



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

REVISION DE LA EFICIENCIA EN LA APLICACION
DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA 1995-2000, EN EL
INSTITUTO NACIONAL DE ENFERMEDADES
RESPIRATORIAS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**
P R E S E N T A :
RAUL PADILLA AGUILAR

DIRECTOR: LIC. SANTA DEL CARMEN GALVEZ CORTEZ



MEXICO, D. F.

2000

2537



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.

DEDICATORIAS

A mis queridos padres Sr. Francisco Padilla y Sra. Ma. Jesús Aguilar de Padilla con gran admiración y respeto, y a los cuales les estaré eternamente agradecido, por que sin su apoyo, comprensión y gran cariño no hubiera logrado concluir este capítulo tan importante de mi vida.

A Perla mi querida esposa quién siempre estuvo a mi lado, compartiendo esfuerzos, comprensión y gran cariño hacia mí.

A mis adorables hijos Zaid y Tamara, por quienes día a día he redoblado esfuerzos, les dedico este gran momento de mi vida con amor y cariño.

A mis hermanos Marlene y Paul, a quienes les guardo un gran respeto y cariño, y con quienes he pasado muy gratos momentos de mi vida.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

A la Maestra Santa del Carmen Gálvez Cortez, por aceptar dirigir este trabajo y enriquecerlo con acertados e importantes comentarios y puntos de vista, imprescindible para la conclusión satisfactoria de esta investigación.

A todos aquellos profesores que en mi vida han dejado un lego de conocimientos, fundamentales para mi formación y desarrollo intelectual.

A los doctores José R. Pérez Padilla, David Ibarra Villarreal y muy especialmente al doctor Mariano I. Sánchez Guzmán por sus apreciables consejos y comentarios.

INDICE

Página

INTRODUCCIÓN	I
1. LOS IMPACTOS DE LA MODERNIDAD EN EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1
1.1. Las transformaciones políticas, económicas y sociales	2
1.2. El proceso de gobierno	9
1.2.1. Cobertura, misión y acciones de la Administración Pública	15
2. EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000	19
2.1. Participación y atención ciudadana	22
2.2. Descentralización y/o desconcentración administrativa	24
2.3. Medición y evaluación de la gestión pública	26
2.4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público	27
3. LA MODERNIZACIÓN DEL INSTITUTO DE ENFERMEDADES RESPIRATORIAS.	30
3.1. Antecedentes institucionales	30
3.2. Organización y Estructura	32
3.3. Adopción e instrumentación de esquemas modernizantes 1995-2000	35
3.3.1. Participación y atención ciudadana	35
3.3.2. Descentralización y/o desconcentración administrativa	38
3.3.3. Medición y evaluación de la gestión pública	39
3.3.4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público	41
3.4. Logros, dificultades y retos enfrentados	42
CONCLUSIONES	44
BIBLIOGRAFÍA	50
ANEXOS	54

INTRODUCCIÓN

El proceso de modernización estatal debe necesariamente incluir a la administración pública, por ser la institución en la cual se materializa el accionar gubernamental, dándose a la tarea de procurar siempre la compatibilidad entre demandas y producción de servicios con el afán de privilegiar la convivencia pacífica, y armónica del tejido social; contexto en el cual, el Instituto de Enfermedades Respiratorias, en su carácter de organismo descentralizado encargado de desarrollar y promover las acciones tendientes a la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de las enfermedades respiratorias que aquejan a la población mexicana; implanta a partir de 1997 el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, cuyas acciones se encaminan a situar a la institución en el plano de la eficiencia mediante la adopción de una cultura de servicio que permita erradicar las prácticas anacrónicas y obsoletas.

Es precisamente la implantación del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, el objeto de estudio de la presente tesina, misma que se dirige no sólo al análisis de los esquemas y funciones desempeñadas para tal fin, sino a la búsqueda de los resultados obtenidos, con la finalidad de detectar las posibles desviaciones y proponer, en consecuencia las acciones tendientes a su corrección.

En efecto, el objetivo que guía a esta tesina es analizar la aplicación del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 en el Instituto Nacional

de Enfermedades respiratorias, con el objeto de detectar los logros obtenidos, las dificultades enfrentadas para su implantación y los retos futuros para garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios tendientes a detectar y solucionar los problemas respiratorios a la población.

Para tal efecto, la presente investigación inicia con el abordaje de los impactos que las transformaciones económicas, políticas y sociales del mundo moderno imprimen al proceso de gobierno efectuado por el Estado y la Administración Pública, con el propósito de ubicar los cambios que a través del tiempo se han operado

En el segundo apartado se realiza el estudio del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, a partir de sus diversos componentes tendientes a lograr la inclusión de la participación ciudadana en el proceso administrativo; las propuestas de descentralización y/o desconcentración administrativa; la medición y evaluación de la gestión desempeñada; así como los planteamientos de dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Los diversos componentes mencionados, sirven como referentes para el abordaje del estudio aplicado a la implantación del Programa en el Instituto de Enfermedades Respiratorias motivo del tercer apartado, el cual inicia con una breve reseña de los antecedentes institucionales, la descripción de la organización y estructura con que opera actualmente, así como la adopción e instrumentación de los esquemas

modernizantes contenidos en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

Finalmente, se enuncian las conclusiones emergidas de la presente investigación.

1. LOS IMPACTOS DE LA MODERNIDAD EN EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PÚBLICA

En el Estado¹ se materializan los signos de la modernidad que imprimen a la organización política de la sociedad una serie de características singulares, dentro de las que destacan la libertad fundada en el respeto a las individualidades, tomando como premisa que "...todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza...el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad, que el Estado, o más concretamente aquellos que en un determinado momento histórico detentan el poder legítimo de ejercer las fuerzas para obtener obediencia a sus mandatos, deben respetar no invadiéndolos y garantizarlos frente a cualquier intervención por parte de los demás."²

En efecto, el Estado moderno se caracteriza, por la asociación de individuos libres capaces de asumir su participación económica, política y cultural en la sociedad, asumiendo que "...los límites de las funciones del Estado se basan en la primacía de la libertad del individuo frente al poder soberano y en consecuencia en la subordinación de los deberes del soberano a los derechos e intereses del individuo."³

¹ "Este sistema es organizado por el poder coordinado de la sociedad que es el Estado. Su fin: dar una dirección común y política a lo diverso de la sociedad, lo cual significa que no hay poder o poderío particular que sea superior a él, El reconocimiento y aceptación de un poder superior capaz de dar dirección a la sociedad erige al Estado en la organización política de la propia sociedad. Es precisamente el Estado moderno, el que nace como una conjugación de fuerzas encaminadas a dar orden y contenido a lo diverso y plural de la sociedad" Ricardo Uvalle Berrones **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, p.67

² Norberto Bobbio. **Liberalismo y Democracia**, p 11.

³ *Ibid.*, p. 25.

En tal virtud, el Estado moderno como institución suprema, garante de la libertad y el respeto a las individualidades asume, ejerce y mantiene el gobierno de la sociedad, con base en la legitimidad⁴, que implica la aceptación o consenso de la mayoría de los ciudadanos, la cual constituye una respuesta a la calidad y oportunidad con que sus instituciones responden los requerimientos y demandas de la colectividad.

