mitad del camino entre una sociedad fusionada indiferenciada y una sociedad difractada sumamente diferenciada.

Las burocracias de las sociedades prismáticas transicionales son intermedias en cuanto al grado de su especialización funcional y contribuyen a la mala integración por no armonizar bien con otras instituciones del sistema político.

La relativa apertura de una burocracia específica puede relacionarse con la naturaleza del sistema político del que forma parte, el grado de apertura se indica por la capacidad de acceso de la muchedumbre, por la amplitud de la base de reclutamiento, por la libertad de entradas laterales de otros sectores en los niveles medio y alto de la

¹⁹ RIGGS, Fred W. *Prismatic Society revisited*. Morristown, Nueva Jersey, General Learning Press, 1973.

²⁰ Una estructura es funcionalmente difusa cuando realiza un gran número de funciones, y funcionalmente específica cuando realiza un número limitado de funciones. El modelo hipotético fusionado consiste en una sociedad en la cual todas las estructuras que la integran son sumamente difusas, mientras que en el modelo difractado las estructuras que lo integran son sumamente específicas.

burocracia y por el grado con que se comparte el poder político con grupos importantes no burocráticos en la sociedad.²¹ Esta otra perspectiva, muestra una tipología triptica: a) burocracia cerrada; b) burocracia mixta; c) burocracia abierta. Una burocracia específica puede desplazarse de una a otra categoría debido a cambios en su estructura o en la sociedad en general.

- a) Burocracia cerrada: Este modelo puede encontrarse en aquellos países en desarrollo que heredaron el sistema de servicio civil colonial británico, constituyendo los casos clásicos de la India y Pakistán.²² Aquí la burocracia se presenta como una clase elitista y privilegiada, a la cual se accede a edad temprana a través de exámenes del servicio civil vinculados a cursos universitarios tradicionales.

La lealtad de los servidores públicos se limita a su servicio, su moral es alta, pero su orientación es necesariamente estrecha. El grado de excelencia es evaluado en el momento del ingreso al servicio, pero más adelante la antigüedad constituye la regla a seguir. Sus miembros resisten evidentemente a las fuerzas nuevas o pretenden ejercer el poder político a fin de impedirles su avance.

Para este tipo de burocracia, conviene una reforma programática, movilizándolo una parte sustancial de sus recursos humanos y financieros y orientando su

²¹ LEEMANS, A F. Como Reformar la Administración Pública. FCE, pag. 131

²² IRID

estructura organizacional y sus procedimientos para la realización de tales proyectos. Debe promoverse gente joven para convertir al programa en un éxito y muchos profesionales y técnicos se ven involucrados. En este aspecto, los métodos solo se vuelven importantes una vez que el espíritu de trabajo ha sido instaurado.²³

- b) Burocracia mixta: Este tipo de burocracia es el resultado de algunos contactos limitados entre la burocracia y el resto de la sociedad. Esta forma es más común en los países en desarrollo, en donde los civiles y los militares se unen, estos últimos detentan el poder político y de manera repentina constituyen una fracción significativa de los niveles de la alta burocracia.

La coexistencia de los nuevos grupos y la burocracia puede no siempre resultar fácil, ya que las primeras tienden, al menos en su inicio, a encontrar la resistencia de la burocracia establecida.

Se requiere de reformas tanto programáticas como técnicas, tales reformas pueden ser más eficaces cuando se establece una relación de medios y fines.

Es preciso cuidar que las reformas técnicas no se conviertan en un medio de reimplantar un régimen de control burocrático rígido. La meta de un desarrollo nacional amplio y sostenido necesita una vigilancia constante para evitar el estado burocrático.²⁴

²³ IDEM, pág. 137.
²⁴ IDEM

c) **Burocracia abierta:** en este modelo, cualquier persona tiene acceso; las normas de ingreso en términos de educación y experiencia no son muy estrictas; las entradas laterales son relativamente fáciles. Los partidos políticos son poderosos y su influencia en la burocracia es más directa. Abundan canonjías, la burocracia se politiza y las influencias legislativas o partidistas son frecuentes. Los movimientos de entrada y salida son frecuentes.

Para realizar una reforma, este sistema necesita de una corriente permanente de orden. La institución de algunas estructuras básicas de gobierno o la creación de lagunas rutinas simples constituyen, por sí mismas, una reforma administrativa. En un régimen de movilización masiva, en el cual las influencias de partido sobre la administración no están controladas, la legislación en materia de un sencillo servicio civil puede significar en sí misma una reforma principal.

1.2.- EL DESARROLLO DEL MODOELO BUROCRATICO EN MEXICO

En México, predomina aún este modelo de organización, retomando a Omar Guerrero²⁵ cuando cita a Lorenzo Zavala (1828) en un artículo referente al aspirantismo de los funcionarios, éste dice: *"Entre los males de la nueva República se halla el desconcierto de los mexicanos, al que debe agregarse el aspirantismo de los políticos por vivir a expensas de erario público. Esto lleva consigo, la corrupción y el*

²⁵ GUERRERO, Omar. Introducción a la Administración Pública. Haifa, México 1965, pág. 219

acceso a los cargos, toma la vía de intriga, la adulación, el envilecimiento y la prostitución moral de los servidores públicos”.

*“Este fenómeno se presenta acompañado de un partido político para conseguir un cargo en el gobierno. Y como la parcialidad trae consigo compromisos, tan luego el aspirante obtiene el empleo debe retribuir a sus amigos, aun con perjuicio de la patria. El funcionario debe ser justo, prudente e imparcial y no prestar oídos a las recomendaciones de partidos, sino a las cualidades de los candidatos a los cargos del gobierno”.*²⁶

Así pues, la selección del funcionario, no es por mérito ni por honradez, sino por recomendaciones influyentes. En todos los países donde hay algún orden, no se crea más que el número preciso de empleos para el servicio de rentas, pero en México, donde todo suele andar al revés, se crean las rentas para los empleados. Es evidente que el gobierno tiene más empleados de los que puede sostener.

Por otra parte, Omar Guerrero también cita a Francisco Bulnes, ideólogo de finales del siglo XIX²⁷ cuando éste se refiere al canibalismo burocrático como: *“... todo gobierno se integra por tres partes: la moral, que representa a la tradición; la económica, representada por las riquezas individuales y sociales y la intelectual, expresada en las clases profesionales. La proporción de los tres elementos determina la calidad del gobierno. En el mundo moderno el elemento dominante en el gobierno y que a la vez produce paz, es la riqueza industrial”.*

²⁶ Idem
²⁷ Idem, pag 225

De esta gama de ideas y conceptos hasta aquí presentados, podemos continuar situando a México como una estructura de la rama ejecutiva que actualmente incluye una desconcertante complejidad de unidades, que van desde casi el rango de ministerios hasta un sinnúmero de comités interministeriales, comisiones administrativas e instituciones descentralizadas en los campos del comercio, las finanzas y la industria.

El reclutamiento dentro de la burocracia mexicana ha sido descrito "como el resultado de la lucha continua entre las necesidades del sistema político y los requerimientos de un personal técnicamente calificado".²⁸

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) que durante 72 años fue el partido en el poder, reclamó para sí, ser el heredero de la Revolución de 1910, monopolizando las elecciones y apropiándose de las instituciones. Durante esta etapa, acceder a la burocracia institucional consistía en tener las suficientes relaciones políticas, personales y/o conexiones familiares con algún político del PRI, pertenecer al mismo partido, así como sus respectivas contribuciones económicas, las habilidades técnicas eran lo de menos, sin embargo, al paso del tiempo y de las exigencias tanto internas como externas, el entrenamiento técnico ha tomado más importancia que antes.

Al personal de confianza se le ha negado el derecho a la sindicación y a la huelga, derecho que sido conferido al personal "ordinario o de base". Los salarios oficiales ha

²⁸ GREENBERG Bureaucracy and Development, pág 98

sido notoriamente bajos (tener más de un empleo y la corrupción institucionalizada son consecuencias comunes)

"...tanto en la naturaleza de la sociedad como en las demandas del sistema de personal. La frecuencia dentro de la sociedad del personalismo y la amistad con la lealtad dirigida hacia sus familiares y amigos en lugar del gobierno o las instituciones administrativas, tienen un efecto importante en el nivel de corrupción... Además, el predicamento en el que se encuentran los burócratas, sin tener la protección de un sindicato, sin seguridad laboral, sin garantías de ingresos en el futuro, causa que aquéllos se vuelvan o involucren en prácticas deshonestas"²⁹

En México, las agencias gubernamentales pueden operar eficientemente dentro de una estructura que, de manera superficial, parece ser ineficiente al prestar el servicio al usuario.³⁰

El acceso de la burocracia a las oportunidades del poder político está aumentando, debido al surgimiento de una nueva clase en los administradores políticos, quienes se han convertido en el elemento dominante en las élites políticas gobernantes. Ellos, han combinado el progreso por medio de altos cargos administrativos, empleos de

²⁹GREENBERG, Bureaucracy and Development, pág. 98

³⁰ En este sentido, el servicio conviene gente con un rango amplio de capacidades. Muchos de ellos, en los altos niveles del sistema son inteligentes, bien educados, y emprendedores políticos dinámicos, con concepciones muy bien desarrolladas sobre el interés público, pero, con frecuencia, en sus tratos con el ciudadano solo encuentran empleados corruptos, incompetentes, servidores de sí mismos, y malgastadores del tiempo. Entre esos extremos hay muchos servidores públicos que son dedicados, en especial entre quienes han sido técnicamente entrenados, pero también hay otros, sobre todo entre el personal administrativo de los niveles medio y bajo, tales como jefes de oficina, cuyo interés primordial es su cuenta bancaria, que aceptan "mordidas" de empleados en los niveles bajos, desvían recursos y se embolsan ciertos pagos por contratos y compras.

gabinete y subgabinete, con periodos como gobernadores estatales, miembros de la legislación nacional, o como dirigentes de algún partido político ³¹

La fuerza dominante en la vida de los burócratas había sido "la política en forma de vínculos con el partido dominante".

1.3.- MODELO DE ORGANIZACIÓN GERENCIAL

Las reglas, la obligatoriedad, la impersonalidad y la centralización han terminado con cualquier utilidad que pudiera ofrecer el modelo burocrático, en el que se sustituyen las reglas por los principios, se reconoce la complejidad y la ambigüedad que enfrentan las dependencias públicas y en función de este contexto turbulento se construyan nuevas relaciones de trabajo que incidan en la creación de una nueva cultura organizacional.

En este modelo, ya no se trabaja a través de funciones especializadas verticales, sino a través de esquemas que respondan a procesos horizontales, se modifican las estructuras organizacionales, disminuyendo la distancia entre los niveles directivos y los operativos.

En este proceso, la rendición de cuentas es una práctica institucionalizada que permite el control y la supervisión social, a esto Michael Barzelay lo denomina

³¹ Una indicación contundente de este fenómeno, es el hecho de que por parte del PRI, los últimos candidatos a la presidencia de la República, representan la cúspide de la pirámide de la clase administrativa gobernante, reclutada en parte con base en la actuación académica, las conexiones familiares o del partido y promovidos con base en méritos técnicos o pertenencia a un grupo de intereses creados, que ha asumido los papeles de representante político, orientador de la dirección política y líder de la opinión de masas dentro de su papel de gobernante

"responsabilidad democrática de la gestión pública"³² la cual supone la existencia de sistemas político-administrativos con un alto grado de legitimidad política y eficiencia administrativa.

En nuestro país, las prácticas institucionales para evaluar la responsabilidad de los funcionarios públicos se reducen a mecanismos tradicionales de control, como los utilizados por la SECODAM; no existe y no se ha podido implantar un método efectivo de rendición de cuentas, éstas solo se dan al interior de la institución y en el mejor de los casos, a los representantes políticos de los ciudadanos.

En el modelo burocrático, los problemas no se ven como problemas por resolver, sino como condiciones por soportar; ante el fracaso por resolverlas se transforman en situaciones con las que tenemos que acostumbrarnos a convivir. Esto crea un círculo perverso porque si una situación se considera como condición negativa, es probable que los esfuerzos por resolverla resulten débiles o inexistentes. En esta nueva propuesta, los problemas se consideran como tal, esto permite dedicarles la atención suficiente y esto marcará la diferencia.

Una de las bases para la resolución de los problemas es la discusión y la argumentación social y organizacional, nivel que comúnmente había sido olvidado. Esta discusión atraviesa los viejos mitos de orden y estabilidad de la burocracia, considerar los nuevos desarrollos tecnológicos como una oportunidad para

³² HARZELAY, Michael. Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública. ED. FCE

transformar la cultura organizacional dentro del sector público y diseñar nuevos procesos de cooperación y comunicación, en donde las dependencias gubernamentales deben guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio.

Este concepto, plantea la resolución de problemas operativos haciendo a sus organizaciones sensibles, dinámicas y prestadoras competitivas y amistosas de valiosos servicios a los clientes

De los obstáculos que enfrenta este proceso principalmente, es la resistencia al cambio, los intereses políticos, la naturaleza misma de las organizaciones, en donde la cultura organizacional se apoya en la rutina, se evita responder a las presiones de las dependencias a causa de los problemas de capacidad organizacional, del ineluctable desarrollo de las personalidades burocráticas en las organizaciones complejas. Nadie se hará responsable de la necesidad irrefutable de cambiar esta cultura.

A su vez, los nuevos recursos matemáticos y cibernéticos de la toma de decisiones racionales han ampliado de manera considerable la capacidad de las organizaciones formales para la solución de problemas.

La aplicación de la tecnología de procesamiento de la información genera un nuevo enfoque del comportamiento organizacional, en que las relaciones se basan en la colaboración y están ligadas por las responsabilidades mutuas entre colegas.³³

Además, como un desafío al pensamiento convencional, muchas dependencias gubernamentales, han invertido millones de dólares en programas de capacitación estructurados con base en un sistema conceptual en el que están incluidos los clientes, la calidad, el valor, el control de procesos y la participación de empleados.

Los principales conceptos de la naciente práctica no se organizan jerárquicamente, con la idea maestra en lo alto, dado que la argumentación y la práctica nacientes se hallan estructuradas por un paradigma dinámico en vez de una única idea medular quienes deseen obtener el mayor beneficio de los nuevos recursos conceptuales deberán entender cómo se relacionan entre sí los diversos componentes del sistema.³⁴ El hecho es que, en tanto que cuestión histórica, la generación de ideas más jóvenes ha evolucionado a partir del paradigma burocrático.

COMPARACIÓN DE MODELOS

MODELO BUROCRÁTICO	MODELO GERENCIAL
<ul style="list-style-type: none"> • Interés público • Eficiencia • Administración • Control • Especificar funciones, autoridad y estructura • Justificar costos 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados que valoran los ciudadanos • Calidad y valor • Producción • Lograr el apego a las normas • Identificar misión, servicios, clientes y resultados • Construir la rendición de cuentas

³³ Las rutinas y la cultura caticas no pueden sobrevivir a la llegada de las computadoras y las redes de datos.

³⁴ Un paradigma es un sistema conceptual basado en la experiencia, es decir, un sistema de conocimiento, esquemas mentales, teorías de sentido común y razones generales para la acción.

<ul style="list-style-type: none"> • Implantar responsabilidades • Seguir reglas y procedimientos • Operar sistemas administrativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las relaciones de trabajo • Entender y aplicar normas • Identificar y resolver problemas • Mejorar continuamente los procesos • Separar el servicio del control • Lograr apoyo para las normas • Ampliar las opciones del cliente • Alentar la acción colectiva • Ofrecer incentivos • Evaluar y analizar resultados • Enriquecer la retroalimentación
--	---

EL CAMBIO DE MODELOS

Del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos

El propósito de las reformas burocráticas era permitir al gobierno ponerse al servicio del interés público, que llegó a definirse como la estrategia para reclutar, desarrollar y conservar expertos en los campos de la contabilidad, la ingeniería y el trabajo social. Como consecuencia, estos funcionarios dieron en suponer que el interés público quedaba servido siempre que aplicaran sus diversos cuerpos de conocimiento y de normas profesionales a problemas existentes dentro de sus respectivos campos de autoridad, sin embargo, el gobierno deja de obtener los resultados deseados desde el punto de vista ciudadano.

El modelo gerencial, sugiere que la frase "*interés público*" se elimine, sustituyéndola por "*los resultados que valoran los ciudadanos*", esta construcción retórica, evoca la red de ideas acerca de las organizaciones enfocadas en el cliente, subraya los resultados sobre insumos y procesos e implica que, dentro del gobierno, las comunidades profesionales no pueden presuponer lo que valoran los ciudadanos.

De la administración a la producción

Los reformadores burocráticos tenían la teoría de que el propósito de la administración pública, consistía en resolver problemas públicos aplicando las leyes de forma eficiente, esta responsabilidad recaía en cada servidor público, que a su vez, servía al interés público.

Para fines del siglo XX, la burocracia ofrece pocas herramientas para explicarse a sí misma y a los demás, cual es el valor de su trabajo.

El testimonio acumulativo en el modelo gerencial, de que la producción es una poderosa alternativa a la idea de la administración, proviene del movimiento de administración de la calidad total, ésta proporciona a sus empleados métodos para identificar y mejorar los procesos de producción, como puede ser el análisis de flujo de procesos.

En países como Inglaterra, E.U., Alemania, Japón, Francia, entre otros, la mayor parte de los empleados gubernamentales, cuya experiencia con los conceptos y los métodos de la administración de la calidad total, ha sido positiva, se hallan comprometidos con la idea del análisis y del control de procesos, en México, esta situación no ha permeado en las instituciones de gobierno (que es precisamente nuestro tema principal de estudio) y desde este apartado, vislumbramos el porqué de esta situación.

Del control a la consecución del apego a las normas

En la visión del gobierno que tenían los reformadores burocráticos, el control era el alma de una administración eficiente, se incluían los sistemas contables, los congelamientos presupuestarios, las reorganizaciones, los requisitos de un informe e incontables medidas para reducir el ejercicio de la discrecionalidad por parte de la mayoría de los servidores públicos.

El control era un concepto importante en todas las líneas de pensamiento entrelazadas en la visión de la reforma burocrática, era la base para la operación eficiente de las organizaciones en gran escala, y aseguraba al público que un funcionario estaba a cargo de la administración.

El enfoque en las reglas, en la obligatoriedad de la centralización y el énfasis en la aplicación generaban consecuencias preocupantes que se orientaron a hacer de la palabra "burocracia" un término más peyorativo, que descriptivo.³⁵

Más allá de las funciones, la autoridad y la estructura

El modelo burocrático definía las organizaciones en términos de las funciones que se les asignaban, la autoridad que se delegaba en ellas y su estructura formal. Las funciones eran categorías abstractas de trabajo que debían desempeñarse dentro de la maquinaria organizativa mayor del gobierno. La autoridad era el derecho de tomar decisiones y demandar obediencia de los subordinados en materias vinculadas al

³⁵ HARZELAY, Michel. Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública. Ed. FCE, pag. 164

otorgamiento de autoridad. La estructura formal se refería al sistema de relaciones entre jefes y subordinados, que comparaba la autoridad delegada con las funciones subdivididas, en última instancia, en el nivel de los puestos individuales.

El enfoque en la autoridad ocultaba la fuerza de otros métodos de cálculo y control sociales, entre ellos la persuasión y el intercambio

Desde una perspectiva gerencial, el principal desafío de las organizaciones es canalizar las energías humanas a pensar en el trabajo socialmente útil y a desarrollarlo. Los conceptos de misión, servicios, clientes y resultados son valiosos porque ayudan a los servidores públicos a articular sus propósitos y a deliberar acerca del modo de adaptar el trabajo para alcanzarlos.³⁶

De la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas

De acuerdo con el modelo burocrático, una de las funciones clave de los administradores, consistía en usar su autoridad para imponer responsabilidad a sus subordinados. En tanto que mandato para dirigir gente en las organizaciones, este concepto formalista, jerárquico y correctivo de responsabilidad dejaba mucho que desear. El formalismo pasaba por alto las funciones que desempeñan las emociones, los compromisos y las normas para los grupos de colegas en la conformación de la motivación y el comportamiento intrínsecos.

