



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN EL INSTITUTO
FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA (IFAI). ANÁLISIS DE TÉCNICAS Y
HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS APLICADAS EN
SU OPERACIÓN

INFORME DE PRÁCTICA PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A

CLAUDIA NALLELI CRUZ GALVÁN

ASESORA

MTRA. MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ



ABRIL DE 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



En memoria del hombre que le dio fuerza y sentido a mi existencia.

José Antonio Cruz Pérez, mi padre.

A la mujer que con esfuerzo y dedicación me entregó su vida, mi madre.

Gracias, porque juntos hemos llegado hasta el final.



*María de Jesús, gracias por ser mi guía;
sin tu apoyo y orientación no hubiera sido posible este trabajo.*

Al camarada y compañero de mi vida, Rafael.

A la familia que me recibió durante este camino, gracias abuela.

*A mis amigos, Ricardo, Nayeli, y Gabriel,
Por las constantes discusiones, la solidaridad y por su puesto, por su amistad.*

*Máxima casa de Estudios
Universidad Nacional Autónoma de México.*

Gracias.

Gracias Dios por estar siempre a mi lado.

**"LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). ANÁLISIS DE TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS
ADMINISTRATIVAS APLICADAS EN SU OPERACIÓN"**

ÍNDICE	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1	
La Reforma del Estado y la Transformación Administrativa	
1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública	13
1.2 La Reforma Administrativa en México	15
1.3 La Modernización para la Administración Pública en cuatro Programas Gubernamentales.	19
1.4 El programa de Modernización Administrativa (PROMAP) 1995-2000	21
1.5 Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental (2000-2006).	25
CAPÍTULO 2	
EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA GESTIÓN/ PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.	
2.1 La Transparencia y el Acceso a la Información Pública en México.	29
2.2 La Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)	33
2.3 Estructura y organización del Instituto federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.	34
2.4 La Dirección General de Administración.	39
2.5 La Gestión/Planeación Estratégica y la Dirección General de Administración.	43
CAPÍTULO 3	
La Gestión basada en la Planeación Estratégica	
3.1 La Gestión y la Planeación Estratégica	46
3.2 Elementos de la Planeación Estratégica y la innovación.	51



3.3	La Gestión/Planeación Estratégica en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).	60
3.4	¿Qué es una Cadena de Valor?	72
3.5	Descripción: Elaboración de las Cadenas de Valor.	76
Conclusiones		85
Anexos		96
Anexo 1		98
Mapa de proceso, Cadena de Valor de las Direcciones Generales de área de la Dirección General de Administración (DGA)		
<ul style="list-style-type: none">• Cadena de Valor de la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional (DDHO)• Cadena de Valor de la Dirección la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales (DRMSG)• Cadena de Valor de la Dirección de Recursos Financieros (DRF)•		
Anexo 2		105
Manual de Procedimiento del IFAI de la Dirección General de Coordinación y Evaluación de la Administración Pública Federal (DGCVAPF)		
Anexo 3		107
Cadena de Valor “Asesoría personalizada del centro de Atención personalizada (CAS) en el manejo del SISI”		
Anexo 4		108
Definición del Macroproceso “Vinculación y promoción con Estados y Municipios”		
Anexo 5		109
Macroproceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales (DGASRI)		
Anexo 6		129
Oficios de entrega		
Anexo 7		130
Retroalimentación en el proceso de revisión de las Cadenas de Valor de la Dirección de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales (DGASRI)		
Fuentes de Información		133



INTRODUCCIÓN

El estudio del Estado, de la formas que adopta para incidir en la vida social, política y económica, de las estructuras de su gestión administrativa, de la multiplicidad de relaciones políticas e ideológicas que influyen en su proceso evolutivo, son elementos causales de reflexión para entender su actual proceso de transformación especialmente cuando al cuestionarlo se le refiere a la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo que garantice el bienestar de la mayoría de la población y al mismo tiempo que conserve su legitimidad frente a ésta, es decir, el Estado se legitima no solo por el poder que se le ha conferido sino por la finalidad de dicho poder; por el principio de servicio y de interés público que en sí son los valores que envuelven las acciones y el comportamiento estatal.

Es entonces el Estado Moderno, particularmente el Estado Moderno Mexicano quien debe generar estrategias y políticas concretas que conduzcan a una sociedad cohesionada y equitativa; apoyándose de un estructura gubernamental que establezca los objetivos y las prioridades que garanticen el bienestar de la sociedad, es decir, El Estado como una organización política requiere del apoyo administrativo que conlleve al cumplimiento de sus objetivos; es entonces la Administración Pública la actividad organizada del Estado la cual para su desarrollo requiere de cambios, modificaciones y transformaciones en su quehacer a fin de cumplir con eficacia y eficiencia la función pública de administrar los asuntos públicos a favor del gobernado.

La modernización de la Administración Pública ha surgido como una respuesta de legitimidad que se basa en el cumplimiento de los fines establecidos por el propio interés público; los requerimientos constantes de las demandas ciudadanas, la adecuación al contexto en el que se desenvuelve el aparato gubernamental y al perfeccionamiento en la prestación de los servicios públicos. La situación actual de la Administración Pública Mexicana es producto de la puesta en marcha de estrategias encaminadas a la transformación del aparato gubernamental tales como: la Reforma Administrativa, los Programas de Modernización y recientemente de



Innovación gubernamental aplicables a las organizaciones públicas, entendidas éstas como las instancias que concretizan los fines del Estado, y con ello lograr mejorar en la organización administrativa de las Instituciones públicas.

Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad es un aparato organizacional que se desvincula de ella, por lo tanto se habla de su necesaria transformación a fin de renovar la imagen de sus dependencias y entidades así como de sus servidores públicos y que sea capaz de reflejar calidad en sus procesos, productos y servicios. Bajo esta lógica se han establecido políticas, métodos y técnicas de carácter indicativo y propositivo que representen los medios hacia una modernización integral.

La estructura del Estado Mexicano no sólo supone su manifestación en una forma de Gobierno Democrático con su división de poderes sino que cuenta con la principal actividad ejecutora, la Administración Pública, la cual se consagra gracias a las disposiciones legales previstas en el sistema jurídico positivo mexicano; es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el sustento legislativo que establece las bases de su organización, en este sentido la doctrina reconoce también al conjunto de dependencias e instituciones que cumplen con una función pública y que administran asuntos públicos.

Así pues, las dependencias de la Administración Pública mexicana para el desempeño de la actividad administrativa y la prestación de servicios públicos se organizan de forma centralizada, descentralizada, desconcentrada y en empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria. Es importante recordar que en la década de 1971 a 1980 el incremento poblacional condujo a una exigencia mayor en la prestación de los servicios públicos; por lo que la centralización de la administración, jerarquizada y rígida, se volvió inoperante consecuentemente se tuvieron que buscar nuevas formas de organización que permitieran una mayor rapidez en la toma de decisión, siendo entonces necesario el establecimiento de un sistema administrativo simplificado, el cual se definió en dos caminos principales: por



un lado la agilización de trámites y en el ámbito orgánico, la reorganización de la administración pública.¹

Actualmente la administración de los asuntos públicos en México, comprende muy diversas formas de organización administrativa, las cuales no sólo varían en términos jurídicos sino en lo que se refiere a su grado de autonomía, organización y estructura así como en el ejercicio del presupuesto; entre ello se encuentran los organismos descentralizados los cuales se definen como “organismos con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuentan con autonomía técnica y de patrimonio para la toma de decisiones”² Hoy en día, el Estado Moderno Mexicano, cuentan con la creación de “órganos autónomos de Estado”, organismos públicos que siendo instituciones de servicio público, se apegan en ejercicio del servicio público, a las políticas y lineamientos de eficacia, eficiencia y calidad.

En este contexto, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), es un órgano autónomo de Estado creado mediante decreto presidencial en el año 2002 con características particulares que reflejan en su estructura el devenir de una sociedad cada vez más compleja; en principio, porque es un órgano que cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión³ lo que se traduce en una forma diferente de gestionarse en comparación con las demás organizaciones públicas, sin que ello signifique negar su origen público y por tanto su relación con el bienestar de la sociedad, fin único del Estado.

El Instituto cumple con una de las funciones más importantes en el desarrollo democrático del Estado mexicano, transparentar el ejercicio gubernamental y ponerlo a disposición de los ciudadanos, es decir, garantizar el acceso a la información pública gubernamental así como la promoción de una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas; principios que son reflejados en una visión y misión institucional las cuales se convierten en los ejes de desarrollo organizacional,

¹ Siendo el argumento principal que le da sustento a la constitución de los Organismos descentralizados y desconcentrados.

² <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021202003037.html> [En línea][Consulta: julio 2008]

³ IFAI. Ley Federal de Acceso a la Información Pública Federal, artículo 33. México 2006, p. 33.



es decir, todas y cada una de las actividades internas que se desarrollan dentro del Instituto deben alinearse a ellas.

La gestión del IFAI ha favorecido un progresivo e irreversible proceso de consolidación institucional hacia adentro –organización interna- y hacia el exterior por medio del posicionamiento institucional como única instancia encargada de aplicar e interpretar las disposiciones previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).⁴

La Dirección General de Administración (DGA) cumple con una de las funciones medulares en el Instituto, “coordina y supervisa con calidad y oportunidad la administración de los recursos humanos, financieros, documentales y materiales del instituto; la prestación de los servicios generales; genera una cultura organizacional que facilita la operación eficiente de las unidades administrativas y promueva el logro de objetivos institucionales⁵”, es decir, proporciona los medios y las herramientas necesarias para el cumplimiento de objetivos específicos y con ello cumplir con la función sustantiva del Instituto.

El interés particular por destacar a la DGA, se refiere principalmente por ser la unidad administrativa donde se llevo a cabo la prestación del servicio profesional bajo la modalidad de “*practica profesional*” y en estricto sentido el principal referente del presente Informe.

Las funciones y decisiones que realiza la DGA no son arbitrarias nacen de políticas, planes y programas institucionales, las cuales a su vez provienen de principios que establece la Administración Pública. Con base en ello, el funcionamiento interno del Instituto pretende la eficiencia, la eficacia y la calidad. En este sentido, el Instituto desde su creación ha utilizado técnicas, herramientas y/o políticas que representen los medios hacia una modernización integral ya sea mediante acciones de planeación estratégica, enfoque de calidad, tecnología en la gestión o el código de valores.

⁴ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2º Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

⁵ IFAI, Manual de Organización 2007. P 112



El presente Informe es el resultado de la experiencia profesional en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el cual tiene por objeto documentar desde una perspectiva analítico-descriptiva, el desarrollo de una de las funciones más importantes en la administración de las organizaciones públicas “la Planeación”, de manera específica el desarrollo de algunas técnicas y/o herramientas de la Planeación Estratégica utilizadas por el Instituto.

En mayo de 2007 se llevó acabo el Taller de Planeación Estratégica en Cuernavaca, Morelos, con el objetivo de redefinir la Misión, la Visión y los Objetivos Estratégicos; así como de alinear todas aquellas acciones que coadyuvan al cumplimiento del objetivo Institucional, el resultado, además de la misión, visión y objetivos, fueron cinco Acciones Estratégicas las cuales representaban las estrategias que atacaban tanto a los asuntos críticos como las que al mismo tiempo preservaban y potenciaban las competencias institucionales sobresalientes.

En este sentido, la Estrategia IV “Políticas de Personal y Sistemas de Trabajo” con su correspondiente acción uno “Analizar la pertinencia de programas y procesos para rediseño o eventual eliminación, revisando las Cadenas de Valor de cada uno⁶.” Su cumplimiento fue la encomienda de la DGA y finalmente el proyecto del prestador profesional; el cual no se refiere a la revisión de las Cadenas de Valor sino más bien a su elaboración.

A lo largo del presente informe el lector identificará que el informe tiene una estructura claramente definida que lo conducirá no solo a la descripción de actividades sino a un análisis del funcionamiento interno del Instituto, en lo que respecta a su planeación; así como sus técnicas, políticas y herramientas utilizadas para su cumplimiento.

Para fines de presentación, del presente informe se divide en cuatro apartados, mismos que a continuación se resumen:

⁶ IFAI, Taller de Planeación Estratégica, 24 y 25 de mayo de 2007, Cuernavaca, Morelos.



El primer capítulo denominado *La reforma del Estado y la Transformación Administrativa* tiene por objeto introducir al lector a los conceptos propios de la Ciencia Política y la Administración Pública; al reconocer al Estado como la expresión máxima del acuerdo de voluntades el cual encuentra su razón de ser en el Bien Común del conjunto de voluntades, quienes políticamente organizadas son definidas como sociedad. Al Gobierno como el encargado de ejecutar y ejercer el poder político sobre una sociedad y la Administración Pública como el brazo ejecutor del Estado.

Además de un recorrido por los últimos cuatro programas de Modernización Administrativa con la intención de identificar su transformación; sin embargo, como se deja ver es evidente la constante utilización de técnicas y herramientas de corte gerencialista que en estricto sentido no logran los resultados esperados, ya que en la medida en que no se logre identificar y diferenciar el carácter público de las organizaciones, su actuación y su funcionamiento en relación con los medios utilizados para su funcionamiento no se logrará su correcta aplicación.

El segundo capítulo se titula “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Gestión/Planeación Estratégica” se hace un análisis por los puntos más importantes en materia del derecho de acceso a la información en México, se definen conceptos como transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; además de un análisis de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la descripción de la organización interna del Instituto, sus funciones y atribuciones; así como una breve introducción a la planeación estratégica del Instituto.

El capítulo tres denominado “La Gestión Basada en la Planeación Estratégica” adquiere una connotación distinta debido a que expresa con mayor detalle la razón de ser de la Investigación, es decir, es el resultado final de un proceso de análisis, de una fundamentación teórica propia de las Ciencias Sociales y finalmente de una práctica de la Ciencia Política y la Administración Pública. La elaboración de las Cadenas de Valor no fue una simple repetición de actividades sino el medio, entre el conocimiento, las habilidades y capacidades de un egresado de la carrera de



Ciencia Política y Administración Pública y el quehacer de las organizaciones públicas. Además de ello se hace un análisis por los tres instrumentos de planeación utilizados por el Instituto, desde su creación.

Finalmente el último apartado denominado “Conclusiones”, es el espacio dedicado a la afirmación o negación de las inferencias hechas al principio, durante y al término del informe; las cuales en términos generales identifica que la falta de continuidad en los programas y/o mecanismos de planeación han sido el principal obstáculo para la obtención de resultados efectivos, cuya consecuencia principal ha sido el alto costo que ello produce; así como la falta de sensibilización del personal en la utilización del lenguaje técnico.

Es importante recordar que la *ciencia* es una actividad constante y una consecuencia de la necesidad humana al enfrentarse a varios fenómenos; es la *ciencia* la que permite el acceso al *conocimiento*; por lo tanto la parcela de conocimiento que se continúa se aborda es solo una pequeña parte del universo...



CAPÍTULO 1.

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA TRANSFORMACIÓN ADMINISTRATIVA

La reforma legal y la revolución no son [...] diversos métodos del progreso histórico que a placer podemos elegir en la despensa de la Historia, sino momentos distintos del desenvolvimiento de la sociedad de clases, los cuales mutuamente se condicionan o complementan, pero al mismo tiempo se excluyen. (Rosa Luxemburgo).⁷

1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública.

La llegada del siglo XXI nos ha obligado a imaginar el futuro, el cual no necesariamente se revela en una serie de teorías de ficción científica sino más bien en el replanteamiento de los fines y sus medios; democracia, justicia e igualdad, fines universales encarnados en el Pacto Social entendiendo por ello, la manifestación máxima de la aceptación del Estado como el ente supremo que garantizará el bienestar y la seguridad del conjunto de voluntades quienes políticamente organizadas se han definido como sociedad.

El estudio acerca del Estado, de sus manifestaciones como forma de gobierno, de los medios que adopta para incidir en la vida social y económica, de la estructura de su gestión administrativa, de la multiplicidad de relaciones políticas, ideológicas y económicas que influyen en su proceso evolutivo, son elementos causales de reflexión para entender su actual transformación y su relación con la sociedad de principios del siglo XXI, la cual ahora puede y debe cuestionar su actuación en el marco de un Estado moderno, social y democrático de derecho, siendo entonces necesario referirse a la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo que garantice el bienestar de la mayoría de la población y consecuentemente del progreso integral de cualquier país.

La reconstrucción del Estado moderno debe partir del reconocimiento de que este no es el resultado de procesos especializados, sino la consecuencia de un

⁷ REGALADO A. Roberto. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=25252> [En línea][Consulta:26 de julio 2008]



proceso histórico de construcción social, institucional y organizativa, que solo la sociedad y sus instituciones pueden construir y reconstruir en pro de sus necesidades e intereses comunes.

Latinoamérica ha sido el centro de una lucha constante de poder, que va desde su determinación como sociedades independientes hasta su lucha interna para consolidarse como espacios potenciales de desarrollo. De manera particular en los años 80 las sociedades latinoamericanas sufrieron un gran colapso provocado por las crisis financieras de los países desarrollados además de su inmersión en un sistema global que hace evidente a las comunidades políticas y sus economías como parte de procesos económicos, culturales y políticos que rebasan los límites de sus fronteras.

Ante tales circunstancias y como parte de los fenómenos sociales, se cuestionó el papel del Gobierno, entendido este como el órgano al que la Constitución o la norma fundamental de un Estado le atribuye la función ejecutiva y que ejerce el poder político sobre una sociedad⁸, en el desarrollo económico y social, al saber si aún podría sostenerse o si era necesario redefinir sus funciones y con ello sus límites de actuación, el problema es aún más grave porque no es el Gobierno el fin sino el medio en la respuesta a los grandes problemas de igualdad, seguridad y justicia social.

En el triángulo *Estado-Gobierno-Administración Pública*, esta última juega un papel medular, ya sea “por su relación directa con la sociedad, por ser entendida como el brazo ejecutor del Gobierno o porque es la encargada de concretizar los fines del Estado es en suma; la actividad organizada del Estado”.⁹ La íntima relación entre éstos se debe a su desagregación para servir de manera directa a la sociedad en la solución de problemas públicos y con ello lograr el bienestar de la mayoría.

⁸ El gobierno no es lo mismo que el Estado, está vinculado a éste por el elemento poder. El gobierno, es el conjunto de los órganos directores de un Estado a través del cual se expresa el poder estatal, por medio del orden jurídico. Puede ser analizado desde tres puntos de vista: según sus actores, como un conjunto de funciones, o por sus instituciones. <http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno> [En línea][Consulta: octubre 2008]

⁹ SANCHEZ G. José J. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México*. Edit. INAPQROO. México 2004. p.30



Es por ello que cuestionar al Estado significa también cuestionar la actuación de su Gobierno y su Administración Pública; las constantes preguntas que se han hecho desde la década de los años 80, aún persisten *¿Qué debe hacer?, ¿Qué no debe hacer? ¿Qué puede y como debe hacerlo?* Son en concreto preguntas que sostienen al Estado como un sistema, el cual debe ser flexible y adaptativo ante el constante movimiento de la sociedades. Se ha dicho que la sociedad en la que se vive es cada vez más compleja y por tanto plural lo que la lleva a exigir espacios a fin de participar activamente en la transformación democrática y en los asuntos públicos, siempre y cuando logre percibir en el quehacer del Estado un reflejo de sus necesidades e intereses.

1.2 La Reforma Administrativa en México.

*¿Qué significa Reformar? ¿Qué es la Revolución? ¿Son acaso un cambio profundo en el sistemas político y social? O simplemente tienen que ver con formas distintas de conducir un país? La revolución implica “un cambio rápido, completo y violento de los valores, la estructura social, las instituciones políticas, la política gubernamental y el liderazgo sociopolítico; mientras que la reforma es un proceso de modificaciones de limitado alcance y moderada velocidad, en la política de gobierno y en las instituciones políticas”.*¹⁰

“La reforma es concebida como un proceso de cambio que en cuanto a velocidad, alcances y dirección se implementa de manera gradual y limitada, por lo que solo afecta a determinados campos de las Instituciones del Estado”¹¹

Se ha llamado Reforma del Estado al conjunto de cambios y transformaciones en las instituciones políticas, el sistema fiscal y administrativo; las cuales no han alcanzado su consolidación sin embargo, por lo mencionado anteriormente la Reforma del Estado es y ha sido un largo proceso. Lo importante ante las circunstancias actuales es que las acciones del Estado se conduzcan bajo criterios de eficiencia social, además de reducir la polarización económica y detener el crecimiento de la pobreza

¹⁰ *Ibidem*, p. 30

¹¹ *Ibidem* p. 32



y la exclusión social. Consecuentemente la Reforma del Estado que aspira a la construcción de la modernidad estatal no puede y no debe actuar en contra de ellos.

La Administración Pública como actividad organizada del Estado, cambia, se modifica o transforma para ir cumpliendo con los intereses públicos; en pocas palabras también se “reforma”, ya que al igual que el Estado es un proceso que no puede ser analizado aisladamente sino como un sistema abierto, flexible y adaptativo que cambia constantemente para incrementar la eficiencia y la eficacia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de los objetivos del Estado.

Si por reforma administrativa se entiende cambiar lo existente por algo nuevo que se adecue mejor a las necesidades del presente, es en términos sencillos una respuesta a una demandada externa; se está frente a lo que Thomas Kuhn describía como *paradigma* refiriéndose “al conjunto de creencias, experiencias y valores que afectan la forma en que un individuo percibe la realidad y la forma en que responde a esa percepción”,¹² bajo esta lógica la Reforma Administrativa se refiere a una nueva percepción de la realidad en el quehacer administrativo.

Los problemas crecientes en la operación del Gobierno, el déficit fiscal, la calidad de los servicios públicos y las políticas económicas adoptadas fueron la causa que frenó el desarrollo de las sociedades; dado que la Administración Pública materializaba las decisiones del sistema político el cual se acompañaba de adjetivos tales como autoritario, patrimonialista, populista, clientelar etc; era lógico que los errores de los gobiernos se atribuyeran directamente a las decisiones organizativas y operativas de la Administración Pública, los errores se referían a formatos institucionales y a realidades políticas cuestionables por lo que la ineficiencia gubernamental era la innegable consecuencia.

¹² KUHN, Thomas. La estructura de las revoluciones científicas, FCE, México, 1971. p. 32



El primer propósito de la Reforma Administrativa era “reestablecer su dirección financiera que conforme a la política económica nombrada *de ajuste* procedió a incrementar los ingresos del Estado y a disminuir drásticamente sus egresos¹³”. Con base en ello se obligó a los gobiernos a reorganizarse bajo los imperativos de una estricta dirección financiera, una mayor economía, eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos así como la desaparición de empresas y programas innecesarios, además de personal improductivo.

En pocos años se modificó significativamente el tamaño, la estructura y la operación de las instituciones públicas favoreciendo la descentralización de las decisiones, donde las funciones realizadas se debían orientar hacia los resultados y el alto desempeño de los servidores públicos.

En México este fenómeno continúa con ciertos elementos que caracterizan a ciertos países latinoamericanos de los años 60; se puede afirmar con toda seguridad que la reforma del Estado y el redimensionamiento de la Administración Pública son causales del binomio política-economía ya que son ellos los que procuraban las mejores condiciones de la actividad estatal. Dos son los fenómenos sociales que responden a esta situación:

- 1) En el plano internacional después de la posguerra el auge del capitalismo se reflejó en el crecimiento de la productividad y del consumo de los principales países desarrollados, lo que generó una fuerte dinámica del comercio exterior.
- 2) Internamente la situación económica era estable ya que la inflación no reportaba impactos importantes, además de que la paridad cambiaria favorecía al peso mexicano.

¹³ AGUILAR Villanueva, Luís F. Gobernanza y Gestión Pública. FCE México 2006 p. 143



Sin embargo, pronto aparecieron las recesiones económicas, como parte del ciclo económico en la vida económica de cualquier país, las cuales afectaron directamente a los países menos desarrollados.

Los desequilibrios en el sector externo y en las finanzas públicas crearon las circunstancias propicias para impugnar la viabilidad del Estado intervencionista e imponer en los países de menor desarrollo los modelos económicos basados en las propuestas neoliberales.¹⁴

Para el caso de México, la reducción en los flujos de recursos fue el efecto más negativo del colapso mundial, pues ya no contaba con el financiamiento que le permitía intervenir en los procesos económicos y cumplir con los compromisos que se habían adquirido por los gobiernos posrevolucionarios además de la incapacidad para atender las demandas sociales, es decir, el Estado mexicano ya no era suficiente en sus respuestas.

Lo anterior condujo a la lucha por el establecimiento de un programa de modernización económica que enfrentara a los viejos grupos políticos, frente a un nuevo grupo de funcionarios públicos cuya línea se basara en la *estrategia* como el eje en la modernización del Estado, resaltando su capacidad técnica y científica de los fenómenos sociales; en nuestro país se llamaron tecnócratas.¹⁵

En el año de 1982 se establecieron dos principios para la Reforma del Estado: a) la redefinición de la naturaleza del Estado y b) el redimensionamiento de la Administración Pública, este último se basó en convertirla en *un modelo de eficiencia y eficacia*.

Como respuesta a ambos principios el Gobierno mexicano elevó a rango constitucional la actividad de *planeación* en lo que se conoció como *Sistema*

¹⁴ HUERTA M. María Guadalupe. Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el sector eléctrico. INAP México 2001. pp. 51-52

¹⁵ Generalmente a este grupo se le denomina como neoliberales, ya que se basan en la especialización. Son expertos macroeconomistas que afirmaban que los problemas económicos y la crisis de la balanza de pagos se debía a la mala administración económica del Estado Mexicano.



*Nacional de Planeación Democrática*¹⁶ el cual fue la guía para la elaboración de programas regionales, especiales, de mediano plazo o subprogramas. Con ello la Administración Pública debía reducir su tamaño así como sus funciones; los tecnócratas mexicanos cancelaron partidas presupuestarias, establecieron una política de privatización de las entidades gubernamentales¹⁷ y control en las finanzas públicas.

En los últimos años la reforma administrativa dejó de ser la estrategia para la transformación de la administración sin embargo, surgen los llamados programas de simplificación, descentralización y modernización los cuales lograron ciertos avances en las actividades gubernamentales, aunque no pueden negarse los intereses políticos de los gobernantes en turno, por eso se puede afirmar que los resultados fueron parciales y limitados.

1.3 La Modernización para la Administración Pública en cuatro Programas Gubernamentales.

Las administraciones de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo se han identificado como los gobiernos impulsores hacia el proceso evolutivo del país el cual en cierto sentido, es consecuencia de los empujes internacionales. Así, en los últimos años del siglo XX se implementaron programas de modernización administrativa, bajo distintos nombres sin embargo, el fin era el mismo; eficientar a la Administración Pública Federal. Particularmente estos tres gobiernos compartían puntos en común tales como:

- “Nacen en periodos de turbulencia mundial y crisis económica.
- Son el resultado de presiones de organismos internacionales para establecer estrategias de retracción estatal.

¹⁶De ahí nace el PND 1983-1988. Huerta M. María G. *op cit.* p. 55.

¹⁷ En doce años (1970-1982) las entidades paraestatales se duplicaron, ya que de 500 entidades terminaron siendo 1155.



- Con los programas se pretendía disminuir de manera gradual el centralismo administrativo, reducir el tamaño del Gobierno, suprimir áreas administrativas y el congelamiento de plazas en la burocracia.
- Adecuar el sistema administrativo a las nuevas tendencias, particularmente al Plan Nacional de Desarrollo
- El desmantelamiento de sector paraestatal, a partir del programa de privatización de las empresas públicas.”¹⁸

El Programa de descentralización impulsado por Miguel de la Madrid contenía acciones encaminadas a la reforma municipal basadas en la descentralización educativa y de salud además del desarrollo regional. Sin embargo, para que tales acciones tuvieran un impacto real se tendría que retomar el significado de “Pacto Federal, de esta manera los estados y municipios recibirían mayores recursos y atribuciones, para poder generar mecanismos que impulsen la actividad administrativa, técnica y política a nivel local”¹⁹.

Como es de esperarse estos programas tuvieron poca o nula incidencia en los gobiernos locales, para el caso del Programa de Simplificación Administrativa en el periodo de Carlos Salinas de Gortari prevaleció únicamente la reducción de los trámites y requisitos para los bienes y servicios que prestaba el Estado; sin que esto se reflejara en un proceso de simplificación jurídica, lo que se traduce en una respuesta mediática para el sexenio Salinista y sin un impacto real en la Administración Pública futura.

La importancia que adquirió el programa de modernización impulsado por el gobierno de Ernesto Zedillo se dio, debido a que es el primero en introducir técnicas gerenciales de corte privado tales como: *la planeación estratégica, el enfoque de calidad y la reingeniería de procesos*. Además de las líneas estratégicas y de acción en la conducción de las organizaciones públicas; se puso como fin último de la Administración las tres “e” *eficiencia, eficacia y economía*, consideradas como valores superiores a la Democracia, la Ética y la Justicia Social. Lo que ocasionó

¹⁸ SANCHEZ G. José Juan. *op cit.* pp. 386-387

¹⁹ *Ibidem*, p. 358



fuertes y polémicos debates. Se dijo que la Administración Pública no ha logrado resultados significativos en su reforma debido al tipo de enfoque que se le ha dado a los programas.

La contradicción apareció cuando el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), de Ernesto Zedillo es en cierta medida el principio de lo que actualmente se está promoviendo como política gubernamental. Vicente Fox Quesada presentó durante su periodo de gobierno (2000-2006) el *Modelo Estratégico para la innovación Gubernamental*, el cual contenía en esencia, muchos de los elementos que manejaba el PROMAP; es una propuesta gerencialista que coloca los medios, técnicas y herramientas, para mejorar la respuesta a las demandas de la sociedad.

1.4 El Programa de Modernización Administrativa (PROMAP) 1995-2000

El 28 de mayo de 1996 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), su contenido y las directrices que en él se trazaron nacieron del análisis realizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en conjunto con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sobre la situación por la que atravesaba el ejercicio de la gestión gubernamental de aquellos años. Fue en la administración del presidente Ernesto Zedillo cuando se puso en marcha el programa, con el objetivo de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.

El primer apartado del programa lo dedicó a las diversas propuestas sobre modernización administrativa que van desde 1952 hasta 1994²⁰. En el segundo apartado hace un diagnóstico sobre el ejercicio de la administración pública y muestra las razones por las que debería ser reestructurada enunciándolas de la siguiente manera:

²⁰ PROMAP, en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/334/default.htm?s=iste> [En línea][Consulta: junio 2008]



1. Las estructuras de la Administración Pública tienen una limitada capacidad,
2. La excesiva centralización de operación y los procesos administrativos,
3. La deficiente práctica de evaluación del desempeño gubernamental y
4. La desconfianza en la función pública y en los servidores públicos.

El PROMAP se estructuró con base en dos objetivos generales, los cuales se alinearon al Plan Nacional de Desarrollo que en la materia se referían a la promoción de una Administración Pública moderna y eficiente; orientada al servicio y cercana a los ciudadanos, con capacidad de respuesta ante los cambios que vivía y demandaba el país, promovía el uso eficiente de los recursos públicos, así como cumplir puntualmente con los programas y proyectos. Con base en ello el PROMAP definió dos objetivos generales:

1. Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio.
2. Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción

El PROMAP, aplicó un nuevo lenguaje en la Administración Pública al darle un enfoque de calidad, atención a cliente, desregulación interna y externa, mejora al proceso de asignación, la administración presupuestaria y la capacitación en calidad total.²¹

Explica que las fortalezas con las que contaba el programa eran: “el enfoque de cambio iniciado por el individuo para que éste transforme su organización, la microgerencia es útil en las dependencias que brindan servicios operativos, la evaluación de resultados no por actividades hace mas efectivo medir el desempeño gubernamental; lo que propicia las bases de organizaciones publicas flexibles a los cambios mundiales.

Las debilidades identificadas eran: la existencia de servicios que no se podían cuantificar, no impactar en programas locales, alta centralización en la toma de

²¹ SANCHEZ G. José Juan. *op cit.* p. 369



decisiones, centros de poder resistentes al cambio, desconfianza en el uso de recursos.

Las dos etapas del PROMAP fueron por un lado el enfoque de planeación estratégica y la calidad total, y segundo el mejoramiento de procesos, es decir, la reingeniería de procesos.

Las etapas del programa se describen a continuación:

- PRIMERO. Celebrar las bases de coordinación.
- SEGUNDO. Definir en las dependencias y entidades, los estándares e indicadores de servicios tales como: servicios, proveedores, clientes, valor para el cliente, estándares, indicadores de desempeño, indicadores de satisfacción, acciones de mejora y metas.
- TERCERO. Difundir los estándares de servicios.
- CUARTO. Capturar de la “voz del cliente”, (en las que se captaban las sugerencias y opiniones de los usuarios, con el fin de incorporarlas para el mejoramiento en la prestación del servicio), análisis de la información y redefinición de estándares.
- QUINTO. Relativo a la Planeación Estratégica. A) se determina misión y visión de la unidad responsable, B) objetivos estratégicos definidos, C) Indicadores estratégicos y metas, y D) los proyectos estratégicos.
- SEXTO. Contar en las dependencias de la Administración Pública con un programa estratégico permitiendo dirigir los logros al mejoramiento de los servicios prestados.
- SEPTIMO. Establecer la forma de medir y evaluar el proceso de modernización para asegurar la dirección estratégica y la mejora de los servicios²².

Con base en lo anterior es posible apreciar la magnitud de la quinta etapa para los fines del informe, debido a los elementos de los que hace uso la administración pública, es decir, la Planeación Estratégica comienza a tomar fuerza como

²² Cfr, SANCHEZ G. José J. pp. 372 - 377.



mecanismo que dirigirá los asuntos gubernamentales con base en el logro eficiente de las actividades de las instituciones públicas. En capítulos siguientes se hará una revisión mas detallada de su significado y su concepción actual sin embargo, es importante identificarla como elemento medular en el rumbo que tomaba la administración pública mexicana.

La segunda etapa del PROMAP fue sin lugar a dudas el cambio en la dirección del programa debido a que la respuesta de las dependencias y las entidades bajo el enfoque de planeación estratégica fue negativo. Por lo que se cambio al titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM, y con ello se dio paso al mejoramiento en los procesos (la reingeniería) para el bienio 1999-2000.²³

Con ello se pretendía mantener y consolidar acciones relevantes, determinando acciones de modernización correspondientes a las características y naturaleza de cada dependencia centrandolo el esfuerzo en proyectos y procesos prioritarios, promoviendo la capacitación de los servidores públicos y estableciendo mecanismos de divulgación de las acciones de modernización.

La aplicación del PROMAP puso en la agenda pública la necesidad de eficientar a la administración pública la cual se lograría en la forma de otorgar los servicios públicos, bajo el enfoque de calidad, cliente y servicio. Sin embargo, es importante mencionar que se limitaba a una sola cara de ella, además de identificarla como una organización a la cual se le introducían técnicas gerencialistas y como dice H. Appley el gobierno es mas complejo y se diferencia de cualquier tipo de institución por sus actividades, su alcance e impacto, es decir, se rige por un carácter público.

²⁴

Actualmente se dice que muchos de los mecanismos impulsados por el actual gobierno contienen un toque “revolucionario” por su tendencia a un cambio rápido y violento en las instituciones que conforman el Gobierno; sin embargo, como se deja

²³ SANCHEZ G. José Juan. *op cit.* p. 381

²⁴ A pesar de los años transcurridos y de la aplicación del PROMAP por el gobierno mexicano, el desconocimiento parece persistir al creer que la noción gerencial de la administración pública para modernizarla cambiaría radicalmente todos sus males; es cierto que puede contribuir a eficientar áreas y algunos de los servicios que presta pero en sentido contrario sino no se conoce la naturaleza pública del aparato gubernamental en cierto sentido puede obstaculizar sus fines principales.



entrever muchos de los conceptos, técnicas y estrategias que actualmente se promueven tiene una larga y vieja historia.

1.5 Modelo estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental (2000-2006)

El Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (2000-2006) contempla que la Administración Pública se mide a partir de sus resultados, elemento clave en el quehacer del gobierno federal ya que a partir de los resultados otorgados logra su legitimidad. Los resultados deben ser aquellos que generen valor significativo, eficiente y cercano a la sociedad.