Ello implica que el Estado constituya una institución dinámica que debe transformarse -de manera integral- continuamente para garantizar el sano desarrollo de la sociedad, razón por la cual su proceso de modernización se refiere a las transformaciones adoptadas para ejercer y mantener el poder asimilando los continuos cambios y con ello lograr un proceso de gobierno desempeñado en los marcos de la legitimidad.

1.1 Las transformaciones políticas, económicas y sociales

El desempeño actual de la acción estatal, es el producto de las transformaciones políticas, sociales y económicas generadas por el proceso de modernización, cuya génesis se ubica durante el periodo de transición del modo de producción feudal al capitalismo, donde se verifican "...una serie de cambios en la esfera política,

⁴ "...se puede definir la legitimidad como el atributo del estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto todo poder trata de ganarse el consenso para que le reconozcan como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal" Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*, p. 862.

económica, y social para adecuarla a los nuevos y más apremiantes requerimientos de la sociedad”⁵

Para los cambios operados durante el proceso de modernización –que implica a su vez la transición al capitalismo– resultan relevantes las aportaciones del humanismo⁶ que a partir del siglo XV postula “...El hombre, dueño de su destino, deberá al buen uso de la razón el éxito en la busca de su felicidad y perfeccionamiento. Ya no serán los dioses como en pasado arcaico, o el Dios de la cristiandad como en el pasado inmediato, sino los hombres haciendo uso de lo que la naturaleza les ha dado, la *recta razón*, quienes forjarán paso a paso, en este espacio y en este tiempo, su propio destino”⁷

La idea del privilegio de la razón es retomada posteriormente por los grandes pensadores franceses del siglo XVIII que emprenden el movimiento cultural denominado la ilustración⁸, que sitúa al hombre en el contexto de la libertad para tener injerencia en la construcción de un modo de vida fundado en la razón que conduce al respeto y la convivencia pacífica.

⁵ José R. Castelazo. “Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa”, en **Cuaderno de análisis político-administrativo No.16**, p. 9

⁶ “... En un sentido amplio, el Renacimiento significó un cambio en todos los aspectos de la vida de la sociedad europea. El movimiento intelectual de este periodo se le conoce como Humanismo, ya que su centro de interés era el hombre. El hombre Renacentista aspiraba a gozar ampliamente de la vida presente y reclamaba la absoluta libertad de la razón para buscar la verdad y el mejor conocimiento del hombre y de la naturaleza. El hombre renacentista sintió curiosidad por todo; y a todo aplicó la razón” **Enciclopedia Temática**, p.1914

⁷ Enrique González Pedrero, **Riqueza de la pobreza**, p.21

⁸ La ilustración “...se desarrolló a principios del siglo XVIII, a partir de una corriente de pensamiento que irradió a todo el continente europeo. Se originó del empirismo inglés del siglo XVII, y se centró en divulgar y aplicar prácticamente los principios de la investigación científica. De su confianza en la

Es evidente que modernización y capitalismo surgen a la par, dado que este último acuña en su seno la emergencia de una nueva clase social denominada burguesa, que contrapuesta con el modo de producción feudal, plantea una nueva cosmovisión asentada en la filosofía de la individualidad y libertad, la cual permea rápidamente a la comunidad, y suscita movimientos sociales que marcan la pauta hacia nuevas formas de relaciones económicas, políticas y sociales que le garanticen su desarrollo como una nueva clase que postula conceptos tales como el progreso y mejoramiento continuo como eje para lograr "... la felicidad y la expresión espontánea de capacidades y sentimientos, en la individualidad como valor moral, y en un acento paralelo en la dignidad del individuo y por último en la eficiencia..."⁹, contexto en el cual el Estado debe adaptarse para que sin transgredir las particularidades, se sitúe en el plano de la aplicación de medidas tendientes a privilegiar a la colectividad.

En contraposición con la concepción sobrehumana del derecho divino, sobre las cuales descansa el ejercicio feudal del poder, en donde se postula que Dios por su obra y gracia, designa a los gobernantes como poseedores de todo poder para las acciones de los vasallos; un factor importante de la modernidad política está constituido por la necesidad de legitimación de los gobernantes frente a los gobernados, que conduce al ejercicio del poder basado en la aceptación y apoyo,

razón y en la enseñanza deriva el nombre, que se denominó <<Siglo de las Luces>>, o Ilustración, y cuyas raíces entroncan con el humanismo renacentista " Enciclopedia Temática, p.1940.

⁹ S.N Eisenstadt **Modernización: movimientos de protesta y cambio social**, p. 17.

sustentado mediante los sistemas democráticos modernos¹⁰, que deben ser revitalizados mediante la actuación de un Estado fundado en criterios democráticos.

En la modernización, el avance en el mundo del conocimiento, materializado en la tecnología¹¹ torna complejos los procesos productivos, originando una especialización creciente en la utilización de la mano de obra demandada por el modo de producción capitalista, donde los pequeños grupos familiares; transitan hacia unidades productivas mayores, centralizadas y burocratizadas, generando cambios constantes, que afectan la estructura del proceso económico

La modernización implica cambios en todos los ámbitos de la convivencia social, los cuales emergen de los propios gobernados y son operados por quienes detentan el poder político; dado que la condición del ser humano por naturaleza le impulsa a la evolución constante, al desarrollo; ello le impide mantenerse inerte, amóvil y estancarse en la cotidianeidad como individuo, menos aún en sociedad. Es precisamente, este proceso, el que alimenta las inquietudes de valorización de nuevas formas de desarrollo y convivencia que exige el desempeño de las

¹⁰ "Lo que se considera que cambió en el paso de la democracia de los antiguos a la democracia de los modernos...no es el titular del poder político, que siempre es el "pueblo", entendido como el conjunto de ciudadanos a los que toca en última instancia el derecho de tomar las decisiones colectivas, sino la manera, amplia o restringida, de ejercer este derecho: en los mismos años en los que mediante las Declaraciones de los derechos nace el Estado constitucional moderno, los autores del *Federalista* oponen a la democracia directa de los antiguos y de las ciudades medievales la democracia representativa, que es el único gobierno popular posible en un Estado grande...Tanto los autores del *Federalista* como los constituyentes franceses estaban convencidos de que el único gobierno democrático apropiado para un pueblo de hombres fuese la democracia representativa, que es la forma de gobierno en la que el pueblo no toma las decisiones que le atañen, sino que elige a sus representantes que deben decidir por él." Norberto Bobbio. *Op. cit.*, pp. 32-35.

¹¹ Estudio de los métodos, procedimientos y utillaje relativos a una rama de la industria. **Diccionario Ilustrado de las Ciencias**, p. 1391

funciones estatales en el ámbito de la creatividad que le permita mantener una capacidad de respuesta ajustada a los requerimientos cambiantes de la colectividad que integra a la nación¹².

En el contexto de la modernidad, la organización política de la sociedad actúa con base en normas jurídicas que sustentan al Estado de Derecho,¹³ mismas que garantizan el desarrollo de las individualidades, basado en el respeto de los derechos naturales y ciudadanos que constituyen la piedra angular sobre la cual descansan la convivencia armónica de la sociedad.