³⁶ Las misiones son reclamos acerca de la aportación clara que una organización hace al bien público. Los servicios son los productos de esa organización. Los clientes son los individuos o los cuerpos colectivos dentro o fuera de la organización, ante los cuales los empleados rinden cuentas en tanto que partes de las relaciones de clientes. Los resultados son estados de cosas bien definidos, que la organización trata de provocar mediante sus actividades.

Desde la perspectiva gerencial, la manera más efectiva de hacer responsables a los empleados es lograr que éstos sientan serlo.

Los psicólogos especializados en el estudio del trabajo dicen que los empleados se sienten responsables cuando creen que los logros de la labor que se proponen tienen consecuencias para otros, cuando reciben información sobre ellos y pueden atribuirlos a sus propios esfuerzos, iniciativas y decisiones.

Como modo de superar la arremetida jerárquica y correctiva de la responsabilidad en el modelo burocrático, la atención debe enfocarse en la diversidad de relaciones de trabajo, entre ellas la relación con el cliente, mediante las cuales los servidores públicos crean resultados que valoran los ciudadanos.³⁷

De la justificación de costos a la entrega del valor

En el modelo burocrático la determinación del presupuesto era un proceso que desembocaba en los planes de gasto anual. Como parte del proceso presupuestario, se encargaba a los administradores la tarea de realizar estimaciones sobre las necesidades de su organización.³⁸ En la práctica, ellos asumían la labor de desarrollar argumentos convincentes para que sus necesidades durante el siguiente año presupuestario fueran mayores que durante el año en curso.

En el modelo gerencial, los ciudadanos se interesan más por la calidad y el valor de los servicios públicos que por sus costos, el mejoramiento de la calidad y del valor de

³⁷ FARZELAY, Michel. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. Ed. FCE, pág. 191

³⁸ SIMON, Smithburg y Thompson. *Public Administration*, pp. 506-507.

los servicios públicos puede lograrse con base en la rutina, cuando es de esperar que las dependencias rastreen los cambios de exigencias de los clientes y aumenten la productividad mediante una mejor administración de los procesos de producción.⁴⁹

Para llevar a cabo este modelo, en México (como veremos más adelante) se han realizado algunos incipientes esfuerzos para acceder a él, pero ha sido más por exigencias internacionales que por un verdadero espíritu de cambio

Ya ha pasado más de siglo y medio, y todavía nos encontramos con los conceptos que definieran durante el siglo XIX los estudiosos del gobierno: ambición, corrupción, enriquecimiento a costa de la nación y del pueblo.

Creemos que hay una mejoría en el nivel de vida, en la prestación de los servicios, en la persecución de los delitos (en el caso de la PGR, que es nuestro punto de práctica), etc., pero hemos pasado del cinismo a la simulación, ambos casos es deprimente para una nación con tantas necesidades como hay en México

En el siguiente apartado, abordaremos más detalladamente el concepto de cultura organizacional y el contexto cultural de la PGR, donde se han llevado a cabo estos esfuerzos vagos de los que ya hablamos.

⁴⁹ BARZELAY, Michel. Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública. Ed. FCE., pág. 192. 193

II.- CULTURA **ORGANIZACIONAL**

II. CULTURA ORGANIZACIONAL

2.1.- Concepto de organización

De conformidad con las ideas enunciadas en el primer apartado, en donde se estableció que la gerencia pública revalora las acciones de gobierno, encontramos que el objeto de estudio de esta orientación lo constituyen las organizaciones públicas, en este sentido, la gerencia pública intenta superar las deficiencias de la administración pública tradicional, las cuales, durante su desarrollo histórico, particularmente en el llamado "Tercer Mundo", ocasionaron el abandono, por parte de los gobiernos, de las necesidades sociales de grandes grupos de la población. La crisis contemporánea de la administración pública estalló, en gran medida, por causa de una pérdida de sensibilidad de la autoridad hacia la ciudadanía, en otras palabras, el gobierno como organización dejó de enfocar su cultura hacia la prestación de servicios para orientarla hacia sí mismo, hacia su propia satisfacción interna.

En esta sección, analizaremos el papel de la cultura organizacional, en la instrumentación y desarrollo del Programa de Modernización en la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) en la Procuraduría General de la República, pero, para este fin, es necesario revisar los conceptos de organización y cultura y definir entonces que es cultura organizacional.

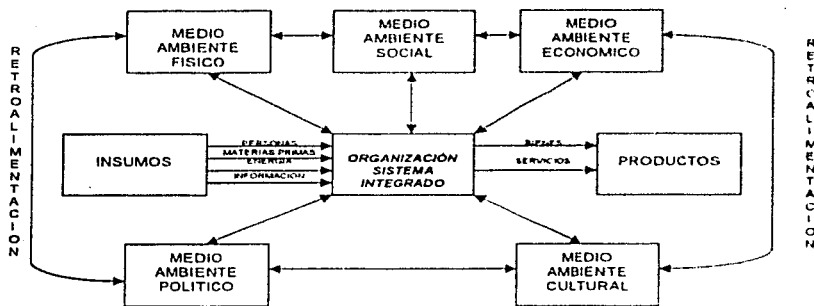
Etimológicamente, el término de organización deriva de la palabra griega "**organón**", que significa "instrumento". Sin embargo, en el ámbito administrativo pueden establecerse por lo menos dos acepciones genéricas; por un lado, se refiere al proceso específico de ordenar y por el otro, cuando la organización se percibe como

un ente social, ésta segunda acepción es la que nos interesa para el desarrollo del presente trabajo.

El concepto de organización se basa en el principio, ya establecido por Aristóteles, en el que se da por sentada la incapacidad del individuo para satisfacer todas sus necesidades y deseos por sí mismo y prescindiendo de los demás; en la medida en que varias personas coordinan sus esfuerzos, llegan a la conclusión de que juntos pueden conseguir más que ninguno de ellos aisladamente.

Una organización es un sistema integrado por individuos y, el hecho de que las posibilidades humanas para organizarse sean ilimitadas, es un factor de particular peso para dar un orden a la complejidad creciente del mundo moderno, así como a la diversidad de variables que actualmente controlan las organizaciones contemporáneas. Nunca antes como durante el último tercio del siglo XX, ha proliferado una cantidad tan extensa de literatura en torno a la dirección y gestión de las organizaciones contemporáneas.

Desde la perspectiva de la teoría de sistemas, la organización, está constituida por una serie de fuerzas o factores (físicos, sociales, económicos, culturales y políticos) que influyen, a través de su mutua interrelación, en la consecución de sus objetivos. Asimismo, una organización recibe insumos que procesa y, al terminar de transformarlos, genera productos tanto materiales como inmateriales conocidos también como bienes y servicios.



Otra manera de estudiar a las organizaciones es mediante tres características comunes a ellas: el comportamiento, la estructura y los procesos. Desde esta perspectiva se observa que la gente adopta conductas específicas cuando se convierte en parte de la estructura de una organización y, dentro de esta estructura, participa en los procesos de comunicación, toma de decisiones, recompensas y evaluación.¹

De acuerdo con el análisis de la organización que hace R. Mayntz:² "el concepto abarca tres características orientadas hacia fines específicos de la organización. En primer lugar, todas las organizaciones son formaciones sociales de totalidades articuladas con un círculo precisable de miembros y una diferenciación interna de funciones. En segundo lugar, están orientadas de manera consciente hacia fines y objetivos específicos. Y en tercer lugar, están configuradas racionalmente para cumplir con los fines y objetivos previstos".

¹ GIBSON, JAMES L. Organizaciones. Conducta, estructura, proceso México Nueva Ed. Interamericana, 1983, pp 5-6

² MAYNTZ, Renate Sociología de la organización Madrid, Ed. Alanza, 1972, pag. 47

2.2.- La organización desde el punto de vista de algunos autores

Para Max Weber, la organización, es un "sistema de actividad continua encaminada a un propósito de tipo particular".³ Desde la perspectiva de este autor las organizaciones se consideran dentro de un contexto de relaciones sociales adecuadas a la realidad, es decir, las organizaciones se planean para hacer algo mediante actividades continuas encaminadas a un propósito de naturaleza específica

Carlos Marx, considera la organización como el instrumento para dividir el trabajo, es decir, la organización implica el trabajo por hacer, de tal suerte que a mayor complejidad del proceso se generará una división más especializada del mismo

Henri Fayol, se refiere a la organización como la función de proveer a la empresa de lo que requiere para su desempeño (organización de tipo humano y material)

Amitai Etzioni, define a las organizaciones como "unidades sociales que persiguen fines específicos: su misma razón de ser es el servicio de estos fines".⁴

Para William R. Scott y Meter M. Blau la organización social es la red de relaciones sociales y orientaciones compartidas... mencionadas a menudo como la estructura social y la cultura respectivamente.⁵

³ WEBER, Max: The Theory of social and economic organization, New York, The Free Press, 1947, p. 151

⁴ ETZIONI, Amitai: Organizaciones modernas, México, Ed. UTEHA, 1972, pag. 4

⁵ HALL, Richard H: Organizaciones, estructura y proceso, Madrid, Ed. Prentice-Hall (2da edición), 1976, pag. 6

Talcott Parsons, define a las organizaciones como unidades sociales (o agrupaciones humanas) deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos⁶

La importancia de las definiciones presentadas, radica en considerar los hechos sociales como producto de las relaciones interpersonales, sin las cuales no se puede concebir a la organización.

De esta gama de pensamientos elaborados por los estudiosos de la sociología, economía y de la teoría de la organización podemos decir que la definición de Etzioni es capaz de englobar el concepto de organización en los rasgos más o menos comunes que los diferentes autores reconocen en ella:

"Una institución social con límites relativamente permeables y específicos, que tiende hacia el logro de una misión específica; desarrollando una estructura relativamente estable de tiempo. En ella se dan procesos organizacionales concretos: de comunicación, de poder y liderazgo, de toma de decisiones y aprendizaje fundamentalmente; mantienen una relativa influencia recíproca con el entorno, existe división de tareas y responsabilidades, se crean mecanismos para la sustitución de sus integrantes, posee un sistema de incentivos y desarrolla su propia cultura".⁷

2.3.- Concepto de cultura organizacional

La antropología en particular, así como las ciencias sociales en general, cuenta con una multiplicidad de definiciones en torno al concepto de cultura. Asociada en

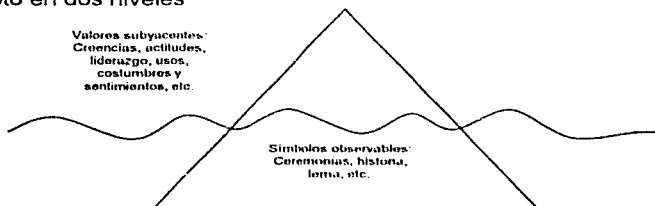
⁶ ETZIONI, Anstai op Cit., pág 4

⁷ PARIENTE, Fragozo José Luis Teoría de las Organizaciones. Ed. Poma, pag 36

ocasiones al universo lingüístico y simbólico de los diversos pueblos y civilizaciones, la cultura, en un sentido amplio, comprende el conjunto de expresiones propias que confieren su identidad particular a un determinado conglomerado humano: ritos, mitos, costumbres, tradiciones, usos, valores o una memoria histórica común, son los elementos fundamentales que permiten que los miembros de un colectivo humano se sientan y experimenten como parte de ese conglomerado

Si tradicionalmente el concepto de cultura se ha asociado a la reflexión antropológica, lingüística o sociológica de pueblos y civilizaciones, de modo relativamente reciente, el concepto ha sido exportado al ámbito de la administración y de la teoría de las organizaciones, reivindicándose así la posibilidad de utilizar a la cultura como una categoría que puede ser aplicada incluso para explicar realidades sociales más específicas tales como los grupos, las organizaciones y las instituciones. Es en este sentido en el que autores como Michael Crozier y Amitai Etzioni entre otros establecen la legitimidad del concepto de cultura organizacional

La cultura no es un fenómeno fácilmente observable, Richard Daft maneja este concepto en dos niveles



La parte visible, es lo de que un observador externo puede percibir de la cultura una organización; los valores son los elementos que las organizaciones tienen para dotar a sus miembros del sentido de pertenencia e identificación con la organización para el logro de los objetivos planeados, aunque, como más adelante lo veremos, los valores, en tanto que parte de la cultura organizacional, no son por sí mismos suficientes para dar consistencia al comportamiento y actitudes de los miembros

Desde este punto de vista Daft, nos dice lo siguiente: *"La cultura es un conjunto de valores, creencias, entendimientos, maneras de pensar que son compartidas por los miembros de las organizaciones y enseñadas a los nuevos miembros como correctas. El propósito de la cultura es proveer a los miembros con el sentido de identidad organizacional y generar un compromiso hacia las creencias y los valores que sean tan perdurables como ellas mismas".*⁸

Gertz, define cultura como "un patrón de significados transmitidos históricamente, incorporando símbolos; un sistema de concepciones heredadas y expresada en forma simbólicas por medio de las cuales los hombres comunican, perpetúan y desarrollan sus conocimientos y sus actividades en relación con la vida".⁹

"La cultura es para una organización lo que la personalidad es para un individuo. Como ocurre generalmente con la cultura humana, se transmite de una a otra

⁸ DAFT, Richard (1995) Organization Theory & Design (5^a ed.) St. Paul, MN: West Publishing Co., pag. 331

⁹ GERTZ, C. A. Interpretación de las culturas. ED. Zahar, Rio de Janeiro, 1973, pag. 103

generación. En caso de hacerlo, cambia muy lentamente". (Wilson, Bureaucracy, p. 91)

En toda cultura, entendida como un sistema que integra y organiza múltiples partes y aspectos, destacan dos grandes ámbitos de suma importancia:

1. La cosmovisión.- el modo de entender la realidad (comparación e interpretación del mundo, la vida del entorno del hombre). En la parte más teórica de la cultura: Refleja como piensa el pueblo.
2. El etnos.- es el tono vital, el estilo y el talante de la vida de un pueblo. Explica el modo como vive y los principios que rigen las relaciones entre grupos y personas.

La Reflexión sobre los conceptos enunciados permite la recuperación de definiciones de cultura organizacional que resulten afines con el propósito de este trabajo:

***"Sistema simbólico creado, aprendido y transmitido internamente en una organización, con objeto de enfrentar las demandas del entorno en el cumplimiento de su misión"*¹⁰**

"Es el conjunto de valores tradicionales, creencias, hábitos, normas, actitudes y conductas que le dan identidad, personalidad, sentido y destino a una organización para el logro de sus objetivos económicos y sociales".¹¹

¹⁰ ¹¹ PARIENTE, Fragozo José Luis Teoría de las Organizaciones. Ed. Porúa, pág. 36.

¹¹ CASARES, David, SILICEO Alfonso Manual del Liderazgo, publicado por el Instituto de Liderazgo A. C. 1992

“Es el conjunto de elementos interactivos fundamentales, compartidos grupalmente sedimentados al logro de la vida de la empresa a la cual identifican, por lo que son transmitidos a los nuevos miembros y que son eficaces en la resolución de los problemas”¹²

A partir de esta definición, podemos decir que cada organización propicia el desarrollo de culturas específicas con diferencias de un país a otro y que, incluso, pueden tener variaciones significativas dentro de las organizaciones de un mismo país o formación social.

2.4.- Modelos culturales de organizaciones gubernamentales que se consideran en el ámbito mundial como administraciones eficientes y eficaces vs. Modelos culturales de organizaciones administrativas deficientes e ineficaces.

Organizaciones gubernamentales eficientes y eficaces

Los procesos de cambio en la administración pública en el ámbito mundial, no han sido ni serán un reto fácil, cada país o cada región, tiene razones, ritmos y orientaciones diferentes para llevar a cabo dichos cambios.

En las últimas décadas, la reforma de los gobiernos en todos los países en cualquier nivel de desarrollo, aparece como un factor importante y determinante en la agenda

¹² AGUIRRE, Baztan A. La antropología aplicada a la empresa. Revista de Antropología aplicada al Instituto de Antropología de Barcelona, Barcelona 1996, pág. 42

económica y política, estas reformas han ido desde privatización, hasta una reestructuración integral del aparato gubernamental.

"Actualmente, los gobiernos deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad, algunos gobiernos que representan estas cualidades son: Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Japón que tienen hábitos culturales específicos orientados hacia la excelencia económica."¹³

En Estados Unidos, desde mediados de los años setenta se oye hablar de la crisis institucional y de legitimidad, algunos de los factores que han ocasionado esta crisis han sido: el término de la guerra de Vietnam, las crisis de energéticos de principios de los años setenta; los déficit presupuestarios y de la balanza comercial, y los cambios en la percepción y actitud del público hacia el gobierno.

En este sentido, en Estados Unidos la modernización tiene que llevar a cabo dos papeles simultáneos aunque en ocasiones contradictorios: uno económico, que es de garantizar las condiciones óptimas para la acumulación y regeneración del capital; y otro sociopolítico, que es de mantener el orden, la estabilidad y el control social, para ello se requiere que el Estado tenga cierta autonomía con respecto al capital

¹³ ARELLANO, David, CARRERO, Enrique, DEL CASTILLO, Enrique. Reformando al Gobierno. "Una visión organizacional del cambio gubernamental" CIDE. México 2000. pág. 5.

privado, así como la habilidad para redistribuir el capital entre diversos sectores de la sociedad cuyo apoyo es esencial para mantener la estabilidad del sistema ¹⁴

Como lo anterior es gran parte imposible, el Estado moderno no es neutral, además se recibe una función creciente de demandas, se suscitan ciertas contradicciones que alimentan la crisis de legitimidad del Estado

La modernización del sector público en **Gran Bretaña** ha evolucionado a lo largo de trece años en una línea pragmática. No se trataba de un proceso de producción de un plan inicial coherente de carácter intelectual posteriormente implantado en etapas predeterminadas. Hablar de modernización parece anunciar una consistencia lógica de ideas, pero el camino previo de la modernización resultó mucho menos coherente

Las políticas respondieron a acontecimientos concretos. Lo que le otorgó consistencia fueron los pensamientos políticos comunes y las intuiciones acerca del camino que debería seguir la administración pública. ¹⁵

En Gran Bretaña, la modernización parece haber sido guiada por los siguientes ocho preceptos o proverbios:

1. La fragmentación de las unidades: las unidades deben desagregarse en entidades que operen con presupuesto propio.

¹⁴ FARAZMAND, Ak, "Crisis in the U.S. Administrative State", *Administration and Society*, vol. 21, num. 2 (agosto 1989), pág. 174

¹⁵ JONES, GW "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal INAP", num. 9, pág. 123

2. **La competencia o libre mercado:** cada unidad debe distribuir y rendir ya que la rivalidad provoca bajos costos y una óptima eficiencia.
3. **La Administración profesionalizada personalizada:** las personas nombradas en la cúspide de las unidades deben ejercer de modo visible un control discrecional sobre las mismas, porque la responsabilidad requiere la clara asignación de la competencia.
4. **Estándares explícitos y medidas de la actividad:** las metas, los objetivos y los indicadores, deben expresarse cuantitativamente porque el control y la eficiencia demandan claras determinaciones sobre las metas y los datos consolidados para valorar el éxito.
5. **El énfasis en los controles de producción:** la asignación de los recursos y las recompensas al personal deben unirse a una medición de su rendimiento, vinculándolo a la disolución de la burocracia centralizada y de la administración de un personal extenso, porque los resultados deben destacarse más que los procedimientos.
6. **Los estilos del sector privado del personal gestor:** En vez de la ética del servicio público debería existir una mayor flexibilidad en la contratación y la remuneración, porque los incentivos y las sanciones individualizadas estimulan la eficiencia.
7. **La parsimonia en la utilización de recursos:** El énfasis debe ser puesto en la disminución de costos, la disciplina laboral y la resistencia a las demandas de las centrales sindicales, por la necesidad de revisar las demandas del sector público y de hacer más con menos.