La innovación gubernamental constituye la columna vertebral del modelo la cual se define como; “un movimiento cultural y estructural, que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta de la Administración Pública Federal”²⁵ el cambio contempla tanto las herramientas como al servidor público por eso se define como movimiento cultural y estructural.

Establece que para lograr el éxito, el diseño y la instrumentación de cualquier modelo de calidad se debe partir de un *enfoque estratégico* que permita reconocer cuales son los “issues”, es decir, los temas o resultados esperados mas importantes.

Un enfoque estratégico se envuelve de elementos sustantivos para su operación:

- Visión y misión,
- Demandas y prioridades sociales,
- Establecer una política de relación
- El posicionamiento
- La definición de clientes y;
- La negociación de metas.

²⁵ Presidencia de la República. Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental. <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/8/8/3/files/archivos/sip-2944.pdf> [En línea] [Consulta: 13 de junio de 2008]



En todo modelo de cambio organizacional el diseño de la estrategia es fundamental ya que es la vía que señala hacia donde deben dirigirse las acciones y así alcanzar las metas; en el modelo se describen seis rutas, que impulsan la innovación y la calidad del conjunto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tales como; la Administración por Calidad (que promueve el mejoramiento de modelos y las prácticas de gestión y management), la *tradición e innovación* como equilibrio; que describe el “*Benchmarking*” término que se refiere a una especie de comparación de procesos, servicios y resultados con las mejores prácticas de aquellas organizaciones cuyos elementos claves son *la información y la actitud de mejora* y los *macroprocesos claves para rediseñar* entendidos como aquellos procesos que más impactan en el funcionamiento y el rendimiento del gobierno, así como la satisfacción de los usuarios y clientes, son la base del diseño organizacional.

Con base en ello, se puede inferir que las actuales prácticas de modernización e innovación de la Administración Pública son viejas propuestas; elementos como la misión, visión, indicadores y metas, o adjetivos como calidad, servicio y cliente han sido empleados por gobiernos anteriores, es por ello que no deben utilizarse como innovadores, sin que esto signifique que no funcionen sino todo lo contrario, son herramientas importantes para las organizaciones públicas ya que su adecuada utilización logra encauzarlas a los fines por los que fueron creadas sin embargo, es un hecho que mientras no se reconozca el quehacer público de las instituciones no serán utilizados apropiadamente ya que la Administración Pública es un proceso histórico que no puede reinventarse separada de su contexto, sino de forma integral ya que la Reforma Administrativa no es un mero problema técnico, que se solucione con adjetivos de transformación²⁶.

La Reforma administrativa en países como México, dice Arellano, es mucho más que una reforma técnica o administrativa en sentido estricto, “implica un esfuerzo en la

²⁶ La comparación resulta ser una herramienta delatadora para la definición de los fenómenos sociales, quizá porque los enfrenta y deja al descubierto sus características “mas prometedoras” o tal vez por que juega con cada uno de los elementos que los integran; revolución y reforma resultan ser dos fenómenos con características propias, fáciles de comparar y por lo tanto diferentes, “reformar radicalmente” resultaría entonces ser una contradicción, como ya se ha dicho una reforma es gradual y limitada jamás podrá ser radical.



transformación de los asuntos políticos y los juegos institucionales; la cuestión no es decidir si se abandonan todos y cada uno de los principios de la administración tradicional o si toman por completo todos los conceptos, técnicas y métodos de la Nueva Gestión Pública, sino de reconocer la justa dimensión de ambos al mismo tiempo que reconocer el medio en el que se desarrolla y enfrentar con inteligencia los problemas de forma específica, con las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación.”²⁷

A lo largo del presente capítulo se percibe que el Estado Moderno Mexicano se consolidará en la medida en que se reconozca como el resultado de un proceso histórico de construcción social, institucional y organizativa donde la actuación de la sociedad se vuelve el eje rector que determinará la construcción y reconstrucción de éste en pro de las necesidades e intereses comunes.

El cambio constante de la sociedad obliga a percibirlo como un sistema flexible y adaptativo a las nuevas exigencias; el cambio y la transformación son adjetivos que han acompañado al quehacer del Gobierno y por tanto el de la Administración Pública; su redimensionamiento proviene de la nueva concepción del Estado; en México el objetivo era convertirla en un modelo de eficiencia y eficacia sin embargo, la reforma no bastó para cumplir con ello por lo que se decidió a lo largo de cuatro gobiernos adaptarla, modificarla o cambiarla con base en las circunstancias prevalecientes y los intereses particulares de los gobernantes. Se crearon programas de modernización, simplificación y descentralización que diseccionarían sus alcances.

Se ha hecho un recorrido por los últimos cuatro programas de modernización administrativa con la intención de identificar su transformación sin embargo, resultan evidentes la constante utilización de técnicas y herramientas gerencialistas que en sentido estricto no logran efficientarla del todo, en ningún momento se ha negado su importancia, en principio porque el presente informe muestra la utilización de una de ellas: la Planeación Estratégica sin embargo, no puede ni debe negarse que la

²⁷ ARELLANO Gault, David. Gestión Estratégica en el Sector Público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional. FCE México 2004. p 25



reforma de la Administración Pública va mas allá de elementos técnicos, se trata de encontrar el “justo punto medio” entre el carácter público de las instituciones, su actuación y organización interna, las cuales en términos ideales si se realiza de manera integral traerán como consecuencia el cumplimiento de los fines del Estado.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es una institución pública con características particulares pero al igual que muchas otras organizaciones públicas tienen un sustento jurídico que formaliza su existencia, una estructura orgánica, recursos humanos, materiales y financieros que lo materializan; además del conjunto de técnicas, herramientas, políticas y/o principios de actuación que fungen como sus ejes rectores; el siguiente apartado aborda todos estos elementos al identificar sus funciones, atribuciones, objetivos y metas, además de su estructura orgánica y la política utilizada para su actuación hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales.



CAPITULO 2

EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA GESTIÓN/ PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.

El cambio tecnológico ha reducido las distancias y abreviado los tiempos (...); y la información se ha convertido en el insumo básico y el nuevo conocimiento en el producto fundamental²⁸.

2.1 La Transparencia y el Acceso a la Información Pública en México.

El orden democrático supone la convivencia recíproca entre quienes son diferentes, permitiéndoles vivir juntos sin el uso de la violencia y al mismo tiempo delegar el poder para la toma de decisiones de manera pacífica. Democracia “es la forma de gobierno en la que rigen normas generales, las llamadas leyes fundamentales, que permiten a los miembros de una sociedad, por numerosos que sean, resolver los conflictos que inevitablemente nacen entre los grupos que enarbolan valores e intereses contrastantes sin necesidad de recurrir a la violencia recíproca “²⁹

Los ciudadanos encuentran en ellas su derecho de expresar libremente sus opiniones, incluso aquellas que no concuerden con el gobierno, sin que ello signifique su arresto, exilio o condena, desde la constitución de 1917 se ha luchado por garantizar los derechos de libertad, los cuales han quedado inscritos en artículos como el 6º, 7º, 8º y 9º principalmente. México es hoy un país constructor de su democracia, que necesita cambios constantes por la convicción de una mejor convivencia colectiva incluyente, más abierta y que otorgue las garantías de libertad y justicia.

El acceso a la información se incluye en la agenda democrática de México por dos razones: “porque protege un bien jurídico valioso en sí mismo y porque sobre él se rige la viabilidad de un sistema democrático, porque cumple una función vital para la república, que los ciudadanos conozcan el quehacer, las decisiones y los recursos

²⁸ CORNEJO R. Enrique. Hacia una transformación del Estado en América Latina. ensayo presentado originalmente en el Taller de Expertos sobre el tema «Hacia un nuevo consenso de política económica en América Latina», organizado en Lima, entre el 21 y el 24 de abril de 2005, por NUEVA SOCIEDAD de Venezuela y la Fundación Friedrich Ebert en Perú.

²⁹ FERNÁNDEZ S, José. (compilador) en Norberto Bobbio: el filósofo y la política. edit. FCE México 1996 p. 87



que erogan sus autoridades elegidas mediante el voto”³⁰ en 1977 se modificó el artículo 6º constitucional quedando de la siguiente manera:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

La adición se hizo en la última frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado” a pesar del debate que en su tiempo se realizó es hasta la actualidad cuando adquiere mayor significado; el Estado es el garante de la información ¿cuál? El derecho de tener acceso a la información gubernamental.

Con ello se entiende que constitucionalmente *la libertad de expresión y el derecho a la información* son un derecho que debe ser garantizado por el Estado sin embargo, la historia nos ha mostrado que no es suficiente su contemplación jurídica necesita para existir, establecer los medios o mecanismos de su materialización³¹. La complejidad de la sociedad actual exige al Estado su adaptación constante ya que es la única forma de mantener el nuevo pacto social, ante tal exigencia en el 2007 se aprueba la reforma al artículo 6º constitucional adicionando un segundo párrafo y siete fracciones que a la letra dicen:

Artículo 6º.- (...)

“Para el ejercicio del derecho al Acceso a la Información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias se regirán por los siguientes principios y bases.

I.- Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las

³⁰ IFAI. Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como derecho fundamental de los mexicanos. México, junio 2007.

³¹ Sería absurdo pensar o creer que la instrumentación de una ley o su reglamento garantizaría el cumplimiento absoluto de sus disposiciones y que consecuentemente el cambio se diera de forma inmediata. No podemos, ni debemos negar nuestra historia y reconocer que la “cultura del secreto” ha sido la constante en el ejercicio de los gobiernos federales y locales; quienes históricamente se han aliado para preservar el estatus político y económico que los mantenía en el poder, negando con ello información a la sociedad sobre los costos económicos y sociales que los ha preservado en el poder. Para lograr la Transparencia y el acceso a la información se necesita más que leyes o instituciones, se necesita transformar a las administraciones públicas de México; cambiar normas, procedimientos, estructuras, valores, la cultura, y como elemento principal redefinir la actuación de los servidores públicos además de concientizar a la sociedad al reconocer su derecho de informarse.



leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II.-La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III.-Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV.-Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procesos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V.-Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI.-Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas y morales.

VII.-La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”³²

Ante tal reforma³³ se pretende en sentido estricto entrar de lleno al tema de la Transparencia y al mundo de la información “clara y comprensible en manos de los gobernantes; los pensadores políticos se han preocupado por como mantener el poder bajo control; como domesticarlo, como prevenir sus abusos, como supeditarlo a ciertos procedimientos y reglas de conducta”.³⁴ Es por ello que la preocupación se ha concentrado en la definición de aquellos conceptos que sustenten teóricamente esta corriente. Son los pesos y contrapesos, la supervisión y la restricción del poder la causa de su redefinición.

³² IFAI, Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, con la reforma del artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como derecho fundamental de los mexicanos. México, 2007.

³³ Una nueva movilización de opinión se gestó sobre la base de la democratización de la información, el “Grupo Oaxaca”, nombrado así por la periodista Ginger Thompson corresponsal de New York Times debido a que la movilización se dio por primera vez en mayo del 2001 en el estado de Oaxaca. El grupo encontró su impulso inicial en una iniciativa académica el “Seminario Nacional de Derecho a la Información y la Reforma Democrática” en la que concurren reconocidos actores mediáticos, organizaciones no gubernamentales, periodistas y académicos; los cuales definieron una iniciativa de ley que aunque ciudadana y sin reconocimiento constitucional se logró el apoyo de diputados y senadores para su aprobación en la última sesión del 30 de abril del 2002 de esta manera se definió la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública Gubernamental. En Juan Antonio Escobedo, *El caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, Movilización de la opinión pública en México* (en línea) México, Febrero 2003. www.saladeprensa.org.mx [En línea][Consulta: junio 2008]

³⁴ SHEDLER Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia 03. IFAI marzo 2006. p.9



La Transparencia y el Acceso a la Información son dos conceptos fundamentales y correlacionales para la rendición de cuentas, y en sentido general los medios en los que se gestan los fines de una verdadera democracia. Transparentar al sector público se logra si y solo si se tiene acceso a la información que el generan. Dice Luís Carlos Ugalde “la Transparencia es abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público (...) la Transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la practica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior”³⁵

Actualmente se divulga que la Transparencia es una “apertura activa” los gobiernos no solamente deben dejarse al descubierto frente a los ciudadanos sino que al mismo tiempo deben divulgar la información que generen; con ello se entienden los límites del poder; razón de ser de la Rendición de Cuentas la cual se encarga de reducir su incertidumbre, limitar y prevenir sus abusos; encontrar las regularidades de su ejercicio para poder predecirlo, manteniéndolo dentro de reglas y procedimientos preestablecidos.

“La Rendición de Cuentas involucra el derecho de recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho de recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder”³⁶

Los conceptos son nuestras unidades de pensamiento significa entonces que la claridad de su entendimiento será la claridad de su utilización. Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas no son conceptos unitarios, sino (en cierto sentido) multidisciplinarios ya que en su ejercicio tendrán ciertas implicaciones o limitaciones tanto lingüísticas como prácticas. Su materialización en la realidad mexicana se inscribe en un grado constitucional, como ya se ha dicho,

³⁵ Marco Teórico Metodológico. [En Línea] [Consulta: noviembre 2008] www.ifai.org.mx/descargar.php?...=/pdf/...transparencia/...mtm.pdf

³⁶ SCHELDLER, Andreas. *op cit.* p.15



creando las Leyes de Acceso a la Información tanto federal como las correlativas a las entidades federativas.

2.2 La Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental crea al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; institución encargada de garantizar su cumplimiento. El objetivo principal de la Ley es: facilitar que los individuos puedan conocer la información que esta en manos del gobierno. Busca transparentarlo, hacer visible el destino de los recursos públicos e informar a la sociedad sobre las concesiones, premisos, contrataciones, trámites y servicios a su cargo³⁷.

La Ley garantiza el derecho del acceso a la información pública gubernamental y la protección de los datos personales que obran en manos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos como por ejemplo, el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Banco de México (BM), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o los tribunales administrativos entre otros. Todo ello bajo tres principios fundamentales:

1. “La información de los poderes y organismos federales es pública y debe ser accesible a la sociedad, salvo que en los términos de la propia Ley, se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que su divulgación puede poner en riesgo asuntos de interés general (...)
2. El derecho de acceso a la información es universal, lo que significa que cualquier persona, sin distinción alguna, puede solicitarla sin acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud.
3. Los datos de las personas que obran en las instituciones públicas son confidenciales, y por lo tanto no deben divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los que fueron recibidos o requeridos. De esta forma se

³⁷ Considerandos de la LFTAIPG, Publicada el 11 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.



garantiza el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, así como a los titulares de datos personales el acceso a ellos cuando así lo soliciten”.³⁸

El artículo 33 de la LFTAIPG establece las bases jurídicas para la existencia del Instituto Federal de Acceso a la Información pública IFAI, el cual nace mediante Decreto Presidencial el 24 de diciembre de 2002. Definido como órgano descentralizado, no sectorizado, (lo que significa que no se encuentra subordinado a ninguna Secretaría de Estado) con personalidad jurídica y patrimonio propio; cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, lo que se traduce en una forma de gestionarse diferente en comparación con las demás organizaciones públicas, sin que ello signifique negar su origen público.

El Instituto es la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de la Ley, en el ámbito de la Administración Pública Federal el cual tiene las siguientes atribuciones:

- Proteger los datos personales,
- Definir los lineamientos para hacer pública la información
- Definir los criterios generales para la clasificación de la información gubernamental.
- Vigilar a las dependencias y entidades en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, orientar a los particulares para que formulen sus solicitudes de información y;
- Prestar asesoría técnica y capacitación a los servidores públicos.

2.3 Estructura y organización del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental

El Instituto al igual que cualquier organización se define por un conjunto de elementos que actúan e interactúan entre sí bajo una estructura pensada y diseñada donde los recursos financieros, humanos y materiales así como la información y otros; de forma coordinada, ordenada y regulada por un conjunto de normas son

³⁸ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. 2º Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.



utilizados y encaminados al cumplimiento de su objetivo: Promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Estructura orgánica

Para el diseño de la estructura administrativa del Instituto se tomaron en cuenta las cuatro funciones atribuidas por ley identificadas en los artículos 33 y del 37-39 de la LFTAIPG convirtiéndose entonces, en las columnas vertebrales del Instituto.

Cuadro 1. Funciones del IFAI				
Funciones Resolutivas	Funciones Regulatorias	Funciones de vigilancia y coordinación	Funciones de promoción	Funciones operativas y administrativas
*Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información	*Clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial y criterios de archivos.	*Vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de las obligaciones de transparencia.	*Difundir el derecho de acceso a la información.	*Gestión de los recursos humanos, financieros, materiales, generales, informáticos, jurídicos y de seguridad.
*Interpretar la LFTAIPG Resolver las afirmativas fictas.	*Lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales.	*Presentar denuncias por incumplimiento ante el órgano de control interno. Vigilar la correcta atención a las solicitudes de información.	*Capacitar a servidores públicos de la A.P:F	*Ejecución del control interno.
* Resolver sobre negativas de acceso y corrección de datos personales.	*Elaborar la guía de procedimientos de acceso a la información y formatos de acceso.	*Vigilar el cumplimiento de las resoluciones del Pleno.	*Proporcionar apoyo técnico para la elaboración y ejecución de programas de información.	
	*Elaborar los criterios para la catalogación y conservación de documentos y archivos.		*Orientar a los particulares acerca del acceso a la información.	
			*Elaborar estudios e investigaciones para ampliar el conocimiento en materia de transparencia.	
			*Vinculación con entidades federativas y otros sujetos obligados.	
			*Colaboración internacional.	

FUENTE: 3er informe del Labores del IFAI ante el H. Congreso de la Unión 2006-2007

Para el cumplimiento de estas funciones el Instituto se organiza y coordina a través del Pleno el cual se apoya de una Secretaria Técnica, y para la operación de dichas funciones en dos Secretarías y ocho Direcciones Generales, además de la Contraloría Interna. La Secretaria Ejecutiva tiene bajo su responsabilidad la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales, la



Dirección General de Comunicación Social, la Dirección General de Informática y Sistemas y la Dirección General de Administración.

La Secretaría de Acuerdos por su parte, tiene bajo su responsabilidad a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Estudios e Investigación, la Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal y la Dirección General de Clasificación y Datos Personales. A continuación se describen las funciones básicas de cada una de las Secretarías, de las Direcciones y del Pleno.

Funciones Principales de las áreas:

Pleno.

Se integra de cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal y ratificados por la Cámara de Senadores. Promueve el ejercicio del derecho de acceso a la información, resuelve sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y establece líneas generales para el manejo y protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

- **Secretaría Técnica.**

Contribuye a que los integrantes del Pleno obtengan la información, herramientas y material necesario para la toma de decisiones, así mismo da seguimiento a los acuerdos del Pleno y verifica su debido cumplimiento.

Secretaría Ejecutiva.

Coordina la ejecución de políticas, planes y programas institucionales, administración, operación y organización aprobados por el Pleno en materia de difusión y promoción del ejercicio del derecho de acceso a la información; atención a la sociedad; relaciones institucionales; colaboración y apoyo con otros sujetos obligados por la ley; y con los estados y municipios de la República Mexicana; además de la actualización y promoción del IFAI a nivel internacional; así como de capacitación a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.



- **Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales (DGASRI).**

Promueve el conocimiento del marco normativo y facilita el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública, corrección y protección de datos personales, a través de la creación de servicios permanentes de atención, asesoría y orientación a las personas.

- **Dirección General de Comunicación Social (DGCS).**

Promueve y difunde en la sociedad una cultura de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública y protección de datos personales; así como las facultades, actividades, resoluciones y metas del IFAI, con base en las políticas y la estrategia de comunicación social

- **Dirección General de Informática y Sistemas (DGIS).**

Provee servicios informáticos y de telecomunicaciones para resolver oportuna y eficientemente los requerimientos tecnológicos de los usuarios institucionales, comprometidos con la innovación, el profesionalismo y la calidad.

- **Dirección General de Administración (DGA).**

Coordina y supervisa con calidad y oportunidad la administración de los recursos humanos, financieros, documentales y materiales del Instituto; la prestación de los servicios generales; genera una cultura organizacional que facilite la operación eficiente de las unidades administrativas y promueve el logro de los objetivos institucionales.

Secretaría de Acuerdos.

Brinda apoyo técnico al Pleno en sus funciones normativas (resolución de negativas, interpretación de la LFTAIPG, expedición del marco normativo, regulador del acceso a la información y la transparencia). Coordina y supervisa las acciones del instituto tendientes a impulsar la Transparencia y la Rendición de Cuentas y promueve la eficacia de los derechos de los particulares, los datos personales así como su modificación protección de estos, mediante instrumentos normativos.



- **Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ).**

Plantea, define y autoriza instrumentos normativos que requiere el Instituto, coordina el registro y tratamiento interno de los estudios para la resolución de los recursos y otros procedimientos; proporciona asistencia jurídica al IFAI; dirige y aprueba proyectos de interpretación de la legislación aplicable en materia administrativa.

- **Dirección General de Estudios e Investigación (DGEI).**

Planea y dirige la formulación de estudios, reportes, notas de coyuntura e investigaciones formales en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información gubernamental, además de que apoya las relaciones académicas del IFAI.

- **Dirección General de Clasificación y Datos Personales (DGCyDP).**

Coordina la proyección de instrumentos normativos en materia de clasificación de información, acceso, corrección y protección de datos personales y organización de archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- **Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal (DGCVAPF).**

Dirige y organiza las acciones y mecanismos de comunicación con las unidades de enlace y comités de información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a efecto de responder de forma oportuna y eficaz sus consultas y requerimientos de apoyo técnico; vigila y evalúa la observancia puntual de las disposiciones legales y demás instrumentos normativos emitidos por el IFAI.

Todas ellas como parte de la construcción institucional quedan establecidas gráficamente en el organograma siguiente:

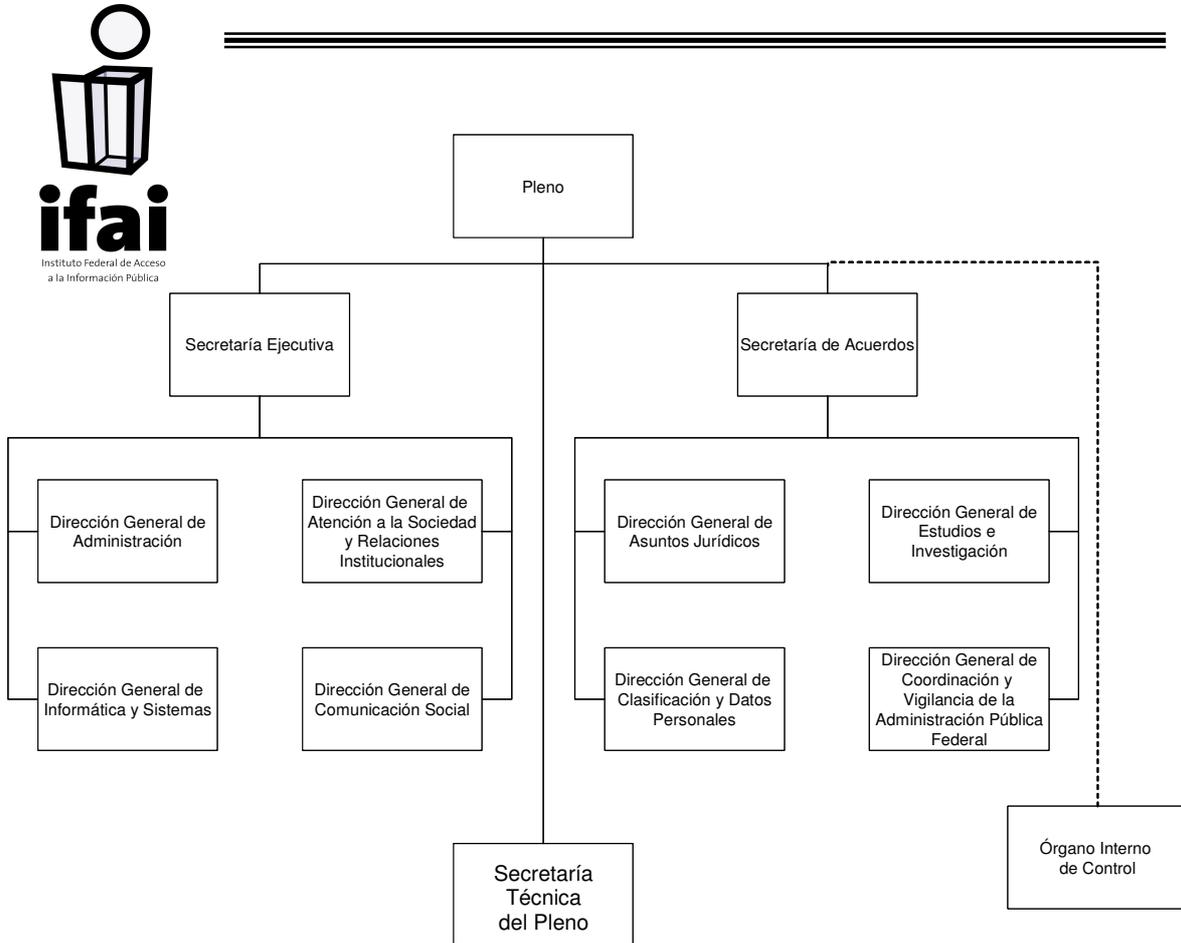


Figura 1: Organograma IFAI

Fuente: Manual de Organización del IFAI, 2007

2.4 La Dirección General de Administración.

Con base en el artículo 25 del Reglamento Interior del IFAI, la Secretaría Ejecutiva tiene una serie de atribuciones y facultades que debe cumplir, para ello y como se vio en el apartado anterior se apoya de cuatro direcciones generales; de manera particular y para los fines del presente informe se analiza la Dirección General de Administración (DGA).³⁹

³⁹ El presente informe tiene como fin describir las actividades realizadas en el IFAI como prestadora de prácticas profesionales, de manera particular las actividades se realizaron en la DGA, es por ello que en el presente apartado se describen de manera general las funciones de la dirección; mas adelante se explicará con mas detalle tanto las actividades como sus resultados.



Entre las atribuciones y facultades de la Secretaría ejecutiva correspondientes a la DGA se identifican las siguientes:

- x. Elaborar y proponer al Pleno el proyecto original y los proyectos de actualización de los catálogos de funciones y de perfiles de puestos, así como los lineamientos relativos a la gestión y administración de los recursos humanos del Instituto, de conformidad con el Estatuto del Servicio Profesional y del Personal Administrativo del Instituto. Para la gestión y operación de los recursos humanos del Instituto, la Secretaría Ejecutiva, se auxiliará de la Dirección General de Administración.
- xi. Elaborar el proyecto de presupuesto anual y ejecutar el gasto en los términos aprobados, así como elaborar los estados financieros anuales del Instituto;
- xii. Elaborar y ejecutar el programa operativo anual;
- xiii. Elaborar el acuerdo de adscripción de las unidades administrativas a su cargo;
- xiv. Elaborar las normas o bases para disponer de los activos fijos del Instituto;
- xv. Revisar y en su caso proponer modificaciones la estructura básica de la organización del Instituto;
- xvi. Elaborar proyectos sobre la fijación de los sueldos y prestaciones de los servidores públicos del Instituto;
- xvii. Elaborar, de acuerdo con el Estatuto del Servicio Profesional y del Personal Administrativo, así como con los lineamientos que de este se deriven, las propuestas para el otorgamiento y seguimiento de licencias reclamadas por los integrantes del servicio profesional;
- xviii. Nombrar y remover a su personal de apoyo;
- xix. Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles o inmuebles y tomar las medidas pertinentes, a fin de que las funciones del Instituto se cumplan de manera articulada, congruente y eficaz;
- xx. Presentar al Pleno el informe sobre el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes del Instituto⁴⁰;

Lo anterior responde al cumplimiento del objetivo que persigue la Secretaría Ejecutiva; “Coordinar la ejecución de políticas, planes y programas institucionales, de administración, de operación y de organización aprobados por el Pleno, en materia de promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información; de atención a la sociedad; de relaciones institucionales; de colaboración y de apoyo con otros sujetos obligados por la LFTAIPG; con los estados y municipios de la República Mexicana; además de la actualización y promoción del Instituto a nivel

⁴⁰ IFAI, Manual de Organización 2007 p. 25



internacional”⁴¹ es importante precisar que las atribuciones antes mencionadas solo corresponden a las funciones que debe realizar la DGA es por ello que su cumplimiento eficaz y puntual coadyuvan a solo una parte del objetivo general de la Secretaría.

La ingeniería organizacional nos lleva a clasificar las funciones de las áreas que integran a cualquier organización en dos tipos; sustantivas y adjetivas tal clasificación se hace con base en el objetivo general de la institución. La Dirección General de Administración (DGA) es un área adjetiva ya que el cumplimiento de sus funciones no incide directamente en el objetivo del IFAI *garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información gubernamental (...)* sin embargo, se ha definido a la organización como un conjunto de elementos que actúan e interactúan de manera integral para el cumplimiento de sus fines.

Con base en ello las funciones que cumple la DGA resultan medulares ya que impactan en todas las unidades administrativas del Instituto; consecuentemente se logra que cada una cumpla con sus objetivos y finalmente que el Instituto responda a la sociedad en el derecho de acceso a la información pública gubernamental.

La DGA tiene como objetivo “Coordinar y supervisar con calidad y oportunidad la administración de recursos humanos, financieros y materiales del Instituto y generar una cultura organizacional y laboral que facilite la operación eficiente de las Unidades Administrativas que lo integran y promueva el logro de los objetivos institucionales”⁴².

Para su cumplimiento se integra de la siguiente manera:

⁴¹ *Ibidem*, p.102

⁴² *Ibidem* p. 110

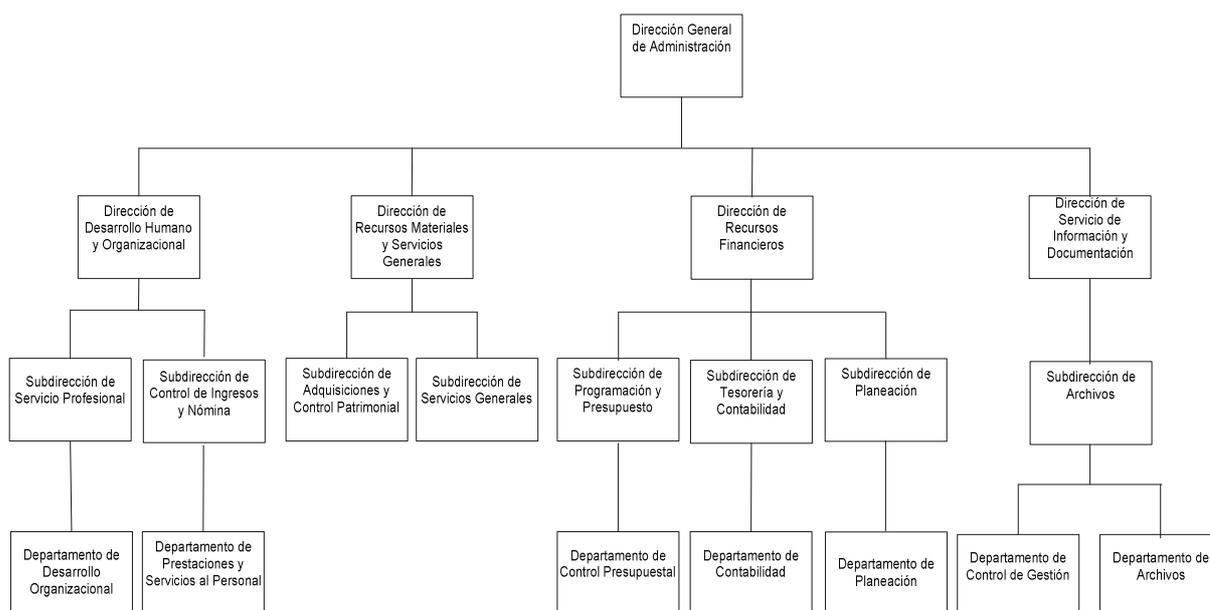


Figura 2. Organograma Dirección General de Administración
Fuente: Manual de Organización IFAI, 2007

La Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional (DDHyO) fue el espacio de desarrollo en la prestación de las practicas profesionales, a pesar de que su objetivo se refiere “a la administración del capital humano, mediante la formulación y aplicación de políticas para el reclutamiento, selección, concentración, inducción, formación, separación del personal para coadyuvar a que el Instituto cuente con personal profesional competente y comprometido con los valores institucionales (...)”⁴³ fue el área encargada para el cumplimiento de la primera actividad descrita en la IV línea estratégica “Política de Personal y Desarrollo de Trabajo”, establecida en el Taller de Planeación Estratégica, el cual se describe con mayor detalle en el siguiente capítulo.

⁴³ IFAI, Manual de Organización, 2006. P.113



2.5 La Gestión/Planeación Estratégica y la Dirección General de Administración.

Las líneas trazadas en el sexenio pasado fueron parte de la moda administrativa que regresaba en el periodo del ex presidente Vicente Fox, el modelo de Innovación Gubernamental como ya se vio, establece elementos claves como: 1.concentrar a todos los servidores públicos en un solo propósito, 2.generar resultados que añadan valor al gobierno y la sociedad y 3.prever el entorno en el que participa, afecta e impacta a la administración pública.

La pretensión era instaurar en México una nueva forma de administrar basada en lo que se denominó como “*gobernanza corporativa*” que se refería a las mejores prácticas del sector privado y que se afirmaba se podían aplicar en el sector público. La gestión se basaría en fundamentos empresariales de productividad, calidad total, planeación estratégica, reingeniería de procesos y valor agregado.

El propósito fundamental era reducir la burocracia en México, por lo que se eliminarían plazas, se revisarían los procesos para detectar inutilidad y duplicidad de funciones, es decir, se pretendía un gobierno con estructuras planas, menos niveles y menos plazas. Para ello después del 10 de abril de 2003 apareció la Secretaria de la Función Pública (SFP), que sustituyó a la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) quien hasta esos momentos tenía funciones encaminadas a la modernización del aparato administrativo.

A pesar de que los argumentos para la existencia de SFP se enfocaron a la profesionalización de los servidores públicos⁴⁴, muchas de las funciones de la SECODAM fueron absorbidas por ella. Se llegó a afirmar que la aparición de la SFP significaba “una enorme aspiración en la administración pública, al darle mayor

⁴⁴ Las comisiones de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y la de Estudios Administrativos de la Cámara de Senadores, realizaron una serie de estudios e investigaciones para la instauración del Servicio profesional de Carrera; el 14 de octubre del 2000 se presentó ante la Cámara de Senadores la iniciativa con proyecto de Ley para el Servicio profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y la modificación de leyes afines. Fue hasta el 10 de abril del 2003 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la APF; consecuentemente se propuso la desaparición de la SECODAM y se creó la nueva dependencia federal nombrada Secretaria de la Función Pública (SFP). SÁNCHEZ G. José Juan *op. cit.* pp. 420-223.



prioridad a los asuntos de la función pública, su profesionalización, mejoramiento y modernización definitiva”⁴⁵ implicaba entonces establecer líneas generales de gestión que pudieran ser aplicadas a todas las dependencias de la Administración Pública Federal.

El IFAI que nace como parte del sexenio del expresidente Vicente Fox Quesada, se alinea a las disposiciones establecidas por la SFP y la corriente administrativa que se difundía; por ello cumplió con el establecimiento de elementos estratégicos para su buen funcionamiento; como la visión, la misión, la definición de los objetivos, metas e indicadores estratégicos. Con base en ello se dice que la gestión aplicada en el Instituto se hizo con base en elementos de la Planeación Estratégica.

La DGA, es el área encargada de establecer los medios necesarios para el cumplimiento de los objetivos institucionales a través de las políticas, programas y proyectos que cada una de las unidades administrativas necesitan para el cumplimiento de sus funciones. En el siguiente capítulo se define con mayor detalle *la Gestión Basada en la Planeación Estratégica* y los elementos utilizados por el Instituto, además de la descripción de las actividades realizadas durante la estancia como prestadora de prácticas profesionales y la elaboración de las “Cadenas de valor”, herramienta de la planeación estratégica, a cada una de las Unidades Administrativas que integran al IFAI.

La lógica del presente capítulo muestra el movimiento de uno de los derechos más importantes para la democracia de cualquier país, el acceso a la información pública gubernamental.