Las transformaciones sociales, naturalmente impulsan al Estado hacia la revisión de sus procesos de gobierno, de tal forma que como institución creada por la sociedad asuma un papel protagónico en la construcción de un modo de vida justo y equilibrado; ello le obliga a desempeñarse en los ámbitos de la flexibilidad, de las transformaciones para evitar ser rebasado.

En el ámbito de la modernización la actividad política abre su espectro de tal forma que poco a poco se va verificando "...la expansión constante del poder potencial a grupos más numerosos de la sociedad: en última instancia a todos los ciudadanos

¹² Entendida la Nación como las: "...comunidades humanas cuyos grupos o individuos componentes presentan una unidad cultural formados por diferentes vínculos o factores surgidos de su misma existencia histórica y que su propia vida mantiene, enriquece o transforma." Ignacio Burgoa Orihuela. **Derecho Constitucional Mexicano**, p. 94.

¹³ Entendido el Estado de Derecho como: "...un Estado en el que los poderes públicos son regulados por las normas (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidas en el ámbito de las leyes que lo regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso de poder " Norberto Bobbio Op. Cit , p. 18

adultos, y su incorporación a un orden moral consensual”¹⁴, dado que a diferencia del ejercicio pacífico del feudalismo caracterizado por la dispersión y el aislamiento, los postulados modernizantes se dirigen hacia la unión y la participación de los individuos situados en el ámbito de la libertad y la individualidad

Es precisamente la libertad y la individualidad preconizadas por los pensadores modernos, las que confieren al ciudadano la capacidad de elegir a sus gobernantes; quiénes “ ..para mantenerse efectivamente en el poder y contar con apoyo para los objetivos específicos que difunden, y la política que pretenden instrumentar,.. deben buscar continuamente el apoyo político de los gobernados o, .partes grandes o representativas de ellos, en elecciones, plebiscitos y pronunciamientos por aclamación.”¹⁵,

Esto implica que, el grupo gobernante para preservar el dominio del poder político, tienen como uno de sus sustentos “...la diferenciación, especialización y jerarquización de la administración pública, en donde el número creciente de funcionarios, atribuciones y recursos... <dan> ..vida al proceso de trabajo gubernamental con el fin de crear y reproducir las condiciones materiales y sociales de la sociedad civil. <de tal forma que sirvieron para> ...promover, estimular y garantizar la existencia misma de la sociedad.”¹⁶ Es decir, que le garantice el bien

¹⁴ S.N. Eisenstadt. *Op. Cit.*, p 15.

¹⁵ *Ibid* , p 16.

¹⁶ Ricardo Uvalle Berrones. *El gobierno en acción*, p. 72.

común al grupo social que gobierna, pues de lo contrario, el pueblo asumiendo su capacidad electora opta por aquellos que le garanticen su desarrollo

Actualmente la modernidad política se manifiesta por el vigor estatal que no sólo amplía cada vez más el radio de acción de sus dependencias sino que incluye la opinión de la sociedad, de tal forma que motiva a la participación de los grupos sociales en actividades públicas.

Las sociedades modernas han hecho imperativo que el proceso de gobierno aplicado por el Estado sea más eficiente, elevando el grado de actividades gubernamentales, que garanticen la cohesión del tejido social alrededor de aquellas tareas que a todos atañe y que garantizan el respeto a las individualidades. La eficiencia del gobierno garantizará una mayor estabilidad política, a través de una capacidad organizativa mejorada dentro de su administración pública, que atenúe y absorba las nuevas exigencias políticas de la sociedad así como a sus nuevas organizaciones. "Los Estados modernos están caracterizados por un elevado nivel de rendimiento gubernamental, que no únicamente ha sido medurado por criterios de capacidad administrativa, sino también por consenso popular, apoyo político, legitimidad constitucional y sobre todo, nivel de comunidad social sobre los determinantes de los conflictos sociales y la prepotencia de los individualismos"¹⁷

¹⁷Omar Guerrero Orozco. **El Estado en la Era de la Modernización**, p. 83

En suma, el vigor estatal está directamente vinculado con su capacidad de adaptación u omisión para responder a requerimientos planteados por la sociedad, mediante la respuesta con la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la pluralidad, que lo sitúan en el ámbito del buen gobierno, y por ende, a un Estado reformado y transformador.

1.2. El proceso de gobierno

Con los constantes cambios sociales, económicos y culturales, que implica la modernidad, la sociedad reclama transformaciones en la estructura y actuación del gobierno, ya que como garante del poder político "El gobierno es el proceso conductivo del Estado que concreta las relaciones de dominación, explotación, tutela y servicio inherentes al mismo... <es> .fuente de orden y voluntad política ...desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recursos, para lograr los cambiantes objetivos del Estado."¹⁸

El proceso de gobierno constituye una tarea ardua, pues se mueve en el contexto moderno signado los cambios constantes, donde las sociedades atendiendo al proceso de evolución no sólo gestan día con día nuevas demandas sino que asumen diversas formas de organización para expresarlas, ello implica que "...la comunicación política ya no sólo se entiende como un plan estratégico planeado desde los poderes públicos, el gobierno o los partidos, es la construcción de una

¹⁸ Omar Guerrero Orozco. "Teoría administrativa de la ciencia política". en Cuaderno No. 2, 25° Aniversario de la FCPyS, p 76

opinión pública con fuerza capaz de hacer cambiar el rumbo o la dirección de la toma de decisiones de gobierno ..”¹⁹

El Estado como institución de organización suprema de la sociedad debe garantizar su supervivencia y reproducción, labor desarrollada por la administración pública, como “...el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad.”²⁰, que debe aplicar el rigor estatal para absorber las demandas de bienestar social como son: la asistencia pública, la salud, la seguridad social, la contratación colectiva de los trabajadores, etc.; es decir todas aquellas conquistas sociales que en el pasado originaron las luchas entre los individuos y que aún siguen siendo causa de reclamos, en este contexto, “ el desafío del gobierno consiste en tener las instituciones y mecanismos suficientes para garantizar esta absorción... <de demandas> ...y acrecentar el poder político.”²¹

Las respuestas que el Estado emite a la sociedad mediante el proceso de gobierno están condicionadas por las capacidades y el grado de transformación de sus instituciones para garantizar la convivencia pacífica y armónica de los individuos a los que conduce, para ello es necesario que los estados revisen de modo

¹⁹ Miguel A. García. “El sentido social de la comunicación política III”, en *Revista Este País*, No. 74, 38.

²⁰ Ricardo Uvalle Berrones *El gobierno en....*, p 108.

sistemático a "...sus gobiernos para hacerlos más eficientes, eficaces, así como prestadores de servicios públicos óptimos Innovar, reinventar, reformar son conceptos que se usan actualmente para referirse a los cambios en el aparato gubernamental con el fin de convertirlo en su elemento más funcional. ."22 dotado de capacidades para responder de modo eficiente a las demandas que le plantea la sociedad.