8. **El servicio al cliente:** El interés del usuario ha de prevalecer sobre la conveniencia y las ambiciones del productor, porque el objetivo del sector público es el de satisfacer las preferencias de consumidores y clientes

En Francia, después de la crisis de los años setentas provocó cambios en los desempeños del Estado y de la administración pública. Sin embargo, el deterioro de la economía francesa se debió básicamente al bajo grado de industrialización, en comparación con otros países desarrollados, que a la intervención del Estado en la economía. De 1981 a 1985, el gobierno aplicó medidas socialistas para la solución del problema, con una mayor intervención del Estado y numerosas nacionalizaciones. Pero de 1986 en adelante, se adoptó un enfoque liberal radical que fue influido por la corriente dominante en el ámbito mundial, lo que ha repercutido en el cambio ¹⁶

La administración ha expandido el alcance de las empresas públicas, se ha llevado a cabo un movimiento muy significativo hacia la descentralización en beneficio de las autoridades regionales y locales y hacia la desconcentración en favor de servicios públicos autónomos. Además ha habido una reestructuración diseñada para tener una estrategia industrial ante el proceso de unificación europea.

En Japón se han llevado a cabo importantes reformas administrativas, que parecen estar dominadas por una filosofía que favorece a la burocracia. De acuerdo con esta filosofía, una serie de élites burocráticas son las que deben conducir a Japón hacia la

¹⁶ CABRERO, Mendoza Enrique. Del Administrador al Gerente Público. INAP 1997., pág. 48

modernización y el poderío mundial, sin embargo ha recibido algunas críticas de acuerdo a los problemas que se presentaron como: crecientes déficit públicos, vulnerabilidad frente a la crisis de energéticos, una tasa de crecimiento económico un tanto decreciente, subsidios gubernamentales difíciles de financiar, grandes gastos en las empresas públicas y crecientes costos en los servicios médicos

Lo anterior deterioró en la confianza que la ciudadanía tenía en el gobierno, así que en 1981 se puso en práctica una reforma administrativa con cinco objetivos fundamentales: 1) El encogimiento de los gobiernos nacional y local, 2) desregulación o la simplificación de procedimientos para licencias, permisos, etc., 3) la devolución de funciones y autoridad del gobierno central a los gobiernos locales, 4) la privatización o la eliminación de empresas públicas y 5) la reorganización de la burocracia central y de los departamentos gubernamentales.

"Existe una fuerte voluntad del gobierno japonés para evaluar sus políticas es una administración que se organiza en departamentos que operan con personal de mucha experiencia y alta moral, que pone límites en la expansión de su burocracia y que hace serios esfuerzos para evaluar los principales programas de los organismos centrales".¹⁷

¹⁷ CABRERO, Mendoza Miguel. Del Administrador al Gerente Público. INAP 1997, pág. 47.

Organizaciones administrativas deficientes e ineficaces.

Los problemas que más aquejan a los sectores públicos de los países en desarrollo están relacionados, entre otras cosas, con el excesivo tamaño de la burocracia, su innecesaria complejidad y la propensión a la ineficacia y corrupción que traen consigo *"Son estados débiles por su insuficiente y tardía capacidad de respuesta a las necesidades básicas de la población y con administraciones de gran tamaño e ineficientes, desarticulan, inhiben su creatividad y ocupan improductivamente los espacios de su quehacer. Inevitablemente, elevan la vulnerabilidad de su soberanía nacional".*¹⁸

En Pakistán, creció el descontento hacia los servidores públicos de más alto rango en particular por la corrupción, el favoritismo y el nepotismo; este desencanto ha conducido a reducción de la intervención del Estado en la vida económica del país.¹⁹

Se han propuesto reformas significativas, sin embargo, los resultados no han sido los esperados, debido a que es casi imposible lograr que una ley sea propuesta y luego aprobada. La privatización de las empresas públicas es más lenta de lo que originalmente se planteó; por ejemplo: se puso en práctica la privatización en la recolección de impuestos, no para proporcionar mejores servicios, sino para que el gobierno pudiera deshacerse de la ineptitud e ineficacia de los recolectores de impuestos.

¹⁸ ZEDILLO, Ponce de León Ernesto "El Modelo Redimensionador del Estado en el Contexto de la Modernización Nacional" Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", México INAP 1989, pág. 193

¹⁹ CABRERO, Mendoza Miguel "Del Administrador al Gerente Público" INAP 1997, pág. 52

En el Caribe y en general en América Latina son países en donde la pésima situación de la administración pública ha sido considerada como el mayor obstáculo para la recuperación económica, han tenido fuertes desequilibrios que han conducido al replanteamiento del papel del Estado y la administración pública en la vida económica y social.²⁰

Existe una demanda generalizada de crear un nuevo contrato social entre la sociedad civil y el Estado, esto implica que por un lado el Estado debe realizar nuevas e importantes funciones y por el otro, abdicar de funciones tradicionalmente ejercidas

En el caso de México, el gobierno se ha visto obligado a realizar reformas de Estado encaminadas a crear una nueva forma de organizar el aparato administrativo, esto es debido a que existe una sociedad más polarizada y un gobierno que ha perdido credibilidad social. Aunado a esto, están los problemas de ineficiencia, rezago y corrupción que han caracterizado el funcionamiento de buena parte de la administración pública.

Como hemos podido observar, las reformas están encaminadas hacia un enfoque técnico y administrativo donde sobresalen los aspectos relativos a la racionalización administrativa, eficacia en la gestión, mayor administración instrumental, pero están dejando en un segundo plano, la opinión del ciudadano, quien finalmente es el que

²⁰ *Ibid.*, pág. 52

recibe el servicio que proporciona una organización gubernamental y a quien directamente le afectan estas reformas o intentos de reforma

2.5.- Caracterización organizacional y contexto cultural en la Procuraduría General de la República (PGR).

Caracterización organizacional

*Antecedentes históricos*²¹: En el año de 1853, se estableció el nombramiento de un Procurador General de la Nación con base en la organización de la Administración de la República, dependiente del Poder Ejecutivo Federal.

En 1896, el Secretario de Gobernación, Manuel González Cosío, presentó al Congreso de la Unión su iniciativa para reformar la Constitución que entre otras cosas, promovió suprimir los cargos de Fiscal y Procurador General de la República

El 6 de mayo de 1900 el Presidente Porfirio Díaz inauguró el Palacio de Justicia del Ramo Penal, anexo a la cárcel de Belem. El 18 de septiembre del mismo año, el ejecutivo envió una iniciativa de reforma al Código de Procedimientos Federales en vigor desde 1897, para adecuarlo al nuevo texto constitucional.

El 3 de octubre del mismo año y por decreto presidencial se instituyó la Procuraduría General de la República. Su estructura original consideró la existencia de tres agentes

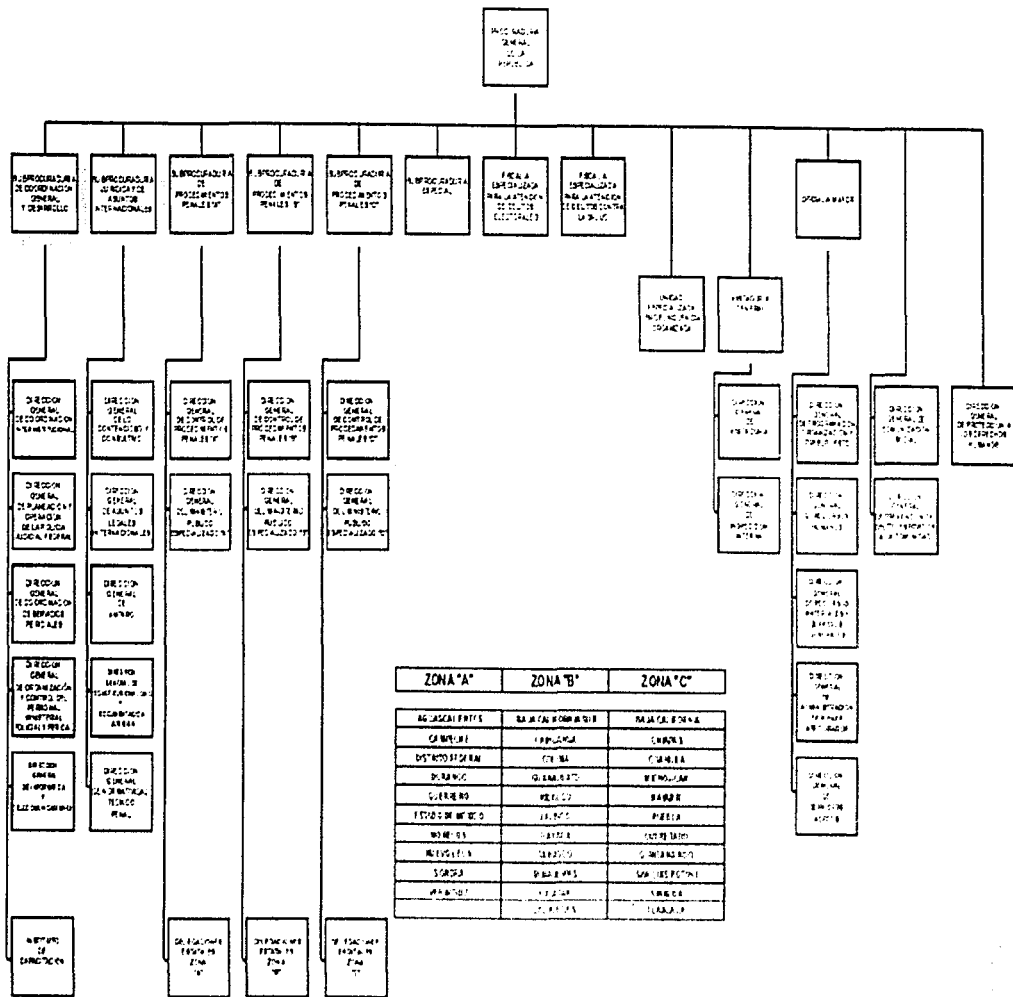
²¹ Datos señalados en el Manual de Organización, de la Dirección General de Control de Procedimientos Penales "El" Autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1999, pág 5

del Ministerio Público Federal, aparte de los adscritos a los juzgados del Distrito y Tribunales de Circuito.

Durante el período 1995-2000, la estructura de la PGR, creció considerablemente, teniendo sedes y subsedes en todos los estados de la República Mexicana (ver cuadro anexo) por otro lado, se crearon tres Subprocuradurías de Procedimientos Penales A, B y C, asimismo, sus atribuciones de acuerdo con la Ley Orgánica de la PGR son las siguientes:²²

- ◆ Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad
- ◆ Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia
- ◆ Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en los que la Federación sea parte.
- ◆ Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- ◆ Participar en Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- ◆ Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal.
- ◆ Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ◆ Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias de ámbito de su competencia.

²² Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República 1906, pág. 2



ZONA "A"	ZONA "B"	ZONA "C"
AGUASCALIENTES	BAJALAMAN	BAJACALIFORNIA
BAJALAMAN	BAJALAMAN	BAJALAMAN
BATAHUA	CHIHUAHUA	CHIHUAHUA
COAHUILA	COAHUILA	COAHUILA
DISTRITO FEDERAL	DISTRITO FEDERAL	DISTRITO FEDERAL
GUERRERO	GUERRERO	GUERRERO
JALISCO	JALISCO	JALISCO
MICHOACÁN	MICHOACÁN	MICHOACÁN
MORELOS	MORELOS	MORELOS
NAYARIT	NAYARIT	NAYARIT
QUERÉTARO	QUERÉTARO	QUERÉTARO
SAN LUIS POTOSÍ	SAN LUIS POTOSÍ	SAN LUIS POTOSÍ
TAMAULIPAS	TAMAULIPAS	TAMAULIPAS
VERACRUZ	VERACRUZ	VERACRUZ
YUCATÁN	YUCATÁN	YUCATÁN

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA PGR

Hasta aquí vemos a la PGR como una organización formal y legalmente predeterminada, tanto en su existencia como en sus objetivos y que adquiere su propia lógica y cultura, pero también se enfrenta a su propio contexto y complejidad, desarrollando sus propios esfuerzos para sobrevivir y es precisamente aquí, donde la Institución no ha sabido desarrollar una cultura organizacional (con las características mencionadas en la primera parte de este apartado) que la haga eficiente y eficaz, interna y externamente, capaz de competir en un ámbito de globalización internacional.

Contexto cultural

De acuerdo a la experiencia profesional que se obtuvo durante el período de nuestro estudio, y a pesar de los esfuerzos realizados para instrumentar el Programa de Modernización 1995-2000, el contexto cultural administrativo tan arraigado en la Institución no hizo posible alcanzar el objetivo. A continuación, se presentan los rasgos y características culturales más relevantes de la Institución, objeto de nuestro trabajo.

- **Falta de un programa formal de desarrollo adecuado a la institución.**

No existe un programa forma que se ajuste a las necesidades de la Procuraduría General de la República, se cae una simple búsqueda de la "eficiencia por la eficiencia", las acciones específicas no se orientan en función de las prioridades que deberían surgir de un plan de desarrollo.

- **Duplicidad de funciones.**

La multiplicidad y concurrencia de funciones que caracterizan la acción administrativa, propician que las estructuras relativamente más eficaces y con mayores recursos dentro de la institución, intenten colmar los vacíos que por falta de recursos dejan las menos eficaces aunque cuenten con las facultades formales para ello, incrementándose así las desigualdades que se tratan de corregir, esto distorsiona la filosofía misma del programa de reforma

- **Designación incorrecta de los funcionarios públicos en todos los niveles.**

Constante cambio de funcionarios de mandos medios y superiores que además no cuentan con el perfil adecuado para ocupar estos puestos, por ejemplo, en una coordinación administrativa donde correspondería un contador o un administrador, lo ocupa un médico o un ingeniero agrónomo, que su carrera no está orientada a la administración pública.

En este aspecto, por un lado, se pierde la continuidad de los trabajos emprendidos por los antecesores, impidiendo alcanzar los objetivos establecidos en tiempo y forma, y por otro, el desconocimiento del puesto implica en primer lugar, un retroceso para la Institución, seguido de un aumento en el gasto público y en el bajo rendimiento o resultados en la prestación de los servicios básicos, pero por otra parte, no se cuenta con los recursos humanos preparados y con experiencia capaces de apoyar en cualquier ámbito que se requiera.

- **Relación autoritaria de poder**

Dentro de la institución, encontramos frecuentemente un fuerte autoritarismo por parte de los jefes a los subordinados, negando la posibilidad al diálogo o la aceptación de nuevas ideas (aunque éstas sean buenas para el desarrollo del trabajo). Este tipo de relación se ha quedado como una costumbre tan arraigada, que en ocasiones ha dado lugar a enfrentamientos verbales de los subordinados que se revelan contra los jefes inmediatos, sobre todo con los funcionarios de más edad, que se quedaron acostumbrados a que la "palabra del jefe es ley"

Lo anterior, conlleva a la centralización de decisiones y de asuntos de rutina que impide dedicar el tiempo suficiente a la programación y evaluación de sus tareas y sobre todo a los programas de modernización administrativa

- **Falta de un liderazgo competitivo**

No hay que dejar de lado este punto que es sumamente importante, recordemos que no todos los jefes son líderes, pero un líder sí puede ser jefe. Existe una diferencia sustancial, el jefe ordena, dispone y en ocasiones dicta, o por el contrario, deja ser y hacer sin ningún tipo de responsabilidad en el puesto; el líder en cambio, cuando es jefe, es democrático y concertador en todos los niveles, fomenta y orienta el talento, la creatividad y la corresponsabilidad comprometida con el trabajo en equipo y con personas en búsqueda de mayor calidad de vida.

- **Falta de capacitación**

La Institución cuenta con una amplia variedad de cursos, que van desde informáticos hasta cursos de calidad y de ámbito administrativo, sin embargo, no existe una cultura de capacitación, el personal sustantivo excusa su desinterés en el exceso de trabajo y el personal de base adopta una posición de apatía y renuencia al hecho de actualizarse. Esto es grave, ya que retrasa el desarrollo de la Institución

- **Actitud del personal sustantivo y de estructura**

El personal sustantivo, lo conforman los agentes del ministerio público de la federación, los policías judiciales federales y los peritos; que tienen un nivel hasta 28 y del nivel 29 al 38 son el personal de estructura cuyo puesto es desde la jefatura de un departamento, hasta el Procurador General. En este caso, su actuar en el desempeño de sus funciones sigue siendo de prepotencia, intolerancia, falta de disciplina en su formación, lo que limita la calidad y eficiencia en la prestación del servicio.

Generalmente, en ellos no se delegan responsabilidades mayores, generando actitudes no participativas, de indiferencia hacia los esfuerzos de modernización, creando una reticencia para asumir responsabilidades.

Para justificar esta apatía, se crean rumores y desconfianzas tales como: " nunca se podrá acabar con el burocratismo", "siempre privará la improvisación", " es imposible acabar con la corrupción", etc.²³

A este sector, sigue afectando de manera sustancial la corrupción y la impunidad, se niegan a la capacitación y la negligencia pareciera que forma parte de su quehacer cotidiano. En el caso del personal sustantivo, no hay que perder de vista que los sueldos son bajos y los factores externos, como son el trato diario con delinquentes que los sobornan, juegan un papel preponderante en el desempeño de sus funciones

- **Valores**

Se trata de consideraciones en torno a propuestas de comportamiento ideal reconocido y sancionado por la comunidad (pueden ser estudiados desde cualquiera de las creencias del comportamiento: sociológica, psicológica, ética, jurídica, criminalística, etc.). Si bien los valores institucionales propios de la Procuraduría General de la República están asociados a la recuperación de la confianza ciudadana en la procuración de justicia, al apego a la legalidad por parte del Ministerio Público de la Federación o el respeto incondicional de los derechos humanos, no por el sólo hecho de decretarlos y difundirlos como valores institucionales se integran necesariamente a la cultura organizacional ya que los mecanismos para permear entre los individuos dichos valores carecen de una estrategia integral y plenamente comprometida con el cambio esperado al interior de la organización. De este modo,

²³ LEEMANS, A.F. Como reformar la Administración Pública. FCE, pág. 226

lo que se pretende como parte de la cultura, se convierte en realidad en propaganda o en fórmulas verbales que no responden a la realidad operativa de la organización. Si se recuerda el esquema mostrado al principio del presente apartado en el que se caracteriza la parte observable y visible de la cultura organizacional y la parte invisible o subyacente, encontraremos que la organización puede detentar en su parte visible, un ideal cultural basado en una serie de valores asociados, por ejemplo, al comportamiento ético de sus integrantes y, sin embargo, fincar su operación diaria en actitudes y conductas opuestas a los valores establecidos. Los testimonios de la prensa y de los medios de comunicación ponen en evidencia y de manera constante la discrecionalidad en la toma de decisiones y la ausencia de respeto a los derechos humanos como parte de la cultura subyacente de la organización objeto de este trabajo.

- **Exceso de tiempos libres**

Esta situación, desde mi perspectiva es uno de los más importantes, al que habría que poner especial atención.

El exceso de tiempos libres o muertos en el sector público es muy común, esto permite la creación de conflictos internos entre el personal a cualquier nivel, desarmoniza la convivencia laboral, disminuye la productividad, limitando así el desarrollo de la organización.

En apariencia esta situación no es muy perceptible, sin embargo, se ve reflejado en un clima laboral áspero, que generalmente es tenso y que provoca estrés entre los servidores públicos.

- **Trabajo repetitivo e individual**

En el caso de la Procuraduría General de la República, la productividad no se puede ver reflejada en el número de informes que se emitan por mes, semestre o año, sino en los resultados concretos que la sociedad perciba. Si bien es cierto, que es importante informar los avances que se tienen en un tiempo determinado, también es cierto que existía trabajo repetitivo que no tenía razón de ser. Por ejemplo, las delegaciones estatales tenían la obligación de informar a la Dirección General de Programación Organización y Presupuesto, acerca de los avances de su programa de trabajo, también debían de informar a la Dirección de Evaluación de la Contraloría Interna estos mismos datos, pero en diferentes formatos, asimismo, a la Visitaduría y obviamente a la Subprocuraduría a la que estaba adscrita. Por otra parte, el trabajo se realizaba de forma individual, es decir, que solo la persona que lo hacía, conocía los antecedentes, desarrollo y resultados, esto limita el conocimiento del área, si la persona responsable por cualquier situación no asistía a laborar, entonces nadie podía hacer el trabajo y éste se rezagaba, en ocasiones, gravemente.

Esta situación es clásica en el sector público, le resta tiempo al trabajo sustantivo, distrae la atención del servidor público, fragmenta el trabajo y por consecuencia lo retrasa.