El caso de México, como se aprecia tiene características particulares en comparación con otros países, debido a su evolución un tanto paulatina; en 1977 se modificó el artículo 6º constitucional, adicionando en la última parte del párrafo “*el derecho a la información será garantizado por el Estado*”, con ello se dejó jurídicamente inscrito que el Estado sería el único garante en el derecho al acceso en la información pública gubernamental. Sin embargo, fue hasta junio de 2007 con

⁴⁵ SANCHEZ G. José Juan. *op cit.* p. 423



la reforma del artículo cuando se logró adicionar un segundo párrafo y el establecimiento de siete principios, que sentarían las bases para el surgimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Finalmente el 11 de junio de 2002 se logra la publicación de dicha ley en el Diario Oficial de la Federación. En su artículo 33 establece las bases jurídicas para la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cual nace mediante decreto el 24 de diciembre de 2002 y se define como órgano descentralizado, no sectorizado, es decir, que no depende de a ninguna secretaria de Estado y cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Su estructura orgánica se compone por el Pleno, máxima autoridad del Instituto, integrado por cinco comisionados, se apoya de tres secretarías y estas de ocho direcciones generales; además de una Contraloría Interna. La DGA se encuentra bajo la responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva y tiene como objetivo principal *coordinar y supervisar con calidad y oportunidad la administración de los recursos humanos, físicos y financieros del Instituto*. La DGA se compone de tres direcciones de área. Sin embargo, para los fines del presente informe se analiza la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional (DDHyO) ya que fue el área donde se realizaron las actividades como prestador de prácticas profesionales.

Una vez que se tiene el panorama general del IFAI sus atribuciones, funciones y su estructura orgánica se identifican los primeros elementos, medios, técnicas y herramientas para su funcionamiento; la Gestión basada en la Planeación Estratégica, se definirá en el siguiente capítulo y se describirá con mayor detalle su significado así como la razón de ser de las actividades realizadas y los resultados alcanzados.



CAPITULO 3.

LA GESTIÓN BASADA EN LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.

*Sócrates, un gran filósofo en la antigua Grecia, mencionó que las ideas son inmateriales y eternas.*⁴⁶

3.1 La Gestión y la Planeación Estratégica.

La Real Academia de la Lengua Española (RAE)⁴⁷ establece dos definiciones para la palabra Gestión, la primera como “acción y efecto de gestionar” y la segunda “como acción y efecto de administrar” ambos verbos parecen colocarse en el mismo nivel, sin embargo, la RAE define “Administrar” como gobernar, ejercer la autoridad de mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan y; “Gestionar” se entiende como hacer las diligencias conducentes al logro de un negocio o de un bien cualquiera. Con base en ello pareciera que el término Administrar tiene un alcance mayor por referirse al Gobierno y ejercer en el autoridad, mientras que para el término Gestionar el fin es el logro de un negocio o deseo.

Ya el Doctor Omar Guerrero en su artículo “Nuevos Modelos de Gestión Pública”⁴⁸ explica que ha sido común utilizar la palabra Gestión como sinónimo de administración, o como parte de ella, de tal modo que el gestor es un hacedor de cosas; y por lo tanto Gestión es entendida como una actividad subordinada que sólo se utilizaba para garantizar el cumplimiento de la Administración. Sin embargo, fue a partir de los años 80 que la corriente anglosajona comenzó a darle otro sentido y a diferenciarla de ésta se comenzó a sentar las bases de la Nueva Gestión Pública.

Pretender una construcción teórica sobre el término Gestión negando su origen, sería un absurdo debido a que su concepción para occidente proviene de la traducción del término “management”⁴⁹ lo que significa que adquiere una

⁴⁶ <http://www.intelligent-systems.com.ar/intsys/conceptsSp.htm> [En línea][Consulta: septiembre 2008]

⁴⁷ <http://www.rae.es/rae.html>[En línea][Consulta: septiembre 2008]

⁴⁸ GUERREO, Omar. Nueva Gestión Pública, en Revista digital Universitaria vol. 2 30 septiembre de 2001 [En línea][Consulta: octubre 2008],<http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html#8>

⁴⁹ *Ibidem*. pp. 1 Explica que el lugar donde se gestaron los modelos de Gestión Pública fueron las tierras del Reino Unido, y que posteriormente fueron los estadounidenses, australianos y neerlandeses quienes hicieron



connotación diferente y la definición que proporciona el diccionario parece no resolver los abismos que se generan al estudiar los asuntos públicos del Estado. Sin embargo, también es importante mencionar que los límites del presente informe no permiten hacer un análisis minucioso sobre la Gestión Pública además de no ser el fin que se persigue, pero resulta fundamental reconocer que tal término ha pasado por un proceso largo de aceptación ya que ha sido el resultado necesario para nombrar la frontera entre el *management*, propio de la empresa; y lo Público perteneciente a los asuntos de la Administración Pública, por tanto el management público no se refiere a alguno en particular sino a ambos al contemplar a la sociedad como un todo.

A pesar de ello es importante no olvidar ambas fronteras para no confundir los fines y tener claro que los mecanismos del sector privado que se han introducido a los asuntos públicos cumplen una función específica y que son parte del todo hacia el cumplimiento de objetivos nacionales; en el mismo artículo el Doctor Guerrero explica que hoy en día el “mangement public” está basado en la aplicación del marketing al sector público, aunque por principio ambos tiene lógicas diferentes; por un lado la Administración Pública es normativa y se desarrolla con base en la idea del “bien común” y por otro el marketing busca satisfacer el bien individual y busca la novedad. Se afirma que la Administración Pública es el brazo ejecutor del Estado y tiene responsabilidades a largo plazo, mientras que el marketing centra su atención en el mercado en un momento determinado y tiene objetivos a corto plazo. Pero a pesar de estas diferencias una y otra han ido equiparándose.

Con base en lo anterior se entiende Gestión como la capacidad para llevar a cabo lo propuesto, planeado o pensado y dentro de los asuntos públicos se refiere a todas aquellas acciones mediante las cuales las organizaciones públicas tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, las cuales están enmarcadas por las políticas gubernamentales y contempladas en la ley.

propio tanto el término como los productos obtenidos sin embargo, dice Omar Guerrero que hay administradores Franceses que reclaman el término “*management*” como galo, afirmaban que desde el siglo XVIII management se equiparaba del *ménegement*, de *mánage*, palabra francesa que significaba “cuidado de la casa”, a pesar de las diferencias etimológicas y semánticas los franceses insistieron en derivar ambos términos y fue hasta 1969 cuando se incorpora la primera palabra.



En el primer capítulo se hizo referencia a la Planeación Estratégica (PE); que para el caso de México se entendió como un proceso implementado en la década de los años 80, específicamente tras la publicación de la Ley de Planeación y la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) el cual representaba la materialización de la ley, ya que se convirtió en la referencia para la elaboración de los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales. Sin embargo, fue hasta los años 90 cuando la PE adquiere mayor fuerza de acuerdo con el método establecido por la Secretaría de Desarrollo Administrativo (SECODAM) al determinar que cada dependencia o entidad pública debían definir elementos básicos de PE, los cuales se encontraban definidos en el Programa de Modernización Administrativa PROMAP 1995-2000.

En un contexto más general el enfoque de Planeación Estratégica proviene de momentos más complejos que nacen en el siglo XX tales como; la crisis del modelo de desarrollo mundial de la posguerra, los patrones de crecimiento se incrementan, los gustos de los consumidores cambian, la inclinación de los gobiernos por la calidad de los productos y los servicios, los problemas ecológicos y los alcances de la información. Ante tales circunstancias a los gobiernos no les quedó otro camino que adaptarse y responder de manera rápida; las organizaciones deberían de crear formas lógicas de control y direccionamiento; en una palabra reducir la incertidumbre.

La Administración explica el Dr. David Arellano⁵⁰ tenía y tiene un proceso propio, *la planeación* la cual no sólo debía planear los sucesos inmediatos sino también el futuro, una definición establece que “planeación es el proceso de decidir por anticipado lo que ha de hacerse y la manera de hacerlo”⁵¹ además de la determinación de objetivos y la elección de los cursos de acción para lograrlos, con base en la investigación y la elaboración de uno o varios esquemas que habrán de realizarse en el futuro.

⁵⁰ ARELLANO G. David. Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional. FCE reimpresión 2006 p. 13

⁵¹ ALEJANDRO, Quiroz María de Jesús. Módulo de Planeación Estratégica y Sistemas de Evaluación Área Modular Administrativa-Gerencial. IFE, México 2002. p25



Está claro que planear es hablar de futuro en el presente, ahora bien cuando se le añade la palabra *estratégica* adquiere una connotación aún mayor, ya que al hablar de Estrategia se está haciendo referencia a uno de “los nichos más poderosos del modelo de la decisión racional”⁵².

La *estrategia* es pues una combinación de fines y medios; así como de las orientaciones. Hablando directamente de las organizaciones “la estrategia define el modo o plan de acción para asignar recursos escasos, con el fin de ganar una ventaja competitiva y lograr los objetivos con un nivel aceptable de riesgo”.⁵³

Con base en ello se entiende a la PE como el medio para orientar las acciones de una organización hacia el futuro o “trata con el futuro de las decisiones actuales; representa un proceso, una filosofía y un conjunto de planes interrelacionados, planear significa diseñar el futuro deseado y la estrategia identifica las formas para lograrlo”.⁵⁴

Sin embargo, la idea de PE para los tiempos actuales resultaría insuficiente ya que como establece el Dr. Arellano la *estrategia* como forma de pensamiento debe tener en claro el espacio turbulento y conflictivo en el que se desarrolla; planear, predecir, crear escenarios o buscar el control “se convierten en meros instrumentos parciales de análisis, los cuales solo incrementan cualitativamente la capacidad de intelegir una realidad móvil, enmarcados en espacios de conflicto, de lo dinámico, lo no ordenado y no organizado”⁵⁵.

Actualmente es importante contemplar a la *planeación* bajo un nuevo enfoque estratégico y diferenciarlo de la idea clásica ya que ésta busca alcanzar los objetivos y las metas bajo una idea preconcebida por caminos eficientes y óptimos, y para la estrategia dice Arellano “no hay caminos óptimos, ya que a pesar de que nace de los esquemas racionalistas se diferencia de los supuestos básicos del modelo

⁵² Arellano G. David. *op cit.* p. 29

⁵³ ALEJANDRO, Q. María de Jesús. *op cit.* p. 25

⁵⁴ *Ibidem* p.24

⁵⁵ ARELLANO G. *op Cit.* p. 11



racional típico, que definen a la homogeneidad, la estandarización y la predicción-control como supuestos básicos.”⁵⁶

Con base en lo anterior y para los fines del presente documento se entiende como Planeación Estratégica al plan general que describe a la organización y su medio en un punto específico en el futuro, es decir, contempla las fuerzas que impactan interna y externamente a la organización y define lo que ésta debe hacer para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

La idea al vincular ambos conceptos proviene principalmente de la necesidad de entender la constante utilización del concepto *Gestión* en el actual lenguaje gubernamental, el cual se justifica por llevar en su traducción la eficiencia y la eficacia en el quehacer de las empresas, medicina para las organizaciones públicas sin embargo, resulta necesario comprender el origen y sus alcances para los asuntos públicos, Gestionar no significa eliminar del lenguaje gubernamental el término Administración Pública sino únicamente precisar el límite entre ésta y el “management propio de la empresa” significa en el mejor de los casos definir con claridad como gestiona el gobierno al utilizar técnicas y herramientas empresariales.

Una vez que se tiene una idea clara del término “Gestión” resulta más sencillo vincularlo con el concepto de Planeación Estratégica y no definirlo simplemente como “Gestión Estratégica” porque esto supondría que las organizaciones públicas hoy en día actúan bajo un nivel de incertidumbre controlado, es decir, una contemplación y un control real de una sociedad compleja, cambiante y conflictiva; sin embargo, los elementos que hace diez años sostuvieron la modernización administrativa del Gobierno para el caso de México son las que actualmente prevalecen; la Planeación Estratégica es un juego de fines y medios muy recurrido por las organizaciones públicas con el afán de reducir la incertidumbre en el tiempo, a pesar de que aun se juega con formas lógicas y optimas para eficientar las funciones no se han logrado. Es por ello que la “Gestión basada en la Planeación Estratégica” responde, de mejor manera el actual quehacer de las organizaciones públicas mexicanas y de manera particular el funcionamiento del IFAI.

⁵⁶ *Ibidem* p. 20

3.2 Elementos de la Planeación Estratégica y la Innovación.

¿Dónde estamos?, ¿A dónde vamos? y ¿A dónde deberíamos ir? Son las preguntas a las que pretende dar respuesta la Planeación Estratégica, ya que juegan un papel medular en el desarrollo de cualquier organización al definirse como los ejes rectores para su constitución y su permanencia. La planeación como se dijo en capítulos anteriores es el proceso de decidir por anticipado lo que ha de hacerse y la manera de hacerlo, por su parte la estrategia no sólo define las líneas de acción para cumplir con lo planeado sino que para su ejecución toma en cuenta el contexto en el que se desarrollan; por tanto la Planeación Estratégica se convierte en el marco de referencia para que las organizaciones se desarrollen, a través de elementos como la misión, la visión, objetivos estratégicos, metas e indicadores; los cuales en conjunto son los medios que alinean el progreso de la organización.

La PE forma parte de una Planeación General o Integral la cual distingue a su vez dos momentos importantes que en términos organizacionales se definieron con base en el tiempo utilizado para el cumplimiento de las funciones una es; la Planeación Táctica y otra, la Planeación Operativa.



Figura 3. La Planeación
Fuente: Elaboración propia,

Bajo estos términos la PE se estructura en el largo plazo, es decir, de 6 años en adelante; la Planeación Táctica comprende el mediano plazo que corresponde a un



periodo de 2 a 5 años, se materializa en los planes, programas y presupuestos; la responsabilidad de su formulación recae en los mandos gerenciales y se refieren a las funciones importantes de la organización.

El especialista en Planeación Estratégica George Morrissey, explica en su libro *Planeación Táctica: produciendo resultados en el corto plazo*⁵⁷, que la Planeación Táctica define con claridad que desea o que pretende lograr la institución, así como el lugar y el responsable de realizarlo. La Planeación Táctica se compone de dos elementos fundamentales, por un lado el plan y por el otro el proceso de la planeación.

El *plan* se entiende como “el documento que identifica los resultados específicos que se necesitan lograr dentro de un tiempo establecido, incluye las acciones y los recursos específicos para lograr resultados”⁵⁸. Mientras que el *proceso de planeación* se refiere a la participación constante de los directivos y los empleados claves en la creación de los planes y de los resultados tangibles para la institución. El proceso de planeación se compone de los siguientes elementos:

- Área de resultados críticos. Ayuda a enfocar la atención en el lugar donde se necesitan los resultados.
- Análisis de cuestiones críticas. Ayuda a identificar y resolver los puntos más importantes, inicia con la evaluación del rendimiento de su unidad y de los problemas más importantes. Proporciona una base para seleccionar los problemas que mayor impacten en los resultados de la institución.
- Indicadores de redimensionamiento crítico. Son los factores medibles dentro de cada área de resultados críticos. Sirven como factores que pueden controlar el progreso logrado hacia el cumplimiento de sus objetivos.
- Objetivos. Representan los resultados específicos y medibles que se alcanzarán.

⁵⁷ MORRISEY, George L. *Planeación Táctica: produciendo resultados en el corto plazo*. Edit. Prentice Hall, México 1995. Pp. 11-25

⁵⁸ *Ibidem*, p. 11



- Planes de acción. Representan las acciones específicas requeridas para logara cada objetivo.
- Revisión del plan. Cierran el circuito, asegurando que lo que se desea lograr se traduzca en la acción que lleve a dichos resultados⁵⁹.

La Planeación Operativa por su parte es la planeación más cercana a la materialización de las funciones ya que establece programas, presupuestos y acciones específicas en el corto plazo comprende periodos de 3, 6 meses y hasta 1 año. Es definida como los planes a corto plazo que se desarrollan para las actividades operativas de la organización son en sí, el medio que instrumenta a la Planeación Táctica y materializa la PE. Con ello se entiende que el conjunto de planes operativos constituyen la Planeación Táctica y a su vez el conjunto de planes tácticos integran el plan estratégico de la organización⁶⁰.

Los elementos básicos que caracterizan a la planeación son en estricto sentido los medios que orientarán la actividad de la organización ya que a través de ellos todos sus miembros conocerán hacia donde va la institución y hacia donde se encamina su trabajo, para lo cual es necesario crear e instrumentar la misión, la visión, los objetivos estratégicos, las metas y los indicadores. El siguiente cuadro explica brevemente el significado de cada uno de los elementos.

Cuadro 2. Elementos Básicos de la Planeación Estratégica			
Misión	Visión	Objetivos Estratégicos	Metas
Se refiere a la razón de ser de la organización, define su identidad y de manera sencilla describe el quehacer sustantivo que realiza así como el fin por el que fue creada.	Visión es la capacidad de ver más allá, en tiempo y espacio. Es aquello que se pretende alcanzar en el largo plazo, el futuro deseado. Por lo tanto para la organización pública es el escenario deseado que se pretende alcanzar en el futuro. La visión proporciona una guía acerca de lo que se debe preservar y hacia que futuro estimular el progreso.	Describen qué debe lograrse en relación con la visón y la misión de la organización pública, en relación al contexto en el que se desarrolla y al marco normativo aplicable. Son una descripción cualitativa, clara y concreta.	La meta define cuantitativamente los valores que nos permiten comprobar o demostrar que se ha alcanzado total o parcialmente el objetivo antes definido. La meta son los puntos específicos que se logran para el cumplimiento del objetivo.

Fuente: Elaboración propia, información tomada del cuadernillo área modular administrativa-gerencial "Modulo de Planeación Estratégica y Sistemas de evaluación. IFE"

⁵⁹ MORRISEY, George L. *cfr.*, pp. 18-22

⁶⁰ ÁLEJANDRO Q. Maria de Jesus, *cfr.* pp.14-16



Otro de los elementos importantes de la Planeación Estratégica es el análisis FODA, el cual no puede entenderse sin sus orígenes; Morrisey incluye en su análisis las fuerzas, limitaciones, oportunidades y amenazas nombrándolo como FLOA⁶¹, el cual explica interactúa holísticamente como una unidad para toda la organización y conceptualiza los elementos de la siguiente manera:

- “Fuerzas. Son los puntos favorables de la institución sustentados en el personal, los procesos, productos y servicios, así como los recursos financieros.
- Limitaciones. Son los factores que determinan el grado de desarrollo que puede lograrse.
- Oportunidades. Sucesos o circunstancias que ocurren en el medio externo, y que inducen a la institución a implementar acciones encaminadas a un posible impacto positivo en el futuro.
- Amenazas. Sucesos o circunstancias negativas externas que pueden influir negativamente en el futuro de la institución”⁶².

El análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) es una de las variantes de esta técnica, conocida y utilizada de esta manera en nuestro país la cual ha sido un ejercicio necesario de planeación para ubicar a las organizaciones dentro de un contexto social. Es un ejercicio realizado por el nivel más alto de la organización ya que pretende inducir a los directivos a reflexionar sobre el impacto de las decisiones.

La identificación de los procesos que afectan el desarrollo de la organización es el punto de partida, la construcción de estrategias y la selección de criterios para evaluarlas surgen en paralelo, mientras que la obtención de información para el análisis es un paso constante en todo el ejercicio.

Las fuerzas y debilidades, se refieren a aquellos procesos de la organización que generan una ventaja competitiva o bien impiden o inhiben una capacidad competitiva

⁶¹ MARTÍNEZ C. Víctor Manuel, *op cit.* 164-171

⁶² *Ibidem* p.164



ambas se encuentran relacionadas con áreas críticas que son áreas prioritarias. Las oportunidades son aquellos procesos vinculados con el entorno social, económico, educativo, político entre otros; que favorecen el desarrollo de la organización en el corto o mediano plazo. Las amenazas son aquellas situaciones o procesos generados en el entorno que afectan de manera negativa a la organización⁶³.

La matriz FODA es el instrumento para el análisis, a través de ella se pueden obtener cuatro estrategias distintas; 1. La estrategia FO, que utiliza las oportunidades del entorno para potencializar las fortalezas del proceso de la organización, 2. La estrategia DO, que tiene como objetivo inhibir o atenuar el efecto de proceso y de sus debilidades, valiéndose de las oportunidades del entorno, 3. La estrategia FA, que utiliza las fortalezas del proceso en la organización para reducir el impacto de las amenazas y por ultimo la estrategia DA, que identifica los procesos de riesgos potenciales, en los que una amenaza potencializa una debilidad.

	Fortalezas	Debilidades
Oportunidades	FO	DO
Amenazas	FA	DA

Figura 4: Matriz FODA y sus cuatro estrategias.
Fuente: Elaboración propia,

El objetivo del análisis FODA es la identificación de estrategias factibles, y no de una selección que sólo identifique a las mejores estrategias, por lo que el Dr. Martínez Chávez recomienda que no se realicen todas las estrategias desarrolladas en la matriz.

En este sentido, el *Mapeo de Procesos (MP)* es una herramienta de gran utilidad para la evaluación del trabajo ya que constituye un instrumento fundamental en el análisis de los procesos y los procedimientos. Contribuye a observar de manera más amplia el trabajo que se realiza en cualquier área de la organización; el mapeo de procesos puede tener dos significados:

⁶³ MARTÍNEZ C. Víctor, *cfr.* p 168-170



- “Como la descripción gráfica de los procesos que genera una organización, indicando la interrelación y/o dependencia que guarda con otras áreas.
- La representación gráfica de uno o más procesos que contribuyen de forma significativa al logro de un resultado, sea para uso interno de alguna área o externo para uso y satisfacción de las necesidades de la ciudadanía”⁶⁴

Sin embargo, en la práctica es fácil percibir que ambas definiciones se combinan ya que el *Mapeo de Procesos* permite generar una representación gráfica del análisis de los procesos que son parte de una organización; y con ello visualizar de manera amplia su estructura.

El MP permite visualizar las áreas reoportunidad, y en consecuencia, intervenir en su mejora, propone alternativas de realizar el trabajo, o bien adelgazar los procesos para optimizar los recursos disponibles y favorece la creación de indicadores que evalúen de manera objetiva el desempeño del proceso.

Como se ha visto en los capítulos anteriores, la PE ha sido una de las herramientas más recurridas por el sector público desde que se inició la era de la modernización administrativa. El punto de partida en el informe ha sido el PROMAP, programa de modernización del expresidente Ernesto Zedillo, el cual tomó gran relevancia en la Administración Pública debido a que introdujo por primera vez las técnicas de corte privado tales como la PE, el enfoque de calidad y la reingeniería de procesos. Sin embargo, y a pesar de ello la Administración Pública no deber perder de vista *su razón de ser*, es decir, materializar los fines del Estado y ser el puente de comunicación entre el gobierno y la sociedad todo ello a través de programas, políticas y/o procedimientos que garanticen eficaz y eficientemente la prestación de los servicios.

El concepto de calidad sufrió una serie de transformaciones en su adaptación al sector público ya que para la empresa privada el término sólo hace referencia al control final del producto o servicio así como el aseguramiento eficiente de los

⁶⁴ DEMELIO, Robert. Fundamentos del Mapeo de Procesos. Edit. Panorama, cuarta impresión México 2005. p. 56



procesos de producción sin embargo, para la organización pública calidad supone una afectación en todos los niveles y en todas sus áreas, al aceptar en su lenguaje el enfoque a resultados, la concepción de cliente, el liderazgo, la innovación y la mejora continúa, es entonces un concepto multidimensional que además de pretender reducir los costos y aumentar la productividad contempla las relaciones internas y externas de la organización para establecer una gestión ágil, dinámica, flexible y por supuesto eficiente y eficaz.

La calidad se convirtió para la Administración Pública en un concepto que envolvió una serie de técnicas, herramientas, instrumentos y normatividad, que explicarían su actuación como organizaciones flexibles, abiertas, innovadoras y creativas. Es por ello que desde hace ya varias décadas la modernización administrativa conoce y ha utilizado la PE, centro de análisis del presente informe, la prospectiva, la investigación de operaciones, el análisis costo-eficiencia, costo-beneficio o la mercadotecnia, entre otros, como elementos para la tecnificación de las organizaciones públicas⁶⁵.

Ahora bien la palabra innovación reside en la “novedad” de un producto o servicio, y para la Administración Pública dice José Juan Sánchez es el medio para su mejoramiento. Una definición clásica explica “es una idea mecánica que asume simplemente que ciertas técnicas o métodos de gestión son portadores de un potencial de innovación existe también otras visiones que la aceptan como hacer nuevas cosas, que logra formas novedosas de organización o programas efectivos y de alcance total”⁶⁶ para la Administración Pública resulta sumamente difícil lograr formular cosas realmente “nuevas” ya sea por el contexto en el que se desarrolla,

⁶⁵ La calidad se ha normado a través de la Normalización en Calidad ISO, entre otros, pero estos son los que nos ocupan, existen pues tres grandes grupos: Normas Teóricas, orientas a resolver dudas conceptuales, son normas de consulta. Normas Modelo, explican los requisitos que las instituciones deben presentar, como el ISO 9001 que es el Modelo de Aseguramiento de la Calidad, para el diseño, desarrollo, producción para la instalación y servicio post-venta, el ISO 9002 se refiere a la producción, instalación y el servicio post-venta, y el ISO 9003 en la inspección mensual y final. La última Norma Temática, que representa criterios específicos sobre temas concretos de los sistemas de Gestión Evaluación del desempeño de las organizaciones públicas a través de la calidad. Hernández Torres Misael. En <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043718.pdf> [En línea][Consulta: noviembre 2008]

⁶⁶ SANCHEZ José J. *op cit.* p. 64



por la normatividad bajo la que debe actuar o simplemente por la no participación del personal.

Por lo que resulta más fácil aceptar la primera definición o simplemente aceptar que sus alcances (por el momento) son limitados y que se refieren a cambios “microadministrativos”⁶⁷ es decir a la reconfiguración de procesos, funciones, estructuras específicas y en áreas claramente identificadas en las organizaciones públicas. Ante esto la Administración Pública ha respondido en términos de niveles al referirse a dos tipos de innovación la primera es técnica y la segunda es administrativa la cual ocurre en un sistema social de la organización; existen pues dos tipos importantes de transformación organizacional la *Funcional-estructural* que integra nuevos procesos sin antecedente y la segunda que se refiere al *Proceso de decisión* la cual adopta nuevos elementos de referencia para la toma de decisiones.⁶⁸

De esta manera resulta más fácil explicar qué elementos innovadores han surgido. En un intento por exaltar el término y volverlo un icono para el proceder de las organizaciones públicas el ex presidente Vicente Fox Quesada en su programa Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental define la Calidad en términos de innovación al decir “un movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública.”⁶⁹ Se explica en el programa como un movimiento cultural porque alinea todos los servicios públicos en un sólo propósito, el cual se logra a través de estrategias que revisualicen los *macroprocesos clave* para mejorar la calidad del gobierno y generar resultados que beneficien a la sociedad.

El IFAI como organismo público desde su creación y como parte de sus herramientas e instrumentos para su organización tendría que haber identificado los

⁶⁷ Término utilizado por SANCHEZ José J. *op. cit.* p.56

⁶⁸ *cfr* SANCHEZ José Juan. p. 65.

⁶⁹ Presidencia de la República. Modelo Estratégico para la innovación y la Calidad [En línea] [Consulta: 13 de junio de 2008] <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/8/8/3/files/archivos/sip-2944.pdf>



macroprocesos claves por cada una de sus áreas, de esta manera se identificarían las funciones sustantivas por cada unidad administrativa y que alineadas a la misión y visión del Instituto reflejarían claramente sus procesos y con ello la correcta aplicación de sus programas internos, además de contar con una herramienta de análisis para la toma de decisiones. Sin embargo, la premura con la que entró en funciones el Instituto y con ello una doble responsabilidad al hacer cumplir la Ley, promover la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas del Gobierno a la Sociedad y al mismo tiempo estructurarse internamente para poder cumplir cabalmente con las atribuciones que la ley le confiere.

En la corta historia del Instituto es fácil percibir que la elaboración de sus instrumentos organizacionales ha sido constante, por ejemplo cuando entra en operación cuenta con las herramientas básicas, una estructura orgánica claramente definida, sus Manuales de Organización y de Procedimientos y los Perfiles de Puestos; los cuales en poco mas de cinco años se han ido actualizando y adecuándose a la realidad del Instituto.

Los Macroprocesos no son en cierto sentido elementos obligados por la ley para la operación de la organización sin embargo, como se ha visto a lo largo de la investigación son una herramienta de análisis de la PE que reflejadas en las CV cumplen con una función muy importante para la toma de decisiones y que en gran medida pueden afectar la propia estructura de la organización.

Si ha esto se le suma la naturaleza del Instituto y su forma de operar se puede comprender porque para su planeación opta por este tipo de herramientas administrativas. El Mapeo de Procesos, la definición de los Macroprocesos y la elaboración de las Cadenas de Valor son entonces, el centro del presente informe y la razón de ser de la participación del practicante profesional en el IFAI.



3.3 La Gestión/ Planeación Estratégica en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

El Instituto Federal de Acceso a la Información tiene una manera muy particular de actuar, ya sea por el contexto en el que nace o simplemente por su naturaleza. Actualmente el Instituto no cuenta con un Plan Estratégico Institucional reconocido pero si con un sistema de planeación estratégica que le ha permitido en estos últimos cuatro años funcionar satisfactoriamente para el cumplimiento de sus objetivos. El Plan Estratégico Institucional (PEI) del IFAI nació el primer año de funciones del Instituto, fue aprobado por el Pleno y se dispuso que sería la columna vertebral que alinearía sus funciones hacia el cumplimiento de su mandato.

El documento refleja claramente el nacimiento de una organización sin embargo, eso no disminuye su importancia ya que su contenido y estructura pudieron haberse perfilado estratégicamente desde la creación del Instituto de tal manera que en cada ejercicio, con base en el contexto y su situación interna el PEI pudiera adecuarse a las nuevas condiciones. Este plan definió la primera Misión Institucional, trazó las líneas de formación, los objetivos, las estrategias generales y finalmente consolidó la Visión del Instituto en el mediano y largo plazo.



En el siguiente cuadro se rescatan los elementos más importantes del Plan:

CUADRO 3 Plan Estratégico Institucional Instituto Federal de Acceso a la Información pública
<p>Misión: Promover la democratización del ejercicio del poder y la socialización del conocimiento sobre la gestión gubernamental, coadyuvar en la organización de los archivos nacionales y contribuir a garantizar el respeto a la vida privada.</p> <p>Visión: Consolidar una institución sencilla, transparente, eficiente y autónoma en el ejercicio de sus atribuciones, cuya efectividad genere confianza en la sociedad tanto por la consistencia jurídica y la solvencia moral de sus decisiones, como por su vocación de servicio a los particulares.</p> <p>Objetivos En concordancia con la misión y la visión institucionales, los objetivos generales del IFAI son los siguientes:</p> <p>Primero: Facilitar y garantizar el acceso de las personas a la información pública y el acceso y protección de los datos personales que obren en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como contribuir a la organización de los archivos nacionales.</p> <p>Segundo: Promover la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, así como el ejercicio de los derechos de los gobernados en materia de acceso a la información y protección de datos personales.</p> <p>Tercero: Contribuir en los procesos de análisis, deliberación, diseño y expedición de las normas jurídicas necesarias en materia de archivos y datos personales, así como en los procedimientos legislativos dirigidos a perfeccionar y consolidar el marco normativo e institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública.</p>
<p>Estrategias Generales</p> <ol style="list-style-type: none">1. Facilitar y garantizar el acceso de las personas a la información pública y el acceso y protección de los datos personales que obren en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como contribuir a la organización de los archivos nacionales.2. Promover la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, así como el ejercicio de los derechos de los gobernados en materia de acceso a la información y protección de datos personales.3. Contribuir e incidir en los procesos de análisis, deliberación, diseño y expedición de las normas que se requieren en materia de archivos y datos personales, así como en los procedimientos legislativos dirigidos al perfeccionamiento y consolidación del marco normativo e institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Fuente: Aprobado por el Pleno del IFAI en el ACUERDO ACT/22/04/2003.08.01

El PEI debió ser para el IFAI el primer instrumento de planeación al definir los objetivos y las estrategias generales del Instituto; sin embargo, el PEI sólo se convirtió en un documento destinado a cumplir con las exigencias organizacionales más prontas, es decir, únicamente se utilizó como referencia para la elaboración de otros documentos como las Políticas y los Programas para el ejercicio 2004, sin que existiera una correlación real entre ambos. El PEI a pesar de ser aprobado por el Pleno en el primer año de ejercicio del IFAI nunca opero ni se actualizó en los subsecuentes ejercicios, hoy en día en IFAI no cuenta con un Plan Estratégico Institucional que presente los lineamientos generales de sus funciones.



A lo largo de estos años el Instituto se ha caracterizado por la constante utilización de tecnologías que logren efficientar el cumplimiento de sus funciones, en el año 2005 el IFAI adquirió una herramienta informática de gestión llamada BITAM Stratego, que “es una aplicación Web HTML con un alto nivel de seguridad que traduce la estrategia en una operación diaria, a fin de transformar una estrategia bien definida en una bien ejecutada.”⁷⁰

Es un sistema que administra el desempeño de la estrategia, ya que facilita los medios para su definición y al mismo tiempo, su efectividad para el cumplimiento de las metas establecidas; a través de una gráfica construye un mapa de estrategia con los objetivos de cada unidad. Los ejecutores del Stratego pueden apoyarse de diferentes elementos que integran el programa, para el diseño y entendimiento de la estrategia tales como; el mapa causa-efecto y el esquema de jerarquías de objetivos, entre otros.

El Stratego pretende ser para sus ejecutores, el medio más eficaz para formular una estrategia, traducirla en una operación diaria y finalmente administrarla. La sustancia del Stratego es el *Balanced Scorecard*, que “es la herramienta metodológica de gestión que traduce la estrategia en un conjunto coherente de indicadores⁷¹, los cuales se reflejarán en un Tablero de Comunicación y Control que muestra el comportamiento de los indicadores pasados, y con ello tomar decisiones en el futuro.

Las ventajas que el *Balanced Scorecard* manifiesta son:

- Alineación de los empleados hacia la visión de la empresa.
- Comunicación hacia todo el personal de los objetivos y su cumplimiento
- Redefinición de la estrategia con base en los resultados
- Traducción de la visión y la estrategia en acciones.
- Favorece en el presente la creación de valor en el futuro.
- Integración de información de diversas áreas.
- Capacidad de análisis.

⁷⁰ Bitam Stratego/ Software para la Planeación estratégica, en www.infoviews.com.mx-bitamstratego p.1[En línea][Consulta: noviembre 2008]

⁷¹ *Ibidem* p. 5



Con base en lo anterior el IFAI hizo suya tal aplicación y durante el año 2005 se dedicó a realizar diversos ejercicios de implementación los cuales consistieron en: a) la Instalación del Sistema Stratego, b) Adecuación de la metodología a las necesidades institucionales, c) captura del modelo y valores por Dirección General y d) los ajustes al procedimiento de registro de indicadores para asegurar una semaforización de acuerdo a las necesidades del IFAI.

El 24 de enero de 2006 se comunicó a los trabajadores del IFAI que el Sistema para el Seguimiento y Control de la Planeación Estratégica del IFAI (Stratego), era una herramienta que daría seguimiento a los objetivos institucionales y verificaría el cumplimiento del Programa Anual Operativo por unidad administrativa. Además de ser el medio para que el Órgano de Gobierno tuviera acceso a las responsabilidades asignadas tanto a las Secretarías como a las Direcciones Generales y así pudieran conocer su desempeño. Así mismo los directores generales y los directores de área podrían medir los avances de sus equipos de trabajo.

El procedimiento consistió en comunicar que la aplicación entraba en vigor oficialmente el 24 de enero de 2006. Su acceso se debía hacer vía electrónica en la dirección: <http://dragon/stratego/login.htm>, para ello cada Dirección General debía asignar a un responsable por Dirección de Área para la captura de los programas (tanto a los que se les había asignado recursos como a los que no), actividades, indicadores y metas, distribuidos en el transcurso del año y consecuentemente debía coordinar la operación del sistema. Finalmente se definió que la captura de programas y proyectos debía quedar integrada en el Sistema Stratego en su totalidad hacia el 3 de febrero del mismo año. Así funcionó el Instituto hasta mayo de 2007 cuando por falta de interés de las áreas y de la necesidad de una redefinición de la misión, la visión y objetivos del Instituto, se optó por un mecanismo alternativo para definir nuevamente su Planeación.