Ante las modernas realidades, constituidas por la emergencia de una sociedad participativa que se rige con criterios democráticos, el gobierno debe acudir a las tecnologías mas adecuadas para gestionar las demandas y presiones que van haciendo cada vez más compleja la tarea de privilegiar los imperativos del bien común, como son: el "...uso extenso de estadísticas, informes, diagnósticos y demás instrumentos modernos de gobierno... que son de vital importancia, ...para conseguir cierto grado de prospección de problemas... <que> ...estimula el incremento de rendimientos de la administración pública."23

El proceso de gobierno debe responder a la voluntad general²⁴, en el marco de un "...Estado de Derecho, en que sus órganos de gobierno, como autoridades, sólo

²¹ Omar Guerrero Orozco. **El Estado en la ...**, p. 84.

²² Saúl Vargas Paredes. "Cambio e innovación en las reformas de gobierno", en *Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública*, No. 20, p. 60

²³ Omar Guerrero Orozco. **El Estado en la...**, p. 81.

²⁴ Surge a partir de "...una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedece sino a sí mismo y permanece tan libre como antes...<lo anterior denominado Contrato social, para lo cual>...Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo..Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y

pueden hacer aquello que la ley les autoriza.”²⁵, utilizando para ello los recursos públicos que la propia sociedad genera, y que deben ser aplicados con estricto cumplimiento a las normas de derecho público²⁶

Asimismo, las respuestas de gobierno deben procesarse de manera que incluyan los avances científicos traducidos como tecnologías capaces de constituir una fuerza poderosa en el ámbito político, siempre y cuando éstas se encuentren perfectamente analizadas y diseñadas para que se integren como medidas viables que enriquezcan los proyectos económicos, políticos y sociales tendientes a elevar las capacidades de gobierno

La gestión pública²⁷ debe tender hacia el buen gobierno, que permita atender las crecientes demandas de la sociedad que manifiestan sus expectativas de un nivel de vida digno, lo cual sólo puede lograrse, en la medida que las instituciones gubernamentales se encaminen hacia la construcción de respuestas que se

colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad...Los asociados...toman colectivamente el nombre de *pueblo* y particularmente el de *ciudadanos* como partícipes de la autoridad soberana, y *súbditos* por estar sometidos a las leyes del Estado.” Juan Jacobo Rousseau. *El Contrato Social*, pp. 9-10

²⁵ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. “Las Responsabilidades Patrimoniales de la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública No. 89*, p. 215.

²⁶ “El conjunto de leyes, que exigen una promulgación general para producir un estado jurídico, constituye el derecho público. El derecho público es, pues, un sistema de leyes para un pueblo, es decir, para una multitud de hombres, o para una multitud de pueblos que, constituidos de tal manera que ejercen los unos sobre los otros una mutua influencia, tiene necesidad de un estado jurídico que los reúna bajo una influencia única, esto es, de una constitución a fin de ser partícipes en el derecho” Immanuel Kant. *Principios de la doctrina del derecho*, p. 141.

²⁷ “Gestión Comprende a toda diligencia realizada para la consecución de un fin determinado En administración se refiere a las actividades encaminadas a la protección y uso racional del patrimonio público” Vicente Anaya Cadena (Coord.) *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*, p. 188.

apeguen al criterio de racionalidad en el uso y aplicación de los escasos recursos con que cuenta.

La construcción de las respuestas de gobierno deben procesarse tomando como base los recursos que le son aportados al Estado por la sociedad, para cumplir con sus fines de desarrollo; en razón de ello es indispensable que su tarea incluya la actividad dirigida a "...proyectar la utilización más completa y racional de los recursos de la comunidad, seleccionando entre las diferentes alternativas, aquella que prometa producir el resultado óptimo. La finalidad,...mejorar los niveles de vida de toda la población."²⁸

Si bien es cierto que los recursos con los que cuente el gobierno, son un punto medular para la aplicación e instrumentación de respuestas efectivas a las demandas sociales, el gobierno también debe observar otro aspecto clarificante y significativo, que es, el de atender las demandas con oportunidad²⁹, es decir que las respuestas del gobierno se deben de efectuar precisando del conocimiento certero y pleno del lugar y el tiempo en que se suscitan estas carencias. El lugar, se refiere a un espacio físico determinado y delimitado, caracterizado por clima, condiciones topográficas, etcétera; asimismo un cierto tipo de población, que es el objeto de estudio y aplicación de las respuestas del gobierno, este último, está caracterizado por lazos culturales, idiosincrasia, intereses comunes, etc. En las respuestas del

²⁸Ricardo Torres Gaytán. "La Administración pública como Instrumento para el Desarrollo Económico y Social", en *Revista de Administración Pública* No. 88, p. 81.

gobierno, es imperante que se tomen en cuenta todas estas características para atender oportunamente, con respuestas eficientes y eficaces, que es precisamente, atender los fenómenos en los tiempos oportunos en los cuales se están desarrollando éstos.

Las acciones gubernamentales, deben tender hacia la adopción de políticas que garanticen, la satisfacción de necesidades básicas y primordiales: asistencia médica, educación, justicia social, bienestar común; para que con ello, el estado asegure, el desarrollo de las capacidades de sus gobernados, y éstos puedan desempeñar las actividades, que le son inherentes como los individuos actuantes en el ámbito social, esto es: actividades económicas, políticas, culturales y sociales; en las cuales el gobierno debe impulsar la participación de manera eficiente, permitiendo la co-responsabilidad, mediante el libre acceso e inclusión individual o grupal de la sociedad, y no erigirse como un Estado omnipotente en el quehacer político y social.

El gobierno revitaliza la actividad pública al incluir la opinión pública por medio de la participación de grupos y organizaciones civiles, que atendiendo a los cánones establecidos en el marco jurídico privilegien la pluralidad para resolver las necesidades sustanciales del desarrollo social, encarando las demandas, de tal forma que sus respuestas constituyan una fuente de consenso entre los gobernados, y por ende una mayor legitimidad.

²⁹ "Oportunidad: Sazón, coyuntura, conveniencia de tiempo y lugar." **Diccionario Enciclopédico**

1.2.1. Cobertura, misión y acciones de la Administración Pública³⁰.

La administración pública es "...una potencia que arregla corrige y mejora cuanto existe, y dirige al bien, tanto de los seres organizados como las cosas.. Instituida para cuidar en los pueblos de las personas y bienes en sus relaciones públicas, haciéndolos concurrir a la común utilidad, la administración.. es el gobierno de la sociedad. Su atribución propia es la ejecución de las leyes de interés general"³¹, es decir, la administración pública es la base de la realización material de cualquier Estado, y su imperativo es establecer y operar los recursos con los que cuenta el gobierno: materiales, humanos, financieros, y técnicos, para buscar el bienestar social. Ya que el desarrollo de la sociedad necesita medios de gobierno revitalizados y una administración pública consistente y eficaz.

La Administración Pública "...es el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerzas de trabajo, recursos y poder para la activación de la política del gobierno <donde>...*Movilización* es dinámica, movimiento, de hombres, recursos y poder de los actos de dominación y explotación, tutela y servicio; *organización* es el establecimiento de patrones y compromisos para el habituamiento a la obediencia o, por el contrario, para estimular las condiciones y la conciencia sobre la necesidad

Universal, p 1261.

³⁰ "...la Administración Pública caracterizada como la actividad del Estado, es la actividad que tiene como objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad." Omar Guerrero Orozco, "Principios de Administración Pública", en *Cátedra Colombia*, pp.24-25.