Ahora bien, en este aspecto, la elaboración de tantos informes, tan repetitivos y fragmentados requieren de un tiempo considerable para su realización, por una cuestión; unas son las cifras reales y otras las que se dan a conocer

- **Falta de compromiso institucional de los mandos superiores**

Es aspecto lo vivimos cotidianamente en las instituciones públicas nos damos cuenta que el compromiso no es la calidad, en algunas ocasiones es la cantidad y otras es la apariencia, de quienes encabezan el proyecto de gobierno no están suficientemente comprometidos, para atender y enfrentar un reto de modernización que se vea reflejado en la satisfacción de las necesidades del usuario, con calidad, eficiencia y eficacia, sólo estén a la espera de mejores condiciones tanto individuales como de grupo.

- **Corrupción e Impunidad**

Sin duda, uno de los más graves problemas que enfrenta la PGR es la corrupción y la impunidad. A través del tiempo se ha deteriorado la figura del Ministerio Público, así como del Policía Judicial Federal, esto se debe a varios factores, entre los que resaltan la falta de identidad del funcionario con la organización y los bajos salarios, que ellos compensan con el cohecho y en muchas ocasiones con la complicidad de los funcionarios con los delincuentes que negocian la libertad, o se vuelven parte del delito.

El entorno social también es un factor que favorece la corrupción, ésta se da tanto dentro como fuera de la organización, se retroalimenta de la sociedad hacia la organización y viceversa.

- **Sindicalismo y burocracia**

Como ya vimos en el primer apartado, el sindicalismo y la burocracia (entendidas desde el punto de vista negativo que manejan los estudiosos del tema), juegan un papel determinante en la cultura organizacional de la Institución, el personal de base, son los más arraigados a una cultura de ineficiencia e ineficacia, auspiciada por los representantes del sindicato, que lejos de defender los derechos de los trabajadores, sólo están a la expectativa sus intereses, tanto individuales como de grupo. No propician la identidad, ni la lealtad institucional como valores fundamentales de una organización.

Resistencia al cambio

Cuando se habla, que en una institución, o en una área específica de ésta, se promoverán cambios importantes, ya sea en su estructura u organización, inmediatamente, nos negamos a aceptar el cambio como una situación positiva para el desarrollo y alcance en los objetivos.

Un proceso de cambio cultural es bastante complejo porque comprende una transformación de la visión del mundo de grupo. Es una nueva manera de hacer las cosas, fundamentada en nuevos valores.

En el caso de la Procuraduría General de la República, cuando inició el proceso de modernización administrativa 1995-2000, las personas no se comprometieron con el cambio, esto se debió, a que todo cambio, causa incertidumbre del futuro. Como lo nuevo no es algo definido, una forma de defenderse de lo desconocido, es agarrándose a lo conocido y, consecuentemente negando lo nuevo.

“El cambio planeado, es definido como un proyecto implementado de forma deliberada, visualizando una innovación estructural, una nueva política, un nuevo objetivo, una nueva filosofía, un nuevo clima y un nuevo estilo de operar.”²⁴

Un cambio tiene mayor probabilidad de suceso cuando consigue identificarse, las fuerzas de resistencia, enfrentando y discutiendo las preocupaciones subyacentes. Se agrupa en tres clases: Cultura Organizacional, Intereses Personales y Percepciones Individuales acerca de los objetivos de la institución.

La Cultura Organizacional, es la más poderosa de las fuerzas de resistencia al cambio, por ser la principal mantenedora de la identidad de una organización.

Existen varios componentes de resistencia al cambio:

1. Los varios mecanismos que proporcionan estabilidad dentro de la organización; selección, entrenamiento, sistema de recompensas, etc.
2. Determinismo local, es decir, los directivos de una institución, tienden al error de pensar que el cambio en una parte de la organización, no causará efectos en todo el sistema.

²⁴ DE SOUZA, Adriana. P A & Partners. 1998

3. Inercia grupal e individual, siendo muy difícil superar o cambiar hábitos arraigados
4. Algunos grupos o personas, pueden sentirse amenazados con el cambio, temiendo que pueden dejar de ser necesarios
5. El sistema de poder establecido se desequilibra, provocando resistencia, pues tendrán que abdicar en favor de los nuevos detentoras del poder.²⁵

El cambio puede ocurrir, pero es un proceso lento y necesario para la mejora y la sobrevivencia de la institución. Es fácil proponer cambios, esto requiere de un esfuerzo adicional, es decir, un valor agregado al trabajo, que no todos quisieron asumir con el PROMAP.

Esta fue la cultura organizacional a la que se enfrentó el Programa de Modernización 1995-2000, sin duda alguna fue un reto en el que los objetivos no se alcanzaron porque para que este cambio hubiera permeado, hubiera sido necesario reinventar a la institución y cambiar la mentalidad de cada miembro que la conforma, pero esto no es fácil, no es un trabajo circunstancial de un sexenio, es una cuestión que va desde la formación de cada individuo, las aspiraciones y metas que encabeza el líder del proyecto se lleven por los conductos adecuados, pero sobre todo que la institución cuente con una definición clara de la misión, visión y objetivos para lo cual fue creada.²⁶

²⁵ IDEM

²⁶ La misión significa una acción, una tarea, una vocación. Proviene del verbo "mirarse", que significa "enfocado".

La visión, es un cuadro de estado futuro para la organización, una descripción de lo que podría ser dentro de algunos años, si se ejecuta de manera apropiada, a los demás sirve para estimular su compromiso y entusiasmo. NEWSTROM, Davis. Comportamiento humano en el trabajo. McGraw Hill México, 1982

III.- PROGRAMA DE
MODERNIZACION DE LA
ADMINISTRACION
PUBLICA 1995-2000 EN LA
PROCURADURIA
GENERAL DE LA
REPUBLICA

III.- Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP)

3.1.- Modernización Administrativa: problemática y perspectivas

Abordar un tema de estudio como el de modernización administrativa no es sencillo, sobre todo si se refiere al ámbito gubernamental, que a diferencia de las empresas privadas o las organizaciones de tipo comunitario o cooperativas, en donde las primeras postulan responder a la racionalidad del mercado y optimizan su acción al aportar el más alto beneficio monetario lo más rápidamente posible a los propietarios del capital y las segundas buscan la satisfacción de determinadas necesidades del grupo respectivo, no así las instituciones públicas que están obligadas a propiciar la igualdad y la generalidad, al proporcionar sus beneficios a todos los que están en las mismas condiciones.

Concepto: La modernización administrativa de acuerdo con el enfoque de nuestro estudio, se refiere al proceso de cambio a través del cual las dependencias y entidades del sector público actualizan e incorporan nuevas formas de organización, tecnologías y comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de manera más eficaz y eficiente.

En México durante los últimos tres sexenios, se ha intentado buscar nuevas formas de organización gubernamental, que le den fuerza al concepto de modernización arriba descrito, no es fácil instrumentar acciones que pretendan brindar un mejor servicio, con calidad y eficiencia que cubran las necesidades y den satisfacción al usuario, si

consideramos que en la administración pública hay vicios, intereses personales y de grupo, corrupción, etc., ligadas a las decisiones que le dan vida a las instituciones.

Enfoques de modernización

A partir de esta idea, la modernización adquiere varios enfoques, que van desde 1) Hacer una administración pública más eficiente y eficaz. 2) Recuperar la confianza y credibilidad del ciudadano ante las instituciones gubernamentales 3) Superar las controversias y ambigüedades a las que se enfrentan para lograr la instrumentación de programas de modernización administrativa.¹

Enfoque 1).- Hacer una Administración más eficiente y eficaz

Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, dio como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente.

Desde esta perspectiva la modernización es un proceso que surge de la necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, más por problemas de crisis fiscal que por considerarla una solución a largo plazo. La modernización aparece como un proceso transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas.

¹ HEBERT, Simon. El Comportamiento Administrativo (c. 1947) ed. Aguilar, 1972, España

En este sentido, se plantea la indispensable racionalización de los recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas.

Las soluciones más comúnmente planteadas para eficientar el aparato gubernamental son: la racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros y nuevas estructuras administrativas, es decir, ajustes en las plantillas de personal, supresión de oficinas y dependencias, políticas de austeridad, evitar iniciativas y proyectos que pudieran sobrecargar la cuenta de gastos. Además la incorporación de técnicas, procedimientos administrativos y diseños organizacionales modernos, se considera el complemento ideal de soluciones a este nivel.²

En el aspecto de la eficacia, el Estado se ha convertido en un aparato ineficaz e incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales.

Las vías de ajuste decisional hacia los fines originales son diversas, la identificación de los individuos y grupos con los objetivos organizacionales, aun por encima de los particulares, sería resultado de un intenso proceso de influencia, hasta garantizar la plena identificación del individuo con el sentido de la acción organizacional y sus fines³.

² CABRERO, Mendoza Enrique. Del Administrador al Gerente Público. INAP, México 1967., pág. 31

³ Ibid., pág. 33

Lograr el involucramiento afectivo de los individuos hacia la imagen organizacional, de tal suerte que las decisiones tenderían a una desviación mínima de los fines organizacionales.

En este aspecto, debemos hacer un paréntesis y señalar que el régimen político no ha cambiado tanto, todavía prevalecen estructuras de autoridad y relaciones políticas que siguen respondiendo a una lógica más corporativa que profesional.

La lealtad y la disciplina ocuparon y aún siguen ocupando el lugar principal de los valores deseados en un profesional de la administración pública, mucho más que las aptitudes o de las habilidades propias del especialista. Y de ahí que la política aparezca invariablemente mezclada con la administración pública hasta el punto de fundirse en una sola trama profesional. Ser administrador público era (y todavía sigue siendo) pertenecer al mundo político y aspirar de ese modo al ascenso en la escala administrativa.

"Los equipos administrativos de cada dependencia no compiten tanto por cumplir profesionalmente con sus funciones formalmente asignadas, cuanto por convertirlas en un instrumento para ganar nuevas lealtades a través de un intercambio abierto entre favores públicos y políticos"⁴.

⁴ MERINO, Mauricio - De la lealtad individual a la Responsabilidad Pública. Revista de Administración Pública. Ensayos sobre la nueva Administración Pública núm. 91 INAP 1996, pág. 9.

Mientras más grande es la dependencia administrativa, más grandes también los equipos y mayores las posibilidades de utilizar el empleo público para obtener el poder político.

El límite principal de esas prácticas ha sido la economía del país. Es un hecho cada vez más evidente que el gobierno está obligado a definir de manera cada vez más pública y transparente el uso que le da a los dineros públicos y que éstos deben ser por medio de procedimientos claramente justificados por su utilidad social.

Se han tenido que abandonar gradualmente las viejas prácticas clientelares que le dieron fuerza política en otros días. Excepto en el punto todavía nodal del reclutamiento y el ascenso en la vida política, a través de la carrera administrativa

En este sentido, la orientación del desempeño no depende de la evaluación social que podría formularse sobre la base de los resultados profesionales derivados de las metas propuestas, sino en el de su relación personal con el jefe de equipo administrativo al que pertenece.

Estas actitudes del quehacer administrativo gubernamental han llegado a tales extremos, que un exceso de celo en el cumplimiento de las tareas propias pueden ser fácilmente interpretadas como una deslealtad al equipo o incluso como una competencia inaceptable para el líder del grupo, en este sentido, lo fundamental no

está en la capacidad de respuesta social, sino en los mecanismos de lealtad hacia sus superiores.⁵

Lo cierto, es que produce múltiples disfunciones en la actividad cotidiana de la administración pública del país. Las más conocidas están asociadas a la improvisación con la que se desempeñan las actividades, la inseguridad y la falta de respeto al talento individual. Los funcionarios suelen beneficiarse de sus relaciones políticas, pero también hay que considerar que esos cargos penden de un hilo, es decir, de la cordial amistad que se tengan con los más poderosos y que con frecuencia están obligados a realizar actividades completamente distintas de las que les exige formalmente su cargo.

Esta situación parece que está cambiando de acuerdo a las exigencias sociales que prevalecen en el país, pero también dependen de la orientación hacia la responsabilidad y esta tiene como condición primordial, el principio de profesionalización del servicio público que debe llevar hacia una nueva concepción de la responsabilidad pública.

En esta concepción, el recurso que hará la diferencia de lo que ya hemos planteado, será la calidad, adaptabilidad y capacidad de desarrollo del recurso humano, este tendrá que ser el eje articulador de la modernización.

⁵ Idem., pág 15

Como ya lo vimos, las estructuras organizacionales y decisorias, se han rigidizado al punto de la ineficacia, han inducido a un retraso intelectual en los agentes del aparato; hay capacidades para ajustes empíricos en los sistemas, pero se ha perdido la capacidad de creatividad e inventiva ante nuevos problemas y nuevos sistemas administrativos.

En la modernización de la administración pública se debe inducir vía el recurso humano, el cambio necesario no sólo en estructuras o responsabilidades del funcionario, sino de actitudes y procesos de identificación. Dicho cambio debe ser inducido en una primera fase por la parte superior de la pirámide gubernamental, es decir, secretarios, directores, jefes de dependencias, responsables de programas, etc., ya que en México las condiciones no están dadas para que el cambio organizacional sea inducido por la base de la estructura; por el contrario, la rigidez de los niveles operativos y la inercia de tradiciones, ritos y vicios de comportamiento, son unos de los principales obstáculos a vencer^{6*}

Enfoque 2).- Recuperar la credibilidad del ciudadano ante las instituciones públicas

La crisis de credibilidad por la que atraviesan las instituciones públicas del país, la influencia y las exigencias internacionales han obligado a la administración pública a entrar en una competencia de calidad, que inicia durante la década de los ochenta con

* Menno, Mauricio. Ensayos sobre la Nueva Administración Pública. INAP No. 01, pág. 5

la crisis del Estado benefactor y que ha buscado nuevas formas de organizar el quehacer del Estado, lo que ha permitido una readecuación de las funciones, objetivos y formas de operar de la administración pública.

Debido a esta crisis, la actuación del Estado es fuertemente cuestionada por amplios grupos sociales. Los empresarios y grupos conservadores, solicitan un inmediato repliegue estatal, invocando las corrientes económicas neoliberales donde el Estado debería concretarse a su función de gendarme y la libre empresa impulsar el crecimiento económico en mercados competitivos.

Por otra parte, los obreros, campesinos y grupos marginados, pugnan por un cambio en las condiciones sociales, cuestionan la actuación del gobierno que no ha sido capaz de dar respuesta a sus demandas, ni de actuar con agilidad y eficacia en la resolución de sus problemas; de igual forma, la clase media ha perdido la capacidad de creer en la idea de un Estado protector y benefactor, por lo que surgen organizaciones profesionales, urbanas, etc., que buscan la autogestión de los problemas colectivos tratando de evitar la participación estatal la cual, desde la percepción de estos grupos, contamina políticamente el sentido de las acciones, entorpece administrativamente su eficacia y desvirtúa su contenido.⁷

⁷WOLFE, A., Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo. Ed. Siglo XXI, 1980, México.

Un aparato organizacional que se reproduce así mismo con su lógica interna e intereses propios y que se desvinculó de la sociedad, sometió al gobierno en una crisis de credibilidad.

“La empresa pública entró en un proceso de cuestionamiento prácticamente devastador, dado que el sustento legitimador de su existencia es la capacidad del Estado para buscar fines lícitos para el interés público y justo esta imagen simbólica es la que se derrumba ante una realidad de omnipresencia en casos no justificada”⁸

En este nivel, se percibe a la modernización como un proceso necesario que restablezca el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de credibilidad del aparato gubernamental.

El agotamiento de la credibilidad ciudadana es una de las dificultades a vencer en esta perspectiva de modernización.

El diseño de estructuras flexibles y ágiles de comunicación y un permanente esfuerzo de autocrítica pueden ser los motores de una reconceptualización de las organizaciones públicas, sin embargo, los riesgos de una acción modernizadora solamente orientada a recobrar la credibilidad, pueden caer en acciones populistas y demagógicas. Recuperar la confianza, se lograría en una lógica de comportamiento permanente y sostenido frente a la sociedad, de tal forma, que puedan generarse

⁸ Cabrero, E. Del Administrador al Gerente Público INAP 1997, pág. 29

valores políticos y morales que sean reconocidos e identificados por el conjunto social y por lo tanto, aceptados como formas auténticas de conducción estatal.

Enfoque 3).- Superar las controversias y ambigüedades para lograr la instrumentación de programas de modernización administrativa

Actualmente son comunes los procesos de reforma organizativa, que se han instrumentado a través de proyectos de reestructuración que han tenido diferentes tipos de resultados. "El éxito o fracaso de un proceso de reforma, está en función de lo que se quiere modificar, de cómo se quiere llevar a cabo, pero sobre todo, de la percepción que se tenga de la organización y del propio proceso de reforma"⁹.

El discurso de la modernización administrativa ha fomentado las falsas expectativas que se tienen del proceso de reforma organizativa al concebirlo como un proceso racional, lineal y secuencial; susceptible de ser planeado y controlado en su totalidad, se piensa que la organización es el resultado de acciones conscientes o de la intencionalidad de algunas personas o líderes.

Se reconoce que las instituciones son un espacio social con historia, con un conjunto de complejas actividades, relaciones y símbolos y a pesar de ello, se actúa y se

⁹Del Castillo. El cambio en organizaciones gubernamentales, entre la planeación y la ambigüedad. Colección CIDE, DTAP 47, pág. 2

decide sobre ellas, como si fueran solo instrumentos sociales diseñados para conseguir ciertos fines de interés colectivo.

Desde esta perspectiva, se asume que el control no sólo puede ser ejercido por otras organizaciones sino incluso por ciertos individuos: ya sea por los directores, líderes o políticos encomendados en los puestos más altos de la estructura jerárquica que puedan manipular y controlar los procesos de reforma administrativa

En este sentido, el proceso de reforma se transmuta a solo a un instrumento de cambio organizacional que es inducido en la estructura, los procedimientos y que se justifica a partir del discurso de "mejor funcionalidad, eficiencia y eficacia" ¹⁰

Desde este punto de vista se puede considerar a la modernización administrativa como un proceso secuencial en el que:

- a) Se identifica un problema o conjunto de actividades disfuncionales
- b) Se realiza un diagnóstico que permita identificar cuales son y que propicia esas disfuncionalidades.
- c) Se adoptan medidas correctivas.
- d) El problema se resuelve.

¹⁰ DEL CASTILLO, Arturo Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental. "Cambios y procesos decisivos: planeación y ambigüedad". CIDE, pag. 224 México 2000

Este tipo de procesos es al que estamos acostumbrados en el ámbito gubernamental, sin considerar que hay un conjunto de acciones y relaciones internas y externas poco claras y más bien ambiguas lo que hace difícil establecer las relaciones que guardan entre sí los problemas, las soluciones y los participantes de la organización: en donde los reformadores tienen un control limitado sobre las consecuencias de sus decisiones.

El proceso de reforma es un conjunto de decisiones en el que se discuten diversas situaciones, presentes o no, en la organización: en donde la dinámica que describen estos procesos es discontinua, errática y ambigua.

En un proceso de modernización administrativa muchos cambios que se experimentan no son el resultado de sus intenciones y muchas de sus decisiones nunca se llegan a concretar esto sucede generalmente porque los procesos se dan en forma desordenada¹¹.

En un proceso de carácter estratégico se mezclan una gran variedad de factores, los individuos pierden su dimensión de autonomía o de libertad cuando se encuentran en un espacio organizativo, pues sus acciones solo se pueden entender en el marco de las interacciones con otros individuos que complementan o revisten sus tareas, esto hace que las relaciones entre los individuos sean en extremo complejas, pues cada miembro de la organización quiere imprimir o imponer a los procesos su propia lógica,

¹¹ Ibid pag 257

sus impresiones culturales y valorativas subjetivas, por lo que hace cuestionable que la toma de decisiones acerca de la reforma se reduzca a la elaboración de posibles alternativas de acción y a la selección de una de ellas.