A pesar de que el IFAI es una institución muy joven y con un gran peso político por los fines que persigue; tuvo que estructurarse lo más pronto posible. En tan sólo seis meses se puso en marcha una serie de estrategias organizacionales, administrativas, presupuestales y políticas que establecieron el escenario más



óptimo para que a finales del año 2002 y una vez creado el Instituto comenzará a operar.

El IFAI ha sido desde sus inicios una institución responsable y ha tratado de responder a todos y cada uno de los requerimientos organizacionales que estructuran a cualquier organización pública, después del primer intento reflejados en el PEI se dispuso que entre el año 2004 y principios del 2005 la Misión, Visión y los Objetivos estratégicos debían ser redefinidos, de esta manera en un ejercicio de Planeación los Comisionados que Integraban el Pleno presentaron los siguientes resultados:

Cuadro 4. Elementos de Planeación Estratégica en el IFAI		
Misión	Visión	Objetivos Estratégicos
Garantizar el derecho a la información pública gubernamental en poder de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; proteger los datos personales que obren en las mismas, y promover la formación de la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del Gobierno a la sociedad.	Ser una Institución autónoma en el ejercicio de sus atribuciones, que difunda y garantice el acceso a la información pública gubernamental, proteja los datos personales, colabore en la organización de archivos y fortalezca la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas del Gobierno Federal.	Promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

Fuente: Elaboración propia, información tomada del Manual de Organización 2007 del IFAI p. 10

La Planeación del Instituto fue definida en relación a los elementos antes mencionados, y con base en ellos se realizó la aplicación del Stratego, el cual se convirtió para el Instituto en el medio que alinearía todos los programas, proyectos, actividades de cada una de sus áreas, para ser encaminadas al cumplimiento de la Misión, la Visión y los Objetivos.

Sin embargo, a pesar de que el Stratego resultaba ser la herramienta tecnológica más eficiente e innovadora que una organización pública pudiera tener, no dio los resultados esperados, ya sea por falta de interés⁷², o simplemente porque no se tenía claro hacia donde se dirigía el Instituto; es por ello que en mayo de 2007

⁷² El encargado de coordinar a cada área para la correcta aplicación del Stratego fue Jefe de Departamento de Desarrollo Organizacional quien explicó que además de la capacitación a los responsables del vaciado de programas, se realizaron constantes cursos de capacitación sin embargo, y a pesar de ello, no existió el interés y entusiasmo necesario además de que no se realizó un seguimiento, para poder evaluar la eficacia del Stratego.



después de una serie de gestiones se determinó que debía de redefinirse la misión y la visión, así como los objetivos y las metas estratégicas.

Con base en lo anterior se determinó que los días 24 y 25 de mayo de 2007, en la ciudad de Cuernavaca, Morelos se llevaría a cabo una reunión con el objeto de realizar el Taller sobre Planeación Estratégica⁷³, el cual sería impartido por el Doctor Luís F. Aguilar Villanueva, para lo cual se reunieron los cinco Comisionados y los altos ejecutivos del Instituto.

Los ejes del taller fueron:

1. La razón de ser del IFAI; *Misión*
2. La *Visión* del IFAI 2015
3. Su valoración del entorno y identificando restricciones, defectos, retos y oportunidades.
4. Las acciones que solucionan asuntos que contengan valor estratégico para el futuro de la institución.

La método utilizado se basó en la Técnica de Grupo Nominal (TNG)⁷⁴ la cual consiste en una dinámica de grupo que de manera deliberada se separa de las características que son propias de la interacción de un grupo real, pues no permite discusión, interpelaciones personales, predominio o influencia de algún directivo o personalidad en el diálogo o uso limitado del tiempo en las intervenciones. Los integrantes forman más bien, un grupo de nombre, con una interacción acotada.

La dinámica combina aspectos de trabajo silencioso, en el que los integrantes libremente construyen sus preferencias e ideas, con una expresión pública de sus opiniones y propuestas, limitada en el tiempo. La austeridad del método facilita en

⁷³ Taller de Planeación Estratégica, llevado a cabo el 24 y 25 de mayo de 2007 en Cuernavaca, Morelos.

⁷⁴ Andrew Van de Ven, profesor de la Universidad de Minnesota y Andrew Delbeq desarrollaron la “Nominal Group Technique (TGN)” es decir, la Técnica de Grupo Nominal, en 1968, con la finalidad de dar mayor rendimiento a las reuniones de especialistas. Esta técnica permite a un pequeño grupo de especialistas a tomar decisiones mediante el consenso. Los objetivos de la TGN son: 1) lograr una mejor obtención, procesamiento y aprovechamiento de conocimientos en grupo, 2) Estructuración de la comunicación en el grupo, permitiendo con ello la identificación y resolución de problemas y 3) reducir los errores en la toma de decisiones en grupo. http://sunwc.cepade.es/~jriviera/org_temas/metodos/metod_info_comunic/tgn_nominal_group.htm [en línea][consulta: agosto 2009]



tiempo razonable breves convergencias entre los participantes y crear las condiciones para identificar la posición del grupo.

La TNG se desarrolla en los siguientes pasos:

1. Formulación de preguntas.
2. Respuesta de los participantes a la pregunta
3. Exposición del sentido de la respuesta de cada participante.
4. Una ronda de convergencias de opiniones y propuestas de los participantes.

Se solicitó a los participantes que confirmaran, o en su caso, modificaran y/o corrigieran la declaración de la MISIÓN hasta entonces vigente para lo cual se entregó una cédula en la que se proponía anular, corregir, aumentar o proponer cambios a sus componentes. Como se aprecia en la siguiente cédula (llenada) la “Misión” fue dividida en tres partes, en términos generales las respuestas que los participantes manifestaron y que se contabilizaron en las categorías “De acuerdo, No de acuerdo”, fue la necesidad de modificarla y/o añadirle datos más precisos, por ejemplo, para la primera parte se dispuso que se le deberían añadir adjetivos como *bien público, veraz y completa*.

CUADRO 5			
Cédula de Validación de la Misión			
Misión	De acuerdo	No de acuerdo	Propuesta de modificación (Anulación, corrección, adición, etc...)
Garantizar el derecho a la información pública gubernamental en poder de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;	8	4	<ul style="list-style-type: none"> • Más amplia • Eliminar “dependencias y entidades” • Añadir el concepto de bien público. • Agregar los adjetivos: “veraz y completa” a la información que se proveerá.
proteger los datos personales que obren en las mismas,	8	4	<ul style="list-style-type: none"> • Más amplia • Más enfática • Agregar la creación de conciencia sobre la importancia de la privacidad • Agregar: garantizar que cada ciudadano tenga acceso a sus datos personales.
Promover la formación de la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad.	4	8	<ul style="list-style-type: none"> • Agregar más sobre la rendición de cuentas • Hacerla más precisa • Agregar la promoción del interés social • Hacerla más concreta • Agregar la contribución al manejo eficiente de los archivos.

Fuente: Informe del Taller de Planeación Estratégica del IFAI, mayo 2007.



Se propuso enfatizar más en la importancia de los datos personales, crear conciencia y garantizar su derecho al ciudadano. En la tercera parte, se manifiesta que debería ser más precisa, agregar la idea de la Rendición de Cuentas, la importancia de la información gubernamental y la relación entre el gobierno y la sociedad, además del manejo de archivos.

Posteriormente se debían traducir los grandes objetivos institucionales en objetivos más específicos, concretos y susceptibles de realizarse. Se acordó que el 2015 representaba un tiempo razonable, de ahí se formularon las preguntas:

1. ¿Cómo quisiera ver al IFAI en el 2015, como debería verse por los ciudadanos?
2. Para ser fiel a la Visión ¿Qué debería haber logrado concretamente el IFAI antes del 2015 y/o debería estar haciendo de manera regular y con alta calidad?

Con base en estas preguntas se entregó la siguiente cédula a los participantes y los resultados fueron los siguientes:

CUADRO 6	
Tema	Menciones
1. Garantizar el cumplimiento de las resoluciones del IFAI como inatacables.	10
2. Contar con un sistema nacional de información (físico y electrónico) apropiado, homologado y bien administrado.	10
3. Posición de Liderazgo nacional, latinoamericano e internacional en el tema de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.	8
4. Contribuir a construir la normatividad necesaria para asegurar el resguardo adecuado de los datos personales.	6
5. Promover en gobierno y sociedad la cultura de la transparencia de forma que sea una parte normal y rutinaria de la interacción entre ciudadanos y el gobierno.	6
6. Colaboración en la creación de un marco legal que prescriba la existencia de archivos públicos completos y ordenados.	4

Fuente: Cédula de trabajo del Taller de Planeación Estratégica del IFAI, en mayo de 2007.

De las respuestas expresadas en la cédula anterior se puede destacar que sólo las primeras tres menciones le dan el rumbo a la Visión del Instituto, ya que con la primera se asegura el poder del Instituto como única Institución responsable del cumplimiento de la LFTAPG, al precisar que las resoluciones del IFAI son inatacables; la existencia de herramientas tecnológicas resultan fundamentales para el Instituto ya que se convierten en parte del medio que lo conducirá a consolidarse



como un líder local, nacional e internacional en materia de Transparencia y rendición de cuentas en el 2015. Finalmente como resultado del trabajo de los comisionados y ejecutivos, la nueva Misión y Visión del IFAI quedó definida de la siguiente manera:

Cuadro 7. La Misión y Visión Estratégica del IFAI 2007.	
Misión	Visión 2015
<p>Trabajamos para garantizar el derecho de los ciudadanos a la Información Pública Gubernamental y a la privacidad de sus datos personales, así como para promover en la sociedad y en el gobierno la cultura del acceso a la información, la rendición de cuentas y el derecho a la privacidad.</p>	<p>El IFAI ha logrado que la Administración Pública Federal cumpla y respete sus resoluciones y que exista un sistema homologado de archivos administrativos y de datos personales con los reglamentos, tecnología y métodos de gestión apropiados. Ha conseguido asimismo que el acceso a la Información Pública sea un derecho y una práctica generalizada y normal en el país. Es un líder nacional y mundial en el tema de Acceso a la Información.</p>

Fuente: Elaboración propia, información obtenida del Informe del Taller de Planeación estratégica del IFAI

Con base en lo anterior se puede percibir el proceso evolutivo de los elementos fundamentales de la Planeación Estratégica (la misión, la visión y los objetivos estratégicos) del Instituto y con ello de su consolidación institucional, es importante la relación que guardan entre sí ya que a pesar de que se cuenta con un marco teórico para su enunciación han existido algunas imprecisiones desde su primera formulación en 2003 que se cree, son el resultado no solamente de una inadecuada utilización de los conceptos sino de la premura con la que se quiso *transparentar* el quehacer del gobierno mexicano. Sin embargo, hoy en día el IFAI, como se explicó, se rige por estos elementos y con ello refleja un mejor entendimiento de su razón de ser y sus alcances.

Se realizó un análisis FODA, es decir, la identificación de Fortalezas, Oportunidades Debilidades y Amenazas mediante la misma técnica y los resultados que se obtuvieron se muestran en el cuadro siguiente:



Cuadro 8. Resultados del análisis FODA en el IFAI.			
Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<p>Pregunta: ¿Cuáles son las fortalezas institucionales más destacadas que hacen que la institución tenga la capacidad o esté en aptitud de realizar la Visión?</p> <p>Respuesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Su autoridad moral, su prestigio y su liderazgo nacional. b) El Instituto tiene una estructura horizontal y flexible con personal dispuesto a innovar y a un uso constante de la tecnología. c) Identificación y sistematización de procesos sustantivos del IFAI, dan como resultado labores de eficiencia y eficacia. 	<p>Pregunta: ¿Cuáles oportunidades puede encontrar la institución en el entorno gubernamental, político y civil que fortalezcan el cumplimiento de la Visión?</p> <p>Respuesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> d) Dado que a nivel internacional el tema de la Transparencia, el acceso a la Información y la Rendición de Cuentas es reconocido y cuenta con aceptación social. e) Los aliados del Instituto como algunas legislaturas, ONG'S, PyMES, la academia, actores Internacionales entre otros. f) La adopción y el desarrollo de la tecnología facilita la solicitud, el acceso y la consulta de la información gubernamental y por tanto la labor del Instituto. 	<p>Pregunta: ¿Cuáles son las debilidades institucionales por las cuales la institución no está en aptitud de cumplir la Visión?</p> <p>Respuesta: Todos los participantes coincidieron en que la demanda de servicios rebasa la capacidad de respuesta del IFAI.</p> <p>Esto se debe a dos situaciones principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> g) El personal es escaso y el trabajo está sobresaturado h) La falta de planeación no permite asignar prioridades a las actividades que se realizan. 	<p>Pregunta: ¿Cuáles adversidades (problemas, retos, riesgos, amenazas) puede encontrar el IFAI en el entorno gubernamental, político y civil; que impidan cumplir con la Misión.</p> <p>Respuesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Ciertos directores se oponen a las solicitudes o resoluciones del Instituto. j) Mandos medios ven en las solicitudes una carga extra de trabajo. k) Secretarías y/o organismos relacionados con la seguridad y finanzas empresariales. l) Grupos empresariales.

Fuente: Elaboración propia, información obtenida del Informe del taller de Planeación Estratégica del IFAI.

El cuadro anterior en un análisis FODA permite identificar las características particulares del Instituto y al mismo tiempo su interacción con el entorno. La identificación de las fortalezas y las debilidades permite una comparación real entre las capacidades del Instituto y los obstáculos que tendrá que enfrentar del entorno donde se desarrolla.

En el afán de ir perfilando las características antes mencionadas se identificaron los *Asuntos Críticos* a las debilidades y adversidades las cuales debían ser atendidas con urgencia, bajo la misma lógica se basó el aprovechamiento de las fortalezas y las oportunidades para ser utilizadas como elementos que contrarrestarían a los *asuntos críticos*; este ejercicio se realizó bajo la misma metodología.

Posteriormente se determinó la importancia de distinguir entre programas operativos y estrategias; estas últimas entendidas como la línea de acción que en la práctica, “es un conjunto de diversas acciones específicas y hasta particulares; pueden ser acciones en curso, acciones reformadas para un mejor desempeño y/o acciones



nuevas”⁷⁵, es decir, acciones que se orientan a la solución de aquellos problemas que afectan a la institución como un todo y que, irresueltas afectarían su posicionamiento futuro, lo que significaría que la Estrategia en este sentido se refiere únicamente a aquellos asuntos que tienen importancia crucial para su posicionamiento en su sector de actividad.

Con base en las propuestas de los participantes en la última sesión se desagregaron las estrategias en acciones concretas las cuales para su cumplimiento estarían bajo la responsabilidad de cada unidad administrativa.

Se definieron cinco Estrategias Institucionales, que en conjunto engloban las formas para contrarrestar tanto los asuntos críticos como aquellas acciones que preservan y potencian las competencias sobresalientes del Instituto.

1. Fortalecer los mecanismos de interlocución con la APF, el Poder Legislativo, las OSC'S y los organismos Internacionales.
2. Reforma legal del IFAI.
3. Evolución de los sistemas de información para mantener al Instituto a la vanguardia en tecnología de la Información.
4. Política de Recursos Humanos.
5. Transparencia en el IFAI.

Por cada estrategia institucional se elaboró una cédula que muestra las estrategias con sus respectivas acciones a realizar; las unidades responsables y el tiempo estimado para su realización. Derivado de lo anterior la Estrategia número cuatro “Política de Personal y Sistemas de Trabajo”, es la estrategia que le da sentido al presente informe ya que a partir de ella se dispuso como primera acción “Analizar la pertinencia de programas y procesos para rediseño, o eventual eliminación, revisando las Cadenas de Valor de cada Unidad Administrativa.”⁷⁶

⁷⁵ IFAI Definición de *estrategia* en Documento Taller de Planeación

⁷⁶ *Ibidem* p. 47



Cuadro 9 ESTRATEGIA IV. Política de Personal y Sistemas de Trabajo		
ACCIONES	UNIDADES RESPONSABLES	TIEMPO ESTIMADO DE REALIZACIÓN
1. Analizar la pertinencia de programas y procesos para rediseño o eventual eliminación, revisando las cadenas de valor de cada uno.	Todos Dirección General de Admón. (DGA)	3 meses
2. Definidos los programas y procesos idóneos, analizar la funcionalidad de la estructura organizacional	Todos DGA	2 meses
3. Identificada la estructura adecuada, actualizar el marco normativo (Reglamento Interior, Manual de Organización y Manual de Procedimientos).	DGA/DG Asuntos Jurídicos (DGAJ)	3 meses
4. Revisar y actualizar el Estatuto en materia de estímulos, reconocimientos, procesos de contratación, perfiles de puestos, capacitación.	DGA/DGAJ	6 meses (Estatuto)
5. Establecer un sistema transparente de indicadores de gestión y mecanismos de evaluación.	Pleno, Secretarios/DGA (confrontarlo con Direcciones Generales)	3 meses

Fuente: Cédula de trabajo del Informe de Taller de Planeación estratégica del IFAI

Como se aprecia en la cédula, la Dirección General de Administración (DGA) por sus atribuciones y funciones fue la responsable de coordinar el trabajo a través de su Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional (DDHO) definiendo como tiempo adecuado para su realización 3 meses, es decir, el proyecto tenía planeado iniciar en el mes de noviembre y entregar las cadenas de valor debidamente revisadas y aprobadas por las Unidades Administrativas a finales del mes de enero de año 2008. Así pues, la DDHO fue la responsable de coordinar, asesorar y revisar las cadenas de valor de cada una de las unidades. Sin embargo, el Instituto no contaba con tal instrumento, situación que complicaba y limitaba parte del cumplimiento de la Estrategia IV definida en el Taller de Planeación Estratégica, y cuya cédula se mostró anteriormente. Sin embargo, el compromiso estaba hecho y debía cumplirse en tiempo y forma. Por lo que se dispuso que el trabajo se convertiría en un proyecto para un practicante profesional.



3.4 ¿Qué es una cadena de Valor?

Michael Porter⁷⁷ puso la Cadena de Valor (CV) al frente del pensamiento de la gestión empresarial como una herramienta de análisis para la toma de decisiones y cuyo objetivo principal es maximizar la creación de valor mientras se minimizan los costos. La CV forma parte de los tres pilares que sostienen su estudio acerca del desarrollo de las empresas del sector industrial; en conjunto la CV, las estrategias competitivas genéricas y el análisis del sector industrial permitirían según Porter, definir las estrategias y establecer que tan competitivas son.

La CV describe a las organizaciones como cadenas causales de actividades que agregan valor a los productos y/o servicios que sus clientes obtienen mediante el proceso que describen, el valor se refiere “a la cantidad que los clientes compradores están dispuestos a pagar por lo que una empresa les proporciona”⁷⁸ de esta manera Porter define a la CV como “la herramienta de análisis que permite ver hacia adentro de la empresa, en búsqueda de fuentes de ventaja en cada una de las actividades que realiza”.⁷⁹

Así para las organizaciones la CV es parte de su diseño estratégico ya que una CV efectiva elimina las actividades que no generan valor y mejora aquellas que sí le agregan. Cuando la organización optimiza su cadena de valor está en condiciones de incrementar su ventaja competitiva en términos de calidad y costos, para finalmente responder satisfactoriamente las expectativas de sus clientes. Así pues, la CV es un instrumento utilizado para el análisis el cual debe ser capaz de mostrar claramente las implicaciones estratégicas para el mejoramiento de las actividades con un enfoque de eficiencia y eficacia.

⁷⁷ Economista y catedrático de administración de la Escuela de Negocios de Harvard, es considerado como el padre en el campo de estrategia moderna, escribió más de 16 libros sobre la gestión empresarial, estrategia y competitividad, además de una gran cantidad de artículos que reflejan su influencia en el pensamiento de la gestión empresarial. [línea] [Consulta: 9 de diciembre de 2008] <http://drfd.hbs.edu/fit/public/facultyInfo.do?facInfo=bio&facEmId=mporter>[En

⁷⁸ PORTER, Michael E. Ventaja Competitiva creación y sostenimiento de un desempeño superior. Edit. Continental, México 1987. Octava edición 1992. pp. 52-54

⁷⁹ *Ibidem* p. 56

El modelo que diseña Porter sobre la cadena de valor se muestra en el siguiente esquema:



Esquema 2: Cadena de Valor Genérica descrita por Michael Porter
Fuente: Estrategia Magazine. Sección Administración, Año 1. Edición No 19⁸⁰

La CV genérica se compone de las actividades de Margen las cuales se refieren a la diferencia entre el valor total y el costo al desempeñar las actividades de valor las cuales son simplemente, todas las actividades que realiza la empresa y se dividen en:

- **Actividades Primarias:** Son aquellas implicadas en la creación y/o venta del producto. En el esquema se refiere a las categorías de: logística interna y externa, operaciones, marketing y ventas, y servicios post-venta.
- **Actividades de Apoyo:** Se refiere a aquellas actividades que sustentan a las actividades primarias proporcionando los insumos necesarios como tecnología o Recursos Humanos.
- **La infraestructura** que se muestra en el esquema no pertenece a ninguna de las actividades sino que apoya a la cadena completa.

Porter indica que al diseñar una CV se debe tomar en cuenta:

- a) Que todo lo que se realiza dentro de la empresa quede capturado dentro de una de las actividades de valor; el principio básico para la división de las actividades es aislarlas cuando tengan economías diferentes, tengan un alto

⁸⁰ Revista Estrategia Magazine año 1. Edición No. 19, [En línea] [Consulta: diciembre 2008]
[http://www.estrategiamagazine.com.ar/ediciones/edicion0019/Cadena de Valor.doc](http://www.estrategiamagazine.com.ar/ediciones/edicion0019/Cadena%20de%20Valor.doc).



- impacto de diferenciación o representen una parte importante o creciente del costo.
- b) La CV no es una colección de actividades independientes, sino un sistema de actividades interdependientes.
 - c) Se debe utilizar el benchmarking para hacer las comparaciones internas y externas con los competidores; y se debe
 - d) Evaluar el sistema de valor.

Con esta herramienta se divide a la empresa en sus actividades estratégicas para comprender su comportamiento en relación a sus costos y productos; finalmente dice Porter que una empresa obtiene su ventaja competitiva cuando desempeña sus actividades de forma menos costosa y con mayor calidad que la de sus competidores.

Si por competitividad se entiende “ la capacidad que tiene una empresa o país de obtener una mayor rentabilidad en el mercado en comparación con sus competidores”⁸¹ resulta difícil, en cierto sentido, relacionar directamente a la organización pública con la definición, debido a la inclinación económica con la que se le asocia, sin embargo, como se ha visto, los alcances de la competitividad no se limitan a la mayor o menor rentabilidad económica sino a los medios que utiliza para llegar a ella; en este sentido las organizaciones públicas adoptan tanto las herramientas como las estrategias en términos de eficientar sus funciones a pesar de que los fines que se persiguen disten mucho de la empresa y el mercado.

Así pues una Cadena de Valor para el sector público es en el mismo sentido una herramienta de planeación debido a su función como elemento de análisis para la toma de decisiones; identifica aquellas actividades generadoras de valor y al igual que para la administración privada persigue la eficiencia a través de la definición clara de sus procesos. Sin embargo, las organizaciones públicas no están marcadas

⁸¹ Definición de Competitividad [En línea] [Consulta: 15 de diciembre de 2008]
<http://www.zonaeconomica.com/definicion/competitividad>



por índices de competitividad pero sí, requieren del cumplimiento real de sus funciones en índices de satisfacción de las demandas de los ciudadanos.

Con base en lo anterior se entiende como *Cadena de Valor la representación gráfica de los procesos principales de una organización pública, definidos a través del análisis de sus partes constitutivas, mediante los cuales se identifican las funciones sustantivas que le generen valor al proceso en general.*

Se dice también que la CV es un conjunto de macroprocesos sin embargo, es importante especificar a que se refiere cada uno debido a que ambos forman parte del análisis general del Sistema; un Macroproceso es un conjunto de procesos o elementos interrelacionados que tienen por finalidad la obtención de un objetivo común; la Cadena de Valor únicamente muestra un solo *proceso*, el cual se entiende como “ el conjunto de actividades, que utilizan recursos para la transformación de “inputs” (entradas) en “ouputs” (salidas).”⁸² Y que se encuentra claramente definido por el macroproceso.

La organización vista en su conjunto puede definirse como un macroproceso o red de procesos; es decir, una agregación de procesos independientes y que al mismo tiempo interactúan con la finalidad de cumplir con los objetivos institucionales, su misión y visión. Cada una de las áreas de la organización define sus objetivos, logros y actividades y la suma parcial de ellos da como resultado el logro de los objetivos globales de la organización.

Esta visión es adoptada por el Instituto y funciona con base en ella, así pues, la utilización de la CV se adopta como una herramienta importante para la planeación estratégica debido a su aportación para el análisis en la toma de decisiones y la gestión de recursos; como se explicó en el apartado anterior el mapeo de procesos y la consecuente elaboración de la CV fue el compromiso acordado en las sesiones de Planeación Estratégica.

⁸² MARTÍNEZ Chávez, Víctor. *Diagnóstico Administrativo, procedimientos, procesos y reingeniería*. Edit. Trillas, México 1998. p.140.



De esta manera la DDHyO como responsable del compromiso, se dispuso a elaborar las Cadenas de Valor de la Dirección General de Administración (DGA) a la cual pertenece y en coordinación con las Dirección de Recursos Financieros y la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales que conforman a la DGA se elaboró el mapeo de procesos y cada una se comprometió a la elaboración de sus respectivas Cadenas de Valor (Ver Anexo1).

Una vez revisadas y aprobadas por la DDHyO se determinó que las cadenas presentadas serían la base o referencia para las demás Unidades Administrativas (UA) del Instituto; se identificó también la fuerte carga de trabajo que representaba y se dispuso que no era conveniente destinar trabajo extra a las unidades explicando que se descuidaría sus funciones principales. Ante esto el mapeo de procesos y la elaboración de Cadenas de Valor se destino como un proyecto de Practica Profesional, estableciendo que un egresado o un estudiante de los últimos semestres de la carrera de *Administración* sería el responsable del proyecto.

3.5 Descripción: Elaboración de las Cadenas de Valor.

En cumplimiento a los acuerdos establecidos en las sesiones del Taller de Planeación Estratégica en mayo de 2007, particularmente en el cumplimiento de la acción 1 *Analizar la pertinencia de programas y procesos para su rediseño o eventual eliminación, revisando las cadenas de valor de cada unidad administrativa, de la Estrategia IV (ver cuadro 9)*, se dispuso que la tarea encomendada se convertiría en un proyecto de Práctica Profesional, quien se encargaría de realizar el mapeo de procesos, elaborar las cadenas de valor e interactuar con cada una de las unidades responsables con el fin de revisar, aprobar y/o modificar las cadenas propuestas; en un lapso no mayor a tres meses (Ver cédula de Estrategia IV) iniciando en el mes de noviembre y terminando en el mes de enero del 2008.

Se determinó que las CV se construirían a partir de las ya elaboradas por la DGA para que sirvieran de referencia, se preciso que el único medio disponible para su elaboración serían los Manuales de Procedimientos de cada una de las Unidades Administrativas, es decir, de las ocho Direcciones Generales así como de la



Dirección de Asuntos Internacionales, la Dirección de Capacitación y la Ponencia de los cinco Comisionados.

Es importante subrayar que el principio básico para la definición de los macroprocesos y los procesos se realizó con base en tres elementos fundamentales:

1. La Misión y la Visión Institucional
2. Los Objetivos estratégicos institucionales y,
3. Los objetivos, metas y/o políticas de cada una de las Unidades Administrativas.

El primer paso para identificar los elementos que integrarían las CV fue la revisión general del Manual de Procedimientos (Anexo 2). de la Unidad Administrativa que se estuviera analizando en principio, se revisa el Índice para identificar cuantas direcciones de área integraban la Dirección General o Unidad Administrativa y cuantos procedimientos realizaba cada una de ellas, poniendo atención en los nombres de cada uno, ya que constituía el primer paso para la identificación de los procesos principales. De esta manera se tenía un contexto general de la Unidad Administrativa (UA).

Con base en lo anterior se procedió a realizar el mapeo de procesos, es decir, a identificar los procedimientos sustantivos que se relacionaban con el objetivo de la UA, para ello se debía leer cuidadosamente el Objetivo General o en su caso las estrategias generales las cuales se encontraban en la introducción del Manual⁸³; de la misma manera se debía leer cuidadosamente el objetivo y las políticas de operación de cada procedimiento (Anexo 2), de esta manera se construía el eje rector que serviría de base al momento de identificar y/o descartar las actividades del procedimiento analizado y que posteriormente se convertirían en las Actividades Principales del Proceso.

⁸³ En algunos casos la introducción del Manual de Procedimientos no precisaba los objetivos de la Unidad Administrativa por lo que era necesario consultar el Manual de Organización, de esta manera se conseguía tener una idea clara del objetivo parcial de la Dirección General o UA que en conjunto coadyuvarían al cumplimiento del objetivo general del Instituto, y de esta manera saber con precisión que actividades del procedimiento eran vitales para la descripción del proceso.



Se revisaba detalladamente las actividades contenidas tanto en los Cuadros de Descripción como en los Diagramas de Flujo por cada procedimiento, de tal manera que se identificaran sólo aquellas actividades sustantivas para el Proceso que se pretendía describir (Anexo 2). Una vez revisados los procedimientos con sus respectivas actividades si era posible, se agrupaban si coincidían en alguno de los siguientes casos: a) el producto o resultado que describían, b) las actividades desarrolladas o c) su vinculación con otras áreas; por ejemplo, había procedimientos que describían la elaboración de un cuadernillo, otro el de los trípticos y otro más para el material de difusión significaba entonces que estos procedimientos tenían algo en común, primeramente la elaboración de material impreso y en segundo término, las actividades desarrolladas no variaban mucho entre uno y otro de esta manera era posible generalizar en un solo proceso tres procedimientos⁸⁴.

No debe perderse de vista que una Cadena de Valor únicamente muestra aquellas funciones sustantivas que le dan valor al proceso, es decir, que resultan ser vitales para que el proceso se pueda desarrollar, con base en ello el mapeo de procesos debía identificar sólo las actividades que verdaderamente lo describían. Un procedimiento es “una sucesión cronológica de actividades concatenadas entre sí, que se constituyen para la realización de una o varias funciones específicas, en un ámbito predeterminado de aplicación”⁸⁵ por lo que su identificación debía realizarse muy cuidadosamente e indicar sintéticamente el propósito que se pretendía alcanzar en el proceso.

Una vez identificadas las actividades de un sólo procedimiento o en su caso la agrupación de varios de ellos se procedía a nombrar el *proceso*, muchas veces el nombre nacía de las mismas actividades o del producto o resultado que se obtenía; en otras ocasiones se debía proponer el nombre el cual necesariamente debía

⁸⁴ Es importante mencionar que así como se podían agrupar varios procedimientos había casos en los que era imposible debido a la magnitud del procedimiento o del objetivo que se perseguía; el IFAI cuenta con unidades muy técnicas como la Dirección General de Informática y Sistemas (DGIS), que se integra únicamente por dos direcciones de área y sus procedimientos resultan ser un tanto complejos, por tal motivo de cada procedimiento descrito en su manual se obtuvo un solo proceso y de él una Cadena de Valor.

⁸⁵ Dirección General de Modernización Administrativa Guía Técnica para la elaboración de Manuales Administrativos, SECODAM, México 1998. p. 24

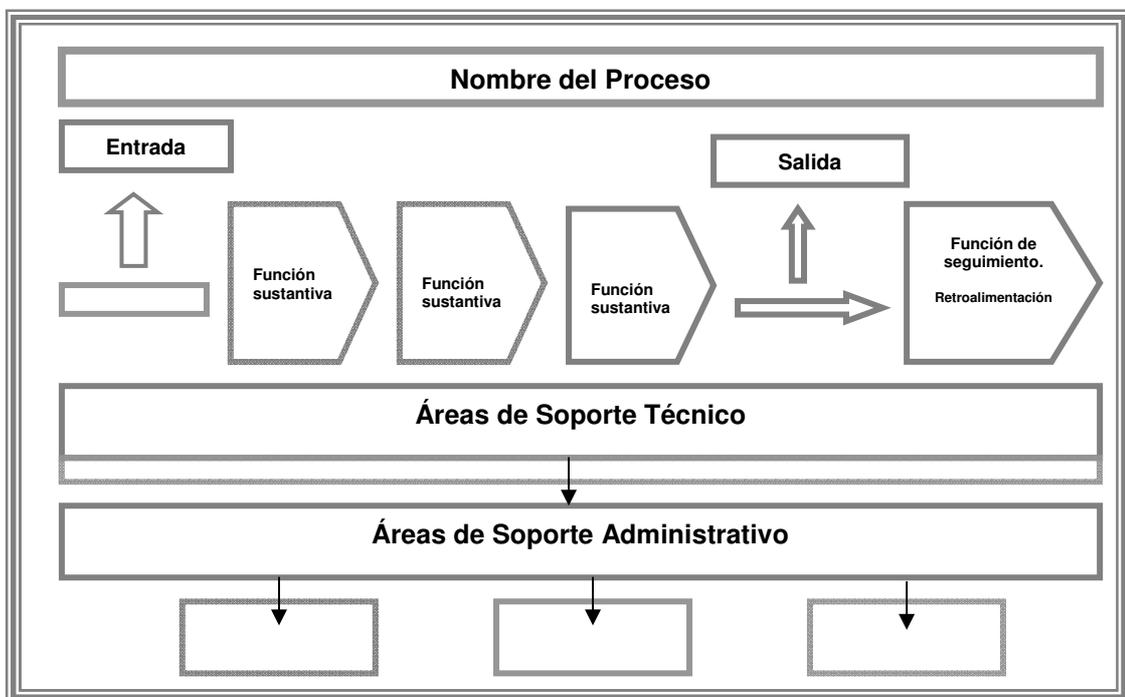
resumir el objetivo y al mismo tiempo abarcar todas las actividades que describían al proceso. De esta manera se lograba integrar los elementos necesarios del proceso para reflejarlos en su CV respectiva.

Si se recuerda el Anexo 1 donde se muestra que las CV de la DGA presentadas al inicio del proyecto por la DDHyO, como Cadena Base se dispuso que la información obtenida en el mapeo de procesos se descargaría en una Cadena similar sin embargo, se propone una CV un tanto distinta en términos de diseño y que fue aprobada por la DDHyO; el siguiente esquema muestra la Cadena de Valor Genérica (CVG) la cual contiene los elementos principales que debe cumplir cada una de las Unidades Administrativas.

Elementos de la Cadena de Valor:

1. Entrada
2. Funciones sustantivas.
3. Salida o producto final.
4. Funciones de seguimiento.
5. Elementos de soporte técnico.
6. Elementos de soporte administrativo.

Cadena de Valor Genérica del IFAI



Esquema 2 "Cadena de Valor Genérica del IFAI"
Fuente: Elaboración propia. Esquema diseñado para la descripción de los elementos de las Cadenas de Valor.



Entrada: Se refiere a la actividad primaria que le da inicio al proceso, es la actividad que identifica una necesidad, una solicitud o una petición oficial (sin ella el proceso no podría iniciarse).

Funciones sustantivas: Conjunto de actividades principales que describe un proceso realizado por la UA conforme al cumplimiento de sus atribuciones, y se relacionan con el objetivo por el que fue creada la UA. Se dicen sustantivas porque sin ellas el proceso no podría efectuarse.

Funciones de Seguimiento o retroalimentación: Generalmente son las actividades que le da continuidad al proceso con la finalidad de evaluarlo, medirlo, compararlo etc., es decir, retroalimenta el proceso.

Salida o producto: Es el resultado que se genera a partir del proceso, puede ser un producto o una actividad terminada, tales como un informe, un proyecto, un convenio, una política; entre otros.

Elementos de Soporte Técnico: como su nombre lo indica se refiere a la identificación de las áreas de apoyo técnico y/o tecnológico que soportan y ayudan al cumplimiento del proceso.

Elementos de Soporte Administrativo: Se refiere a la identificación de las áreas administrativas que coadyuvan al cumplimiento del proceso.