³¹ C. J. B Bonnín. "Principios de Administración", en *Revista Homenaje al Maestro Gabino Fraga*, pp. 81-102.

del cambio, *dirección* es la inducción y orientación, el funcionamiento, que fija estrategias de la acción gubernamental”³²

En este sentido, la Administración pública, como su nombre lo indica tiene la responsabilidad de vigorizar el espacio de lo público que se erige como “.. la piedra angular de la vida ciudadana. Es el hábitat donde las libertades políticas y públicas junto con la igualdad y la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés común, propicia que la convivencia de la sociedad sea más efectiva y vigorosa”³³, lo cual conduce al fortalecimiento de la vida estatal que es en última instancia el cometido de la Administración pública.

La misión de la administración pública es dirigir y organizar a la sociedad mediante el proceso de gobierno, es decir coordina, protege, da sustento y dirección a los individuos; Atiende los asuntos públicos de la sociedad, satisface “. las necesidades más imperiosas y exigentes de toda la sociedad; la seguridad personal y de las propiedades, y el decoro y honor de las familias: la salubridad e higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y las buenas costumbres, la instrucción pública, el socorro de las miserias y las calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad, y es

³² Omar Guerrero Orozco. "Teoría administrativa de...", p. 80.

³³ Ricardo Uvalle Berrones. **Los nuevos derroteros...** p. 75

posible, el goce de todos beneficios, de todas las comodidades y ventajas proporcionar al hombre la civilización...”³⁴

En este sentido, una característica importante del Estado Moderno es la centralización que le confiere el poder necesario para mantener cohesionada a la sociedad, que para el caso de la Administración Pública “...consiste en la diferenciación, especialización y jerarquización ...donde el número creciente de funcionarios, atribuciones y recursos se conjugan para dar vida al proceso de trabajo gubernamental con el fin de crear y reproducir las condiciones materiales y sociales de la sociedad civil”³⁵

Las acciones de la administración pública son las que atienden a la realidad física del Estado, ya que éste es un ente concreto, objetivo y realista, y su máxima está sustentada, construida, arreglada y orientada al servicio de los fines de la convivencia social y política, atendiendo a los objetivos supremos de realización individual y colectivos, así como a estas tres características primordiales: la razón, racionalidad y raciocinio: “...la **razón** permite conocer cuáles son las fortalezas y debilidades que los estados deben respectivamente incrementar y eliminar.” Esto exige “...inteligencia para administrar y gobernar a al sociedad...la **racionalidad** da cuenta del modo en que el Estado aprovecha sus fuerzas, recursos y potencias para fortalecer su base de poder sin desatender la vida social y...el **raciocinio** permite

³⁴ Luis De la Rosa. “Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla”, en **Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública**, No. 4, pp.111-133

³⁵ Ricardo Uvalle Berrones. **El gobierno en...** p. 72.

formular un arquetipo de Estado que garantice a la sociedad alcanzar su felicidad material, el progreso y el desarrollo compartido”³⁶

Así, la administración pública moderna tiene la responsabilidad de constituirse en una institución dinámica, adaptable y sujeta a derecho, para que su actuación garantice su principio rector, representado por la búsqueda del bien común, influyendo, “.. en todas las etapas del desarrollo, desde el diagnóstico y logro de la información, pasando por las etapas de formulación y aprobación, hasta su ejecución y vigilancia ...planea y proyecta, ...la utilización más completa y racional de todos los recursos de la comunidad, seleccionando entre las diferentes alternativas, aquella que prometa producir el resultado óptimo...Ante estas circunstancias, la administración pública, en su aspecto general, es el medio que el gobierno emplea para aplicar las leyes y reglamentos hacia la consecución de determinados fines. La finalidad obviamente debe consistir en mejorar los niveles de vida de toda la población.”³⁷

Para el desempeño de sus actividades la Administración Pública -como órgano encargado de la gestión de los asuntos que competen al gobierno de la sociedad- cuenta con una estructura, misma que atendiendo a la dinámica social, sufre constantes transformaciones encaminadas no sólo a la provisión de bienes y servicios, sino a la operación de programas públicos y sociales.

³⁶ Ricardo Uvalle Berrones. **Los nuevos derroteros...**, p.54

2. EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000

La dinámica mostrada en el mundo moderno, conduce a que los procesos de gobierno efectuados por el Estado, sean revisados constantemente, dado que de ello depende la eficiencia con que el Estado responde a las demandas sociales, pues de otra manera se cae en rezago que determina el incumplimiento de los objetivos planteados.

Ante esta premisa, la Administración Pública mexicana, comprometida con el imperativo que le demanda garantizar la prestación de servicios públicos eficientes, y oportunos a sus ciudadanos, tiende a retomar su esencia mediante la instauración del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)³⁸, que atendiendo a los planteamientos vertidos a través del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se erige como un instrumento capaz de situar a la Administración Pública Federal como una organización, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para contribuir a la cabal satisfacción de las necesidades sociales, así como avanzar en la lucha contra las prácticas subjetivas, anacrónicas y ritualistas, a través del fomento de acciones preventivas y de promoción, sin quebrantar el ejercicio firme, expedito y objetivo de acciones

³⁷ Ricardo Torres Gaytán. *Op. Cit.*, pp. 80-81.

³⁸ Este Programa se inscribe en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 (PND), y se sustenta en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación. Su contenido básico y sus líneas directrices surgieron del análisis global realizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) en coordinación con las dependencias y entidades, sobre la situación actual de la Administración Pública Federal (APF) de nuestro país, y de las propuestas de todos los sectores de la sociedad que participaron en el Foro de Consulta Popular sobre Modernización y

correctivas que erradiquen las prácticas burocráticas³⁹ generadoras de inconformidades en la población usuaria.

De modo concreto el PROMAP, emerge del reclamo de una sociedad que día a día se torna más participativa y crítica, que no sólo demanda eficiencia en los servicios públicos prestados por el gobierno, sino que exige mayor transparencia y honestidad en la aplicación de los recursos por ella aportados; tomando como referente la experiencia que implica una mala administración impactante en costos sociales reflejados en la marginación y rezago en el cual se debate el pueblo mexicano.

Ante tales reclamos, el gobierno mexicano aceptando que en su funcionamiento existen deficiencias y limitantes, inicia un proceso de análisis para determinar la situación actual de la Administración Pública Federal, mismo que es efectuado por la "Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en coordinación con las dependencias y entidades"⁴⁰ incorporando las propuestas de los sectores de la sociedad mediante el Foro de Consulta Popular sobre Modernización y Desarrollo de la Administración Pública Federal, cuyos

Desarrollo de la Administración Pública Federal." Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, p. 4

³⁹ Entendido el concepto de burocracia en el sentido peyorativo que implica "...un sistema de racionalidad y funcionalidad aparentes y de arbitrariedad y disfuncionalidad reales, cuyo resultado es la ineficacia y caracterizado por actuar con un formalismo ignorante de la realidad ...por la evasión de la responsabilidad y la sumisión dogmática a los criterios de la superioridad ...en fin, por ser un <<sistema de organización incapaz de corregirse en función de sus errores y cuyas disfunciones se convierten en uno de los elementos esenciales de su equilibrio interno>> Manuel García Pelayo. Burocracia y Tecnocracia, p. 17.

⁴⁰ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 p 4.