Generalmente los participantes de una reforma administrativa, están poco o nada relacionados con la problemática, sus acciones y decisiones están enfocadas más a una competencia de intereses de orden individual o político en el que los miembros de la organización utilizan el poder del que disponen para imponer sus decisiones

Las instituciones son espacios de actividad política, cuando se inicia un proceso de reforma administrativa se trastocan ciertos intereses que necesariamente generan resistencias, negociaciones y conflictos durante el proceso de cambio.

Con esto podemos decir, que el cambio organizativo no es un proceso secuencial, va más allá de simples aspectos de motivación, liderazgo, mejora continua y relaciones interpersonales.

Se piensa que la reforma organizativa se puede instrumentar automáticamente en toda la organización a partir de un discurso, un decreto o de la reelaboración de manuales de procedimientos.

Los procesos de trabajo redefinidos o rediseñados son producto de avances y retrocesos que se tienen en los procesos de negociación y de la interacción cotidiana

de los individuos, es precisamente esta interacción lo que hace que los manuales de organización y procedimientos en la práctica no sean observados

Sin embargo el cambio es más un proceso de ensayo y error, la transformación se desarrolla en la lógica de las rivalidades entre los grupos de trabajo, de la competencia y de la lucha por el poder. Esto hace que el proceso de cambio esté débilmente acoplado entre las distintas partes de la organización y sus miembros

Por lo anterior, en un proceso de reforma en el ámbito de la administración pública, es difícil precisar cuándo inició, en que momento se encuentra, cuándo va a concluir, la transformación de una organización se describe como un proceso continuo porque los sucesos se siguen de forma indeterminada a lo largo del tiempo, cada modificación es generadora de nuevas realidades, que a su vez propician nuevas adecuaciones

Como ya se mencionó en un proceso de cambio, que por definición implica el trastrocamiento del orden establecido o instituido una organización puede verse como una anarquía organizada, esto sucede cuando:

- a) Los objetivos que persigue son indeterminados, carecen del consenso de los miembros de la organización y son tan generales que no pueden ser medibles.

- b) La tecnología empleada es poco definida, lo que origina que las acciones emprendidas respondan más a los criterios de ensayo y error que a procesos claramente definidos.

- c) Constante flujo de participantes en el proceso de decisión, lo que hace difícil precisar quien o quienes son los responsables de tomar dichas decisiones esto conlleva a un ambiente de incertidumbre e indeterminaciones.

La mayoría de los procesos de reforma administrativa implican decisiones por coyuntura, el cambio transita en un mar de equívocos, complicaciones en la comunicación y en los procesos, por lo que los agentes de cambio dedican poco tiempo al análisis de la información y diseño de alternativas de acción

Los asuntos tienen poca importancia para la gran parte de los participantes de la organización, esto permite entender cómo es que los procesos de reforma organizativa siguen un sistema de trayectorias o rutas de acción mucho más complejas en donde generalmente el resultado final del proceso de cambio suele ser distinto a las intenciones originales que lo propiciaron.

Para el proceso de modernización de la administración pública, se piensa en que la acción responda a ciertos propósitos y que éstos estén definidos en términos de un conjunto de objetivos consistentes y preestablecidos.

Tal percepción ha contribuido a la subestimación de la complejidad que encierra el proceso de reforma organizativa, el cambio planeado no se desarrolla como lineal y secuencial, susceptible de ser medido y evaluado, sino que se desarrolla como un proceso complejo y poco acoplado entre los participantes, problemas, soluciones y oportunidades de decisión; donde los agentes del cambio tienen solo un control parcial y limitado sobre los cursos de acción que se siguen de sus decisiones

"Si no consideramos que en los procesos de cambio no existe una cronología perfecta, que las fases se entremezclan, que existen eventualidades, repeticiones, retornos a fases precedentes, o contratiempos inesperados, no podremos avanzar, ni instrumentar coherentemente un programa de modernización administrativa gubernamental" (Del Castillo pág. 26).

3.2.- EL PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA 1995-2000 (PROMAP) Y SUS PROPUESTAS¹²

Marco de Aplicación

Uno de los esfuerzos más reconocido en nuestro país en las últimas tres décadas es El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), fue un programa sectorial que puede verse como la continuación natural de una larga historia de procesos de modernización administrativa, que se remontan a los años

¹² Metodología del Programa de Modernización de la Administración Pública SECODAM 1996

cincuenta, pero que han tenido un mayor énfasis a partir de 1982 con la incorporación de la idea del Estado modesto.

Este programa hace un diagnóstico general sobre los aspectos disfuncionales que aquejan a la administración pública y establece algunas líneas estratégicas para inducir el cambio organizacional; pretende que el cambio se concrete a partir de la incorporación de algunos elementos de la gestión de calidad y reingeniería de procesos, así como de la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicaciones, de criterios sobre desconcentración y descentralización y del establecimiento de nuevos sistemas de control

En el contexto nacional, en donde la sociedad está más informada, es más participativa y crítica, reclama la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos y un proceso de rendición de cuentas más completo, desagregado y con amplia difusión.

Para cumplir con esta demanda, se requiere de un cambio radical en la manera misma de administrar y prestar los servicios públicos. Replantear cómo mejorar la cobertura, calidad y efectividad específicamente en términos del costo social que supone la deficiencia en su funcionamiento, así como definir los cambios 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

circunstancias cambiantes. Con ello se fortalecerá la capacidad de adaptación a las necesidades que se plantean en el entorno nacional y a las transformaciones que se gestan en el ámbito internacional.

El Programa de Modernización de la Administración Pública, 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 SECODAM en coordinación con las dependencias y entidades, sobre la situación actual de la Administración Pública Federal 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.

A fin de avanzar en la modernización de la Administración Pública, el 28 de diciembre de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el que se establece que la organización y coordinación del desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con la intención de optimizar y aplicar sus recursos con criterios de eficiencia, es competencia de la Secretaría de Desarrollo Administrativo (SECODAM)

El 12 de abril de 1995, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interno de la SECODAM, en el que se crea la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) que será la responsable del diseño del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública en el que se establecieron compromisos y objetivos específicos por parte de las dependencias y entidades para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad.

Como ya se mencionó, se llevaron a cabo foros de consulta popular con cinco temas básicos: mejoramiento de la organización de la Administración Pública Federal y descentralización administrativa; medición y evaluación de la gestión pública y mejoramiento de métodos y procesos; dignificación y desarrollo del servidor público; mejoramiento de la atención al público y fortalecimiento de la participación ciudadana y adecuación del marco normativo.

Diagnóstico de la Administración Pública Federal

Derivado de lo anterior, se detectaron cuatro problemas fundamentales:

1. Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental:
 - ◆ Ausencia de mecanismos que propicien respuestas inmediatas a demandas o quejas de ciudadanos.

- ◆ Escasez de programas que cuenten con estrategias dirigidas a la atención de las demandas y quejas de la población.
- ◆ Inexistencia de una política generalizada y obligatoria de desregulación y simplificación administrativa para las dependencias y entidades
- ◆ Carencia de canales adecuados para que la sociedad exprese su opinión sobre los servicios que recibe de las instituciones oficiales

2. Centralismo

- ◆ De la Federación respecto a los gobiernos locales: concentración de decisiones operativas y limitada coordinación para la instrumentación de los programas.
- ◆ De las dependencias globalizadoras con las dependencias coordinadoras del sector: normatividad administrativa que obstaculiza la atención efectiva de los objetivos.
- ◆ De las dependencias coordinadoras del sector hacia órganos desconcentrados y sus entidades coordinadas: duplicidad o espacios vacíos y limitada autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa.

3. Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño gubernamental:

- ◆ Ausencia de una medición de la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que se destina.
- ◆ Es sistema de vigilancia y control se orienta a verificar el cumplimiento del marco jurídico administrativo.
- ◆ Carencia de una definición y difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios públicos.

- ◆ El proceso de rendición de cuentas no satisface las expectativas de información que necesita la opinión pública para formular juicios objetivos.
4. Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos:
- ◆ Falta de mecanismos efectivos de reconocimiento e incentivos
 - ◆ Ambientes laborales poco estimulantes
 - ◆ Ausencia de acciones sistemáticas e integrales de capacitación
 - ◆ Ampliación y reducción de puestos, según necesidades de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias.
 - ◆ Discontinuidad de una memoria institucional.
 - ◆ Ausencia de estudios sobre declaraciones patrimoniales de los servidores públicos.

En este sentido, podemos decir que el PROMAP se fundamenta en una concepción de servicio a la comunidad con el consecuente compromiso de las Instituciones y los servidores públicos, establece los criterios para cumplir con los principios normativos ya señalados y lograr una mejor comunicación entre la administración pública y la población. Intensifica y estructura la participación de la sociedad en la definición, desarrollo y evaluación de la gestión pública y en la medición sistemática y directa de los servicios.

La estrategia económica para este período, plantea un crecimiento con base en un programa de gasto adecuado a las perspectivas del país, para fomentar el ahorro

interno y alcanzar mayor productividad y beneficios sociales, es decir, se racionalizar el gasto, y privilegiando la inversión en infraestructura física, mejoramiento de los servicios públicos, la dotación eficiente y oportuna de los insumos de uso generalizado que provee el sector público y en especial la capacitación y la preparación de los recursos humanos que demanda la modernización del país.

Objetivos del PROMAP

Los objetivos fundamentales del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) son:

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

Subprogramas del PROMAP

Para cumplir con estos objetivos se definen cuatro subprogramas que serán el medio para llevar a cabo este programa:

Participación y Atención Ciudadana

De acuerdo a este subprograma la población deberá medir la calidad de los servicios que recibe en función de la satisfacción que genere, en vez de la percepción que de ellos tenga la propia Institución.

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.

Lineas de Acción:

1. Establecer consultas 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:
 - El desarrollo de la contraloría social que se encargará de crear mecanismos transparentes de participación social.
 - Extensión de los sistemas de atención directa a la población, dando seguimiento a las quejas y denuncias, mediante mecanismos electrónicos y promoviendo la captación de opiniones, comentarios y propuestas a través de encuestas a fin de mejorar la calidad de los servicios públicos y conocer con mayor precisión los problemas que enfrenta la población en su relación con el gobierno.

2. Otros mecanismos para mejorar la atención al público. se refiere a la revisión de los procesos de toma de decisiones, con el fin de suprimir gastos en cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas específicas de la población.
3. Transparencia: adoptar medidas específicas para informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestan, la forma en que éstos pueden ser tramitados, los requisitos que es necesario cumplir y los conductos a lo que deben dirigirse.
4. Revisión y simplificación de marco normativo: analizar las normas que regulen sus funciones e identificar aquéllas que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse y promover los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable, con objeto de eficientar la actuación del servidor público, sin que ello implique discrecionalidad o ineficiencia en el cumplimiento de sus responsabilidades.
5. Estándares de calidad: definir estándares realistas y transparentes de calidad que permitan a la población formarse expectativas claras sobre la atención que tienen derecho a exigir. Dichos estándares deberán ser revisados de manera periódica, con la finalidad de detectar puntos deficientes y oportunidades de mejora.

6. Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo. Identificar los servicios y productos básicos, detectando aquéllos que resulten prescindibles o susceptibles de simplificarse.

7. Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos: dar a la tecnología de la información un papel central para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios públicos, así como hacer más eficientes los procesos de toma de decisiones.

Para la atención de este subprograma, en la Procuraduría General de la República, se realizaron escasos esfuerzos por proporcionar a la ciudadanía los mecanismos que dieran conocer los servicios, así como tampoco se dio importancia a las quejas, denuncias y/o propuestas que se recibían de forma externa para mejorar el servicio (anexo 1).

Descentralización y/o Desconcentración Administrativa

Este subprograma se encarga de dar un mayor impulso a la descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia los gobiernos estatales y municipales, profundiza en la desconcentración de funciones en órganos administrativos con facultades de decisión en materias y ámbitos territoriales específicos.

Objetivos: Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la

descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población.

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

Líneas de acción:

1. Fortalecimiento del Federalismo: efectuar un cambio administrativo frente a los gobiernos estatales, a fin de evitar duplicación en estructuras y funciones, y de impulsar la coordinación de acciones con los estados y los municipios para promover el desarrollo administrativo integral.

En el proceso de descentralización será necesario tomar en cuenta las diferencias existentes en los niveles de desarrollo administrativo de las entidades federativas, así como las situaciones y problemas específicos que presentan las distintas actividades a desconcentrar o descentralizar para evitar la desarticulación de los servicios.

Es indispensable que las dependencias y entidades involucradas en los procesos de desconcentración o descentralización, propongan ante las instancias correspondientes, las adecuaciones normativas que en cada caso se justifiquen

Por su parte, las dependencias federales asumirán un papel normativo para lo cual, tendrán que determinar los elementos que les permitan evaluar los resultados y el desempeño de la gestión de las unidades operativas.

2. Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará un estudio y revisión del sistema presupuestario, con el fin de proponer prácticas presupuestarias que alienten la efectividad, eficiencia y economía en la prestación de los servicios y programas públicos, 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 objetivos institucionales que tienen asignados.

La SECODAM Y LA SHCP deberán revisar la utilidad y las posibles duplicaciones de informes periódicos que solicitan a las dependencias, con objeto de eliminar, simplificar y coordinar sus necesidades de información, a fin de reducir costos y cargas de trabajo.

3. Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades: En congruencia con este proceso, 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 mejorar la calidad de los servicios. Esta delegación de responsabilidades deberá acompañarse necesariamente de esquemas específicos de estímulos basados en la evaluación del desempeño.

De acuerdo con la metodología, este rubro no aplica a la Procuraduría General de la República, sin embargo, uno de los problemas del PROMAP, fue el no particularizar en cada una de las instituciones su problemática, porque si bien es cierto que la Procuraduría General de la República no tiene ingerencia con la administración de recursos con los estados o municipios, pero sí sostiene una relación de trabajo operativo en el rubro de seguridad, procuración de justicia y combate al delito en el fuero federal, en este aspecto, este subprograma no se adaptó para solucionar problemas y evitar la duplicidad de acciones, que en la mayoría de los casos retrasa el proceso penal.

Medición y Evaluación de la Gestión Pública

Se refiere al complemento que debe tener el control presupuestario a través de una evaluación integral que mida 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:

Objetivos:

Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de los esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, (como las encuestas, los buzones de quejas y sugerencias, las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, la comparecencia del Procurador ante la Cámara de Diputados rindiendo cuentas del gasto institucional, etc.) que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente.

Lineas de acción:

1. Creación de Indicadores de desempeño: las dependencias y entidades, deberán acordar con la SECODAM y la SHCP un conjunto de indicadores de desempeño, a corto, mediano y largo plazo que permitan evaluar los resultados de la gestión en términos de la calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios.
2. Sistema Integral de Información: se profundizará en su revisión y adaptación para incrementar su utilidad y aplicación en el ámbito federal, la SHCP contribuirá con las previsiones presupuestarias necesarias que permitan la interconexión

informática de todas las dependencias en congruencia con el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.

3. Fortalecimiento de los Organos Internos de Control: estos se fortalecerán para que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la autonomía e imparcialidad que su función requiere, esto coadyuvará al logro de una administración honesta y eficiente de los recursos públicos

En este aspecto, el sistema de medición y evaluación del uso de los recursos en la Procuraduría General de la República fue uno de los pocos logros alcanzados con este programa, se implementaron mecanismos de control en donde cada una de las áreas que conforman la institución estuvieron obligadas a comprobar documentalmente cada gasto realizado, en este aspecto se logró mayor transparencia en el ejercicio del presupuesto.

Dignificación, Profesionalización y Etica del Servidor Público

En consideración a la importancia del recurso humano dentro del proceso de mejoramiento administrativo y la lucha anticorrupción, es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, esto requerirá cumplir con un conjunto de condiciones: una rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes,

habilidades y actitudes de todos los servidores públicos; el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servicio público; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno¹³

Objetivos:

Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.

Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y responsabilidad.

Líneas de acción:

1. Sistema de selección: quienes presten sus servicios en la administración pública federal cuenten con un mínimo de conocimientos para el buen desarrollo de sus responsabilidades, preponderando la impartición de cursos y/o la aplicación de exámenes.

¹³ En este aspecto, el proceso humano juega un papel preponderante. Son las distintas formas de una sana relación y la energía del hombre y su relación con otros, orientada a un proceso de mejora continua. La comunicación e información, la integración y el trabajo en equipo, la delegación y el empowernment, la motivación y el reconocimiento, la creatividad y la innovación, la capacitación y el desarrollo humano, la toma de decisiones, el liderazgo. La cultura se genera y tramita a través de estos procesos.

2. **Actualización de conocimientos y habilidades:** emprender acciones de capacitación de acuerdo a las necesidades del puesto y promover la utilización de nuevas tecnologías.
3. **Sistema integral de Desarrollo de 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 modificado y adicionado con el objeto de ajustarlo a las necesidades de la Administración Pública.
4. **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, emitiran disposiciones administrativas para que los servidores públicos o particulares puedan participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil

Para la ejecución de este subprograma, se instrumentaron cursos de capacitación al personal, se reforzó la participación del Centro de Control de Confianza, obligando a todos los servidores públicos de mando, así como al personal operativo a practicarse los exámenes del polígrafo, medico, psicológico y de entorno y situación patrimonial que aplica este Centro, este subprograma nos dice algo de retiro digno, de ambientes de trabajo armónicos, de estímulos para el mejor desarrollo del trabajo, pero en ningún momento establece en sus líneas de acción la contraparte, es decir, cuándo el servidor público se va a comprometer para dignificar a la institución, para recuperar la credibilidad del ciudadano, el Servicio Civil de Carrera sigue funcionando como

siempre, es decir, no funciona, los nombramientos se siguen dando por compadrazgo, lealtad, etc., todo aquello de que hablamos al inicio de este apartado, pero en particular este subprograma careció de una línea de acción importante *cambiar la cultura organizacional*, es decir, proveer a cada servidor público de una conciencia de valores y compromisos con la institución. la Procuraduría General de la República no estuvo preparada para enfrentar un reto de modernización.

3.4.- Metodología del PROMAP aplicado a la Procuraduría General de la República

Para el desarrollo y cumplimiento de estos subprogramas, se creó una metodología que se desarrollo en dos fases, la primera que es la raíz y que consiste en siete etapas y la segunda se instrumentó a través del mejoramiento de procesos prioritarios:

Etapas de implantación del PROMAP

1. Bases de Coordinación:

Las Bases de Coordinación se firman en diferentes momentos para cada institución, de acuerdo con la SECODAM y con SHCP. En el caso de la PGR, se firmaron el 28 de noviembre de 1996 y establecen un compromiso jurídico de cumplimiento de las acciones consignadas en el PROMAP.

2. Definición de Estándares e Indicadores de Servicio:

Una vez definidos los compromisos formales en las Bases de Coordinación, la instrumentación del Programa de Modernización, estableció como segunda etapa, la exigencia a las dependencias y entidades de definir estándares de servicio. Se entiende por estándar a una norma de cumplimiento que en este caso, la Administración Pública debe de cumplir con el propósito de satisfacer las necesidades de la ciudadanía; por ejemplo:

En la expedición de un pasaporte, el servicio generalmente tarda 48 horas, se define un estándar de servicio y se fija una norma de cumplimiento, digamos 6 horas. El compromiso del prestador del servicio consistirá en cumplir en todos los casos con el estándar fijado.

Los estándares de servicio se definen a partir de tributos o características deseables que debe tener el servicio en sí.

De este modo y continuando con el ejemplo del servicio de expedición del pasaporte, una característica o atributo del servicio puede ser la confiabilidad, es decir, que el documento no tenga errores en los datos que el usuario proporciona.

Los estándares se definen en términos cuantitativos porque es la única manera de evaluarlos y dar seguimiento a su grado de cumplimiento, este seguimiento se realiza

a través de indicadores, los cuales permiten monitorear el comportamiento de los estándares. en nuestro ejemplo la fórmula de medición sería:

$$\frac{\text{No. de pasaportes expedidos con cero errores}}{\text{Total de pasaportes expedidos}}$$

La fórmula permite medir la calidad de los servicios proporcionados, introduciendo así en el prestador del servicio una conciencia de servicio y cumplimiento del estándar fijado. Además, la definición de estándares introduce una cultura de medición, la que tradicionalmente ha estado ausente del servicio público, obligando así a los prestadores del servicio a medir su capacidad de respuesta ante las necesidades de un usuario cada vez más exigente y crítico.