Una vez analizados con detenimiento los elementos de la Cadena de Valor resultaba más sencillo vaciar la información obtenida con el Mapeo de Procesos. Sin embargo, sólo se contaba con un listado de actividades que debían quedar reflejadas en la CV, la lectura al Manual de Procedimientos permitía identificar con claridad la Entrada y la salida, lo complicado era reflejar en los eslabones las actividades sustantivas y que éstas fueran capaces de describir al proceso y generarle valor, ya que en ocasiones una actividad sustantiva implicaba varias actividades, por lo que para reflejarlas en un sólo eslabón resultaba un tanto complicado sin embargo, la idea era que frente a las actividades elegidas se debía sintetizar en una frase corta y



clara la Actividad Sustantiva, como regla principal era que dicha frase debía iniciar con un verbo en “infinitivo o conjugado en tercera persona”, por ejemplo:

La Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales cuenta con una Dirección de Atención y Orientación a los Particulares (DAyOP) y esta a su vez con el Departamento de Asesoría Personalizada, el cual tiene como objetivo principal “Ejecutar los servicios de atención, orientación y asesoría personalizada y a distancia que ofrece la DAyOP” entre ellos se encuentra el de “Operar los servicios de atención personalizada del Centro de Atención a la Sociedad (CAS)”⁸⁶ el cual en términos generales es el medio que asesora al ciudadano para la elaboración de una Solicitud de Información a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI). Del mapeo de procesos del CAS se obtuvo el siguiente listado de actividades principales, las cuales debían quedar reflejadas en la CV.

1. Da la bienvenida a las personas que acuden al Centro de Atención a la Sociedad (CAS).
2. Invita a utilizar el equipo instalado para revisar el sitio Web del Instituto.
3. Explica a los usuarios como opera el Sistema de Solicitudes de Información, una vez revisada la información sobre las actividades y funciones del IFAI.
4. Lleva al usuario paso a paso para llevar a cabo el registro en el SISI.
5. Informa que las solicitudes emitidas a las diferentes Unidades de Enlace de las Dependencias de la Administración Pública federal, se reciben directamente en cada una de estas y que el IFAI no es el que responde a las solicitudes emitidas.
6. Explica al usuario la importancia de emitir el acuse de recibo y explica la manera en dar seguimiento a una solicitud de información.⁸⁷

De ellas, la actividad 1,2 y 3 se reflejan en el primer eslabón de la CV identificado con la frase: *Indica la utilización del equipo, revisa sitio Web y explica funciones del IFAI*, la actividad 4 corresponde al segundo eslabón y se nombra *Explica procedimiento a través del SISI* finalmente las últimas dos actividades corresponden a los siguientes eslabones *Explica el marco normativo aplicable* y *Explica el seguimiento a la Solicitud* (Anexo 3).

⁸⁶ Manual de Organización 2006. *op cit.* pp. 54 y 155.

⁸⁷ El listado de actividades principales obtenido del mapeo de procesos, debía quedar reflejado en el trabajo final por lo que se decidió incluir una lámina que iría después de cada CV. Con la intención de reflejar todas y cada una de las actividades principales que en ocasiones no era posible visualizar con claridad en la CV.



Ahora bien, los procesos identificados debían agruparse en un ordenamiento mayor, con la intención de presentar a cada UA un enfoque de procesos general de tal manera que se pudiera identificar con mayor facilidad todos los procesos que integran su Dirección, es decir, en un “Macro-proceso” que como ya se dijo es un conjunto de procesos interrelacionados que tienen como finalidad la obtención de un fin común por ejemplo, en la misma Dirección antes mencionada, se identificaron varios procesos que describían la *Relación del IFAI con los Estados y Municipios*:

1. Estrategia de Promoción
2. Promoción de la cultura
3. Convenios
4. Asesoría jurídica
5. Capacitación
6. Elaboración de estudios comparativos

Todos en conjunto definieron un sólo macro-proceso y se nombro como el “Macro-proceso de Vinculación y Promoción con Estados y Municipios” (Anexo 4) de esta manera se conseguían todos los elementos necesarios para integrar el informe que se presentaría a cada una de las Unidades Administrativas⁸⁸. (Anexo 5)

Hasta aquí la mitad del trabajo estaba realizado; como parte de los procesos internos de toda organización gubernamental se debía formalizar la entrega del informe ya que con ello se respaldaba el cumplimiento de los acuerdos del Taller de Planeación Estratégica y comprometía a las Unidades Administrativas a darle respuesta; estableciendo un plazo de seis días hábiles contados a partir de la fecha de recepción (Anexo 6).

La respuesta fue diversa algunas áreas aprobaron en su totalidad el informe, otras no tenían idea de lo que era una Cadena de Valor por lo que el responsable de dar respuesta se dirigió al área responsable del proyecto con la intención de resolver sus

⁸⁸ Es importante precisar que los Macroprocesos de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales son sólo un ejemplo utilizado como anexo sin embargo, existen los informes de los Macroprocesos de cada una de las ocho Direcciones Generales, así como de la Ponencia y finalmente uno correspondiente a la Dirección de Capacitación.



dudas y con ello realizar la revisión de sus procesos. Otras por su parte respondieron en tiempo y forma mandando sus correcciones y/o sugerencias, es importante mencionar que sólo la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales (DGASRI), supo con exactitud el fin de las CV y el trabajo que debía realizarse, por tal motivo fue la única Dirección que envió sus correcciones sobre las laminas enfatizando en el significado de una Cadena de Valor sobre los procesos (Anexo 7).

Se dispuso que la interacción con las Direcciones debía realizarse con el fin de revisar, modificar y/o aprobar las Cadenas de Valor enviadas, aclarándoles que no eran las cadenas definitivas sino simplemente una propuesta que necesariamente debía ser revisada por la Dirección ya que son las especialistas en sus procesos internos, de esta manera y en conjunto con la DGA a través de la DDHyO se obtendrían mejores resultados para el análisis organizacional del Instituto.

Finalmente a principios de enero de 2008 se entregó el último informe sobre Macroprocesos y con ello se cumplía en tiempo y forma con los Acuerdos del Taller de Planeación Estratégica y de forma particular con el punto 1. *Analizar la pertinencia de programas y procesos para rediseño, o eventual eliminación, revisando las cadenas de valor de cada una de las Direcciones del Instituto* perteneciente a la Estrategia IV que indicaban que debían quedar revisados los procesos en tres meses contados a partir de octubre de 2007.

De esta manera se termina con una exposición de hechos que cronológicamente se realizaron de tal manera que se cumplieran con los compromisos adquiridos tanto por la DDHyO como por el propio practicante profesional, de manera particular y para los fines del presente informe y dada su modalidad, intenta mostrar de manera objetiva los conocimientos, las habilidades y la capacidad de análisis puesta en juego durante el desarrollo del proyecto.

Este capítulo tres adquiere una connotación distinta debido a que expresa con mayor detalle la razón de ser del informe, es decir, es el resultado final de un proceso de análisis, de una fundamentación teórica propia de las Ciencias Sociales,



y finalmente de una práctica de la Ciencia Política y la Administración Pública. La elaboración de las CV no fue una simple repetición de actividades sino el medio, entre el conocimiento, las habilidades y capacidades de un egresado de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública y el quehacer de las organizaciones públicas. El presente informe es la fundamentación teórica-práctica del funcionamiento interno de una de las instituciones públicas más importantes para el proceso democrático del país, el IFAI, que como se expuso a lo largo del informe; ya sea por su naturaleza o su reciente creación, ha puesto en práctica técnicas, tecnología y herramientas propias de un administración que dice nombrarse eficiente.

En el mismo sentido la trascendencia del presente capítulos se fundamenta en la medida que refleja la utilización de uno de los métodos más importantes en la construcción del conocimiento, la deducción; si se retoma la estructura del informe es fácil percibir en las primeras páginas los enunciados generales y sus grandes afirmaciones de tal manera que a través de ellos se definieran las grandes líneas de la investigación al reconocer que el diseño y funcionamiento de las organizaciones públicas es un asunto de Estado.

Bajo la misma lógica los subsecuentes capítulos desagregaron paulatinamente las líneas generales con el objetivo de ir perfilando la razón de ser del informe y sustentar teóricamente el quehacer interno de la única institución responsable de garantizar el acceso a la información pública; dentro del diseño organizacional las funciones descritas se identifican como actividades adjetivas sin embargo, resultan vitales para la planeación y funcionamiento del IFAI; y con ello cumplir con el fin por el que fue creado *garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental*; finalmente las inferencias hechas durante el proceso del informe serán reflejadas en el siguiente apartado, denominado *Conclusiones* así como aquellas que no se tenían contempladas con el objetivo de mostrar los resultados últimos del presente informe.



CONCLUSIONES

A partir de las exigencias de la globalización en materia de mejoramiento de la gestión pública, diversas herramientas, mecanismos y filosofías se han introducido en el cumplimiento de la tarea pública por parte de las instituciones tanto de la Administración Pública Federal como de aquellas denominadas como organismos descentralizados del Estado no sectorizados.

La reciente creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) no es la excepción en el uso de herramientas como la Planeación Estratégica para el logro de sus objetivos de manera eficaz y eficiente en un marco de calidad y mejora continua.

Sin embargo, en la instrumentación de mejoras y el acatamiento de dichas disposiciones implican situaciones internas que van desde el entendimiento particular de los modelos hasta la actitud negativa para la instrumentación de los programas en materia de gestión, por ello, después de la revisión y análisis presentados en esta investigación, se muestran a continuación las siguientes conclusiones:

La falta de continuidad a los mecanismos de Planeación en el IFAI.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ha utilizado desde sus inicios mecanismos de planeación, los cuales le han ayudado a resolver de manera óptima sus requerimientos organizacionales, sin embargo, esto no significa que ha cumplido con los principios básicos de una organización pública eficaz y eficiente ya que a pesar de utilizar técnicas y herramientas tecnológicas e innovadoras para su planeación, éstas no le han proporcionado los mejores resultados.

El hecho de que el Instituto sea una instancia pública de reciente creación, con el carácter de órgano descentralizado, con personalidad jurídica y con cierto tipo de autonomía, la hace distinta del resto de las organizaciones públicas; con una gran ventaja en términos organizacionales ya que tiene en sus manos la oportunidad de



definirse sin los vicios de una burocrática y clientelar Administración Pública. Sin embargo, como se deja ver en la revisión y análisis a lo largo del informe, el Instituto se observa inconsistente en su quehacer interno, a pesar de saber que la planeación es una etapa fundamental en el proceso administrativo y un principio básico para el cumplimiento óptimo de sus objetivos y metas, no parece darle mayor importancia que la propia imposición normativa.

El gran error del Instituto ha sido no darle continuidad a los proyectos que ha destinado para desarrollar su planeación; el Plan Estratégico Institucional, el Stratego y el Taller de Planeación Estratégica han sido grandes proyectos de inicio que carecen del factor continuidad lo que ha provocado un alcance muy limitado con resultados poco efectivos en materia de gestión, dejando ver que sólo se han limitado a redefinir la Misión, la Visión y los Objetivos estratégicos que aunque son los elementos fundamentales que perfilan el quehacer institucional sino se apoyan de otros elementos de la planeación además de un seguimiento y una evaluación que refleje los alcances, no son suficientes para obtener niveles considerables de eficiencia.

El ejemplo más claro se encuentra en las Cadenas de Valor (CV) que se analizaron en el presente informe, siendo éstas un producto que se derivó del Taller de Planeación y que forman parte de las acciones de la Estrategia IV: “*Políticas de Personal y Sistemas de Trabajo*” de cuyos objetivos principales se destaca la correlación que debió existir entre las tres primeras acciones, es decir, una vez que se analizaran los programas y procesos a través de las CV (Acción 1) se debían definir los programas y procesos idóneos para el Instituto y con base en ello se analizaría la funcionalidad de la estructura organizacional (Acción 2); finalmente se identificaría la estructura más adecuada para el Instituto además de actualizar el marco normativo (Acción 3).

De lo anterior poco se ha cumplido; para empezar la acción 1 no indica la elaboración de las CV sino que da por hecho su existencia al afirmar que se debe “*Analizar la pertinencia de programas y procesos para el rediseño o eventual eliminación, revisando las cadenas de valor de cada uno*” en un tiempo estimado de



tres meses; tiempo que se empleó para la elaboración de las CV, no para el análisis y la toma de decisiones sobre los procesos internos de cada Unidad Administrativa.

A pesar de ello no se puede negar que existió cierto tipo de análisis en la medida que hubo una interacción con las áreas, pero en términos reales no hubo un rediseño o eliminación de los programas y/o procesos sino simplemente se elaboraron las CV con base en los procedimientos que en esos momentos operaban; y como en un juego de dominó, si la primera pieza no tuvo efecto las siguientes no fueron ni siquiera tocadas.

En un acercamiento a la aplicación real de las Cadenas de Valor, es poco probable que la estructura del Instituto se definiera con base en ellas o simplemente en un análisis que las involucre.

Las CV no han tenido un impacto real; la respuesta es simple: si se revisa el mandato de la acción 1, se puede apreciar con claridad que la redefinición de procesos o su eliminación involucra un análisis que determinaría los recursos suficientes para la elaboración de cierta función, es decir, una CV permitiría revisar detalladamente qué y cómo están funcionando internamente las áreas, dicho de otra manera, mostraría la pertinencia y necesidad de ciertos procesos, detectando así, la existencia de duplicidad de funciones, además de señalar qué tan suficientes son los recursos materiales y humanos que utiliza.

Con base en dicha revisión, podrían suceder dos cosas: la primera, podrían reducirse o eliminarse ciertos procesos y con ello habría un recorte en los recursos presupuestario así como en los recursos materiales y humanos; y segundo en el caso contrario podrían requerirse más programas basados en procedimientos; sin embargo, es un hecho que en términos políticos el asunto no se resuelve mediante procedimientos descritos, sino en una negociación colateral, donde finalmente dichos procedimientos se sujetan a ella.

De lo anterior se derivan las siguientes apreciaciones:

- a) Desconocimiento general de las áreas del término Cadena de Valor.



Uno de los grandes problemas que se enfrentó al interactuar con los responsables de las Unidades Administrativas al revisar las CV propuestas, fue el desconocimiento del término; de las diez Cadenas elaboradas correspondientes a cada unidad administrativa, cuatro de ellas desconocían que era una CV y en consecuencia qué se pretendía lograr; tal situación retrasaba el tiempo de respuesta por parte de las unidades, ya que además de entregarles los Macroprocesos se les debía explicar qué significaba el término, qué se pretendía lograr con su revisión, y el significado de cada uno de los recuadros utilizados en la CV.

Es importante mencionar que sólo una Dirección (DGASRI) supo con exactitud cuál era el fin de las CV, es por ello que la interacción con la Dirección resultó interesante ya que además de contestar en tiempo y forma enviaron en la presentación y sobre cada lámina, observaciones y/o sugerencias que ayudaron al mejoramiento de los procesos. En cierto sentido fue la única Dirección donde se cumplió ampliamente el objetivo planeado, ya que son las propias Unidades quienes, en estricto sentido, determinan qué procesos están bien reflejados en las CV y cuáles no; por la simple razón de que son ellos quienes conocen y realizan las funciones.

Es importante precisar que antes de implementar o utilizar alguna técnica o herramienta nueva de trabajo, es necesario sensibilizar con el lenguaje técnico al servidor público que las instrumentará. Es por ello que se debe contemplar un tiempo estimado para capacitar al personal o sensibilizarlo con la nueva herramienta, además de orientarlo hacia el cumplimiento de los objetivos. De esta manera se evitaría un ir y venir de información que implica pérdida de tiempo útil, se agilizarían los trabajos y la interacción con las unidades se basaría principalmente en una retroalimentación, cuyo resultado final serían procesos más reales.

b) El costo de la Planeación en el IFAI.

Como se aprecia a lo largo del Informe, el Instituto ha utilizado distintos medios de planeación para el desarrollo de sus funciones, los cuales en términos organizacionales han sido opciones muy acertadas. Si se recuerda, en el año 2003,



fecha en la que se crea el Instituto, un grupo de servidores públicos se dedicaron a elaborar los primeros documentos de planeación del mismo.

El más importante para los fines del presente informe, fue la definición del Plan Estratégico Institucional (PEI), el cual contempla los primeros elementos que perfilan su quehacer institucional tales como la Misión, la Visión, los Objetivos Estratégicos y las Estrategia generales, radicando su importancia por ser el primer medio de planeación del Instituto, es decir, un referente necesario para los programas, las políticas y los proyectos del Instituto, el cual debía ser modificado con base en las nuevas circunstancias y las necesidades institucionales, sin embargo, una vez que se logró su aprobación por el Pleno, la atención se centró en otros documentos, entre ellos el más importante fue el de Programa y Políticas para el ejercicio 2004, ya que en su contenido indica que se elaboró con base en el PEI pero adquiere una connotación mayor al definirlo como el primer instrumento de planeación y programación institucional y un referente para los siguientes ejercicios, a partir de ese primer año del Instituto, el PEI había dejado de ser la columna de la planeación.

En 2005 se decidió que la planeación del Instituto debía ser revalorada y adaptarse a un mundo globalizado, tecnológico e innovador, por ello se contrata el Bitam Stratego, que como se señaló es una aplicación Web que traduce las estrategias en actividades diarias. Es así como a lo largo de ese año, el Instituto se enfocó en lo administrativo, a la aceptación de la nueva herramienta tecnológica, ya que una vez instalado, se comenzó por adecuarlo metodológicamente a las necesidades de la Institución, para lo cual se capturó el modelo y los valores por cada Dirección General y finalmente se hicieron los ajustes al procedimiento de registro de los indicadores y establecer así su semaforización y comenzar a operar a principios de 2006.

La adquisición de una herramienta de este tipo tuvo un alto costo para el Instituto ya que no solo se refería a la compra de la aplicación sino que involucró la capacitación de los responsables de coordinar el Stratego, capacitar a los responsables de registrar los programas, actualizar el sistema y darle seguimiento a cada Unidad



Administrativa, así como al personal de Informática que debían auxiliar y/o proporcionar la información necesaria para la instalación del Stratego.

A pesar de ser una obligación del personal el registrar los programas, darle seguimiento a los indicadores y atender las sugerencias que el Stratego ofrecía para eficientar las funciones institucionales, pronto se convirtió en una carga de trabajo mayor, de esta manera en tan sólo un año de entrar en operación se determinó que la misión y visión vigentes no contaban con los elementos concretos y temporales que el Instituto requería y propiciar en mayo de 2007, la contratación de un consultor externo para redefinir la planeación institucional.

Finalmente, en mayo 2007 el Taller de Planeación Estratégica tuvo un costo elevado el cual se integró entre los honorarios del consultor, el pago de transporte, hospedaje y alimentación de los directivos del Instituto y el material utilizado; en términos generales el taller tenía un acercamiento mayor a la realidad del Instituto, los resultados fueron favorables no sólo por estructurar una nueva Misión, Visión y los Objetivos Institucionales, sino porque se realizó una análisis FODA, y con base en él se identificaron los “asuntos críticos” pero también las competencias, que son las oportunidades institucionales.

Es en este contexto, el resultado del taller fue oportuno y estratégico al definirse cinco Estrategias Institucionales, que involucraban el trabajo en conjunto de las ocho Direcciones Generales, las dos Secretarías y por supuesto el Pleno.

Las estrategias parecían ser el reflejo de acertadas decisiones que no sólo tenían que ver con funciones operativas sino con decisiones sustantivas como la aprobación del Estatuto del Servicio Profesional y de Personal del IFAI, la implementación del Sistema INFOMEX a nivel Federal o la elaboración de un sistema transparente de indicadores de gestión y mecanismos de evaluación; acciones que en el 2009 son una realidad para el IFAI. Sin embargo, el documento contemplaba tan sólo unos meses para su elaboración después de haber definido las estrategias; lo que evidentemente no sucedió sino hasta poco más de un año.



Los tres instrumentos antes mencionados han sido grandes proyectos que en el mejor de los casos hubieran tenido alcances importantes para el quehacer del Instituto e impactado favorablemente en el cumplimiento del Objetivo Institucional; sin embargo, sólo el Taller de Planeación Estratégica parece haber logrado cimentar el rumbo del IFAI, a pesar de no coincidir con los tiempos definidos y de no precisar con exactitud las acciones que integraban las estrategias, a la fecha se ha logrado el cumplimiento de acciones que se contemplaron en dicho Taller.

A pesar de todo ello, aún faltan los medios que evalúen y den seguimiento a sus alcances, pues no se trata sólo de cumplir con las funciones sustantivas y visibles para la sociedad, sino que además de ellas, es necesario embonar cada una de las piezas que el engranaje institucional necesita para un cumplimiento real y eficiente de sus funciones sean estas sustantivas o adjetivas.

Lo alarmante no es que se opte por uno u otro mecanismo de planeación, sino que toda vez que se decide cambiarlo sin los resultados esperados, involucra la utilización innecesaria de recursos financieros, materiales y humanos.

c) La Gestión basada en la Planeación Estratégica.

Se cree que el lenguaje gubernamental, ha sido utilizado sin una conciencia real de su significado, no es que la gestión en términos organizacionales sea por si sola el resultado final de una serie de prácticas innovadoras de la función administrativa, en el mismo sentido tampoco significa que la Planeación Estratégica (PE) ha sido una estrategia olvidada y/o superada por la Gestión Estratégica, ya que ésta supone que la actividad de las organizaciones públicas se desarrollan bajo un nivel de incertidumbre controlado, en una sociedad cada vez mas compleja y cambiante.

La Gestión y la Planeación Estratégica se refieren a un campo específico del conocimiento, su utilización y aplicación a los asuntos públicos en el mejor de los casos deben ser entendidos como “el medio” para un mejor desempeño de las funciones administrativas.



Con base en la Gestión y la estrategia organizacional se analiza a una sociedad cada vez más compleja y cambiante. Por eso se cree no es conveniente separar una y otra sino reconocer que la Gestión Estratégica contempla elementos importantes al afirmar que la *estrategia* como forma de pensamiento contempla el espacio turbulento y conflictivo en el que nacen las organizaciones públicas.

Por su parte la Planeación Estrategia para las organizaciones públicas mexicanas ha sido una vieja práctica que le ha ayudado a aportar alcances a su planeación; una y otra se complementan permitiendo un acercamiento más real al entorno y quehacer de las organizaciones públicas. Con base en lo anterior y de manera particular “la Gestión basada en la Planeación Estratégica” es en cierto sentido la mejor forma de nombrar el quehacer institucional del IFAI.

Consideraciones Finales.

a) La Práctica Profesional, un medio de desarrollo para un egresado de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública.

El Estado Mexicano necesita redefinir sus principios, precisar sus alcances, reconocer su inserción en una realidad global donde el contexto internacional ha modificado e intensificado las relaciones políticas, económicas y sociales impactando profundamente en su estructura. Por tanto los cambios institucionales que de ellos derivan, deben ser la condición necesaria para el diseño de instituciones flexibles, eficientes y que coadyuven a cohesionar las complejas relaciones de la sociedad.

Ahí se muestra la fascinación, hay mucho por hacer, a pesar de que el campo de conocimiento de la Ciencia Política y la Administración Pública puede llegar a ser infinito, existen parcelas de ese conocimiento que necesitan estudiarse y analizarse para que de manera integral se logre el cumplimiento de los fines del Estado.

En este sentido, la presencia de un egresado de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en las organizaciones públicas resulta ser, para la formación académica, requisito necesario que constituye el primer acercamiento a la



organización y funcionamiento de las instituciones públicas mexicanas. De manera particular, la estancia como practicante profesional en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), motivó la elaboración del presente Informe, que como prueba escrita para obtener el título, no sólo fue el resultado final de la descripción de actividades, sino que refleja un conjunto de habilidades y conocimientos puestos en juego durante el cumplimiento del proyecto encomendado en la Práctica Profesional.

La tarea no fue sencilla, en principio, porque el perfil solicitado para el análisis y elaboración de las Cadenas de Valor (CV) es en prioridad de un egresado de la carrera de Administración, ya que en estricto sentido es quien, se considera, la estudian, analizan, y manejan las técnicas operativas más eficientes para las empresas. A pesar de ello y de desconocer el término CV, como egresada de la carrera, se decidió poner a prueba la elaboración de la primera CV, lo cual constituyó un gran reto.

Entre las grandes afirmaciones de la Administración Pública se encuentra el valor que representa “el tiempo” para la solución de problemas y la satisfacción de los asuntos públicos. Ante ello, la explicación de qué era y qué representa una CV y de cuáles serían los medios para su elaboración, llevó tan sólo unos minutos; pronto se entregó la primera CV al Director de Desarrollo Humano y Organizacional quien, salvo unas pequeñas correcciones, decidió que el proyecto sería entregado.

Es una realidad que la formación académica de un egresado de la carrera de Administración y otro de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública sea distinta, sin embargo, esta situación no limita la capacidad de análisis de uno y otro frente a la solución de problemas concretos, aunque de manera particular existe una ventaja para el Administrador Público ya que a pesar de desconocer el lenguaje técnico, sus alcances y aplicación; si conoce el fin de las organizaciones públicas, su condición política y normativa, por lo que se logró en el mejor de los casos, ofrecer resultados favorables para los objetivos del proyecto; las técnicas y herramientas son fáciles de aprender y aplicar, lo que nos hace distintos de la administración



privada es el marco teórico-conceptual que definen la Política como Ciencia y la Administración Pública como la actividad organizada del Estado.

La constante discusión de que si la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública necesita en sus planes de estudio incluir materias instrumentales que formen a profesionales capaces de responder los requerimientos técnicos y tecnológicos de las organizaciones, no es en mi experiencia profesional requisito fundamental aunque si necesario. Como se señaló, la técnica se aprende, la teoría se analiza. Es un hecho que existen gran cantidad de técnicas y herramientas utilizadas para la Planeación, las cuales necesariamente deben ser entendidas y aplicadas correctamente, sin embargo, también se debe analizar su alcance, adecuarlas al contexto en el que se aplicarán y finalmente medir y evaluar su impacto en la sociedad.

No se exime de la obligatoriedad al egresado, de la constante preparación y actualización de las técnicas y herramientas de aplicación a las Instituciones Públicas, ya que como en todo ámbito educativo y profesional, sólo sobrevive el más apto y capacitado.

Finalmente como parte del informe, es importante precisar los alcances logrados durante el proceso:

- El primer objetivo planteado en el proyecto de investigación pretendía mostrar algunas técnicas y herramientas de planeación utilizadas por el Instituto. En estricto sentido, se logró analizar los tres instrumentos de planeación tales como el Plan Estratégico Institucional (PEI), El Stratego y el Taller de Planeación Estratégica;
- El segundo objetivo pretendía mostrar que la aplicación de estrategias de modernización e innovación a las organizaciones públicas son elementos fundamentales para un eficiente funcionamiento.



En este mismo sentido, fue posible reflejar que ciertas herramientas utilizadas por las organizaciones públicas para su planeación despiertan gran interés y alcance para el cumplimiento de los objetivos institucionales, sin embargo, para que se puedan obtener resultados confiables y apegados a la realidad, debe existir continuidad en los proyectos elegidos, capacitar y motivar al personal responsable de la aplicación y/o coordinación así como sensibilizar con el lenguaje técnico a todos los servidores públicos del IFAI; además de consensuar la voluntad política y perfilar el impacto del proyecto, de tal manera que se logren resultados más reales a favor del ciudadano.



Anexos



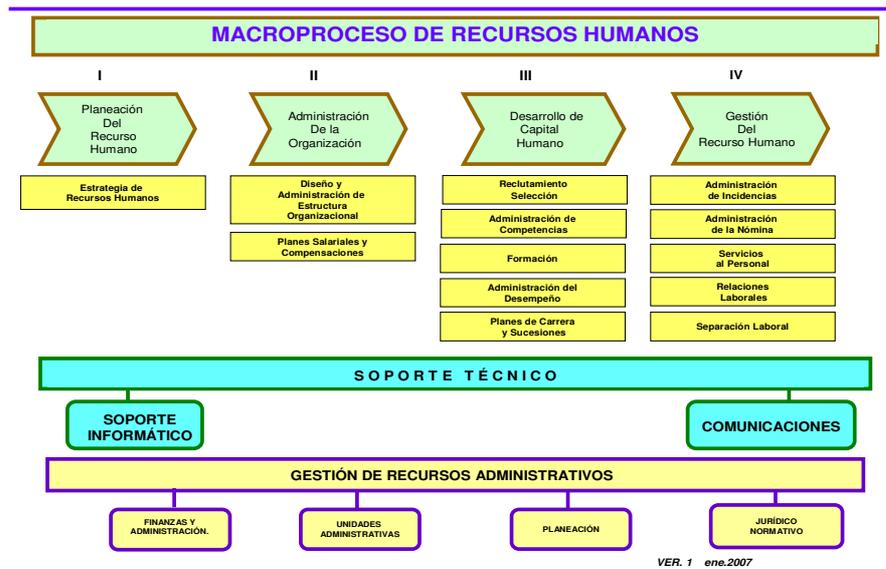
Anexos	Pág.
Anexo 1	98
Mapa de proceso, Cadena de Valor de las Direcciones Generales de área de la Dirección General de Administración (DGA)	
<ul style="list-style-type: none">• Cadena de Valor de la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional (DDHO)• Cadena de Valor de la Dirección la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales (DRMSG)• Cadena de Valor de la Dirección de Recursos Financieros (DRF)•	
Anexo 2	105
Manual de Procedimiento del IFAI de la Dirección General de Coordinación y Evaluación de la Administración Pública Federal (DGCVAPF)	
Anexo 3	107
Cadena de Valor “Asesoría personalizada del centro de Atención personalizada (CAS) en el manejo del SISI”	
Anexo 4	108
Definición del Macroproceso “Vinculación y promoción con Estados y Municipios”	
Anexo 5	109
Macroproceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales (DGASRI)	
Anexo 6	129
Oficios de entrega	
Anexo 7	130
Retroalimentación en el proceso de revisión de las Cadenas de Valor de la Dirección de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales (DGASRI)	



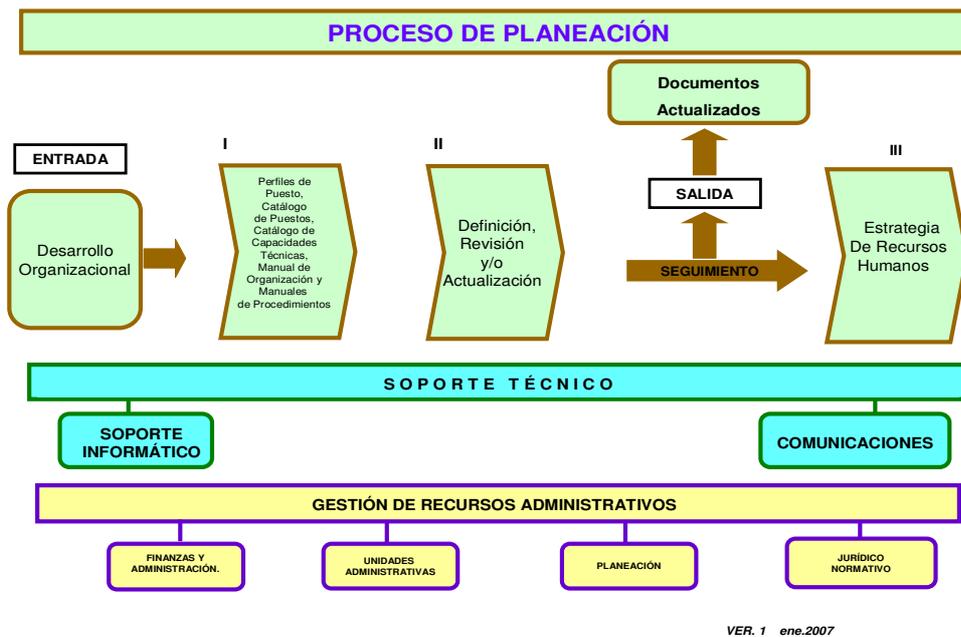
Anexo 1.