"...resultados, fueron analizados, integrados y sintetizados, con objeto de incorporar sus principales planteamientos al Plan Nacional de Desarrollo, en el que se establecen las líneas de acción para la modernización administrativa que dan sustento al Promap."⁴¹

En efecto, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, es diseñado de acuerdo con las inquietudes planteadas en foros y consultas populares, tendientes a mejorar la organización, los métodos y los procesos; como componentes de esquemas dirigidos hacia la medición y evaluación de la gestión gubernamental.

Del análisis aplicado, se concluye que es importante efectuar las tareas necesarias para impulsar en todos los ámbitos y niveles del gobierno las acciones tendientes a desregular⁴² y simplificar la administración pública, de modo que se privilegie la participación de la sociedad en el marco de la democracia que debe regir a la vida pública; asimismo, se plantea la aplicación de racionalidad en la asignación y el ejercicio de los recursos financieros y económicos, de modo que se garantice una

⁴¹ *Ibid.*, p. 4.

⁴² "Una de las enseñanzas valiosas de la crisis de los tiempos contemporáneos es que el estado no puede ni debe hacerlo todo. Se han redescubierto sus límites y se reconocen sus capacidades no tanto por lo que debe hacer sino, por lo que objetivamente puede hacer...Un limite...está dado por las capacidades de que dispone. Estas no son ilimitadas sino finitas... < por lo tanto, la desregulación de ellas es imprescindible>... Es decir sus capacidades legales y legítimas deben optimizarse en su condición de estado y no pretender sobrecargarlo con responsabilidades que rebasan sus propios recursos y la estructura multifuncional de que dispone. El estado no es una organización con fuerzas exponenciales, sino calculadas, necesarias reguladas y sujetas a contrapesos que evitan una desproporción del poder en detrimento de la vida pública." Ricardo Uvalle Berrones. **Los nuevos derroteros...**, p. 101

mayor cobertura, calidad y efectividad en los servicios dirigidos a satisfacer las demandas y necesidades de la población

Los objetivos generales planteados por el Programa de Modernización de la Administración Pública son los siguientes: "Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad. .Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas."⁴³

Para el cumplimiento de los objetivos perseguidos, se instituyen cuatro subprogramas denominados "1. Participación y Atención Ciudadana .. 2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa ...3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública ...4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público."⁴⁴

2.1. Participación y atención ciudadana

Este subprograma se adopta tomando en consideración que la dotación de servicios está dirigida a la ciudadanía, que en su calidad de usuaria, percibe de modo directo las carencias y disfunciones presentadas en el desempeño de la Administración Pública, por lo cual su opinión es valiosa para " la definición, ejecución y

evaluación de las acciones institucionales para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas⁴³

Las líneas de acción adoptadas para cumplir con este cometido inician con la aplicación de consultas sistemáticas mediante buzones y ventanillas, que cumplen con la función de recoger la opinión del público en general, y además sirven de base para el establecimiento de registros o padrones de beneficiarios que deberán irse depurando y actualizando; asimismo contempla en una segunda fase la implantación de mecanismos electrónicos tanto para el registro y análisis sistemático de quejas y denuncias, así como para su publicación.

Una vez recolectadas las opiniones, éstas se someten a un proceso de revisión y análisis, que constituye el punto de partida para que al interior de las dependencias se apliquen las medidas correctivas, teniendo como resultado un esquema de simplificación de las normas aplicadas, lo cual redundará en la depuración de trámites y el establecimiento de estándares de calidad, proceso que deberá verificarse periódicamente; incluyendo además mecanismos de información para que los usuarios se enteren acerca de las formas y requisitos que deberán cumplir para efectuar todos y cada uno de los trámites que deban realizar.

⁴³ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. pp. 40-41.

⁴⁴ Ibid., p. 43

⁴⁵ Ibid., p. 45

En este proceso, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, juega un papel importante, ya que a ella le compete prestar la asesoría técnica a las dependencias para la aplicación de mecanismos metodológicos atinentes al cumplimiento de este subprograma.

2.2. Descentralización y/o desconcentración administrativa

Tomando como base que este país se encuentra cohesionado mediante el pacto federativo donde " .las atribuciones federales no pueden exceder jamás en realidad ni en número las de las autoridades municipales o provinciales, así como las de éstas no pueden tampoco ser más que los derechos y las prerrogativas del hombre y del ciudadano "46, este subprograma tiene como objetivo materializar dicho acuerdo.

Para ello se establece como objetivo "Fortalecer el pacto federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población ...Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente

⁴⁶ Proudhon. *El principio federativo*, p. 62

definidos, así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático "⁴⁷

Las líneas de acción para el cumplimiento del objetivo se enfocan hacia un examen a fondo de la legislación que rige a la función pública, iniciando con la revisión del mandato constitucional, de tal forma que se defina claramente la redistribución de recursos y acciones de acuerdo con los ámbitos de competencia federal, estatal y local, continuando con la adecuación de los marcos normativos para eficientar la asignación de facultades entre dependencias centrales y unidades operativas regionales, estatales y locales

Con base en el análisis aplicado a la legislación vigente, se determinará la desconcentración de Unidades operativas regionales, a fin de evitar duplicidad de estructuras y funciones, teniendo como criterio rector la aplicación de medidas que privilegien no sólo la equidad en el uso de los recursos financieros, sino a la flexibilidad de control que requieren los encargados de ejercerlo, implicando ello la racionalización de los informes periódicos solicitados a las dependencias sectoriales y entidades de la Administración Pública, las cuales deberán asumir compromisos claros para elevar la eficiencia de la gestión.

Asimismo se definirán los mecanismos y las líneas directrices para cada una de las dependencias coordinadoras de sector, promoviendo además la delegación de

⁴⁷ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, p. 54

funciones hacia niveles técnico-operativos de atención directa a la ciudadanía, quienes en contrapartida recibirán el correspondiente estímulo al desempeño.

2.3. Medición y evaluación de la gestión pública

Tomando como antecedente, que la Administración Pública se nutre de recursos públicos, cuya aplicación debe adscribirse a criterios de transparencia, este subprograma tiene como objetivo "Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos ...Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente"⁴⁸

Las líneas de acción se encaminan a la medición de los impactos esperados y logrados en cumplimiento de los objetivos institucionales mediante la definición de aquellos indicadores de desempeño que muestren los resultados de la gestión en términos de la calidad, los costos unitarios y la utilidad que representa para la sociedad la prestación de los servicios

⁴⁸ibid., p. 60.

En el caso especial de las entidades paraestatales se demanda el establecimiento de indicadores acerca de productividad y estándares de calidad que confrontados con entidades similares a nivel nacional e internacional muestren la tendencia al incremento en los índices de competitividad.

Especial relevancia adquiere la revisión y actualización constante del sistema integral de comunicación para permitir la interconexión informática entre todas las dependencias y entidades que integran a la Administración Pública, con el objeto de que el manejo de los recursos se verifique en los ámbitos de la transparencia, lo cual requiere a su vez del fortalecimiento de las actividades preventivas y correctivas efectuadas por los órganos internos de control, de modo que éstos actúen con apego a criterios de autonomía e imparcialidad.