Para la definición de estándares, en todas las dependencias y entidades se introdujo un procedimiento que contó con los siguientes elementos:

Metodología:

A partir de las atribuciones y/o funciones contenidas en el reglamento interior de cada dependencia o entidad así como en otras disposiciones jurídicas y administrativas, se identifican: los servicios que proporciona cada unidad administrativa, sus clientes, el beneficio que estos reciben con los servicios, los atributos y estándares de cada servicio y los indicadores de desempeño y de satisfacción.

Todo lo anterior constituye la base para controlar y proyectar la mejora continua de los servicios, mediante acciones concretas y metas numéricas.

Función:

Identificar las atribuciones, actividades o responsabilidades que se deben desempeñar en el área, de acuerdo al reglamento interior, manual de organización u otras disposiciones jurídicas y administrativas

Todas las dependencias y entidades cuentan con instrumentos jurídicos y administrativos que determinan su creación y definen su objeto, facultades y funciones (leyes, decretos, acuerdos, manuales, convenios, oficios etc.), estas disposiciones representan el marco formal que determina la competencia que tiene asignada cada una de las unidades administrativas de una dependencia, lo cual permite mantener un orden institucional y evitar traslapes y duplicidades.

Programa Sectorial:

El propósito es poder identificar como contribuye la unidad administrativa mediante el desempeño de sus funciones, al cumplimiento de objetivos y metas mayores, como en los programas sectoriales y en los programas institucionales.

3. Difusión de estándares de servicio

Una vez definidos los estándares de servicio, la tercera etapa consistió en la difusión de esos estándares a la población ciudadana usuaria de los servicios. El propósito de difundirlos fue el de evitar posible corrupción por parte de los servidores públicos hacia los usuarios ya que si éstos últimos observaban en las ventanillas de trámites y servicios una gran hoja en la que se difundían los estándares, cualquier usuario podía

entonces exigir el cumplimiento cabal de los servicios de conformidad con el estándar publicado. La difusión de estándares se efectuó en prácticamente toda la Administración Pública y si bien en muchos casos se percibió una mejora en el servicio, en la mayoría no fue necesariamente así puesto que los estándares eran demasiado holgados y cómodos, lo cual no se tradujo en una mejora, por ejemplo, en una oficina de la PGR, existía una área interna de servicio de fotocopiado, el encargado del servicio difundió sus estándares y en el vidrio del cubículo de fotocopiado a la vista de todos aparecía lo siguiente:

SERVICIO	ATRIBUTO	ESTANDAR
FOTOCOPIADO	RAPIDEZ	DE UNA A 100 COPIAS 24 HORAS

4. Redefinición de estándares incorporando la voz del cliente

Una vez definidos los estándares e indicadores y haberlos difundido, la cuarta etapa consistió redefinir los estándares, para conocer la opinión de los usuarios y determinar si se cumplía con la satisfacción en la prestación del servicio, para lograr este fin, se realizaron encuestas, se analizó la información y de los resultados se modificaron en algunos casos los estándares, sin embargo la el cumplimiento en esta nueva etapa fue la misma, los usuarios siguieron quejándose del servicio de las instituciones.

5 y 6. Planeación estratégica y mejora continua

La quinta y sexta etapa se basaron en la planeación estratégica, la cual estuvo orientada a consolidar los objetivos e indicadores estratégicos, la misión y la visión de las instituciones, buscando vincularlos con el proceso de programación – presupuestación, esto es, a través de la Nueva Estructura Programática, y se asignó el presupuesto a partir de resultados y no de volumen de actividades.

Esto significaba medir al gobierno a partir de resultados alcanzados y no por actividades. Sin embargo, las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto de cada dependencia, que son las responsables del presupuesto, se encargaron de trastocar esta etapa, para continuar como hasta ahora, en la asignación de presupuesto por actividad.

Esta etapa involucra directamente a los servidores públicos de alto nivel que tienen facultad de decisión, sin embargo son precisamente estos funcionarios, los que no quieren comprometer resultados, como lo comentamos al principio de este capítulo, existen intereses políticos y personales más fuertes que las necesidades ciudadanas.

7. Evaluación de Avances y Resultados

La última etapa de este proceso, estuvo a cargo de los Organos Internos de Control de cada dependencia, fueron los responsables de exigir resultados a cada una de las

áreas que conforman las dependencias y entidades, desde la perspectiva de la metodología, se sostiene que la evaluación beneficia a todos:¹⁴

- A cada unidad, con el fin de evaluar sus actividades e identificar aspectos que requieran mayor atención.
- Para el grupo estratégico soporte, con objeto de revisar el avance global de la dependencia o entidad, así como apoyar constante y puntualmente su proceso de modernización.
- Para el órgano interno de control, con el fin de contribuir al proceso de modernización.
- Para la SECODAM, con objeto de conocer los avances de modernización en la Administración Pública, contribuir a su reconocimiento y difusión y ajustar sus estrategias y servicios de apoyo.

La instrumentación de la evaluación se situó en cuatro reportes de evaluación de avances y resultados:

1. Síntesis de avances y resultados (REAR 01):- consiste en un informe pormenorizado de las acciones más relevantes de la institución o dependencia.
2. Información de proyectos y procesos sustantivos (REAR 02).- es la descripción de los proyectos y procesos sustantivos emprendidos por las unidades responsables que integran una dependencias para mejorar los servicios que prestan, informando el grado de avance y la problemática a la que se enfrentan en su implantación.

¹⁴ Para ejemplificar como se aplicaron estas etapas, se presenta como anexo 2 la evaluación de la Dirección General de Control de Procedimientos Penales "C", en los rubros que de acuerdo a sus funciones le compete.

3. **Información específica por acción (REAR 03).** - consiste en la descripción detallada de cada acción emprendida por las unidades responsables que conforman una institución o dependencia. en este apartado, se considera la planeación de la acción o proyecto, su ejecución, cual es el método de medición y cual es la mejora continua, este formato es el más importante dentro de la evaluación, ya que aquí se refleja de forma cuantitativa los avances de los subprogramas ya descritos
4. **Resumen de indicadores por acción (REAR 04).** - este formato solo es utilizado por los órganos internos de control que tienen a su cargo la evaluación de la institución o dependencia, ya que aquí se refleja el avance porcentual en la aplicación del programa de toda una institución.

Mejoramiento de procesos prioritarios

En esta fase se retoma la planeación estratégica como arranque, las dependencias y entidades harán un estudio de su entorno y comunidad usuaria para determinar los procesos prioritarios sobre la base de las necesidades. En esta etapa, los principales promotores serán los Organos Internos de Control.

Lo que se pretende principalmente con esta herramienta, es sentar las bases para institucionalizar la cultura de la mejora continua, obteniendo resultados tangibles que impacten en la satisfacción de las necesidades y requerimientos del usuario.

3. Información específica por acción (REAR 03).- consiste en la descripción detallada de cada acción emprendida por las unidades responsables que conforman una institución o dependencia. en este apartado, se considera la planeación de la acción o proyecto, su ejecución, cual es el método de medición y cual es la mejora continua, este formato es el más importante dentro de la evaluación, ya que aquí se refleja de forma cuantitativa los avances de los subprogramas ya descritos
4. Resumen de indicadores por acción (REAR 04).- este formato solo es utilizado por los órganos internos de control que tienen a su cargo la evaluación de la institución o dependencia, ya que aquí se refleja el avance porcentual en la aplicación del programa de toda una institución.

Mejoramiento de procesos prioritarios

En esta fase se retoma la planeación estratégica como arranque, las dependencias y entidades harán un estudio de su entorno y comunidad usuaria para determinar los procesos prioritarios sobre la base de las necesidades. En esta etapa, los principales promotores serán los Organos Internos de Control.

Lo que se pretende principalmente con esta herramienta, es sentar las bases para institucionalizar la cultura de la mejora continua, obteniendo resultados tangibles que impacten en la satisfacción de las necesidades y requerimientos del usuario.

El sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios, es un método mediante el cual una organización puede lograr un cambio en su nivel de productividad, costos, rapidez, servicio y calidad, por medio de la aplicación de técnicas y herramientas enfocadas al análisis de la institución y de las actividades componentes del proceso seleccionado, orientado hacia el usuario.

En este caso, el mejoramiento de procesos prioritarios con los que se intentó trabajar, fueron prevención del delito y averiguaciones previas, sin embargo, solo se quedó como proyectos que no funcionaron, ni fueron reconocidos como un avance para el PROMAP, se dieron a conocer las técnicas, pero nadie tuvo el interés para promoverlas, inclusive el Organó Interno de Control.

3.6.- Modernización Administrativa en la Procuraduría General de la República

Marco social y político en el que se desarrolló el PROMAP en la PGR.

En este apartado, consideraremos algunos de los factores sociales y políticos más importantes que rodearon al PROMAP, en la Procuraduría General de la República y que influyeron en gran medida en el impacto hacia la ciudadanía.

Recordaremos que la administración de 1995-2000, heredó situaciones de carácter político que no se habían presentado, desde el asesinato de Alvaro Obregón (por lo menos, no de una forma abierta) como fueron los casos del Cardenal Posadas

Ocampo en Guadalajara, José Francisco Ruiz Massieu en la Ciudad de México, y por supuesto, el asesinato del candidato a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio en Lomas Taurinas.

En el caso del Cardenal Juan José Posadas Ocampo, ocurrido el 24 de mayo de 1993 en el aeropuerto de Guadalajara, la versión oficial es que hubo un enfrentamiento entre bandas de narcotraficantes y éste fue confundido por el narcotraficante Joaquín El Chapo Guzmán. Para el gobierno mexicano, estos narcotraficantes y sus bandas son los responsables de este asesinato y la investigación concluyó al final del sexenio del Presidente Zedillo.

A José Francisco Ruiz Massieu, lo asesinaron el 28 de septiembre de 1994, según las versiones manejadas por la prensa el autor intelectual fue el Raúl Salinas, hermano del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari. Mario Ruiz Massieu, hermano de Francisco, declaró que había sido una venganza de los priistas resentidos, que tenían nexos con el narcotráfico, ya que José Francisco en su calidad de Secretario General del PRI, había trabajado para la reforma política, solicitando al gobierno el desmantelamiento del cártel del Golfo. Finalmente, otros oficiales del gobierno expresaron su creencia que la muerte de José Francisco Ruiz Massieu, fue una alerta para reformar a políticos para no interferir en el negocio de los traficantes de droga y corredores de armas.

Sin duda alguna, *el caso Colosio*, fue el más impactante socialmente, ya que se trataba de un candidato del PRI a la presidencia de la República y el asesinato se realizó en medio de una gira de trabajo, rodeado de una gran cantidad de personas. Para este caso, se crea una subprocuraduría especial, en donde desfilaron cuatro subprocuradores: Diego Valdés Ríos, Olga Islas de González Mariscal, Pablo Chapa Bezanilla y Luis Raúl González y una sola versión quedó como oficial, "Mario Aburto es el autor material e intelectual del homicidio y es un asesino solitario". Esto sin embargo, lejos de responder a la demanda social para el esclarecimiento del caso, solo dejó un secuela de insatisfacción respecto a las investigaciones.¹⁵

Por otra parte, la estabilidad social durante 1994, se vio afectada debido a la declaración de guerra del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) al Ejército Mexicano en el estado de Chiapas el 1° de enero de 1994, esta insurrección provocó circunstancias difíciles para el gobierno federal, por una lado hubo fugas de capital, y por otro movilizaciones sociales a favor y en contra del movimiento zapatistas,

Encabezado por el Subcomandante Marcos, este movimiento destacó las condiciones en las que se encontraban los indígenas chiapanecos, sin duda alguna, Marcos utilizó muy bien a la prensa, para que no hubieran violaciones a los derechos humanos, por su parte, el gobierno federal creó una Comisión para la Pacificación y Concordia en Chiapas (COCOPA) de ahí surgieron los acuerdos de San Andrés Larraizar, mismos que no fueron cumplidos por el gobierno.¹⁶

¹⁵ Revista Nexos enero 2000

¹⁶ Revista Proceso No. 0605/31 de mayo de 1993

Estos acontecimientos, tanto políticos como sociales, son el marco en el comienzan los trabajos del PROMAP y que representan los más relevantes de mención. ya que en cada uno de ellos la Procuraduría General de la República, tuvo una participación directa o indirectamente, y que afectó de manera significativa la credibilidad de la ciudadanía en la Institución.

3.9.- Consideraciones a las etapas de instrumentación del PROMAP en la Procuraduría General de la República.

Las bases de coordinación se firmaron el 28 de noviembre de 1996, estando como Procurador General de la República, el licenciado Antonio Lozano Gracia, en ellas, participaron también, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ambas como globalizadoras del proceso.

Es hasta 1997, cuando comienzan las reuniones con el Comité Estratégico, que estuvo integrado por el Procurador General, el Oficial Mayor, los Subprocuradores y el Contralor Interno.

En este momento comienzan los cursos de capacitación para instrumentar la metodología del PROMAP, esta etapa, estuvo a cargo de la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) de la SECODAM y de la Dirección de Organización de la

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) de la Procuraduría General de la República

Durante la primera evaluación en 1997, solo participaron 25 áreas centrales, obteniendo un cumplimiento de aplicación del programa de un 75%, para la primera evaluación de 1998, se habían integrado las 32 delegaciones estatales y 48 áreas centrales, incrementando la calificación a un 65%, para la segunda evaluación del mismo año, el cumplimiento alcanzó el 79%. (De acuerdo a la metodología, después del 70%, estaríamos en la etapa de mejora continua) para 1999, se logró alcanzar el 84 y 91% respectivamente por semestre, finalmente la evaluación única en el año 2000 concluyó con el 95% de cumplimiento en la instrumentación del PROMAP.

Sin duda alguna, son cifras alentadoras para modernizar una institución como la Procuraduría General de la República, de acuerdo con este resultado, actualmente deberíamos trabajar en el proceso de mejora continua, en donde nuestros usuarios queden satisfechos con nuestro servicio, y nosotros buscamos hacerlo mejor cada día. Sin embargo, la realidad es otra totalmente diferente, cada día el ciudadano es más crítico y exigente en la prestación del servicio, inconformándose por la falta de atención, eficiencia y eficacia que una institución de justicia debe procurar.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Cuando inicié este trabajo, la única idea clara que tenía, era que el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, era bueno, sin embargo, no había funcionado en la PGR (ni en ninguna otra institución) y había que investigar ¿por qué?: así pues, surgió la hipótesis de trabajo cuya premisa establece que el éxito no se alcanzó debido a la falta de una cultura organizacional que soportara un cambio radical en el quehacer institucional, en torno a este factor, se desarrolló otro concepto a saber: los modelos estructurales en donde se genera la cultura organizacional, el modelo burocrático y gerencial, este apartado, al igual que el segundo, le da un sustento fundamental al presente trabajo, que constituye el marco propiamente teórico de la exposición presentada.

Particularmente en los países del tercer mundo, la burocracia como modelo de organización de las estructuras públicas se desvirtuó con el paso del tiempo, nació como una necesidad de resolución de problemas, y gradualmente, en sí misma se fue transformando en un problema.

La teoría clásica de la burocracia, presupone la existencia de personal calificado y especializado para el puesto, una división del trabajo que simplifique el quehacer administrativo, con un servicio civil de carrera que dé oportunidad de crecimiento a los funcionarios públicos.

"La actividad burocrática supone un concienzudo aprendizaje organizacional. El desempeño de un cargo exige todo el rendimiento de un funcionario. El desempeño de los cargos de un funcionario se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje" (Max Weber)

Sin embargo, en México no fue posible el desenvolvimiento idóneo de este modelo. Se implanta con restricciones debido a la fuerza que obtuvieron las corporaciones sindicales en la década de los cuarenta, el desarrollo organizacional que surge como resultado de esta combinación (burocracia-corporativismo) crea a su alrededor una cultura de mediocridad, de la cual, pese a los intentos de cambios, no se ha desprendido el aparato gubernamental. De igual modo, la Procuraduría General de la República, como parte de la red de organizaciones gubernamentales, no quedó exenta de la crisis de credibilidad por la que atravesaron y perdura aún en las instituciones federales.

En contraparte a lo descrito, el modelo gerencial, es activo y promueve una interacción dinámica entre los servidores públicos con una clara orientación a la obtención de resultados.

El PROMAP se instrumentó con el propósito de promover el modelo gerencial al interior de la administración pública; asimismo, quiso transformar a la Procuraduría General de la República en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para contribuir a satisfacer adecuadamente las legítimas

necesidades de la sociedad, así como combatir la corrupción y la impunidad a través de la promoción y del impulso firme, ágil y efectivo de acciones preventivas.

La instrumentación del PROMAP produjo un choque entre dos modelos administrativos, uno dominante y otro innovador. La respuesta a la pregunta sobre por qué el modelo innovador no pudo imponerse sobre el dominante está vinculada, como ya lo hemos desarrollado, a la naturaleza específica de la cultura institucional de la Procuraduría, de una orientación de servicio, con la que nació la PGR. pasó a tener una orientación cultural hacia su propio mantenimiento, la infraestructura se vio disminuida, en la medida en que la población aumento considerablemente y aparecieron nuevas necesidades sociales; las sucesivas crisis económicas y el empobrecimiento de las clases medias aunado a problemáticas sociales que cuestionaban la legitimidad del Estado y de las cuales los conflictos indígenas de Chiapas y Guerrero son representativas, pusieron en crisis la figura popular del Estado Mexicano.

Es en este momento cuando se comienza a instrumentar el Programa de Modernización de la Administración Pública en las dependencias y entidades en general y en la PGR en particular, pero para entonces, el modelo cultural burocrático carecía de una capacidad de transformación que le permitiera renovarse y adaptarse a las nuevas circunstancias que el entorno tanto interno como externo le exigía, el PROMAP, en este sentido es un programa emergente que buscó situar a la Administración Pública Federal en un nuevo paradigma de gestión enfrentado a una

administración pública con un grado de descomposición que la hacía ya incapaz de reaccionar ante cualquier planteamiento novedoso.

El caso específico de la Procuraduría por demás representativo, ¿Cómo modernizar una institución de larga trayectoria en materia de violación de derechos humanos, garantías individuales, discrecionalidad en el actuar ministerial? Una institución en la que la procuración de justicia es un asunto que puede comprarse y venderse, finalmente, estos racionamientos quedaron a un lado, ya que difícilmente se iba a dar una solución concreta y veraz, fue así como se determinó modernizar la estructura adjetiva, simulando que se daba más importancia al trabajo sustantivo

Para que lo anterior pudiera desarrollarse, se invirtió en infraestructura, en recursos materiales y en recursos humanos. En este último aspecto, algunas personas participaron activamente en el proceso de cambio (subdelegados y coordinadores administrativos) se comprometieron de manera superficial, trabajando dentro de sus posibilidades burocráticas, para alcanzar las metas y los objetivos, sin embargo, tampoco encontraron el apoyo necesario de sus superiores, para lograr el éxito.

El PROMAP, intentó realizar el cambio a partir de la base y no presionó a los titulares de las áreas para que existiera un compromiso real con el programa, al carecer de esto, los esfuerzos que se pudieron concretar fueron mínimos, este error se pagó muy caro, ya que de nada sirvió la inversión, puesto que la institución sigue albergando

personal corrupto, vicios, y manteniendo una imagen deteriorada de incredulidad, de ineficiencia e ineficacia ante la ciudadanía.

Los estudiosos de la teoría de la organización que fueron (quiero creer) los encargados de diseñar y adaptar un Programa de Modernización para el ámbito gubernamental, detectaron cuatro problemas sustanciales: falta de mecanismos de respuesta a las demandas ciudadanas, falta de programas con estrategias para solucionar demandas, falta de una política de desregularización y falta de canales de expresión para la ciudadanía. sin embargo, a pesar de saber y conocer el problema de la falta de una *la cultura organizacional*, no la consideraron como una problemática a superar y este trabajo demuestra, que es precisamente la cultura organizacional, quien determina el éxito o fracaso de un proyecto.