Mapa de proceso, Cadena de Valor de las Direcciones Generales de área de la Dirección General de Administración (DGA)

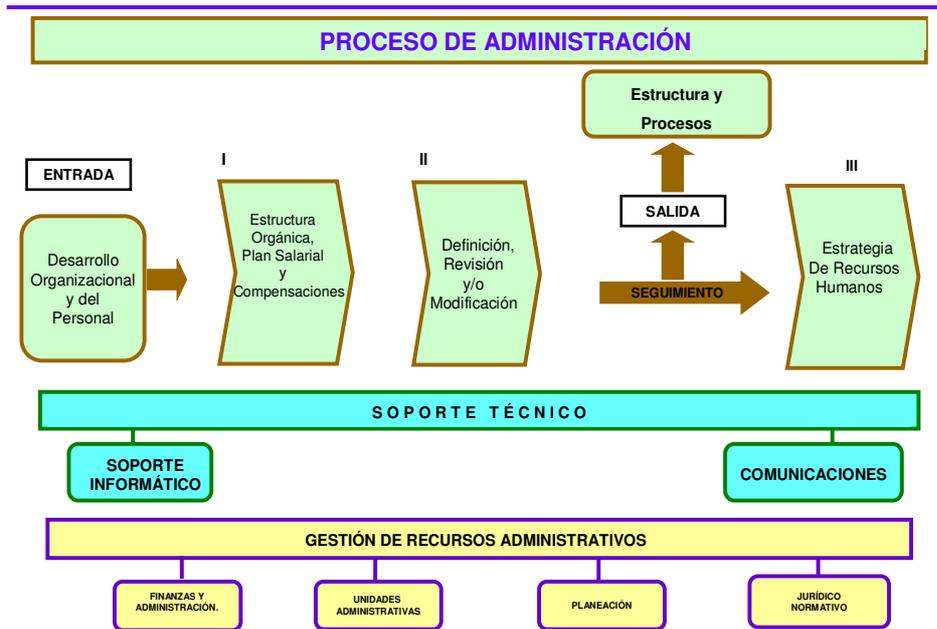
- Cadena de valor de la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional (DDHO)



Fuente: Elaborado por la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional de la DGA del IFAI en 2007

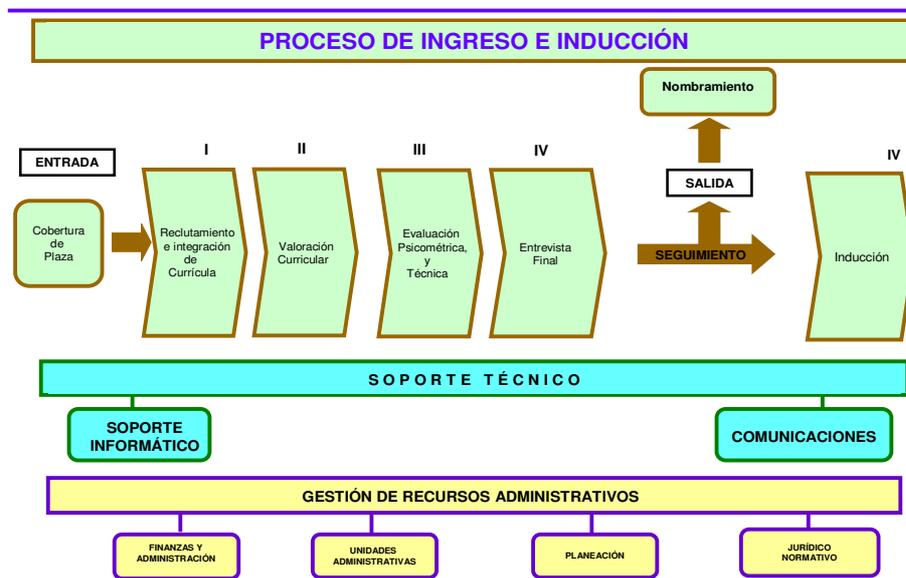


Fuente: Elaborado por la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional de la DGA del IFAI en 2007



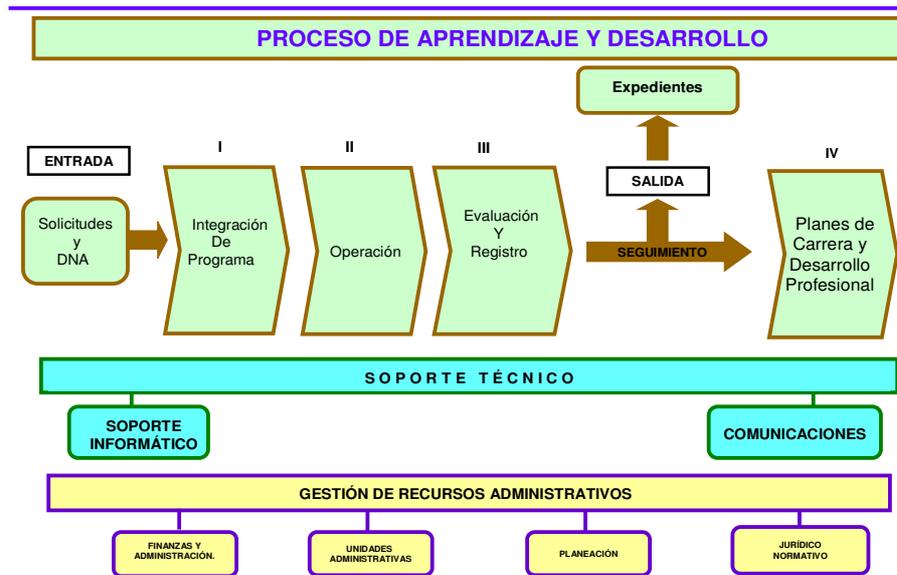
VER. 1 ene.2007

Fuente: Elaborado por la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional de la DGA del IFAI en 2007



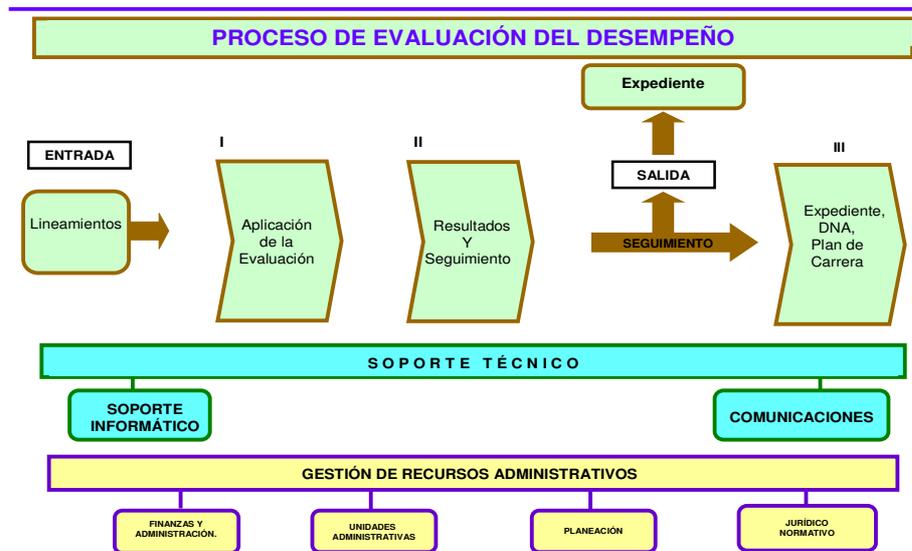
VER. 1 ene.2007

Fuente: Elaborado por la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional de la DGA del IFAI en 2007



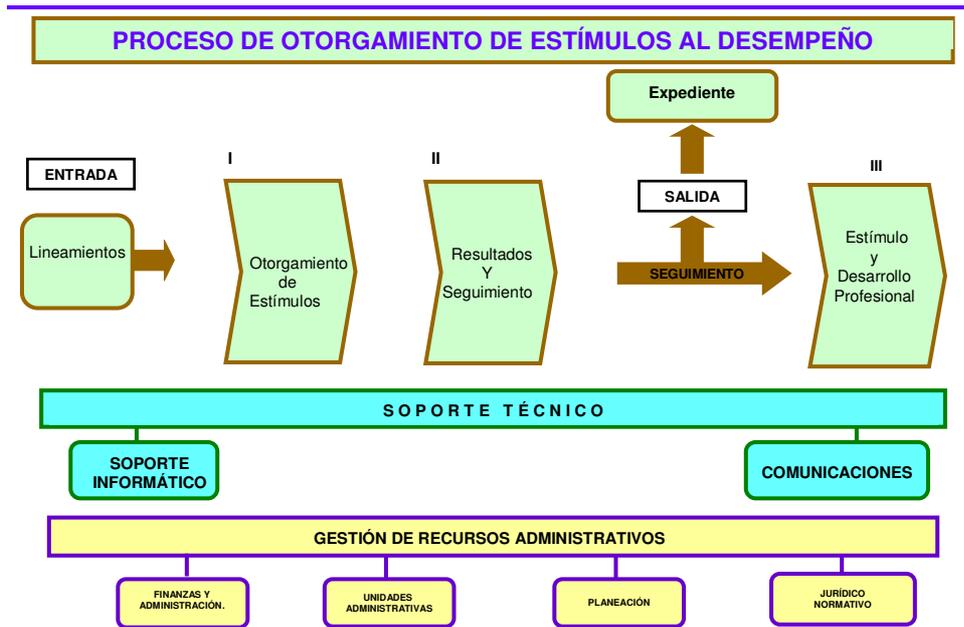
VER. 1 ene.2007

Fuente: Elaborado por la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional de la DGA del IFAI en 2007



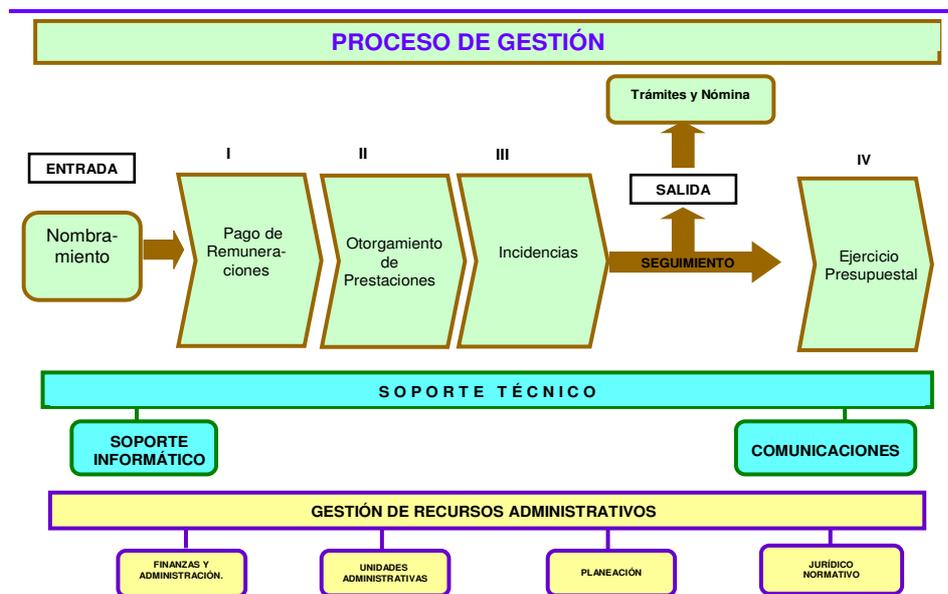
VER. 1 ene.2007

Fuente: Elaborado por la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional de la DGA del IFAI en 2007



VER. 1 ene.2007

Fuente: Elaborado por la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional de la DGA del IFAI en 2007

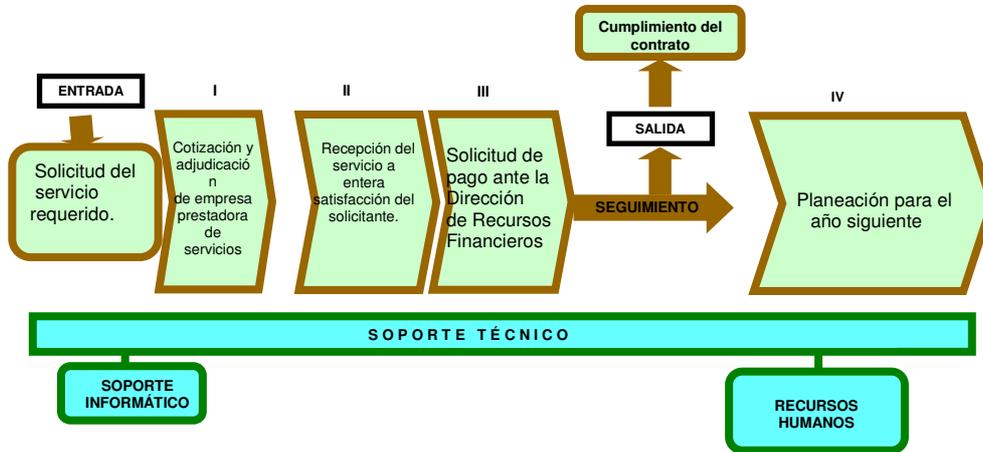


VER. 1 ene.2007

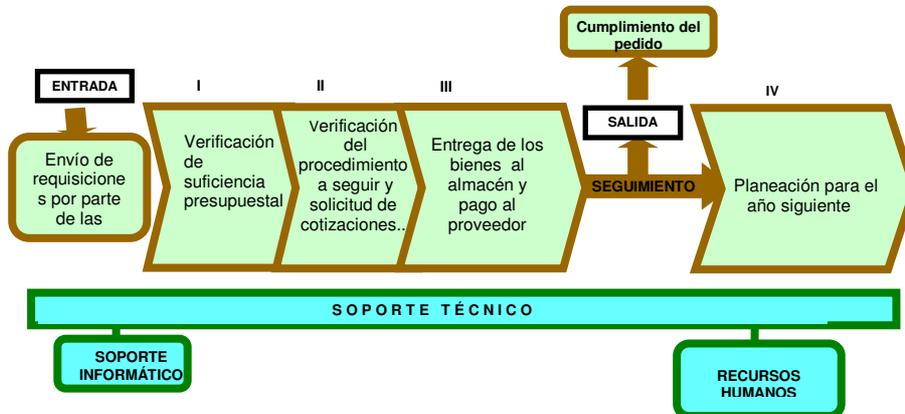
Fuente: Elaborado por la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional de la DGA del IFAI en 2007



- **Cadena de Valor de la Dirección la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales (DRMSG)**



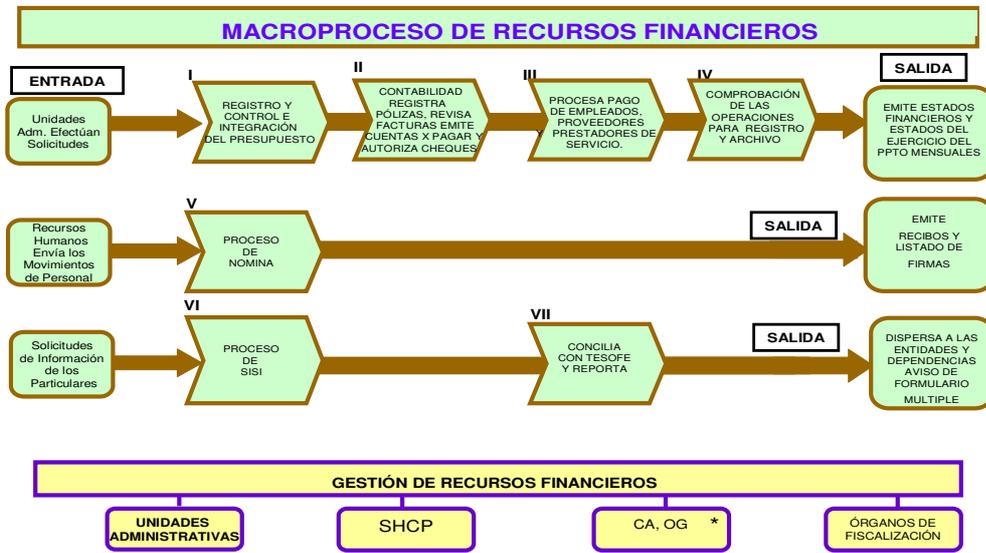
Fuente: Elaborado por la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales de la DGA del IFAI, en 2007.



Fuente: Elaborado por la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales de la DGA del IFAI, en 2007.



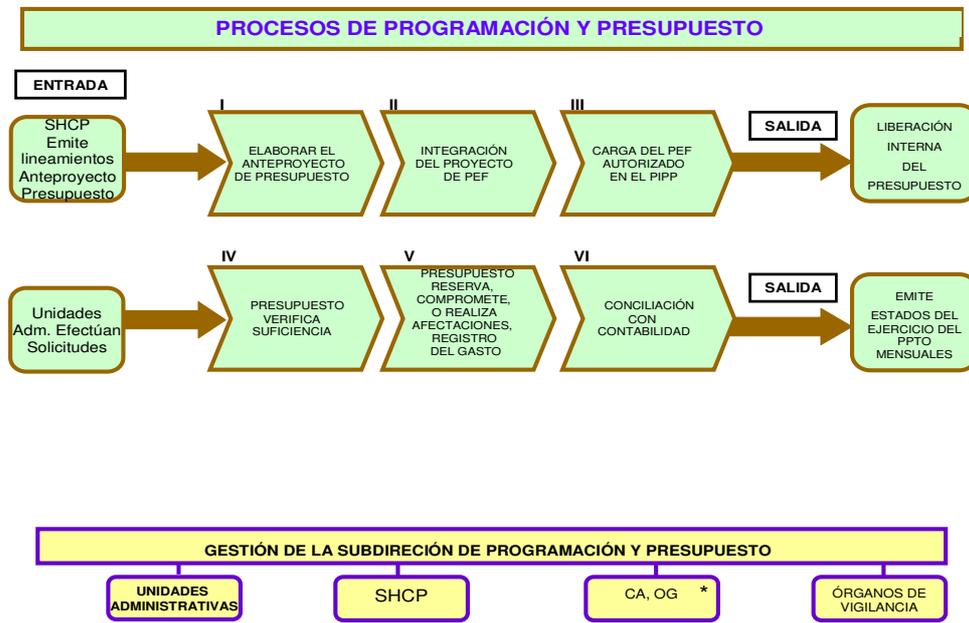
• Cadena de Valor de la Dirección de Recursos Financieros (DRF)



VER. 1 ene.2007

*Comité de Administración (CA)
*Órgano de Gobierno (OG)

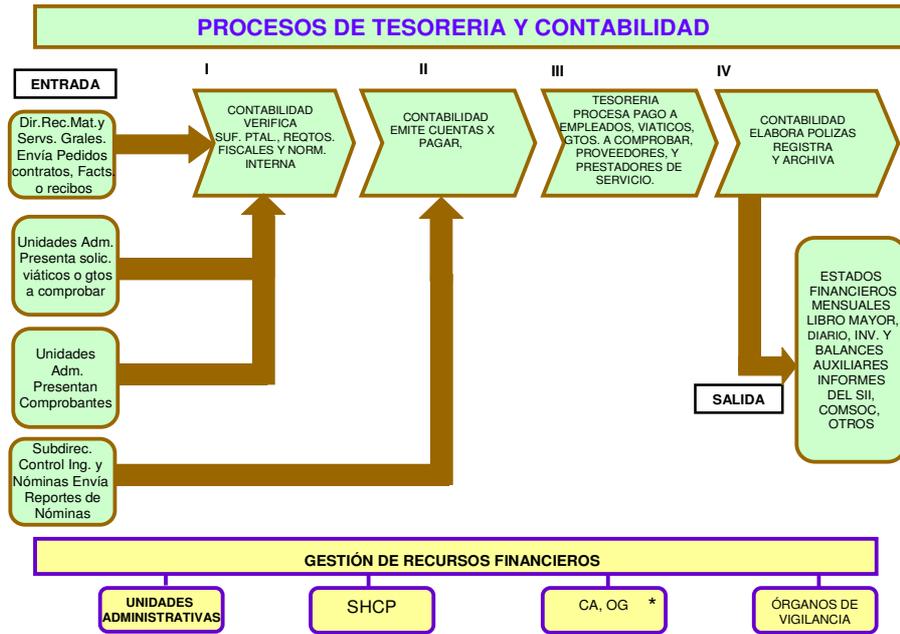
Fuente: Elaborado por la Dirección de Recursos Financieros de la DGA del IFAI, en 2007.



VER. 1 ene.2007

* Comité de Administración (CA) Órgano de Gobierno (OG)

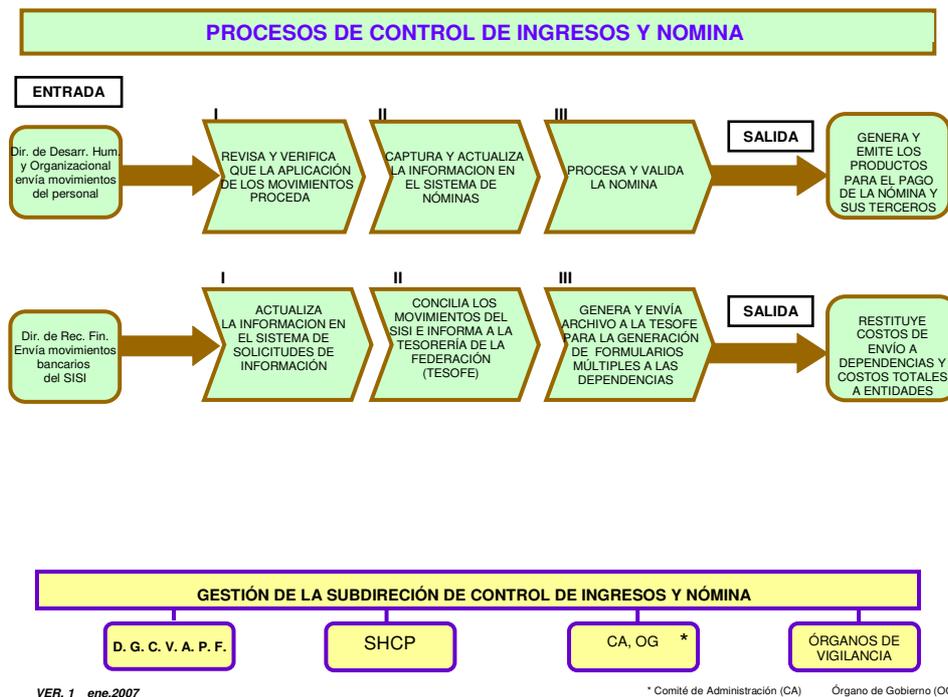
Fuente: Elaborado por la Dirección de Recursos Financieros de la DGA del IFAI, en 2007.



VER. 1 ene.2007

* Comité de Administración (CA) Órgano de Gobierno (OG)

Fuente: Elaborado por la Dirección de Recursos Financieros de la DGA del IFAI, en 2007.



VER. 1 ene.2007

* Comité de Administración (CA) Órgano de Gobierno (OG)

Fuente: Elaborado por la Dirección de Recursos Financieros de la DGA del IFAI, en 2007.



Anexo 2.

Manual de Procedimiento del IFAI de la Dirección General de Coordinación y Evaluación de la Administración Pública Federal (DGCVAPF)



MANUAL DE PROCEDIMIENTOS

SECRETARÍA DE
ACUERDOS

DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

FECHA DE ELABORACIÓN		No. PÁGINA
MES	AÑO	12
ABRIL	2006	

1. PROCEDIMIENTO PARA LA ATENCIÓN DE CONSULTAS REALIZADAS POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Objetivo

Aportar elementos de carácter técnico y legal para la atención de las consultas que formulen las Unidades de Enlace y los Comités de Información.

Políticas de Operación

- Se cuenta con un plazo máximo de treinta días naturales, a partir de la recepción de la consulta, para emitir la opinión correspondiente.
- Las acciones de gestión de la Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal no deberán exceder de 30 días naturales a partir de la recepción de la consulta, ya sea para emitir respuesta, o bien para turnarla al área competente en caso de que no sea su facultad. Este plazo incluye la comunicación realizada a la Unidad de Enlace en caso de requerir mayores elementos para el desahogo de la misma.



MANUAL DE PROCEDIMIENTOS

**SECRETARÍA DE
ACUERDOS**

**DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

FECHA DE ELABORACIÓN		No. PÁGINA
MES	AÑO	13
ABRIL	2006	

1. PROCEDIMIENTO PARA LA ATENCIÓN DE CONSULTAS REALIZADAS POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

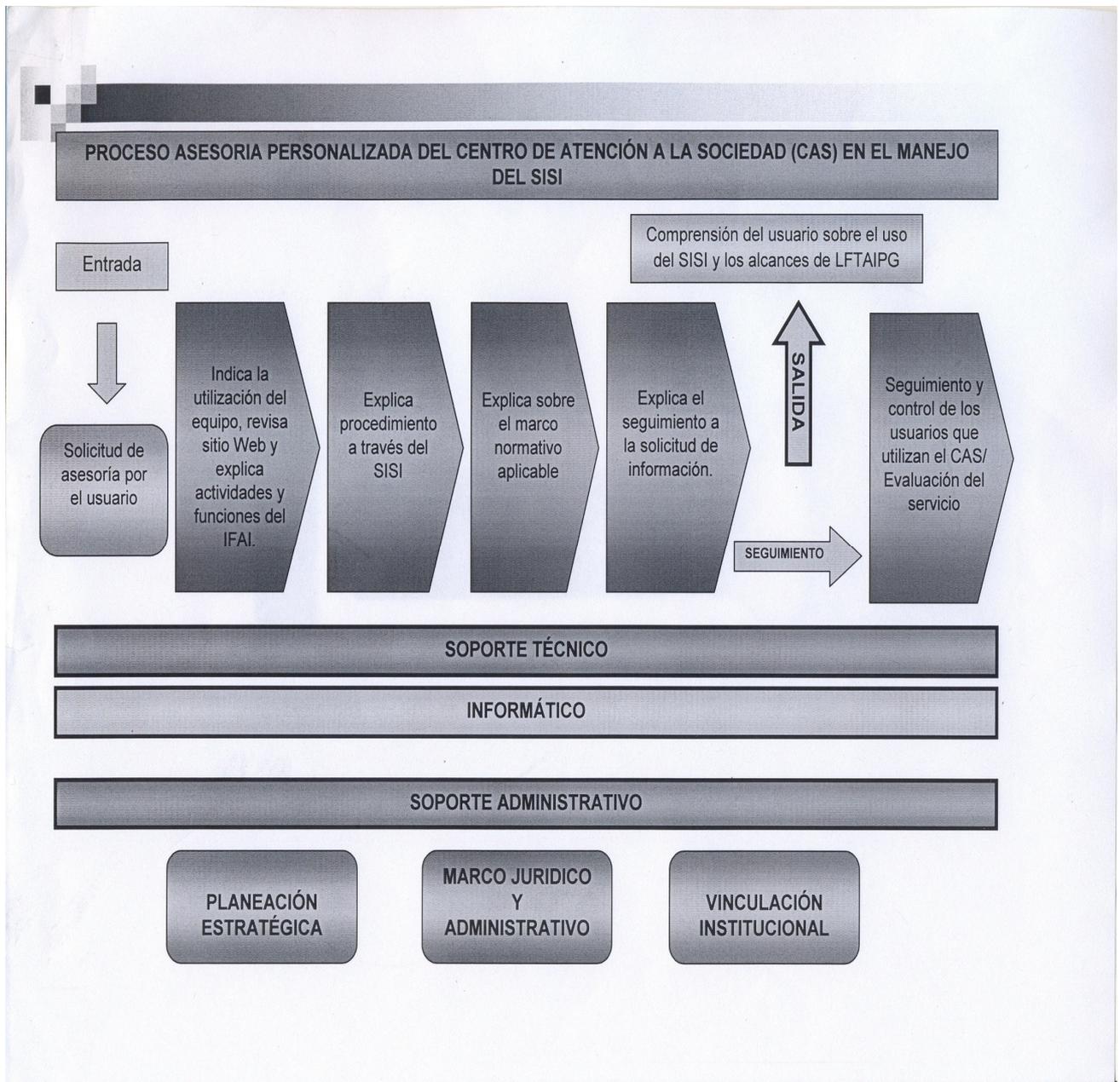
UNIDAD RESPONSABLE	ACTIVIDAD	DOCUMENTOS INVOLUCRADOS
Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recibe las consultas que formulan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, mediante oficio, y las registra en el sistema de control de gestión. 2. Turna las consultas a la Dirección de Coordinación y Evaluación de la Administración Pública Federal para su atención. 	<p>Oficio</p> <p>Sistema de gestión</p>
Dirección de Coordinación y Evaluación de la Administración Pública Federal	<ol style="list-style-type: none"> 3. Analiza el carácter de la consulta y la turna a la Subdirección de Evaluación y Consultas para su atención. 	<p>Constancias</p> <p>Sistema de gestión</p>
Subdirección de Evaluación y Consultas	<ol style="list-style-type: none"> 4. Da seguimiento a la consulta formulada hasta su desahogo y oportuna respuesta. 5. Solicita a los Departamentos de Supervisión y Asesoría "A", "B" o "C" elaborar el memorando de consulta, proyecto u oficio de respuesta. 	
Departamento de Supervisión y Asesoría "A", "B" o "C"	<ol style="list-style-type: none"> 6. Elaboran el memorando de consulta, proyecto u oficio de respuesta. 7. Turna a la Dirección de Coordinación y Evaluación de la Administración Pública Federal el memorando de consulta, proyecto u oficio de respuesta para su revisión. 	<p>Proyecto de respuesta, memorando de consulta u oficio de respuesta</p> <p>Constancias en sistema de gestión</p>
Dirección de Coordinación y Evaluación de la Administración Pública Federal	<ol style="list-style-type: none"> 8. Revisa el memorando, proyecto u oficio de respuesta. ¿Requiere modificaciones? SI: Pasa a la actividad 9. NO: Pasa a la actividad 10. 9. Turna las modificaciones. Pasa a la actividad 5. 	<p>Respuesta, memorando u oficio de consulta</p> <p>Constancia en sistema de gestión</p>

Fuente: Manual de Procedimientos del IFAI 2006. Dirección General de Coordinación y vigilancia de la APF. Descripción del procedimiento para la atención de consultas por las Dependencias y Entidades de la APF.



Anexo 3.

Cadena de Valor “Asesoría personalizada del centro de Atención Personalizada (CAS) en el manejo del SISI”

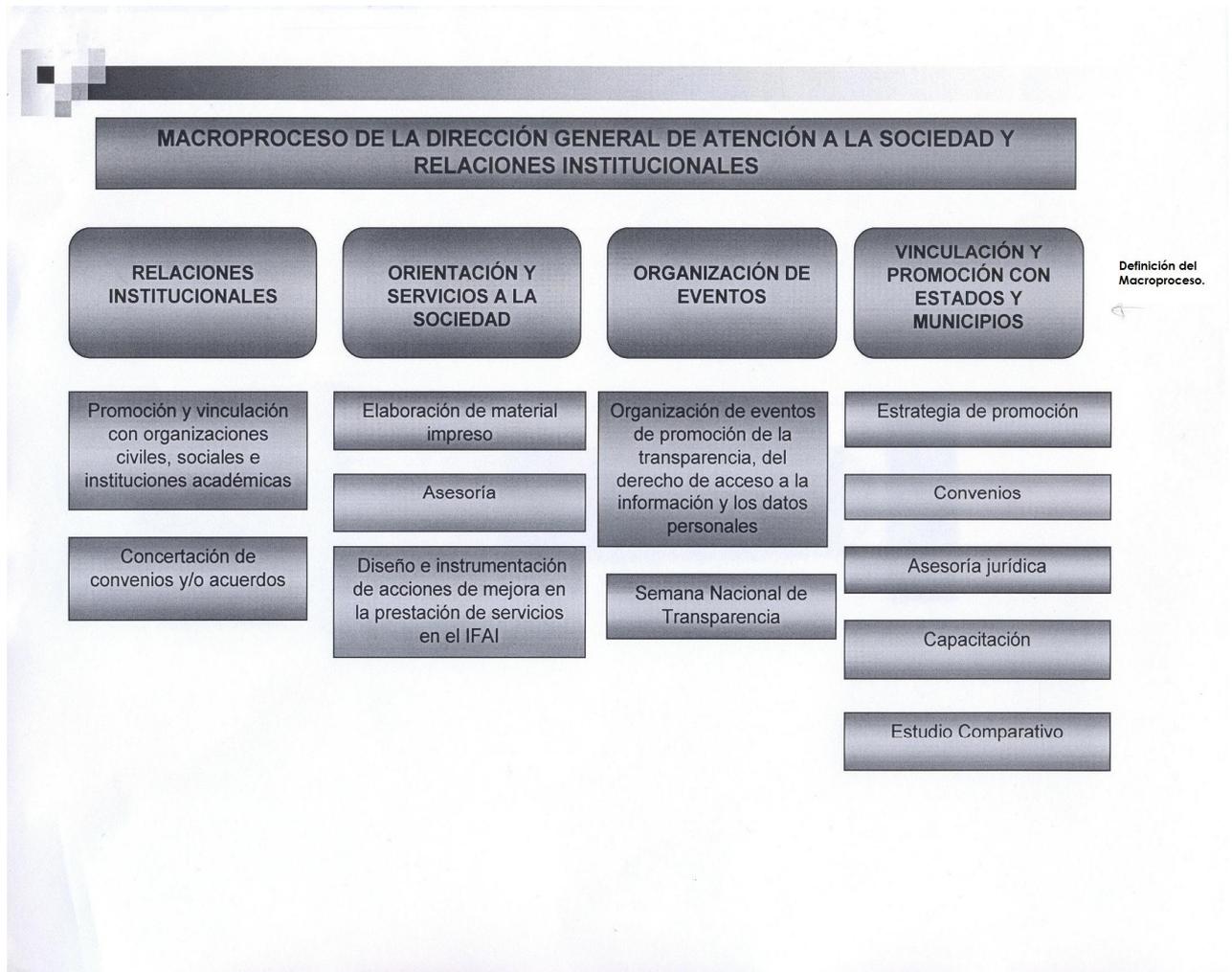


Fuente: IFAI 2008. Información tomada del Manual de procedimientos de la Dirección General de Atención a la Sociedad y relaciones Institucionales del IFAI.



Anexo 4

Definición del Macroproceso “Vinculación y promoción con Estados y Municipios”

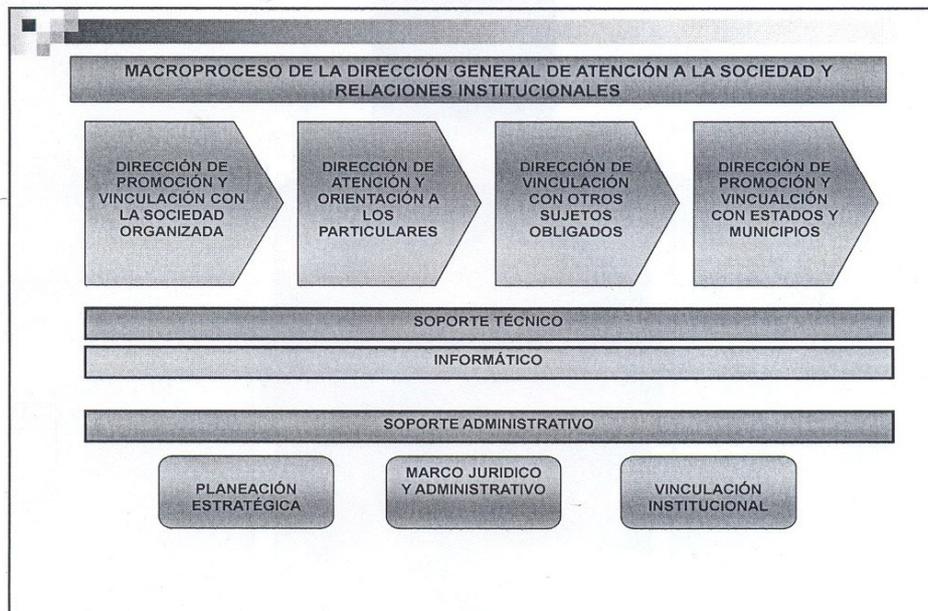


Fuente: IFAI, 2008. Descripción de las principales actividades del proceso “Asesoría personalizada del centro de Atención a la Sociedad”

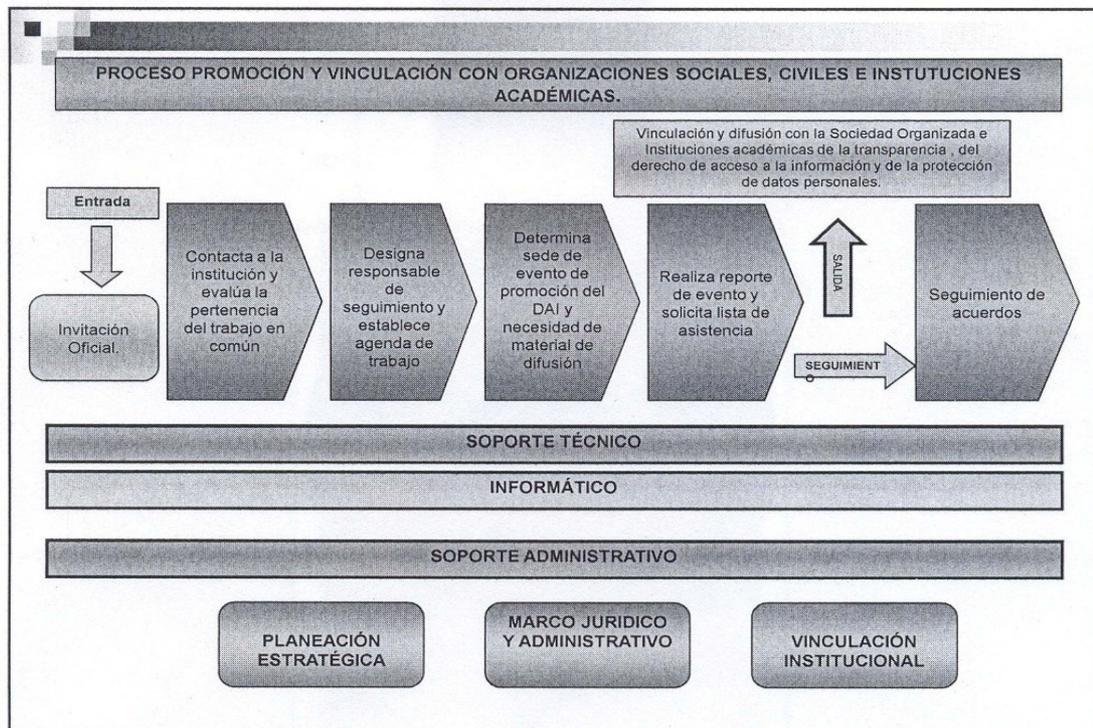
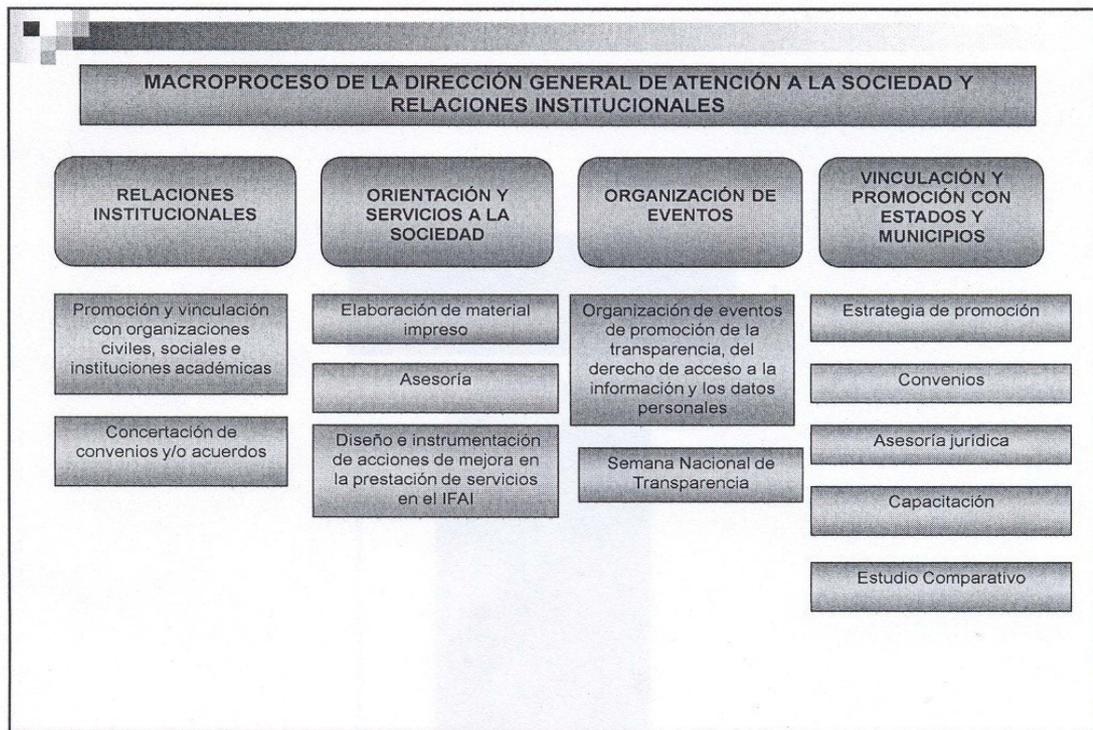


Anexo 5

Macroproceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales (DGASRI)



FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroproceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



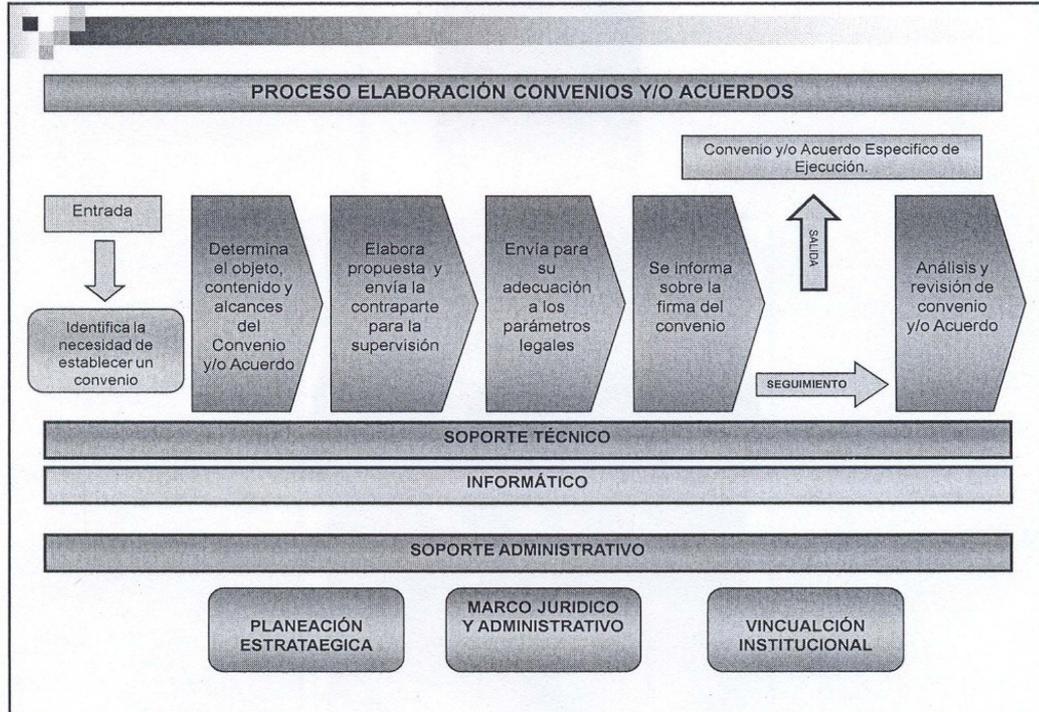
FUENTE: IFAI 2008. Informe final del Macroproceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO PROMOCIÓN Y VINCULACIÓN CON ORGANIZACIONES SOCIALES, CIVILES E INSTITUCIONES ACADÉMICAS.