2.4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público

Los recursos humanos que operan la Administración Pública, son de vital importancia; por ello, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, dentro de sus objetivos particulares establece "Contar con un servicio profesional de carrera de la Administración Pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se confiera continuidad al funcionamiento administrativo ...impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la

prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad”⁴⁹

En esta vertiente se contempla la inclusión de procedimientos rigurosos para garantizar que los recursos humanos incorporados al servicio público cuenten con las aptitudes indispensables para el desempeño de la función, lo cual se complementa con el establecimiento de procedimientos de certificación y referendos periódicos que sustenten la superación constante en los niveles de desempeño, así como adopción de medidas que posibiliten las perspectivas de desarrollo profesional, mediante el impulso para la consolidación del servicio civil.

Asimismo, destaca la vertiente dirigida a la vigorización de valores civiles y éticos de los servidores públicos que laboran en la administración pública, -mediante el conocimiento y asimilación del código de conducta establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos-, valores que deberán hacerse extensivos hacia la sociedad en general mediante su inclusión en la currícula educativa a edades tempranas.

Una línea de acción importante es la institucionalización de un sistema integral de desarrollo de recursos humanos que contenga estructuras orgánicas y ocupacionales, incluyendo la contratación de servicios profesionales y personal

⁴⁹ *Ibid.*, p. 64.

eventual, con el objeto de que éstos se encuentren perfectamente identificados y controlados.

Finalmente se dispone la aplicación de medidas tendientes al fortalecimiento de órganos de control, con el objeto de dotarlos de las facultades necesarias para el cumplimiento de su función consistente en prevenir, detectar, controlar y sancionar los incumplimientos en que incurran los servidores públicos

La operación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 contempla el seguimiento de avances y resultados por indicadores definidos en diecisiete acciones contenidas en cuatro subprogramas, el primero de ellos dirigido a la participación y atención ciudadana mediante la adopción de ocho acciones consistentes en: desregulación; difusión y agilización de autorizaciones, permisos, concesiones y licencias; definición de estándares; difusión de servicios; programas de atención ciudadana; registro electrónico sistemático de quejas y denuncias; mecanismos de participación social; así como la presupuestación de productos

Asimismo se contempla el subprograma denominado Descentralización y/o Desconcentración que incluye las acciones de federalización, evaluación de delegaciones y unidades regionales, y delegación de facultades a los niveles técnico-operativo de la dependencia o entidad.

Asimismo, se integra el subprograma de medición y evaluación de la gestión pública que sólo contempla una acción que es la de medición del desempeño.

Finalmente, se incluye el subprograma de dignificación, profesionalización y ética del servidor público que contiene cinco acciones denominadas clima laboral; sistema de selección; actualización de conocimientos y habilidades; reconocimientos; y un sistema integral de administración de recursos humanos.

3. LA MODERNIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ENFERMEDADES RESPIRATORIAS.

La implantación del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 en el Instituto Nacional de Enfermedades respiratorias, constituye un tema de estudio importante desde la óptica del administrador público, dado que es una medida adoptada para detectar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión y con base en ello aplicar las medidas correctivas que revitalicen el quehacer de la institución, lo cual redundará en mayores niveles de atención a la ciudadanía, y en consecuencia apoyar a la consecución del bien común.

3.1. Antecedentes Institucionales

En 1936, durante la presidencia del General Lázaro Cárdenas, se funda el Sanatorio para Enfermos Tuberculosos de Huipulco, institución donde se forjan las primeras generaciones de Tisiólogos del país, apoyadas en las enseñanzas de

destacados maestros que, desde el punto de vista humanitario, conciben a la medicina estrechamente vinculada con la sociedad y la cultura.

En el año de 1959, el sanatorio cambia su nombre a Hospital para Enfermedades Pulmonares de Huipulco, ampliando su cobertura a pacientes con enfermedades pulmonares en general, concretándose las primeras generaciones de Especialistas en Neumología, en 1975, este sanatorio evoluciona para convertirse en el Instituto Nacional de Enfermedades Pulmonares, con la tarea de proporcionar asistencia médica y enseñanza, así como de investigación científica y técnica en la especialidad de neumología.

Hasta 1982 dicho Instituto, funciona como Unidad desconcentrada de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, pero diez años después sufre una transformación que lo sitúa, como organismo descentralizado⁵⁰ del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio coordinado sectorialmente por la Secretaría de Salud, de acuerdo a lo establecido en el Decreto por el que se Crea un Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1982, donde se le asignan lo siguientes objetivos institucionales:

⁵⁰“Redistribución equilibrada de las competencias entre la Federación, los estados, los municipios; en lo político, económico, social y administrativo. Este proceso no implica únicamente el cambio territorial de la institución, ni la ampliación de las oficinas y personal en las delegaciones federales de los estados, sino tiende a ser un proceso integral para eficientar y mejorar la política y la administración de un país.”. Vicente Anaya Cadena (Coord.) Op. Cit., p. 141.

- I.- Desarrollar y promover investigación básica y aplicada para la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de las enfermedades respiratorias.
- II.- Impartir enseñanza de postgrado a profesionales de la medicina y contribuir a la formación de personal de enfermería, de técnicos y de auxiliares en el campo de las enfermedades respiratorias.
- III.- Proporcionar consulta externa y hospitalaria a pacientes que ameriten tratamiento especializado en la materia de enfermedades respiratorias.
- IV.- Asesorar a unidades médicas y centros de enseñanza para la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de enfermedades respiratorias
- V.- Realizar y promover eventos y reuniones de carácter nacional e internacional para intercambiar experiencias y difundir los avances que logren en su área de acción.
- VI.- Otorgar diplomas y reconocimientos. Y
- VII.- Las demás necesarias para el cumplimiento de su objeto⁵¹

3.2. Organización y Estructura

El Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias cuenta con su legislación propia pactada en el Estatuto de Gobierno, en el cual se plasman todas y cada una de las acciones y funciones; en él se establece que las políticas y directrices se encuentran a cargo de una Junta de Gobierno encabezada por una Presidencia que

⁵¹ Decreto por el que se Crea un Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 1982, p.20.

invariablemente es asumida por el Secretario de Salud; una Presidencia Suplente desempeñada por el Coordinador de Institutos Nacionales de Salud, por 4 Vocalías ejercidas por el Director General del Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán", el Secretario del Consejo de Salubridad General y, el Director General de Insumos para la Salud, de la Secretaría de Salud; el Jefe del Departamento de Neumología y Cirugía de Tórax del Instituto Nacional de Cancerología; así como por las Representaciones tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público personificadas por el Director General de Programación y Presupuesto de Salud de Educación y Laboral, como por el Director General Adjunto de Contabilidad y Estados Financieros de la Dirección General de Programación Organización y Presupuesto y la Oficialía Mayor; como por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en las personas del Comisario Público Propietario, Delegado y suplente del Sector Salud y Asistencia Social; así como por un Representante del Patronato del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias.