El Programa de Modernización Administrativa Federal 1995-2000, fue un programa sectorial, diseñado para toda la Administración Pública, sin considerar que si bien, las instituciones se relacionan entre sí y tienen un fin común, que es buscar la satisfacción de las necesidades de la sociedad, el PROMAP, dejó a un lado, que cada institución se desarrolla de forma distinta y tiene características y problemática propia, que no es comparable con ninguna otra Institución, con ojos benignos podemos ver al PROMAP como una buena herramienta de trabajo, pero que desafortunadamente no se aplicó conforme a las necesidades que requería esta organización.

Para que un cambio como el proponía el PROMAP sea efectivo, se tendría que *reinventar* la Institución, no necesariamente en la infraestructura, o en presupuesto asignado, sino en la selección de los funcionarios, en establecer valores que identifiquen a éstos con la institución para que exista una cultura organizacional fuerte. No existe una fórmula global válida para el cambio, toca a cada administración dar continuidad a los procesos de cambio y de mejora

Los resultados del PROMAP, no fueron los esperados para aquellos que intervenimos directa o indirectamente en el proceso, que nos comprometimos en su desarrollo y que efectivamente, nos dimos cuenta que instrumentar un programa de esta magnitud iba a ser imposible de que permeara, por todas las razones que se exponen en este trabajo, el PROMAP solo fue un informe más (trabajo inútil extra) que se obliga a realizar, sin embargo, se realizó un gran esfuerzo de cuatro años en donde el resultado fue que cuando algunos servidores público comenzaba a interesarse y en algunos casos la ciudadanía comenzó a notar cambios, el ciclo terminó, inició una nueva administración, el programa perdió continuidad y los pocos logros alcanzados quedaron como siempre, en el archivo.

Ahora bien, ¿De que forma impactó este programa en la nueva administración? De ninguna forma, la nueva administración para empezar, son políticamente opuestos, la mentalidad es que lo anterior no sirve, lo bueno son las ideas frescas y la gente nueva que llega, sin embargo, esto no es cierto, la institución sigue igual, la gente es igual, tienen los mismos vicios, las mismas actitudes, pero eso sí, nuevos programas, por

ejemplo, la certificación de las áreas en la Norma Internacional de Estándares, la famosa ISO 9000, pero están cometiendo exactamente el mismo error, no considerando la cultura organizacional, no hacen nada por combatir y solucionar esta problemática.

En este momento, al concluir esta tesina, puedo asegurar por lo que experiencia tuve y por todas las lecturas que realice, que cualquier programa de modernización puede ser muy eficiente, y podrá funcionar en cualquier país del mundo y ser un modelo o un ejemplo a seguir, pero si en la práctica, en este país que se llama México, no se comienza por cambiar la mentalidad e inculcar valores institucionales y se percibirse a la institución como parte de un compromiso individual y de grupo, todos los esfuerzos que se realicen, no se verán reflejados en resultados concretos y evidentes ante la sociedad.

Para el caso particular de la PGR, es necesario crear una cultura institucional que genere una visión compartida del proyecto con la institución, con la participación de todo el personal, que se identifique más con la institución, conocer mejor el perfil y su ámbito de competencia de trabajo, que se integre como equipo y reconocer la importancia de su trabajo para alcanzar la misión y la visión.

En una lectura que encontré en Internet, decía:

¿Quieres saber como nace la cultura institucional? Los pasos ha seguir son los siguientes:

- 1.- En un cuarto pon a 20 monos, en el techo, un racimo de plátanos, en el centro una escalera, de tal forma que al pretender subirla se active un sistema de riego de agua fría.
- 2.- Los monos aprenderán rápido que no es posible alcanzar los plátanos sin que se active el sistema de agua fría
- 3.- Después de un tiempo, reemplaza a un mono por otro nuevo, inmediatamente éste intentará subir la escalera y alcanzar los plátanos, y sin entender porqué, será golpeado por los otros 19 monos
- 4.- Repite este sistema hasta cambiar a los 20 monos viejos por nuevos, todos pasarán por la misma experiencia de querer alcanzar los plátanos y serán golpeados sin saber porqué. Curiosamente, los monos nuevos serán los que más fuerte golpeen a los que ingresen justamente después que ellos, sin saber tampoco el motivo del porqué lo están haciendo.
- 5.- Ahora, nadie intentará subir la escalera, si por cualquier razón a alguno se le ocurre volver intentarlo, éste será masacrado por sus compañeros y lo peor es que ninguno de los monos tendrá la menor idea del porqué de la agresión a sus compañeros.

Por eso, cuando preguntas a un funcionario, por qué las cosas funcionan de cierta forma de la entidad, te dice: "porque siempre ha sido así desde que yo empecé a trabajar aquí"

Lo anterior, puede parecer gracioso, sin embargo, forma parte de la realidad institucional, hay que reflexionar en que la base de toda organización es su gente y sus valores. El servidor público cumple un papel de indiscutible contenido ético, su grandeza y dignidad, provienen de su compromiso para poner sus facultades al servicio de la comunidad.

Un servidor público con calidad humana, con autoridad moral, formal y liderazgo fincado en principios éticos y valores, son los que necesita urgentemente, la Procuraduría General de la República.

Por lo anterior, podemos decir que la cultura organizacional debe de fomentar a su vez, una cultura institucional, un cambio inicia cuando cambia la mentalidad del personal y después puede comenzar el cambio funcional, procedimental, estructural, etc., el que se quiera. ***"Porque la Cultura Organizacional determina el éxito o el fracaso en la instrumentación de programas de modernización"***.

ANEXO 1

SERVICIOS

REDEFINICION DE ESTANDARES

1.-Establecer directrices y políticas de carácter general

para el control estadístico.

- 100% Confiabilidad cumpliendo el Programa de Trabajo.

2.-Supervisar la calidad técnico jurídica de las actuaciones procedimentales en las delegaciones.

- 100% Confiabilidad, rapidez y oportunidad.

3.-Evaluar las actividades procedimentales de los agentes del Ministerio Público de la Federación de las Delegaciones Estatales.

- 100% Confiabilidad y 70% Oportunidad

4.-Atender las consultas de carácter procedimental planteadas por las Delegaciones Estatales.

- 100% Confiabilidad, rapidez y oportunidad.

5.-Atender consultas técnico jurídicas que planteen las diversas áreas de esta Procuraduría, Dependencias Federales, Instituciones Descentralizadas y los Particulares.

- 100% Confiabilidad, rapidez y oportunidad

6.-Formular dictámenes para la resolución definitiva del C. Procurador General de la República o del Servidor Público que designe respecto a las consultas de reserva y no ejercicio de la acción penal.

- 100% Confiabilidad, oportunidad, puntualidad y facilidad.

7.-Proponer y programar cursos de capacitación y de actualización para Agentes del Ministerio Público de la Federación .

- 75% Oportunidad

ANEXO 2

**SÍNTESIS DE AVANCES Y RESULTADOS
REAR 01**

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

Nombre de la Dependencia o entidad DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"

Nombre del responsable LIC RAFAEL AVANZI LOPEZ

Nombre del evaluador HILDA BURGOS HUERTA Período de evaluación PRIMER SEMESTRE 2000 Fecha de reporte 10 DE AGOSTO DE 2000

REAR.01 SINTESIS DE AVANCES Y RESULTADOS

ANTECEDENTES

Para la presente evaluación, hay que recordar que la estructura organizacional y funcional de la Procuraduría General de la República se modificó el 30 de abril de 1997, cuando por decreto del Ejecutivo Federal, se crean las Subprocuradurías de Procedimientos Penales A, B y C, éstas absorben las funciones sustantivas y administrativas de la Subprocuradurías de Averiguaciones Previas y de Control de Procesos.

Para un mejor funcionamiento, se implementó un Sistema de Desconcentración Territorial y Funcional, el cual consideró las características de las circunscripciones, incidencia delictiva, adecuada distribución de las cargas de trabajo y regiones de influencia de la delincuencia organizada para conformar a cada una de las Subprocuradurías.

Los asuntos que se encontraban en trámite, las direcciones y subdirecciones alternas, los recursos materiales y financieros, se distribuyeron a las nuevas Subprocuradurías de Procedimientos Penales.

Asimismo, los dictámenes en materia de no ejercicio de la acción penal y reserva de la averiguación previa pendientes de resolución, se turnaron a las Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C", de acuerdo al área de su competencia.

En el caso de la Subprocuraduría de Procedimientos Penales "C", su área de competencia esta integrada por la Dirección General de Control de Procedimientos Penales "C", Dirección General del Ministerio Público Especializado "C" y las delegaciones estatales en Baja California, Chiapas, Coahuila, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosi, Sinaloa y Tlaxcala.

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

Nombre de la Dependencia o entidad DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"

Nombre del responsable LIC. RAFAEL AVANZI LOPEZ

Nombre del evaluador HILDA BURGOS HUERTA Período de evaluación PRIMER SEMESTRE 2000 Fecha de reporte 10 DE AGOSTO DE 2000

REAR.01 SINTESIS DE AVANCES Y RESULTADOS

De 1997 hasta septiembre de 1999, la Subprocuraduría de Procedimientos Penales "C" dependió jerárquica y funcionalmente de la Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo.

Durante este período y bajo este contexto, la penetración del PROMAP se vio limitada, situación que se reflejó en la etapa siete de su metodología que se refiere a la medición de avances y resultados a nivel institucional, sin embargo, estos resultados se fueron superando semestralmente en cada evaluación.

Durante el primer semestre de 1998 se alcanzó un porcentaje del 65% y durante el segundo semestre del mismo año, aumento para lograr 79% en su cumplimiento.

En 1999, las acciones de mejora encaminadas a fortalecer los servicios de la Dirección General de Control de Procedimiento Penales, permitieron lograr una calificación del 87% durante el primer semestre y con el recién nombramiento del Subprocurador y del Director General, se alcanzó una calificación del 93% al finalizar el año, lo que representó estar en el promedio de cumplimiento con respecto a las demás áreas centrales y 3 puntos porcentuales arriba con respecto del promedio general de la Procuraduría.

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

Nombre de la Dependencia o entidad DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"

Nombre del responsable LIC. RAFAEL AVANZI LOPEZ

Nombre del evaluador HILDA BURGOS HUERTA Período de evaluación PRIMER SEMESTRE 2000 Fecha de reporte 10 DE AGOSTO DE 2000

REAR.01 SINTESIS DE AVANCES Y RESULTADOS

SITUACIÓN ACTUAL

En el marco del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP) la Dirección General de Control de Procedimientos Penales "C", durante este año, se intensificaron las acciones encaminadas a fortalecer la actuación del Ministerio Público de la Federación frente a la integración de la averiguación previa los procesos penales, proporcionando así un mejor servicio a los usuarios.

1. Se proporcionaron 62 opiniones acerca de los acuerdos de incompetencia, acumulación, libertad provisional y otros incidentes procesales a la Dirección General del Ministerio Público Especializado "C".
2. Con los delegados adscritos a esta Subprocuraduría, se sostuvieron 106 reuniones de trabajo con la finalidad de unificar criterios.
3. Se establecieron 71 directrices y políticas de carácter general para el control estadístico de la zona.
4. Se realizaron 12 visitas a las diferentes delegaciones adscritas a esta Dirección General para supervisar la calidad técnico jurídica de las actividades procedimentales que efectúan las delegaciones, logrando mejorar la integración de las averiguaciones previas e inclusive respecto de la interpretación de acuerdos y circulares emitidos por el Procurador General de la República.

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

Nombre de la Dependencia o entidad DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"
Nombre del responsable LIC. RAFAEL AVANZI LOPEZ
Nombre del evaluador HILDA BURGOS HUERTA Período de evaluación PRIMER SEMESTRE 2000 Fecha de reporte 10 DE AGOSTO DE 2000

REAR.01 SINTESIS DE AVANCES Y RESULTADOS

5. En lo que va del año, se han emitido ocho informes estadísticos de las actividades de las delegaciones.
6. Para el control y realización de las visitas de control técnico jurídicas, se han elaborado y analizado 17 reportes estadísticos.
7. Con el propósito de mejorar la calidad en la actuación del Ministerio Público de la Federación respecto a la integración de la averiguación previa, se emitieron 73 lineamientos aplicables al desarrollo procesal.
8. Se atendieron 230 consultas técnico jurídicas, solicitadas por las diversas áreas de la Procuraduría, las Dependencias Federales, las Instituciones Descentralizadas y los Particulares.
9. Asimismo, se formularon 16 solicitudes de Asistencia Jurídica Internacional que requirieron las delegaciones estatales.
10. Tratándose de asuntos relevantes o por requerimiento del órgano judicial, se emitieron 6 conclusiones
11. En cuanto a las consultas de reserva, se han formulado 731 dictámenes para la resolución definitiva del C Procurador o servidor público que asigne. De igual forma, se formularon 1,020 dictámenes respecto a las consultas de no ejercicio de la acción penal y archivo definitivo

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

Nombre de la Dependencia o entidad DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"

Nombre del responsable LIC. RAFAEL AVANZI LOPEZ

Nombre del evaluador HILDA BURGOS HUERTA Periodo de evaluación PRIMER SEMESTRE 2000 Fecha de reporte 10 DE AGOSTO DE 2000

REAR.01 SINTESIS DE AVANCES Y RESULTADOS

12. Por lo que respecta al área administrativa, se realizaron las siguientes acciones

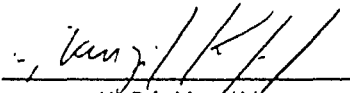
- a) Se lleva a cabo un control estricto de la situación financiera de la Dirección General.
- b) Se cumple en tiempo y forma con los informes solicitados por al Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- c) Se impulsa la capacitación entre el personal sustantivo y de base.
- d) Se redefinieron los estándares de servicio, mismos que se están dando a conocer a nuestros usuarios.
- e) Se elaboró el manual interno de organización específico de la Dirección General.

ELABORO

AUTORIZO



Hilda Burgos Huerta
Coordinadora Administrativa



Lic. Rafael Avanzi López
Director General de Control de
Procedimientos Penales "C"

**INFORMACIÓN DE PROYECTOS Y PROCESOS
SUSTANTIVOS
REAR 02**

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

Nombre de la Dependencia o Entidad DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"
Nombre del responsable LIC. RAFAEL AVANZI LOPEZ
Nombre del evaluador HILDA BURGOS HUERTA Período de evaluación PRIMER SEMESTRE DE 2000
Fecha del reporte 19 DE AGOSTO DE 2000

REAR 02 INFORMACION DE PROYECTOS Y PROCESOS SUSTANTIVOS

1. NOMBRE DEL PROCESO SUSTANTIVO

- INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA
- ACTUACIÓN EN PROCESOS PENALES

2. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO SUSTANTIVO

- CONTROL PERMANENTE DE LAS ACTIVIDADES SUSTANTIVAS

3. SITUACIÓN ACTUAL:

3.1 ETAPA DE PLANEACIÓN: 25%

Determinar la carga de trabajo a partir de los porcentajes de Autos Formal Prisión y Sentencias Condenatorias y definir si se encuentran en los parámetros a nivel nacional o dentro del promedio nacional, para que en caso de no ser así se instruya la necesidad de fortalecer el área de proceso penal, estableciendo criterios en relación con el órgano jurisdiccional o bien detectando deficiencias durante la integración de la averiguación previa o en la actuación ministerial al momento del ejercicio de la acción penal.

También se considera a partir de las resoluciones emitidas en Tocas y Amparos a fin de mejorar la actuación ministerial o bien definir si se trata de deficiencias de las sentencias en primera instancia.

3.2 ETAPA DE EJECUCIÓN: 50%

Para realizar este proyecto, se programaron las siguientes acciones para el presente año

- Realizar reuniones de trabajo con los delegados adscritos a la Subprocuraduría de Procedimientos Penales "C"
- Establecer directrices y políticas para el control estadístico de la zona; asimismo, realizar reportes para obtener información confiable y oportuna relativa al estado que guardan los procesos y la integración de las averiguaciones previas
- Realizar visitas para supervisar la calidad técnico jurídica de las actividades procedimentales para detectar posibles deficiencias en la actuación de los Agentes del Ministerio Público de la Federación.

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

Nombre de la Dependencia o Entidad DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"
Nombre del responsable LIC. RAFAEL AVANZI LOPEZ
Nombre del evaluador HILDA BURGOS HUERTA Período de evaluación PRIMER SEMESTRE DE 2000
Fecha del reporte 10 DE AGOSTO DE 2000

REAR 02 INFORMACION DE PROYECTOS Y PROCESOS SUSTANTIVOS

- Los Agentes del Ministerio Públicos de la Federación responsables de las visitas, emitirán la evaluación correspondiente a las actividades procedimentales y realizarán el reporte correspondiente a la Dirección General de Control de Procedimientos Penales "C".

3.3 MEDICION DE RESULTADOS:

75%

- Se programaron realizar para el mes de julio 28 reuniones de trabajo con los delegados de la circunscripción, llevándose a cabo 106, es decir, 378% más de lo estimado.
- Se han emitido 71 directrices y políticas para el control estadístico, lo que representa 65 más de las programadas para julio.
- Se proyectó ejecutar 11 visitas de supervisión técnico jurídica a las delegaciones, a la fecha se han realizado 12. Es importante señalar en este punto que, en cada visita se dejan observaciones y se proponen criterios técnico jurídicos al Subprocurador, por otra parte, se implementó la metodología del PROMAP, dando como resultado el Programa de Modernización del Proceso de Integración de la Averiguación Previa.
- Los Agentes del Ministerio Público de la Federación responsables de las visitas, han emitido 111 evaluaciones respecto a las actividades procedimentales de las delegaciones.

3.4 MEJORA CONTINUA:

95%

- Derivado de las visitas, se da seguimiento a los reportes estadísticos y de gestión procedimental.
- Los asuntos técnico jurídicos no se reflejan una respuesta numérica porque están sujetas a las determinaciones jurisdiccionales, las cuales se establecen en un determinado tiempo; sin embargo, hemos mejorado desde el punto de vista de determinaciones judiciales.
- Se pretende continuar trabajando en este sentido, tomando las medidas necesarias a fin de que la transición a la próxima administración sea clara, transparente y con acciones definidas que permitan la mejora continua en la prestación de los servicios.

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

Nombre de la Dependencia o Entidad DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"
Nombre del responsable: LIC RAFAEL AVANZI LOPEZ
Nombre del evaluador: HILDA BURGOS HUERTA Período de evaluación PRIMER SEMESTRE DE 2000
Fecha del reporte: 19 DE AGOSTO DE 2000

REAR 02 INFORMACION DE PROYECTOS Y PROCESOS SUSTANTIVOS

4. PRINCIPALES RESULTADOS

Se ha logrado superar la meta establecida en cuanto a los parámetros de medición, lo que ha permitido tener como resultado:

- Conocer la problemática real de las delegaciones y emprender acciones encaminadas a resolver dicha problemática.
- Realizar acciones que permitan fortalecer la Institución del Ministerio Público en la Subprocuraduría de Procedimientos Penales "C"..
- Se definieron criterios por el Subprocurador, siendo éstos aplicables a la Institución.

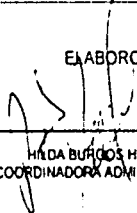
5. PROBLEMÁTICA GENERAL

De competencia Interna

Si bien es cierto que se han superado las metas establecidas, no hay que dejar a un lado la problemática de los recursos humanos, no se cuenta con el personal ministerial y mandos medios para cubrir la totalidad de las visitas técnicas jurídicas de las delegaciones adscritas a la Dirección General de Control de Procedimientos Penales "C".

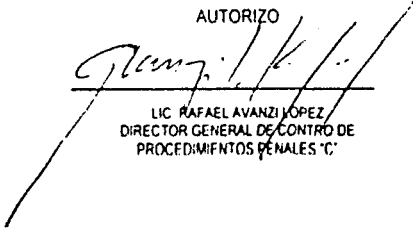
Por otra parte, el presupuesto representa una de las limitaciones importantes en la estrategia para planear las visitas a las delegaciones.