Actividades Principales

- Establece contacto a solicitud de la organización o por iniciativa propia, con la organización o institución de interés.
- Valora el perfil de la organización (experiencia, trayectoria, viabilidad, proyectos específicos).
- Designa responsables para asesorar o capacitar a la organización o institución en la organización de eventos o exposiciones.
- Define sede de la reunión, reserva medios físicos y solicita material de difusión.
- Elabora y entrega oficio de Comisión a la Dirección General de Administración.
- Efectúa el reporte del evento y lo captura en la base de datos de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales.



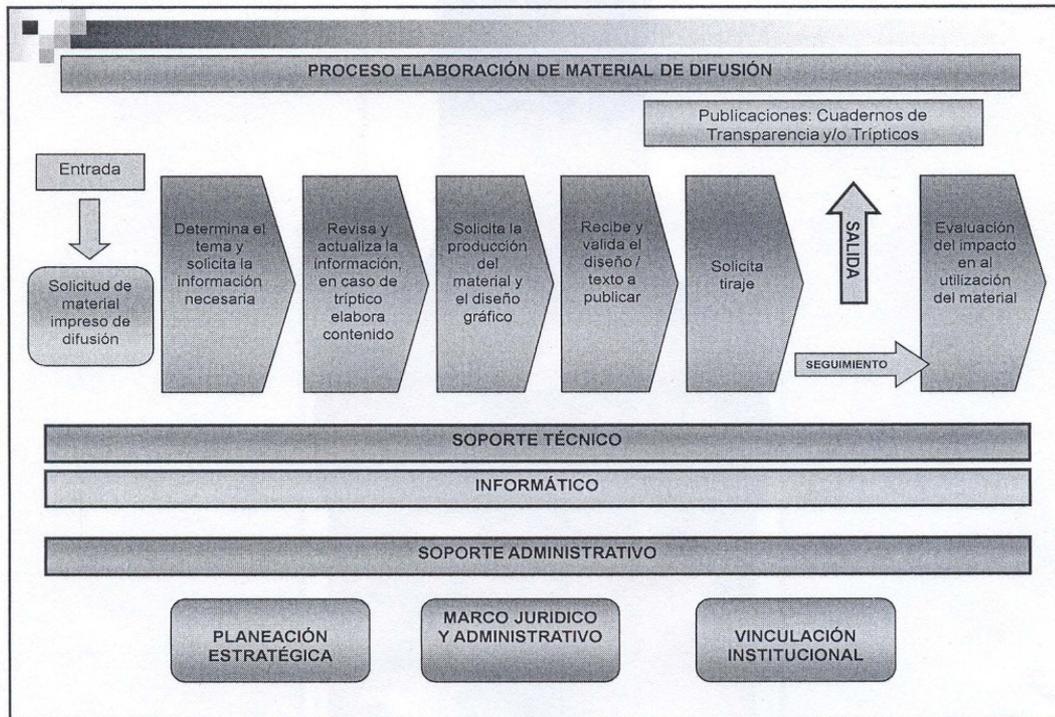
FUENTE: IFAI, . Informe final del Macroproceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO ELABORACION DE CONVENIOS Y/O ACUERDOS

Actividades principales

- Determina el objeto, contenidos y alcances del Convenio.
- Elabora una propuesta de Convenio y/o de Acuerdo Especifico de Ejecución y la envía a la contraparte para su revisión y aprobación.
- Envía el proyecto de Convenio y/o Acuerdo a la Dirección de Vinculación con Otros sujetos Obligados para su revisión, adecuación a los parámetros legales establecidos por el IFAI.
- Organiza evento de firma de Convenio e informa al Comisionado Presidente y a la Secretaría Ejecutiva para celebrar la ceremonia.
- Una vez firmado el Convenio y/o el Acuerdo Especifico de Ejecución, turna al a Dirección de Vinculación con Otros Sujetos Obligados, los tantos rubricados para que sea tramitado; y conserva uno para su archivo.
- La Dirección de Vinculación con Otros sujetos obligados envía el convenio firmado a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para su registro y resguardo.
- La Dirección de Vinculación con Otros Sujetos Obligados envía el convenio firmado a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para su registro y resguardo.

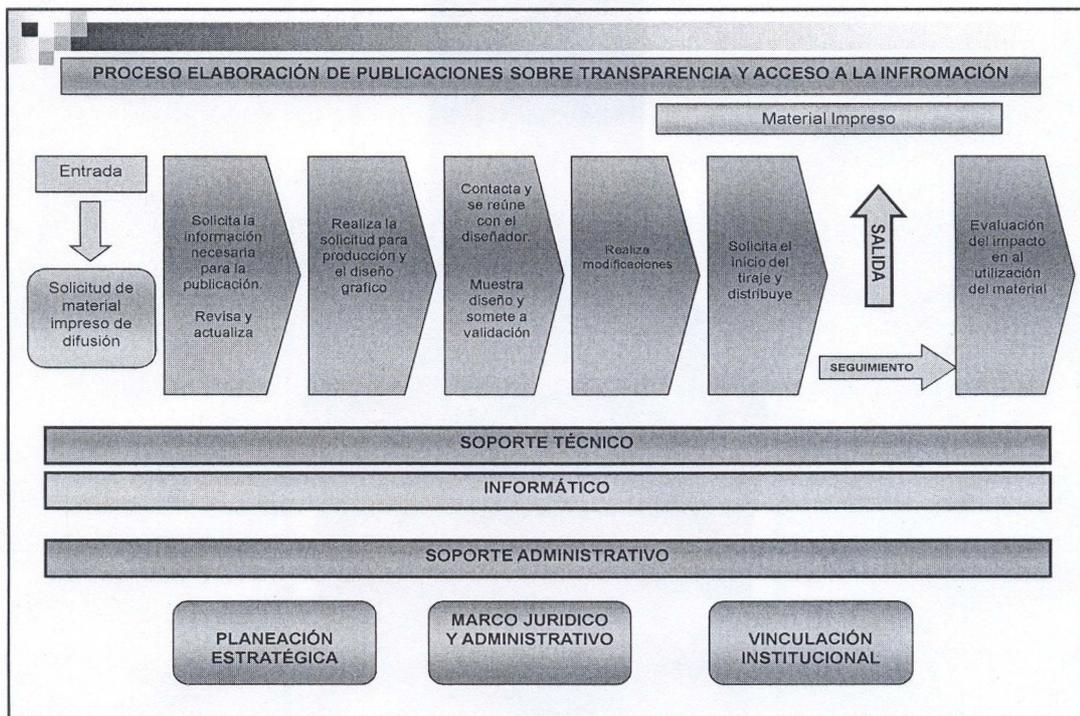


FUENTE: Elaboración propia. Informe final del Macroporceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO ELABORACIÓN DE MATERIAL DE DIFUSIÓN
ACTIVIDADES PRINCIPALES

- El Comité Editorial aprueba dictámenes a favor de publicar cuadernos de transparencia / La DGASRI solicita elaboración de un tríptico sobre un tema en específico.
- Elabora solicitud dirigida a la DGCS con 30 días hábiles a la entrega de material, para la producción material y el diseño. / Realiza propuesta y elabora oficios para solicitar colaboración de la DGCS en el diseño, impresión e ilustración.
- Realiza y entrega la presentación del cuadernillo a la subdirección de Atención a los Particulares./ Elabora boceto y envía a la DGASRI para que lo revise y de su aprobación.
- Contacta al diseñador y se reúne con él para explicar el concepto de la portada./ Se contrata al ilustrador.
- Muestra el diseño de la portada para su validación, y somete a revisiones. Modifica en caso necesario y realiza ultima versión.
- Subraya las partes mas importantes para elaborara balazos, envía texto corregido al Depto. De Producción Editorial. / Entrega ultima versión a la DCS y ordena la impresión de los materiales.



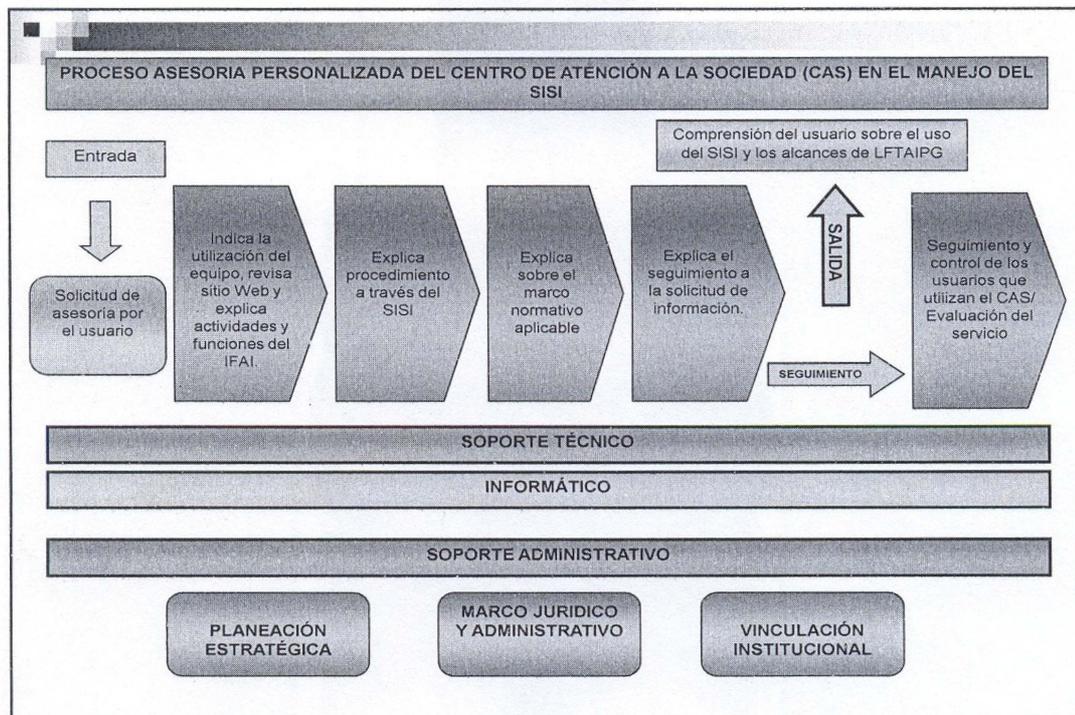
FUENTE: In IFAI, 2008. Informe final del Macroproceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO ELABORACIÓN DE PUBLICACIONES SOBRE TEMAS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Actividades Principales

- Determina por sí o por sugerencia de la Dirección de Vinculación, los temas que sean estimados para su publicación y se plasman en una Nota Informativa.
- Solicita a los otros sujetos obligados la información que sea necesaria para su publicación.
- Revisa y actualiza la información y plasma las actualizaciones en notas informativas./ contacta a la Dirección de Difusión para generar diseño de la publicación
- Solicita a la Dirección General de Comunicación Social para la producción editorial y diseño gráfico con 30 días hábiles de anticipación a la entrega de material.
- Se reúne con el Diseñador Gráfico para acordar las especificaciones de la portada de la publicación y el concepto de la misma.
- Envía a la Subdirección de Convenios y Seguimiento, el texto formado y diseñado a los 10 días hábiles posteriores a la elaboración de la solicitud de producción editorial y diseño gráfico.
- Muestra el diseño a la DGASRI y a la DVOSO para su revisión y aprobación, o en su caso su validación.
- Gira la solicitud al Departamento de Producción Editorial para el inicio del Tiraje.
- Guarda y distribuye las publicaciones.



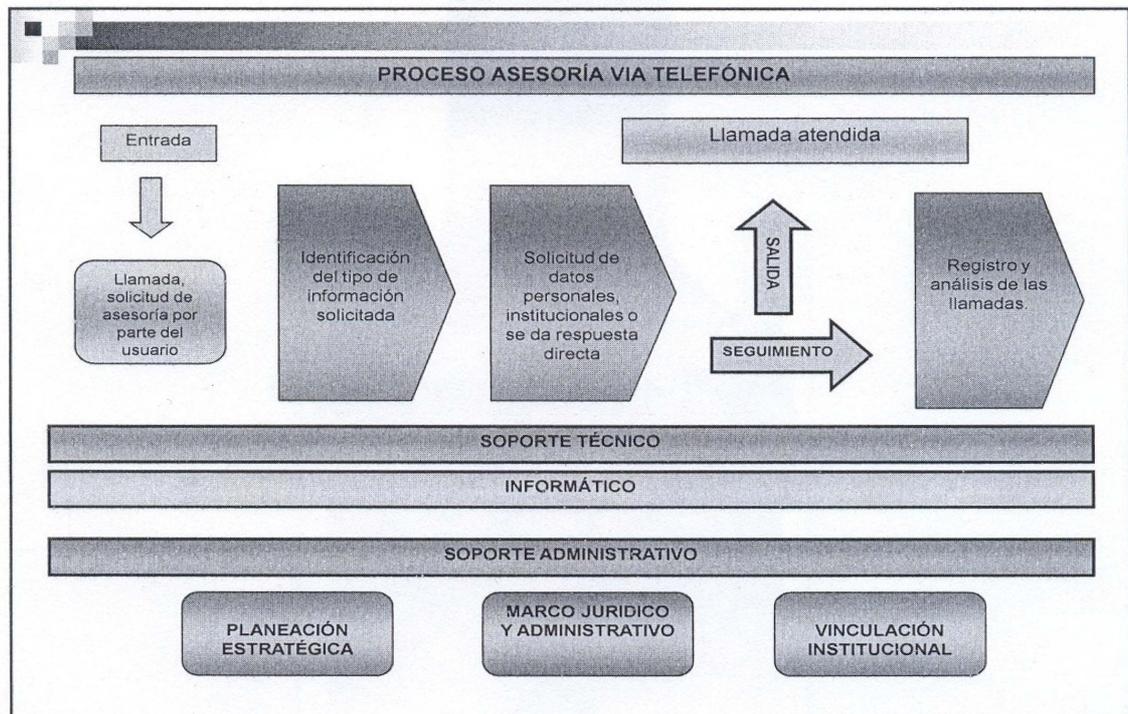
FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroporceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales



PROCESO ASESORÍA PERSONALIZADA DEL CENTRO DE ATENCIÓN A LA SOCIEDAD.

Actividades Principales

- Da la bienvenida a las personas que acuden al Centro de Atención a la Sociedad (CAS).
- Invita a utilizar el equipo instalado para revisar el sitio Web del Instituto.
- Explica a los usuarios como opera el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), una vez revisada la información sobre las actividades y funciones del IFAI.
- Lleva al usuario paso por paso para llevar a cabo el registro en el SISI.
- Informa que las solicitudes emitidas a las diferentes Unidades de Enlace de las Dependencias de la Administración Pública federal, se reciben directamente en cada una de estas y que el IFAI no es el que responde a las solicitudes emitidas.
- Explica características propias del Sistema al realizar el registro, como el número de caracteres, el espacio disponible y la posibilidad de enviar de documentos anexos.
- Explica al usuario la importancia de emitir el acuse de recibo y explica la manera de dar seguimiento a una solicitud de información.
- Proporciona a los particulares sobre los números telefónicos, correo electrónico y servicio de 01800 para consultar cualquier tipo de duda.

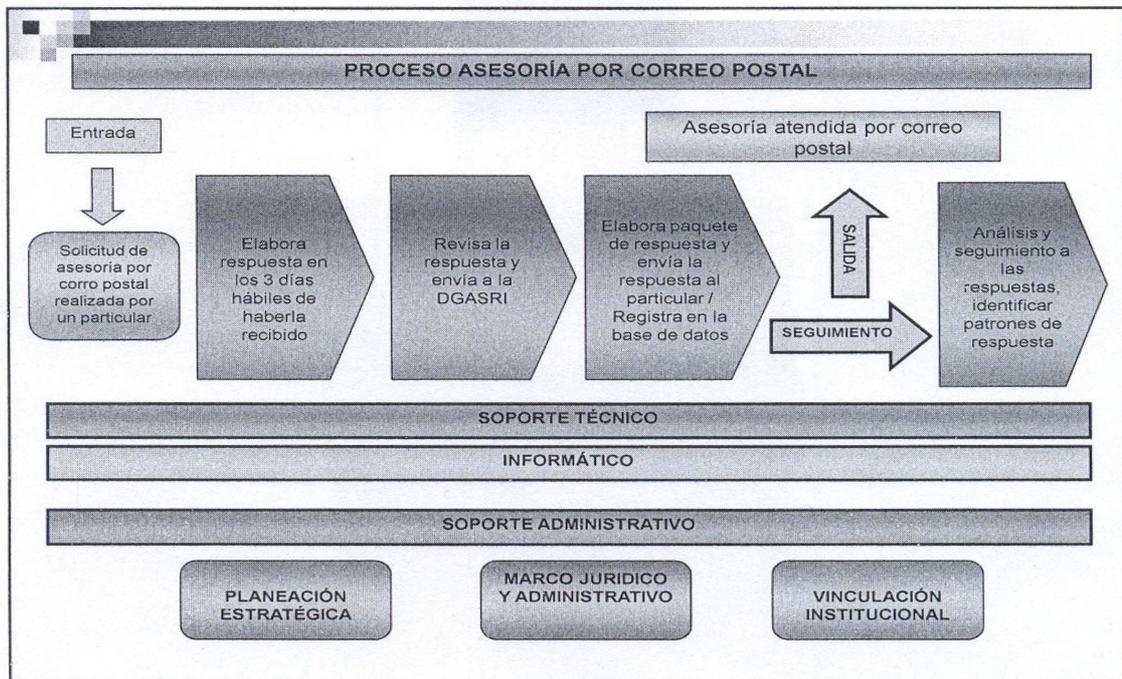


FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroporceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO ASESORÍA ATENCIÓN TELEFÓNICA **ACTIVIDADES PRINCIPALES**

- Recibe la llamada y saluda a la persona que se ha comunicado directamente al Centro de Atención.
- Pregunta al usuario en que se le puede apoyar; la información solicitada puede referirse a:
 - Sobre gestiones, funciones o actividades de cualquiera de las Dependencias de Administración Pública Federal.
 - Información solicitada al funcionamiento del Sistemas de Solicitudes de Información.
 - Si la persona presentó problemas para avanzar en el SISI.
 - Si la persona extravió los datos de clave de usuario y/o contraseña.
 - En caso de que el solicitante haya obtenido respuesta de entrega de información con costo.
 - En caso de que el solicitante necesite conocer el estado de su recursos de revisión.
- Recurre a cada uno de los recursos e instrumentos disponibles para responder de manera directa, rápida y sencilla.

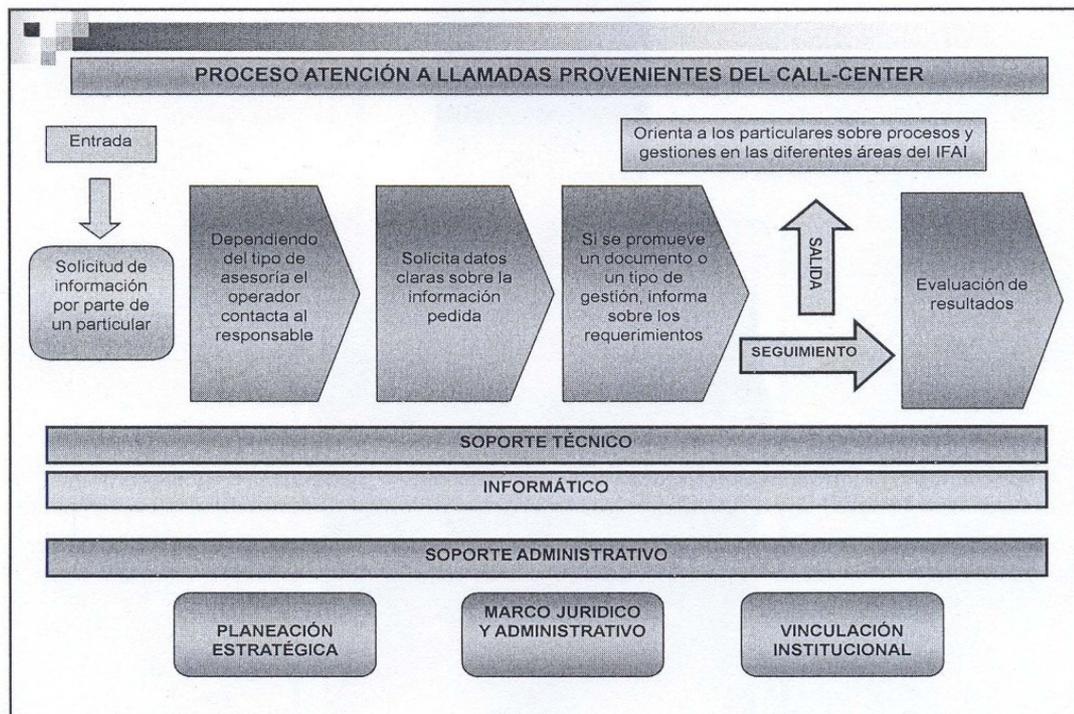


FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroporceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO ASESORÍA POR CORREO POSTAL ACTIVIDADES PRINCIPALES

- Recibe la solicitud de asesoría postal e investiga los elementos necesarios para dar respuesta en los primeros 5 días.
- Elabora respuesta en los 3 días siguientes de haberla recibido y la turna a la DGASRI
- Revisa respuesta y firma.
- Elabora etiquetas para el sobre en el cual se enviará la asesoría y conforma el paquete que se le enviará al particular.
- Lleva el paquete a la Dirección General de Administración el mismo día, para que sea enviado por mensajería.
- Hace el llenado de la base de datos correspondiente.



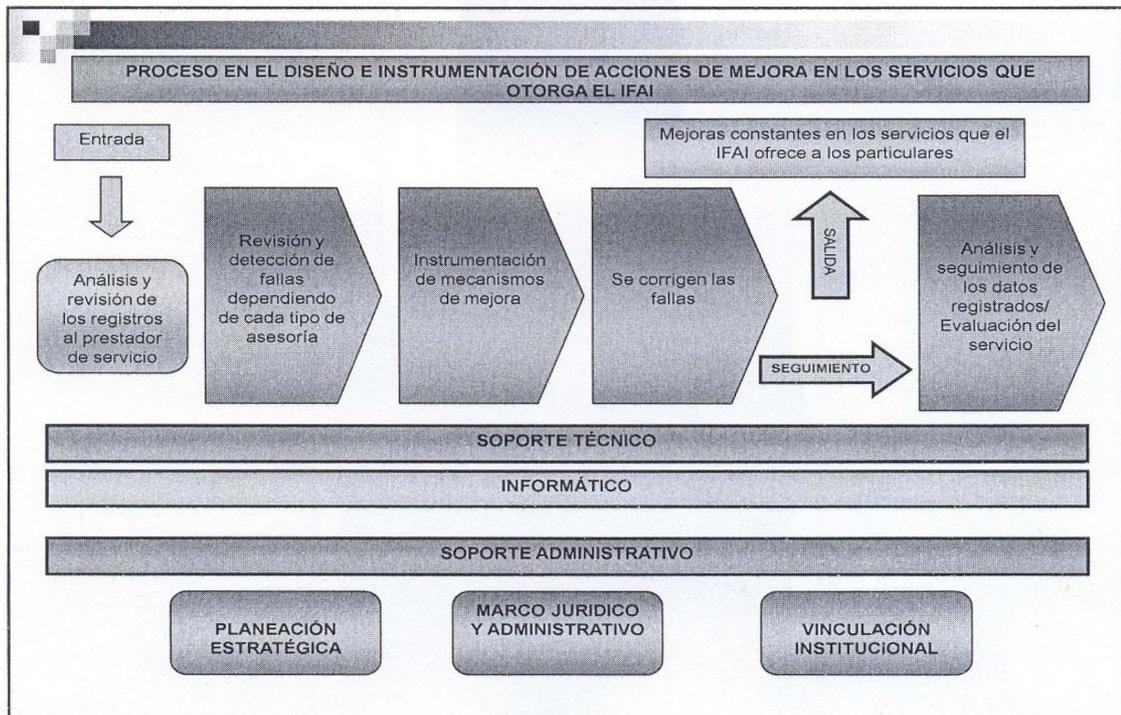
FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroporceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO ATENCIÓN A LLAMADAS PROVENIENTES DEL CALL-CENTER.

ACTIVIDADES PRINCIPALES

- Responde al operador del Call-Center con un saludo, y este le informa que se trata de un particular que requiere de cierta información.
- Realiza el enlace, saluda y solicita que explique de que se trata su petición.
- Informa sobre los requerimientos para hacer la consulta la consulta con la Unidad Administrativa del IFAI que corresponda; en caso de referirse a algún tipo de gestión o promover algún documento.



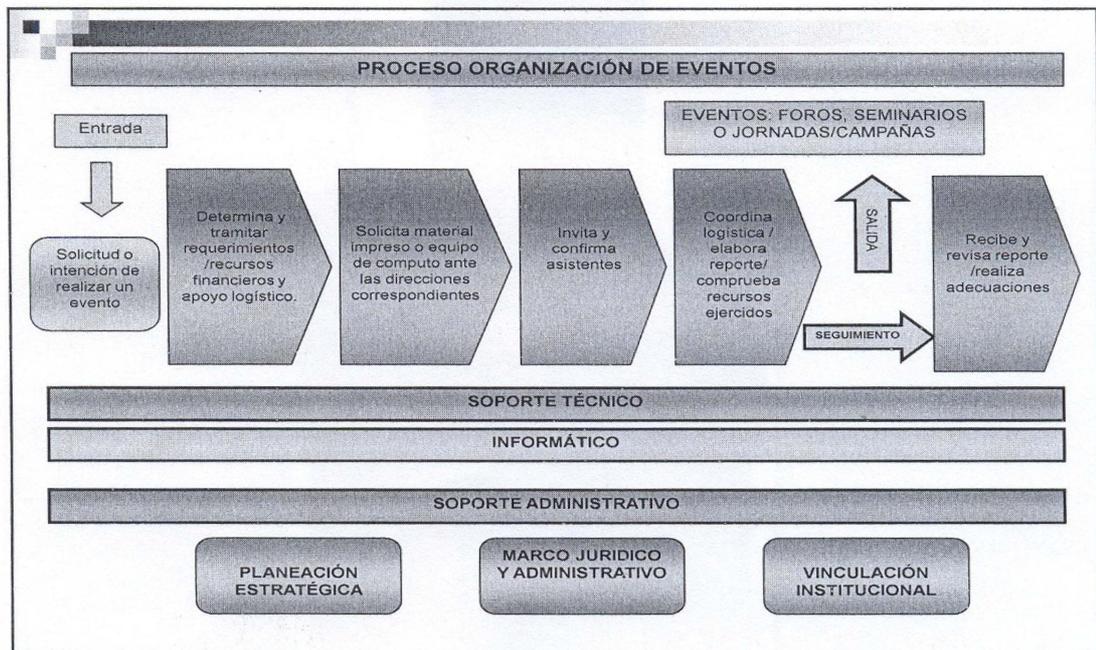
FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroporceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO EN EL DISEÑO E INSTRUMENTACIÓN DE ACCIONES DE MEJORA EN LOS SERVICIOS QUE OTORGA EL IFAI

Actividades Principales.

- Revisar periódicamente la base datos el registro del servio otorgado o los formatos de control de materiales.
- Detecta las fallas ya sea por los registros o a través de la implementación de un sistema de monitoreo; que en su caso pueda contactar a los usuarios 2 meses después de las asesorías y conocer si la asesoría le fue de utilidad.
- O a través de mecanismos, como la aplicación de cuestionarios que presente el grado de satisfacción de los usuarios.
- Corrección de fallas. Completa la base de datos e incluye nuevos rubros para sus posteriores registros. Mejora en los procedimientos del sistema de monitoreo o en los instrumentos de detección de satisfacción.
- Señala a las unidades administrativas o áreas correspondientes proporcionar mas datos en los programas de actividades, mayor número de material o equipo de computo o una mejor capacitación, según sea el caso.



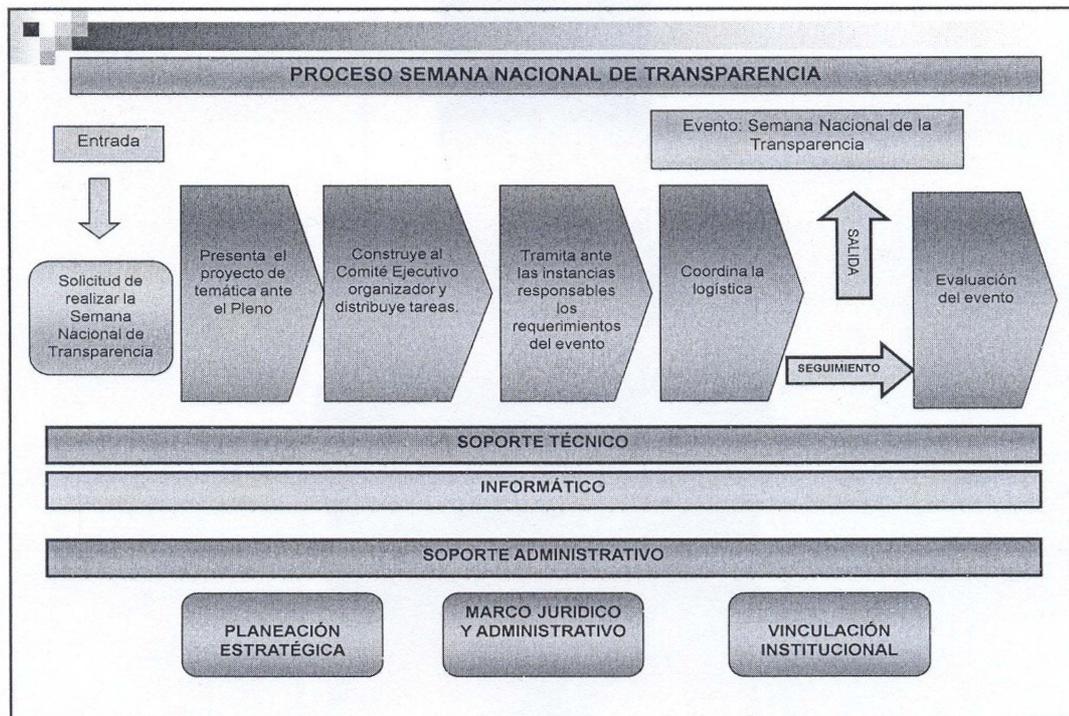
FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroproceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO ORGANIZACIÓN DE EVENTOS

Actividades Principales.

- Plantea la solicitud o intención de realizar un evento. /Autoriza el evento y hace las recomendaciones que en su caso considere.
- Tramita ante las instancias correspondientes todos los requerimientos necesarios para el evento. Recursos financieros y apoyo logístico./ Tramita con la Dirección General de Comunicación Social la realización de materiales y la inserción del programa Web./ Tramita ante la DGIS el equipo de computo.
- Invita y confirma asistentes, llevando el control a través del registro.
- Coordina la logística del evento, revisa registros e instruye a la Subdirección de Convenios y Seguimiento para que conjuntamente con el Departamento de Seguimiento y Enlace elaboren el reporte.
- Recibe y revisa (DVOSO) el reporte del evento, hace las adecuaciones y lo entrega a la DGASRI.



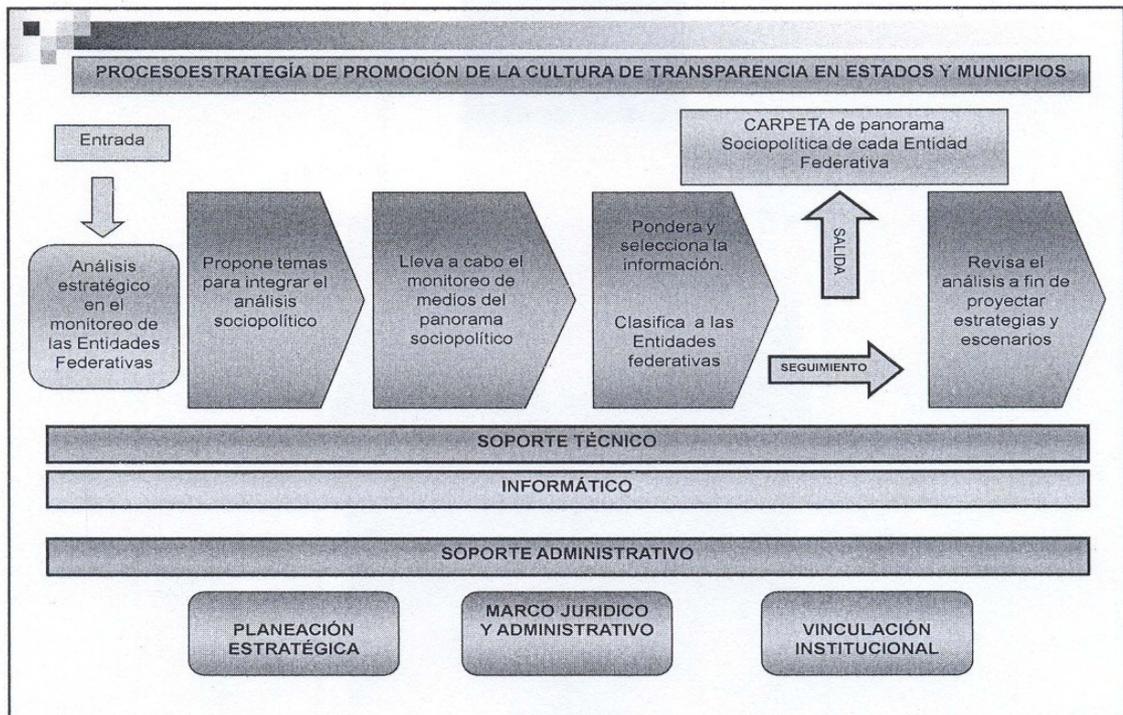
FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroporceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales



PROCESO SEMANA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

Actividades Principales.

- Plantea ante el Pleno del IFAI la solicitud de realizar la Semana Nacional de la Transparencia.
- Presenta le proyecto de temática del evento ante el Pleno, quien hace recomendaciones.
- Construye el Comité Ejecutivo Organizador de la Semana Nacional de la Transparencia y se distribuyen las tareas entre sus miembros.
- Tramita ante las instancias responsables todos los requerimientos para el evento.
- Invita y confirma ponentes y asistentes, llevando el control a través de un registro.
- Coordina la logística del evento, revisa registros e instruye la elaboración de reporte.
- Recibe y revisa reporte del evento, hace las adecuaciones que considere pertinentes y lo entrega a la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales.



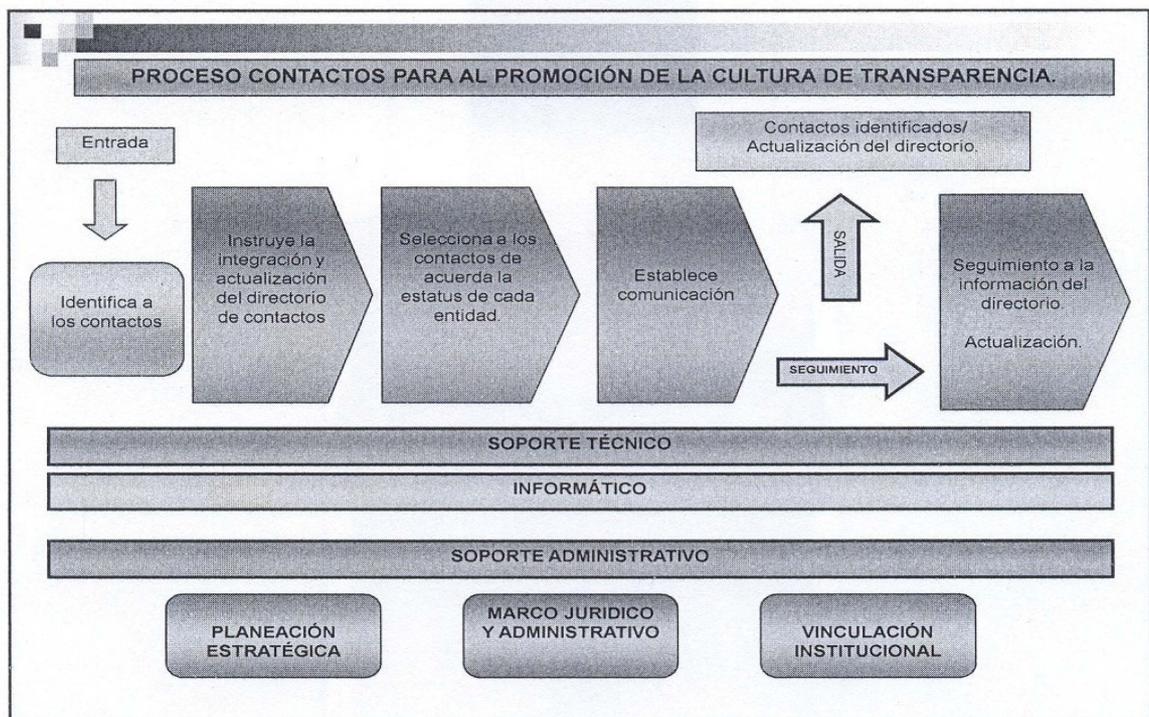
FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroproceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO ESTRATEGÍA DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE TRANSPARENCIA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS

Actividades Principales

- Establece los parámetros para el análisis estratégico del monitoreo de las Entidades Federativas de acuerdo a la coyuntura sociopolítica.
- Propone temas para integrar el análisis sociopolítico de las Entidades Federativas.
- Realiza la selección de temas a desarrollar en el análisis; lleva a cabo el monitoreo en medios del panorama sociopolítico que priva a las Entidades Federativas. (expedientes de notas periodísticas que contengan información relevante sobre transparencia)
- Pondera la información y clasifica las Entidades federativas de acuerdo a su situación sociopolítica y al estatus que guarda en materia de reglamentación.
- Realiza el análisis del panorama sociopolítico en las entidades federativas a fin de proyectar estrategias y escenarios.



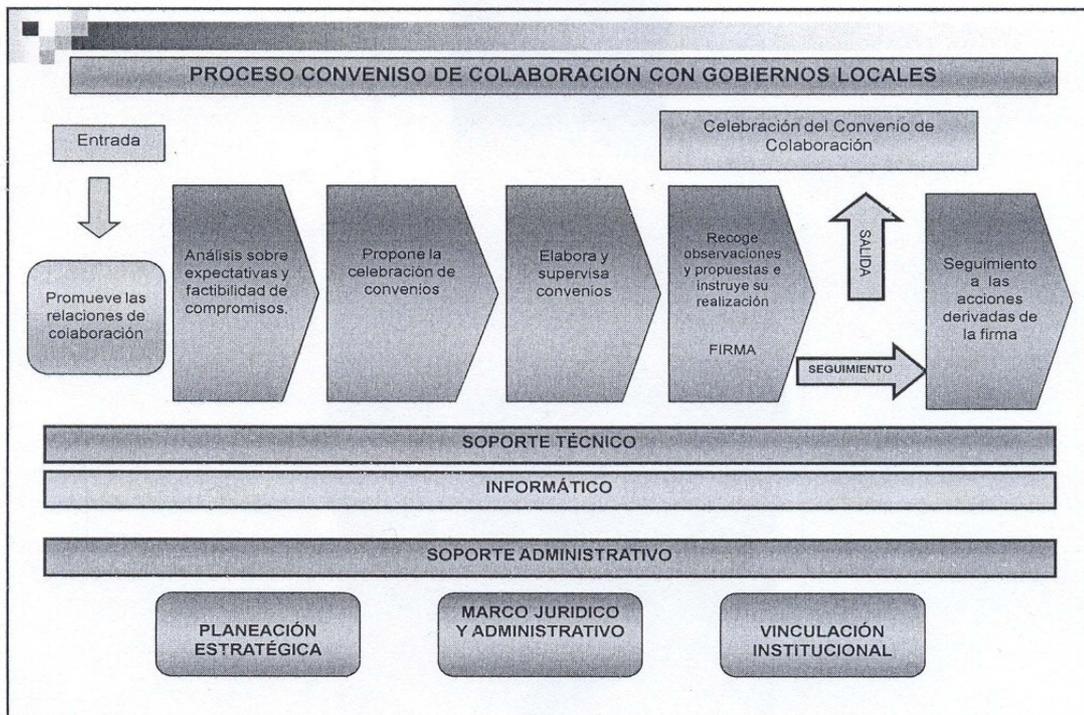
FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroporceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO CONTACTOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE TRANSPARENCIA

Actividades Principales.

- Determina los contactos para la elaboración de un directorio en las Entidades Federativas, e instruye para la integración y actualización.
- Selecciona a los contactos con base en el estatus de cada Entidad federativa, para establecer vínculos que coadyuven en el desarrollo de la Cultura de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental.
- Estable comunicación con los contactos seleccionados (actores políticos y líderes de opinión en diversos ámbitos de las Entidades Federativas)
- Actualiza el directorio de contactos en las Entidades Federativas mediante el monitoreo de los posibles cambios de funcionarios en la Administración Pública en instancias relacionadas.



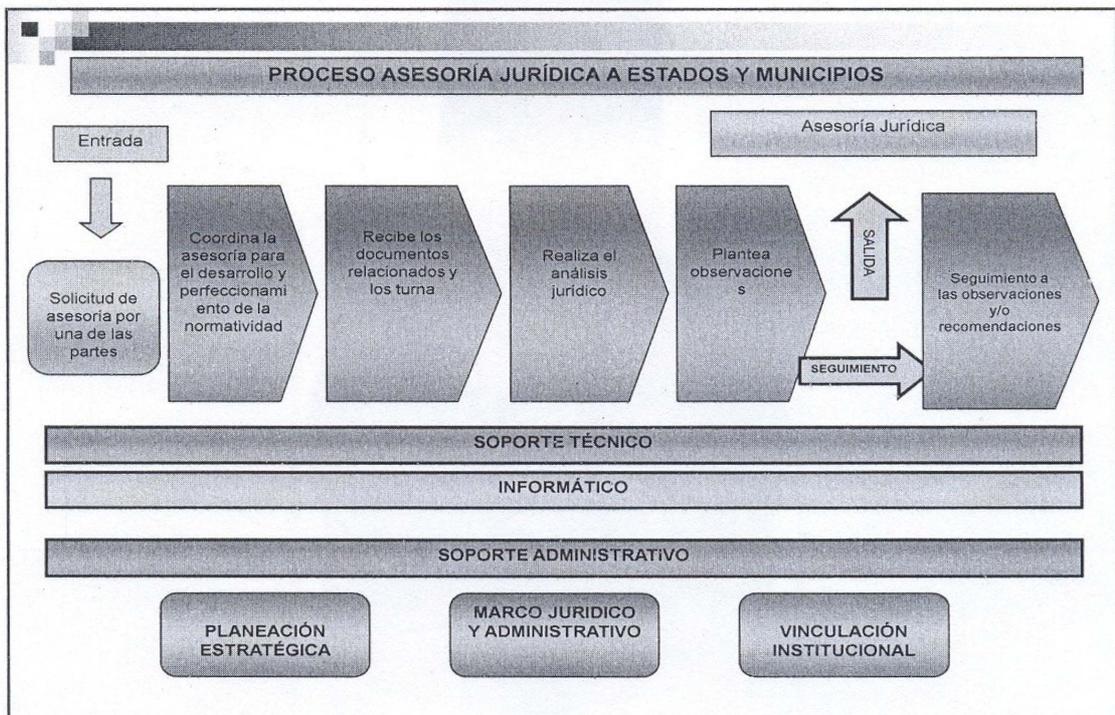
FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroproceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO CONVENISO DE COLABORACIÓN CON GOBIERNOS LOCALES

Actividades Principales

- Fomenta y promueve las relaciones de colaboración con lo Poderes y Órganos Garantes del derecho de acceso a la información en las Entidades Federativas.
- Analiza las expectativas y requerimientos específicos de los Poderes y órganos, para determina la factibilidad de que el IFAI establezca compromisos de colaboración.
- Elabora los proyectos de convenio de los Gobiernos Locales y los Órganos, con base en los antecedentes y declaraciones autorizadas por la Dirección de asuntos Jurídicos.
- Discute el contenido del proyecto de convenio con las otras partes interesadas en la firma, recoge observaciones y propuestas e instruye su realización.
- Supervisa las modificaciones al proyecto.
- Valida las modificaciones y lo presenta para coordinar la firma del convenio por los representantes legales de las partes legales involucradas.
- Registra y da seguimiento a las acciones derivadas de la firma.



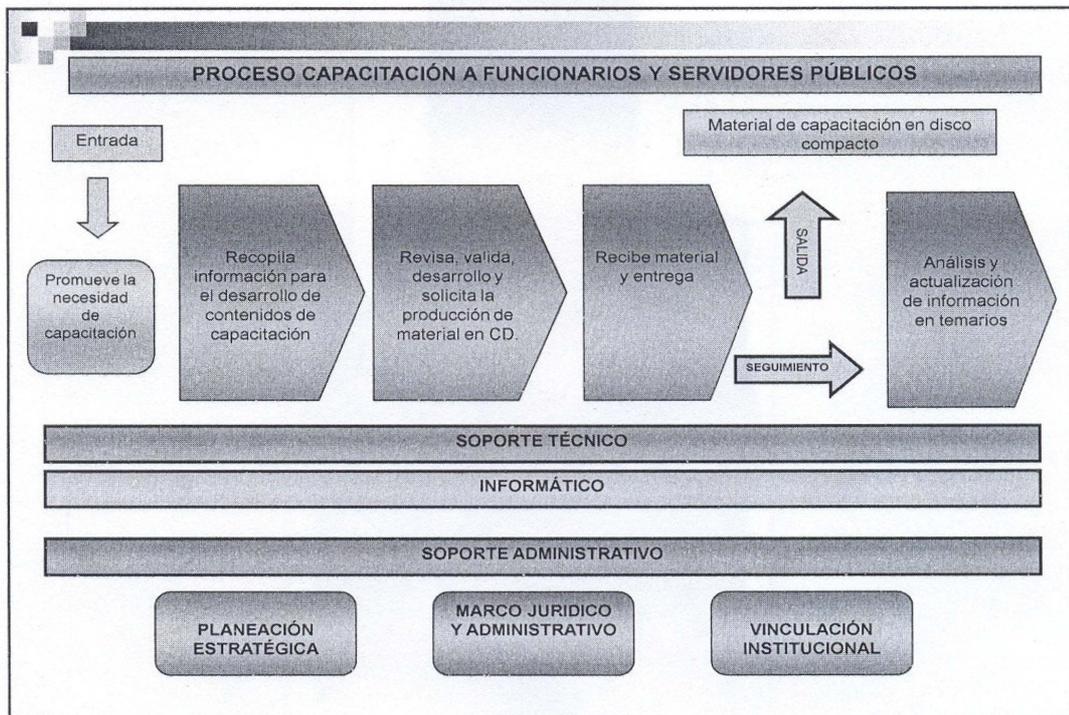
FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroproceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO ASESORÍA JURÍDICA A ESTADOS Y MUNICIPIOS

Actividades Principales

- Coordina con los tres poderes locales y los órganos garantes del derecho a acceso a la información, la asesoría jurídica necesaria para el desarrollo o perfeccionamiento de la normatividad en materia de Transparencia y derecho al acceso a la Información.
- Recibe los documentos relacionados con el derecho a la acceso a la información y los turna a la Subdirección de Convenios de colaboración para su análisis.
- Realiza el análisis jurídico de las iniciativas de ley, proyectos de reglamento y los documentos de opinión.
- Plantea las observaciones



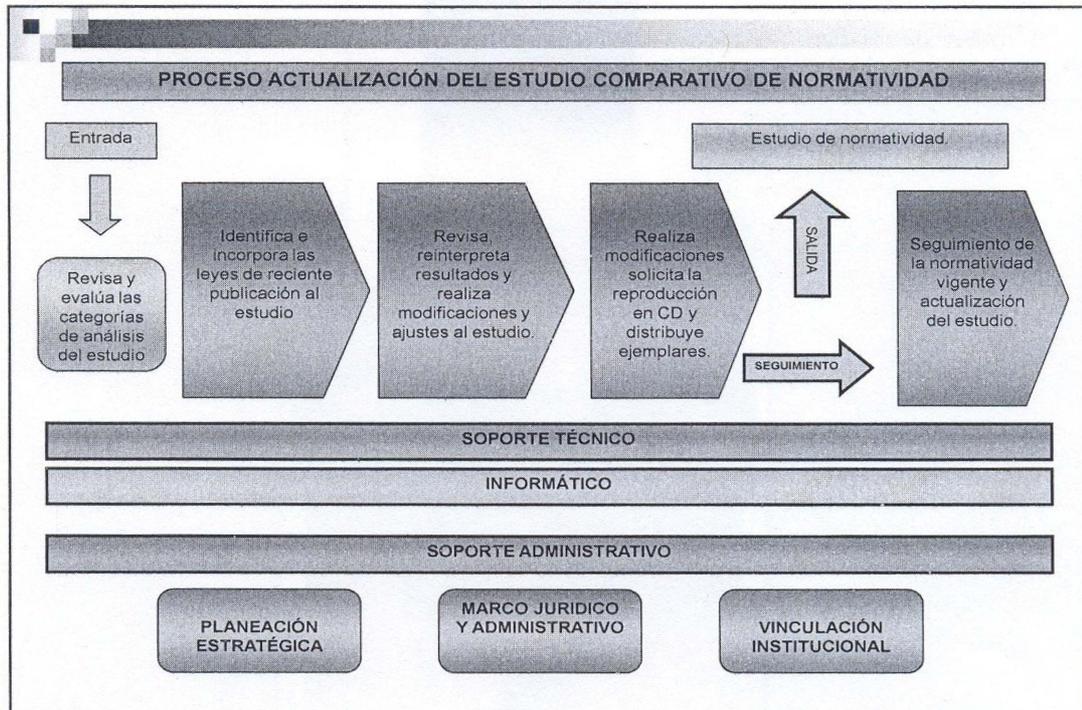
FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroporceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO CAPACITACIÓN A FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS

Actividades Principales

- Promueve entre los Poderes Locales y los órganos garantes, la capacitación a los funcionarios y servidores públicos en materia de acceso a la información.
- Desarrolla temarios y contenidos para llevar a cabo la capacitación a funcionarios y servidores públicos del ámbito estatal y municipal e instruye para recabar información.
- Recopila información para el desarrollo de contenidos de la capacitación de funcionarios y servidores públicos.
- Revisa y valida la información proporcionada y solicita a la Dirección General de Informática y Sistemas la reproducción del material en discos compactos.
- Recibe y entrega los materiales a la Dirección de Promoción y Vinculación con Estados y Municipios.



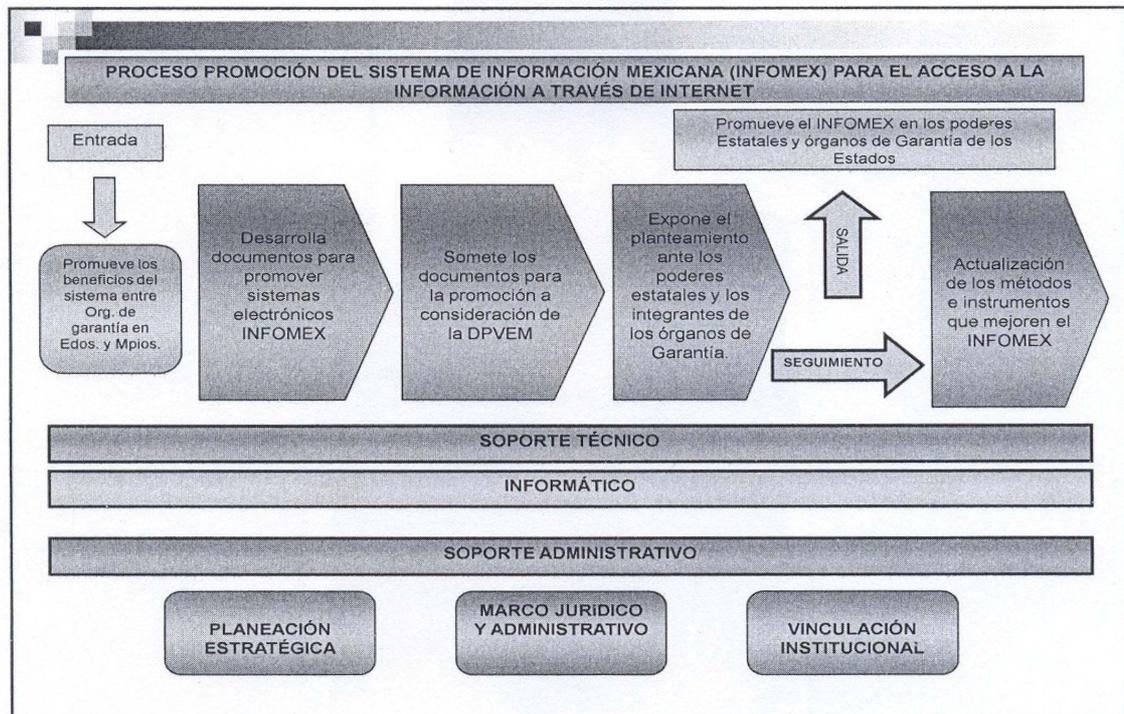
FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroporceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



PROCESO ACTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO COMPARATIVO DE NORMATIVIDAD

Actividades Principales.

- Evalúa las categorías de análisis del estudio y en su caso adiciona nuevas, elimina aquellas que por diversas causas resulten de poca relevancia para el estudio actual o fusiona las que mejoren la calidad del estudio actual.
- Obtiene las leyes de reciente publicación, para incorporarlas a las variables genéricas.
- Incorpora al estudio comparativo las leyes en las variables que le correspondan si mismo elimina, fusiona o incorpora las nuevas variables y vincula cada dato que se incorpore o actualice.
- Revisa la versión preliminar del estudio e interpreta los resultados e instruye las modificaciones y ajustes.
- Envía a los Consejeros o comisionados o Congresos de los Estados la versión preliminar para su revisión y comentarios.
- Realiza las modificaciones y realiza la versión final.
- Instruye a la Subdirección de Convenios de Colaboración y apoyo la reproducción del estudio comparativo en discos compactos y lo distribuye.
- Distribuye el estudio impreso conforme instrucciones recibidas a la Dirección de Promoción y Vinculación con Estados y Municipios.



FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroporceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



**PROCESO PROMOCIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN
MEXICANA (INFOMEX) PARA EL ACCESO DE LA INFORMACIÓN
A TRAVÉS DE INTERNET**
ACTIVIDADES PRINCIPALES

- Promueve los beneficios de un sistema electrónico para el acceso a la información pública entre los Órganos de Garantía constituidos en Estados y Municipios.
- Desarrolla documentos para la promoción del sistema y destaca los beneficios que un sistema de esta naturaleza significaría en el desarrollo de la cultura de transparencia en México.
- Somete los documentos a consideración de la Dirección de Promoción y Vinculación con Estados y Municipios.
- Expone el planteamiento ante los poderes estatales y los integrantes de los Órganos de Garantía del Derecho de Acceso a la Información en los Estados donde dichas estancias se encuentren debidamente constituidas.

FUENTE: IFAI, 2008. Informe final del Macroporceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales”



Anexo 6

Oficios de entrega

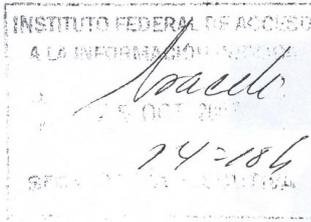


INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA EJECUTIVA
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

Oficio: IFAI/SE/DGA/1300/07

Asunto: Revisión de cadenas de valor de los procesos de la Dirección General de Comunicación Social

México, D.F., a 23 de Octubre de 2007



LIC. JAIME ALCUDIA GOYA
DIRECTOR GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL
Presente.

En las sesiones de planeación estratégica que se llevaron a cabo en el mes de mayo pasado en Cuernavaca, Mor., se estableció el compromiso por parte de todos los asistentes, dentro del marco de la Estrategia IV "Política de Personal y Sistemas de Trabajo", analizar la pertinencia de programas y procesos para rediseño o eventual eliminación, revisando las cadenas de valor de cada uno.

A partir del Manual de Procedimientos de la Dirección General a su merecido cargo, que se tiene registrado en la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional, se realizó el mapa de las cadenas de valor de los procesos de su área.

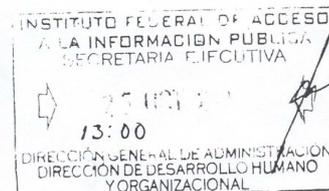
Envío el archivo magnético para que sea tan amable de instruir a quien corresponda, para que realice la revisión, ajuste o en su caso, validación correspondiente, entregando a esta Dirección General el resultado a más tardar el próximo 5 de noviembre.

Aprovecho la ocasión para saludarle cordialmente,



ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL

DR. JOAQUÍN SOLÍS ARIAS



Ccp. - Ángel Trinidad Zaldivar, Secretario Ejecutivo. Para su conocimiento. Presente.
Alberto Roldán Velasco M. Ontesinos, Director de Desarrollo Humano y Organizacional. Para su conocimiento. Presente.

Fuente: Dirección General de Administración, entrega de las Cadenas de valor a la Dirección General de Comunicación Social



Anexo 7

Retroalimentación en el proceso de revisión de las Cadenas de Valor de la Dirección de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales (DGASRI)

Sugerencia general:

Para identificar *Las Cadenas de Valor* debe realizarse un análisis que involucre a la unidad responsable del proceso y a la Dirección General de Administración, ya que existen definiciones, conceptos y etapas del proceso que se deben tomar en cuenta para mejorar el desempeño de las áreas.

En los macroprocesos de Relaciones Institucionales, no es claro si cada recuadro superior se refiere a una dirección de área o en general a la DGASRI

Nota: en el cuerpo de las láminas se hacen sugerencias, resaltadas en color rojo, o se marcan cambios. En términos generales dichas sugerencias se hicieron sobre los diagramas, por lo que hay que adecuar las láminas que describen las actividades principales

En relación con la actividad de la DAOP:

Todos los tipos de asesoría son igual de importantes por lo que no se justifica que sólo se describan dos de ellos.

Se considera conveniente elaborar láminas extras para incluir los diferentes tipos de asesoría.

No sólo se elabora material impreso, sino también electrónico como la "Guía para utilizar el Portal de Transparencia" que se encuentra en la página del IFAI. No se toma en cuenta en ninguna lámina.

En relación con la actividad de la DVEM:

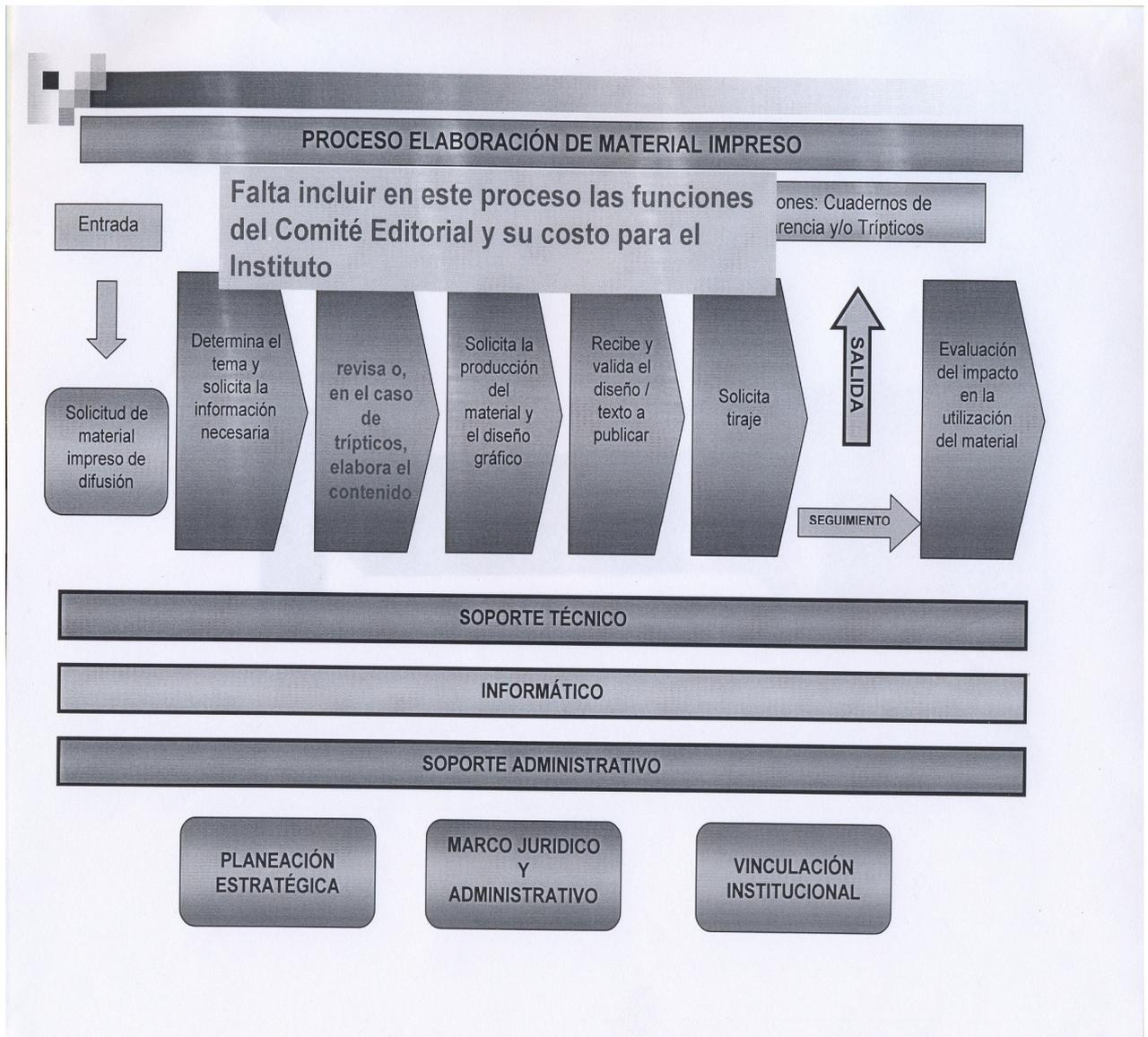
En el macroproceso Relaciones Institucionales se considera que falta el de los gobiernos locales y los OAIPS

En Promoción de la cultura el diagrama refleja sólo una parte del proceso, se queda en la emisión del reporte y eso no refiere a ninguna acción de promoción

El documento no incluye el proceso INFOMEX.

Fuente: IFAI 2008. Macroproceso de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales.

Nota: Cédula con las observaciones de la Dirección de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales primera página de la presentación.



Fuente: IFAI 2008. Cadena de Valor de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales.
Nota: Cédula con las observaciones de la Dirección de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales primera página de la presentación.



PROCESO DE ELABORACIÓN DE MATERIAL

Actividades Principales

- Determina por sugerencia de alguna Unidad Administrativa los temas que sean estimados para su publicación y se plasman en una Nota Informativa.

La DAOP no "solicita a los otros sujetos obligados la información que sea necesaria para su publicación"; en caso de tríptico se allega de la información necesaria para elaborarlo y si se trata de un cuadernillo, contacta al autor para que envíe la última versión del texto (previamente aprobada por el Comité Editorial)

- Revisa y actualiza la información y plasma las actualizaciones en notas informativas.
- Solicita a la Dirección General de Comunicación Social para la producción editorial y diseño gráfico con 30 días hábiles de anticipación a la entrega de material.
- Se reúne con el diseñador gráfico para acordar las especificaciones de la portada de la publicación y el concepto de la misma.
- Envía a la Subdirección de Convenios y Seguimiento, el texto formado y diseñado en

La DAOP no "actualiza la información", la elabora, en caso de trípticos y la valida con la unidad administrativa que la solicitó o con el Director General. No existe la nota informativa.

-Antes de enviar la solicitud de producción a la DGCS, se "reúne con el diseñador..."

-El texto no se envía a la Subdirección de Convenios y Seguimiento.

- Guarda y distribuye las publicaciones.

M.E.M

Fuente: IFAI 2008. Descripción de actividades principales de la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales.

Nota: Cédula con las observaciones de la Dirección de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales primera página de la presentación.



Fuentes de Información

Bibliografía

- ◆ AGUILAR Villanueva, Luís F. Gobernanza y Gestión Pública. FCE, México 2006
- ◆ ALEJANDRO Quiroz, María de Jesús, et al., Área Modular Administrativa-Gerencial, Módulo de Planeación Estratégica y Sistemas de Evaluación. IFE, México 2002.
- ◆ ARELLANO Gault, David. Gestión Estratégica en el Sector Público. Del Pensamiento estratégico al cambio organizacional. FCE México 2004.
- ◆ FERNÁNDEZ S. José. (Compilador) en Norberto Bobbio. El filósofo y la política. México 1996. FCE
- ◆ Guía Técnica para la elaboración de manuales administrativos, Dirección General de Modernización Administrativa, México 1998
- ◆ HUERTA M. María G. Reforma del Estado y Modernización Económica. La estrategia de privatización en el sector eléctrico. INAP México 2001.
- ◆ KUHN, Thomas. La estructura de las revoluciones científicas, FCE, México 1971
- ◆ MARTÍNEZ Chávez, Víctor Manuel. Diagnóstico administrativo. Procedimientos, procesos y reingeniería. Edit. Trillas, México 2002.
- ◆ PORTER, Michael E. Ventaja Competitiva creación y sostenimiento de un desempeño superior. Edit. Continental, México 1987. Octava edición 1992.
- ◆ PICHARDO Pagaza, Ignacio. Modernización. Propuesta para una reforma inaplazable. UNAM-FCPyS México 2004
- ◆ PICHARDO Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública en México. Vol. I. INAP México 2001.
- ◆ SANCHEZ G. José Juan. Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México. Edit. INAPQROO. México 2004
- ◆ SHELDER Andrés. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuaderno de Transparencia 03, IFAI marzo 2006



- ◆ VAZQUEZ Cano, Luís Ignacio. La simplificación administrativa. La administración Pública contemporánea en México. México Secogef-FCE 1993.

Mesografía.

- ◆ Bitam Stratego/software para la Planeación Estratégica. [En línea] www.infoviews.com.mx/bitamstratego [En línea][Consulta: diciembre 2008]
- ◆ Biografía de Porter Michael.[En línea] [Consulta: 9 de diciembre de 2008] <http://drfd.hbs.edu/fit/public/facultyinfo.do>
- ◆ Definición de Competitividad [en línea] [Consulta: 15 de diciembre de 2008] <http://zonaeconomica.com/definicion/competitividad>
- ◆ Definición de Gobierno [En línea] [Consulta: octubre 2008] <http://es.wikipedia.org/wiki/gobierno>
- ◆ Definición de Administración y Gestión [en línea] [Consulta: 27 septiembre 2008] <http://www.rae.es/html>
- ◆ El caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la información Pública, Movilización de la opinión pública en México, febrero 2003.[En línea][Consulta: junio 2008] www.saladeprensa.org.mx
- ◆ HERNÁNDEZ Torres, Misael .Evaluación del Desempeño en las organizaciones públicas a través de la calidad. [En línea] <http://unpan1.un.org/introdoc/groups/public/documents/CLAD/clad5043718.pdf>
- ◆ GUERRERO Omar. Nueva Gestión Pública, en Revista digital universitaria vol.2, 30 de septiembre de 2001. [En línea] <http://www.revista.unam.mx>
- ◆ Modelo Estratégico para la Innovación, Presidencia de la República [En línea] [Consulta: 13 de junio de 2008] <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/8/8/3/files/archivos/sip-2944.pdf>
- ◆ Marco Teórico Metodológico. [En Línea] [Consulta: noviembre 2008] www.ifai.org.mx/descargar.php?...=/pdf/...transparencia/...mtm.pdf
- ◆ Programa de Modernización de la Administrativa Pública 1995-2000 (PROMAP) [En línea] [Consulta: 1 de junio de 2008] <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/334/1.htm?s=iste>
- ◆ Revista Estratégica Magazine, año 1 Edición No 9 [En línea][Consulta: diciembre 2008]



[http://www.estrategiacimagazine.com.ar/ediciones/edicion009/cadena de valor/](http://www.estrategiacimagazine.com.ar/ediciones/edicion009/cadena_de_valor/)

- ◆ REGALADO A, Roberto [En línea] [Consulta: 26 julio 2008]
<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=25252>
- ◆ Sócrates y la Sabiduría Griega [En línea] [Consulta: de 2008]
<http://www.zubiri.org/works/spanishworks/nhd/socratesysabiduria.htm>
- ◆ Técnica de Grupo Nominal.[en línea][consulta: agosto 2009]
http://sunwc.cepade.es/~jrivera/org_temas/metodos/metod_info_comunic/tgn_nominal_group.htm

Documentos Oficiales

- ◆ IFAI, Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 16 de julio de 2006 5ª Edición.
- ◆ IFAI, Reforma al artículo 6º constitucional que establece el Acceso a la Información Pública como derecho fundamental de los mexicanos. México, junio 2007
- ◆ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 3er Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2006-2007.
- ◆ IFAI, Manual de Organización 2007.
- ◆ IFAI, Manual de Procedimientos 2006.

Legislación

- ◆ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con la reforma al artículo 6º constitucional que establece el Acceso a la Información Pública como derecho fundamental de los mexicanos. IFAI, México, junio 2007.
- ◆ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, IFAI México, 16 de julio de 2006 5ª Edición.
- ◆ Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, publicado en I Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de mayo de 2009.[Modificación al Reglamento Interior del IFAI, publicado en el DOF el 8 de abril de 2009]