ELABORO



HILDA BURGOS HUERTA
COORDINADORA ADMINISTRATIVA

AUTORIZO



LIC RAFAEL AVANZI LOPEZ
DIRECTOR GENERAL DE CONTROL DE
PROCEDIMIENTOS PENALES "C"

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

Nombre de la Dependencia o Entidad DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"
Nombre del responsable LIC RAFAEL AVANZI LOPEZ
Nombre del evaluador HILOA BURGOS HUERTA Período de evaluación: PRIMER SEMESTRE DE 2000
Fecha del reporte 10 DE AGOSTO DE 2000

REAR 02 INFORMACION DE PROYECTOS Y PROCESOS SUSTANTIVOS

1.- NOMBRE DEL PROCESO SUSTANTIVO

- INTEGRACION DE AVERIGUACIONES PREVIAS
- ACTUACION EN PROCESOS PENALES

2.- DESCRIPCION DEL PROYECTO O PROCESO SUSTANTIVO:

- UNIFICACION DE CRITERIOS

3.- SITUACION ACTUAL:

3.1 ETAPA DE PLANEACION:

25%

Se tomó para la realización de este proyecto, la diversidad de criterio por parte de los Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a las Delegaciones de la circunscripción, tanto en la averiguación previa como en el desarrollo del proceso.

Consiste en lograr que todas las áreas adscritas a la Subprocuraduría de Procedimientos Penales "C" cuenten con los mismos, criterios desde el punto de vista técnico jurídico y lograr de esta manera que tanto las delegaciones adscritas a esta circunscripción como las adscritas a las Subprocuradurías de Procedimientos Penales "A" y "B" cuenten con los mismo lineamientos, tanto para la integración de la averiguación previa, los pliegos de consignación y el desarrollo del proceso hasta que finalice ya sea en primera o en segunda instancia o bien en el amparo.

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

Nombre de la Dependencia o Entidad DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"
Nombre del responsable LIC. RAFAEL AVANZI LOPEZ
Nombre del evaluador HILDA BURGOS HUERTA Período de evaluación: PRIMER SEMESTRE DE 2000
Fecha del reporte 10 DE AGOSTO DE 2000

REAR 02 INFORMACION DE PROYECTOS Y PROCESOS SUSTANTIVOS

3.2 ETAPA DE EJECUCION: 50%

El proyecto se implementó para que a través de una unidad de medida se realizaran actividades encaminadas a lograr los objetivos, contando cada una de ellas con un resultado esperado distinto.

- E. C. Subprocurador a través de acuerdos emite lineamientos para mejorar la actuación del Ministerio Público de la Federación con relación a la Averiguación Previa, con la finalidad de que éstas se integren con mejor técnica jurídica y que las consignaciones correspondientes se formulen debidamente fundadas y motivadas.
- Asimismo, por medio de acuerdos con los delegados estatales, el C. Subprocurador emite lineamientos aplicables al desarrollo procesal con el objeto de lograr una eficaz actuación ministerial en el proceso para el sostenimiento del ejercicio de la acción penal.
- Atender las consultas de carácter procedimental que sean planteadas por las delegaciones estatales para unificar criterios con el propósito de solucionar de manera oportuna y con estricto apego a derecho diversos problemas procedimentales.
- Atender consultas técnico jurídicas que planteen las diversas áreas de esta Procuraduría, las Dependencias Federales, las Instituciones Descentralizadas y los Particulares, para lograr una mejor procuración de justicia.

3.3 MEDICION DE RESULTADOS: 75%

- De enero a julio del presente año, el C. Subprocurador ha emitido 77 lineamientos de 28 programados, logrando mejorar la actuación del Ministerio Público de la Federación en relación con la averiguación previa.
- Asimismo, de 7 lineamientos aplicables al desarrollo procesal programados para el mes de julio, se han emitido 73.
- De igual forma se consideró atender 45 consultas de carácter procedimental, sin embargo se han atendidos 126 que han sido planteadas por las delegaciones estatales.

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

Nombre de la Dependencia o Entidad DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"
Nombre del responsable LIC RAFAEL AVANZI LOPEZ
Nombre del evaluador HILDA BURGOS HUERTA Período de evaluación PRIMER SEMESTRE DE 2000
Fecha del reporte 10 DE AGOSTO DE 2000

REAR 02 INFORMACION DE PROYECTOS Y PROCESOS SUSTANTIVOS

- De 140 consultas técnico jurídicas planteadas por las diversas áreas de la Procuraduría, las Dependencias Federales, las Instituciones Descentralizadas y los Particulares programadas, se atendieron 230, es decir, 64% más de lo estimado.

3.4 MEJORA CONTINUA

95%

Continuar con el apoyo técnico jurídica a los Agentes del Ministerio Público de la Federación, a través de la realización constante de reuniones del C. Subprocurador con los Delegados y mediante la atención de consultas, resolviendo en forma inmediata las dudas planteadas por el personal ministerial.

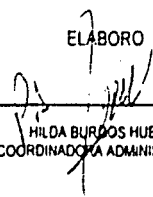
4. PRINCIPALES RESULTADOS

- Los resultados esperados han superado en gran medida a lo programado durante este periodo.
- Ha mejorado la actuación de los Ministerios Públicos con relación a la integración de la averiguación previa.
- Se implementó la metodología del PROMAP en un 80%, situación que anteriormente no se había logrado.

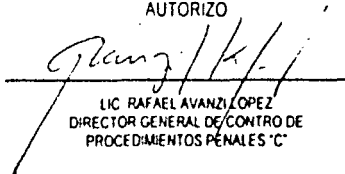
5. PROBLEMÁTICA GENERAL De competencia Interna

En este sentido básicamente la problemática ha radicado en la falta de compromiso por parte de los Ministerios Públicos, los cuales se resisten al cambio, atrasando en cierta medida el desarrollo de los programas de modernización encaminados a mejorar los servicios de la Institución

ELABORO


HILDA BURGOS HUERTA
COORDINADORA ADMINISTRATIVA

AUTORIZO


LIC RAFAEL AVANZI LOPEZ
DIRECTOR GENERAL DE CONTROL DE
PROCEDIMIENTOS PENALES "C"

***INFORMACIÓN ESPECIFICA POR ACCION
REAR 03***

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

NOMBRE de la Dependencia o Entidad DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"

Nombre del responsable LIC. RAFAEL AVANZI LOPEZ

Nombre del evaluador HILDA BURGOS HUERTA Período de evaluación Primer Semestre 2000 Fecha del reporte 10 de agosto de 2000.

REAR. 03 INFORMACION ESPECIFICA POR ACCION

Subprograma Participación y Atención Ciudadana	Acción Definición de Estándares	Calificación (OIC) — % — 1
--	---	--

Etapa	Indicadores y Estándares	Metas	Evidencias	Observaciones (OIC)	Acciones a Tomar
Planeación					
1	Establecer directrices y políticas de carácter general para el control estadístico	100% de confiabilidad	SUBSISTEMA ESTADISTICO DE METAS PROGRAMATICAS		Una vez que se ha implementado la metodología del Programa de Modernización en esta Dirección General, se considera la revisión periódica de los estándares e indicadores de servicio como una constante para mejorar el servicio
2	Supervisar la calidad técnico jurídica de las actuaciones procedimentales en las delegaciones	100% de confiabilidad			
3	Evaluar las actividades procedimentales de los agentes del Ministerio Público de la Federación de las Delegaciones Estatales	100% de confiabilidad y 70% de oportunidad			
4	Atender las consultas de carácter procedimental planteadas por las delegaciones estatales	100% de confiabilidad			
5	Atender consultas técnico jurídicas que planteen las diversas áreas de esta procuraduría, dependencias federales, instituciones descentralizadas y los particulares	100% de confiabilidad			
6	Formular dictámenes para la resolución definitiva del C. Procurador General de la República o del Servidor Público que designe respecto a las consultas de reserva y no ejercicio de la acción penal	100% de confiabilidad			
7	Proponer y programar cursos de capacitación y actualización para agentes del Ministerio Público de la Federación	100% de oportunidad			
USUARIOS					
<ul style="list-style-type: none"> • Delegaciones Estatales de • Subdelegaciones de • Procedimientos Penales A, B y C • Agencias del Ministerio Público de la Federación de las 11 delegaciones adscritas 					

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

NOMBRE de la Dependencia o Entidad DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"

Nombre del responsable LIC. RAFAEL AVANZI LOPEZ

Nombre del evaluador HILDA BURGOS HUERTA Periodo de evaluación Primer Semestre 2000 Fecha del reporte 10 de agosto de 2000

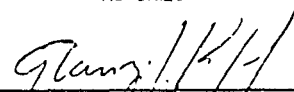
REAR. 03 INFORMACION ESPECIFICA POR ACCION

Ejecución	Avances vs meta			
Los directores de área, subdirectores Agentes del Ministerio Público de la Federación están capacitados y son responsables de los servicios sustantivos que presta esta Dirección General	1183% 109% 923% 280% 164% 164%			
Medición de Resultados 1 Disponibilidad de información sobre estándares de servicio	Resultados vs meta <ul style="list-style-type: none"> • En todos los servicios que la Dirección a prestado, los resultados han sido superiores a la meta estimada • Se redefinieron los estándares de servicio • Se realizó el manual de organización específico de la Dirección • Se ha promovido la capacitación entre el personal sustantivo y de base 	Manual de Organización Cuestionarios de redefinición de los estándares.		Se enviará a la DGPOP, el manual de organización para su validación
Mejora Continua 1 Identificación de acciones de mejora con base a los estándares	Meta mejorada 1 Derivado del proceso de redefinición y actualización de los estándares, se presentarán para validación en DGPOP y el Órgano Interno de Control			Se continuará ejecutando acciones específicas de la metodología del PROMAP en el marco del plan de trabajo y actividades 2000

ELABORO


 HILDA BURGOS HUERTA
 COORDINADORA ADMINISTRATIVA

AUTORIZO


 LIC. RAFAEL AVANZI LOPEZ
 DIRECTOR GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

NOMBRE de la Dependencia o Entidad DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"

Nombre del responsable LIC RAFAEL AVANZI LOPEZ

Nombre del evaluador HILDA BURGOS HUERTA Período de evaluación Primer Semestre 2000 Fecha del reporte 10 de agosto de 2000

REAR. 03 INFORMACION ESPECIFICA POR ACCION

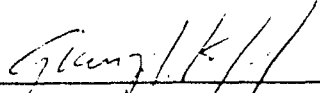
Subprograma Participación y Atención Ciudadana	Acción Difusión de Servicios	Calificación (OIC) — % \oplus
--	--	---

Etapas	Indicadores	Metas	Evidencias	Observaciones (OIC)	Acciones a Tomar
1 Planeación Plan de difusión de servicios	No de tripticos a repartir _____ a 100 No de tripticos que se repartieron a nuestros usuarios	Difundir entre nuestros 13 usuarios 13 tripticos	TRIPTICO		La difusión de los servicios se lleva a cabo durante este semestre del año
Ejecución • Los servicios se difunden a través de los tripticos y el manual de organización específico que se presentará a la DGPOP para su valoración • Los responsables de la prestación de servicios están debidamente identificados en el triptico y en el manual • Además en estos documentos se especifican los requisitos y trámites que se deben cumplir para la prestación del servicio	<u>Avances vs meta</u> 85%		MANUAL DE ORGANIZACIÓN ESPECIFICO		Se realizará una nueva encuesta a nuestros usuarios para incorporar la su voz en la próxima redefinición de estándares con la finalidad de estar actualizado y conocer las necesidades de nuestros clientes para brindarles un mejor servicio
Medición de Resultados 1 Indicadores sobre cobertura potencial de las acciones de difusión	<u>Resultados vs meta</u> Se cubrió la difusión de nuestros servicios a nuestros usuarios				Estamos en espera de sus comentarios de nuestro triptico
Mejora Continua 1 Identificación de acciones de mejora con base en los estándares	<u>Meta mejorada:</u> 1 Se actualizó el contenido de los tripticos de difusión de servicios y estándares y se envió a nuestro usuarios para conocer su opinión		Oficos de envío		Se continuará con la difusión de los servicios, incorporando la voz del usuario

ELABORO

AUTORIZO


 HILDA BURGOS HUERTA
 COORDINADORA ADMINISTRATIVA


 LIC RAFAEL AVANZI LOPEZ
 DIRECTOR GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

NOMBRE de la Dependencia o Entidad DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"

Nombre del responsable LIC RAFAEL AVANZI LOPEZ

Nombre del evaluador HILDA BURGOS HUERTA Periodo de evaluación Primer Semestre 2000 Fecha del reporte 10 de agosto de 2000

REAR. 03 INFORMACION ESPECIFICA POR ACCION

Subprograma Medición y Evaluación de la Gestión Pública	Acción Medición del Desempeño	Calificación (OIC) — %
---	---	----------------------------------

Etapa	Indicadores	Metas	Evidencias	Observaciones (OIC)	Acciones a Tomar
Planeación La Dirección General de Evaluación de la Contraloría Interna y la Oficialía Mayor requieren de evaluaciones del personal	23-AMPF — % de calificación obtenida en el primer semestre	100% de cumplimiento en el envío en forma y tiempo de las evaluaciones requeridas	Reportes a la Dirección General de Evaluación y Oficialía Mayor con respecto al desempeño del personal sustantivo		
Ejecución Construcción de los indicadores seleccionados	Avances vs meta		POA 2000		Durante el primer semestre del año 2000 se llevarán a cabo reuniones internas con los servidores públicos recién designados y con el apoyo de DGPOP se redefinan las acciones específicas del PROMAP
Medición de Resultados Análisis de los indicadores respecto a los resultados previstos	Resultados vs meta		Se anexa fotocopia de oficio de informe mensual de cumplimiento o avance de metas programáticas		Se evaluarán las acciones de mejora con base a la planeación estratégica
Mejora Continua Identificación de puntos de mejora del sistema y aplicación de medidas aprobadas	Meta mejorada		INFORME A LA CONTRALORIA INFORME FINANCIERO A LA DGPOP		Se considera la metodología del PROMAP en su etapa 5 y 6 que se refiere a la planeación estratégica para la proyección del POA y la NEP 2001
	La DGPOP autorizó la modificación al presupuesto para lograr mejores resultados en el desempeño de los AMPF, que se refleja en el número de visitas realizadas a las delegaciones				
	De igual forma se realizan informes periódicamente a la Contraloría Interna y DGPOP para la revisión clara y transparente del presupuesto				

ELABORO

HILDA BURGOS HUERTA
 COORDINADORA ADMINISTRATIVA

AUTORIZO

LIC RAFAEL AVANZI LOPEZ
 DIRECTOR GENERAL DE CONTROL DE PROCEDIMIENTOS PENALES "C"

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ACLE, Tonnasini Alfredo.

Retos y Riesgos de la Calidad Total.

Grijalbo, 1994.

ANDA, Gutiérrez Cuauhtémoc.

Planificación Estratégica

Limusa 1995.

ARELLANO, David. CABRERO, Enrique, DEL CASTILLO, Arturo

Reformando al Gobierno. "Una visión organizacional del cambio gubernamental"

CIDE, México 2000.

ARORA, R.K.

Comparative Public Administration.

Nueva Delhi, Associated Publishing House 1972.

ARRIOLA, Carlos

La Modernidad en el pensamiento de Ernesto Zedillo

México. Porrúa, 1994.

BARZELAY, Michael

Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública

Fondo de Cultura Económica. México 2000

BELTRAN, y Puga Tatiana Elena

El predominio de las presiones políticas sobre un ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales.

INAP, 1988.

CABRERO, Mendoza Enrique
Del Administrador al Gerente Público
INAP, 1997.

CAMPERO, Gildardo Héctor
La Modernización de la Administración Pública
San José de Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública
1976.

CASRES, David y SILICEO, Alfonso
Manual de Liderazgo.
Instituto de Liderazgo A.C. 1992.

DAFT, Richard.
Organization Theory & Design
St. Paul, MN: West Publishing Co. 1995

DEMING, W. Edwards.
Calidad, Productividad. La salida de la Crisis.
Madrid: Díaz de Santos, 1989.

ETZIONI, Amitai
Organizaciones modernas
UTEHA, México 1972.

GAUS, John M.
Reflections on Public Administration University, Alabama.
University of Alabama Press 1947.

GERTZ, C.A.
Interpretacao los culturas.
Ed. Zahar, Río de Janeiro 1973.

GIBSON, James L.

Organizaciones, conducta, estructura, proceso México

Nueva editorial Interamericana 1983

GUERRERO, Omar

Introducción a la Administración Pública

Harla México 1985.

GUTIERREZ, Mario.

Administrar para la Calidad. Conceptos Administrativos de Control Total de Calidad.

México: Limusa/Noriega 1995.

HALL, Richard H.

Organizaciones, estructura y proceso.

Madrid, Ed. Prentice-Hall (2da. Edición) 1976.

HEADY, Ferrel

Administración Pública. Una perspectiva comparada

Fondo de Cultura Económica

HERNANDEZ, Chávez Guillermo. ORTEGA, O. Rosa María.

Modernización en México, comportamiento y costo.

México: UAM.- Iztapalapa

HERNANDEZ, Chávez Guillermo. ORTEGA, O. Rosa María.

Modernización en México, comportamiento y costo.

México: UAM.- Iztapalapa

KAOU, Ishikawa.

¿Qué es el Control Total de Calidad? La modalidad Japonesa.

Bogotá, Colombia. Norma, 1991.

LEEMANS, A. F.

Como reformar la Administración Pública

Fondo de Cultura Económica, México 2000.

MAYNTZ, Renate

Sociología de la organización

Madrid, Ed. Alianza 1972

PARDO, María del Carmen.

La Modernización administrativa en México: Propuesta para explicar los cambios en la Estructura de la Administración Pública 1944-1990.

México: INAP. Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales 1991.

PARIENTE, Frago José Luis

Teoría de las Organizaciones

Ed. Porrúa México 2001

RIGGS, Fred W.

Prismatic Society revisited Morristown.

Nueva Jersey, General Learning Press 1973.

SACHSE, Matthias.

Planeación Estratégica en Empresas Públicas.

México; Trillas, 1990.

VILLEGAS, de la Vega Jesús A.

Planificación Administrativa

Diana, 1994.

WEBER, Max

Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva.

Fondo de Cultura Económica

ZEDILLO, Ponce de León Ernesto

El Modelo Redimensionador del Estado en el Contexto de la Modernización Nacional.

Memoria Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina

México, INAP 1989.

REVISTAS

AGUIRRE, Baztan A.

La antropología aplicada a la empresa

Revista de Antropología aplicada al Instituto de Antropología de Barcelona, 1996.

Evaluaciones realizadas a la Procuraduría General de la República 1995-2000.

Procuraduría General de la República

FARAZMAND, Ali.

Crisis in the U.S.A Administrative State.

Revista Administration and Society, vol. 21, núm 21, agosto de 1989

JONES, G. W.

Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal.

INAP 1998.

Metodología del Programa de Modernización de la Administración Pública

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

México 1995-2000.

Modernización de la Administración Pública

Reunión de consulta popular para la planeación democrática sobre la modernización de la Administración Pública.

León Guanajuato, 1992.

Planificación Estratégica

Dirección por Servicio: La otra calidad

México, McGraw-Hill, 1992.

Procuraduría General de la República

Apuntes y Documentos para la Historia de la PGR,

México, 1987.

Revista de Administración Pública

Ensayos sobre la nueva Administración Pública

INAP, No. 91.

México, 1996.

The Institute of Industrial Engineers and Quality Resources:

Más Allá de la Reingeniería: Tácticas para el siglo XXI.

CECSA, México, 1995.

UVALLE, Berrones Ricardo

"La calidad en la Administración Pública Moderna"

Estudios Políticos Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IV Epoca, Número 2,

enero-marzo 1994, México.

TESIS

Análisis del proceso de modernización de las funciones de control en la Administración Pública Federal.

GUZMAN, Maldonado Irma.

El Proyecto Nacional Histórico y la Modernización de la Administración Pública en México (1910-1990)

COLIN, Terán Alfredo

Génesis y Desarrollo de la Procuraduría General de la República (de la colonia a 1988)

ALVAREZ, Guillen José Antonio

La Procuraduría General de la República y la Reforma Administrativa

SERRANO, Calvo Herón

La profesionalización de los servidores públicos en México. Estudio de caso: Instituto de Capacitación de la PGR 1993-1996

RODRIGUEZ, Gallegos Janet.

Marco Conceptual para la comprensión del cambio, la modernización y la reforma administrativa.

HERNANDEZ, Salgado José Antonio

LEYES Y REGLAMENTOS

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.