La evaluación de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias se encuentra a cargo del Comité de Control Administrativo (COCOA), en el cual participan como Presidente el Director General del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias; como Secretaria la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, como Prosecretario el Director de Administración del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias; como Vocales el Director General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral de la Secretaria de

Hacienda y Crédito Público, el Titular de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Director General de Recursos Humanos y el Coordinador de Institutos Nacionales de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Contralor Interno en el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias; quedando a cargo del Organismo de Vigilancia el Comisario Público Propietario y Delegado ante el Sector Salud y Asistencia Social de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; y en calidad de Invitados Permanentes se encuentran el Socio Director del Despacho de Auditores Externos González Lazarini, S.A. de C.V. y el *Presidente del Comité Técnico de Información* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El desempeño de funciones técnico-administrativas se lleva a cabo con una estructura orgánica, cuya autoridad máxima está representada por una Dirección General, misma que es apoyada con cuatro subdirecciones generales, de las cuales las denominadas de Investigación, de Enseñanza y Médica desempeñan actividades sustantivas, con el auxilio de Subdirecciones y Departamentos; quedando a cargo de la Subdirección Administrativa el apoyo en general, estructura que se muestra en el **(Anexo 1)** que describe el organigrama correspondiente.

Para apoyar en el establecimiento de objetivos, metas y estrategias; así como asignación de responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinación de acciones, desarrollo organizacional, evaluación de resultados y consolidación del sistema de información y estadística del Instituto, la Dirección General del Instituto Nacional de

Enfermedades Respiratorias cuenta estructural y funcionalmente con un Departamento de Planeación ubicado en línea staff, situación que también opera para la secretaría particular.

3.3. Adopción e instrumentación de esquemas modernizantes 1995-2000

El Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, en su condición de órgano integrante de la Administración Pública Federal, y tomando como base el postulado que indica: "En razón de su carácter global, las acciones del PROMAP, atañen a todas las dependencias y entidades que conforman el Sector Público Federal, las cuales deberán cumplir en su ámbito de competencia con los lineamientos generales que se establecen"⁵² a partir de 1997, mediante la figura de delegación de funciones el Director General del INER encarga al Departamento de Planeación la aplicación del programa, en virtud de lo cual dicho órgano emprende las acciones iniciales de instauración del programa, de acuerdo como se describe a continuación:

3.3.1. Participación y atención ciudadana

En el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, el 11 de julio de 1997⁵³ se efectuó el primer curso-taller denominado Definición de estándares e indicadores de servicios, impartido a nivel de Jefes de Departamento con el objeto que, a partir de dicho nivel jerárquico, inicie el proceso de determinación de los estándares e indicadores que atañen a la institución.

⁵² Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, p. 72

Una vez delimitados los estándares e indicadores de servicios, éstos se plasman en "...carteles visibles colocados en lugares estratégicos con los requisitos que deben cumplirse para realizar el trámite o recibir el servicio, con nombres y firmas de los responsables de los mismos ...Estos carteles fueron elaborados conforme a las bases conceptuales y la metodología acordada en el curso-taller del pasado 11 de julio de 1997"⁵⁴, en realidad fueron simplemente expuestos en las ventanillas de atención correspondientes a cada servicio, acción efectuada conjuntamente con la instalación de buzones de quejas y sugerencias.

Posteriormente se instrumenta una prueba piloto realizada por personal adscrito al Departamento de Planeación, dependiente de la Dirección General que se da a la tarea de aplicar encuestas a los usuarios del área médica, dichas encuestas fueron diseñadas por servicio, y siguiendo un mismo patrón que consistía en calificar los atributos de cada estándar como muy importante, importante, poco importante y nada importante; asimismo se introduce el cuestionamiento de si se está de acuerdo o no con dicho estándar; así como un apartado para que el usuario expresara su estándar deseado, como se puede observar en el **Anexo 2**.

⁵³ Memorándum No. DP/023/1/2000, emitido por la Jefatura del Departamento de Planeación al Contralor Interno, México, Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, 21 de enero de 2000, p. 4.

⁵⁴ Memorándum No. DP/023/1/2000, emitido por la Jefatura del Departamento de Planeación al Contralor Interno, México, Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, 21 de enero de 2000, p. 4.

Tomando como base la opinión vertida por la ciudadanía que acude al Instituto, los jefes de cada servicio, participan en un curso-taller denominado Redefinición de Estándares Incorporando la Voz del Cliente, en el cual aplican un análisis comparativo minucioso entre lo propuesto por la institución y lo expresado por la ciudadanía, tarea que tiene como resultado la introducción de correcciones a los estándares de calidad, los cuales quedaron a partir de ese momento instituidos.

Posteriormente se capacita al personal del Departamento de Comunicación Social para aplicar encuestas a los usuarios de los servicios de enseñanza y administración, siguiendo la metodología observada por Departamento de Planeación para sondear la opinión del público usuario del área médica, y de la misma manera se introducen correcciones a los estándares de dicho servicio.

Posteriormente se aplica un Programa de Mejora Continua que implicó la colocación de "...los carteles de los estándares que sufrieron cambios en los servicios involucrados"⁵⁵, acción que se desarrolla permanentemente y que tiene como propósito ir subsanando las deficiencias en la prestación del servicio mediante la introducción de correcciones periódicas

Como resultado del análisis de las expectativas planteadas por los usuarios durante el proceso de sondeo, el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias concibe un Programa Institucional de Mediano Plazo autorizado por la Sexagésima Segunda

H Junta de Gobierno⁵⁶, en el cual resulta especialmente relevante la propuesta de la creación de clínicas especializadas dirigidas al impulso de la investigación.

El sistema de operación de las clínicas consiste en la adaptación de aquellos casos que a juicio de los investigadores constituyen tópicos no sólo relevantes sino considerados como excepcionales, por lo tanto enriquecedores para el avance del conocimiento.

Bajo esta premisa se crean 18 Clínicas de Atención Especializadas Multidisciplinarias denominadas: Cáncer y Tumores Torácicos, Enfermedades Intersticiales del Pulmón, Asma Bronquial, Tuberculosis y Problemas Pleurales, Bronquitis Crónica y Enfisema, Trastornos Respiratorios Durante el Sueño, Fibrosis Quística, Cirugía de la Vía Aérea y Reducción de Volumen, Cirugía Cardíaca, Trasplante Pulmonar, Clínica de Alteraciones Congénitas del Oído, Clínica de Implantes Cocleares, Clínica de Patología de Cabeza y Cuello, Clínica del Dolor, Clínica de Tabaquismo, Infecciones Pulmonares no Tuberculosas, Clínica de Rinitis y Asma.

3.3.2. Descentralización y/o desconcentración administrativa

De acuerdo con lo expresado en los informes rendidos por el Departamento de Planeación, lo correspondiente a Descentralización y Desconcentración Administrativas instituido por el PROMAP no aplica para el caso del Instituto

⁵⁶ *Ibid.*, p. 4.

Nacional de Enfermedades respiratorias, debido a que en éste no se han adoptado esquemas al respecto; pues sólo opera a nivel central con instalaciones en el Distrito Federal, las cuales efectúan únicamente asesorías en la materia de prevención, diagnóstico y rehabilitación de las enfermedades respiratorias a las unidades médicas y centros de enseñanza del sector salud ubicados en toda la república.

3.3.3. Medición y evaluación de la gestión pública

El Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias tiene perfectamente definida su misión, la cual consiste en mantener la ciencia y la atención médica al servicio de la salud respiratoria, resultante del proceso de planeación estratégica vinculada con el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales realizada durante 1997, donde "...se desarrolló el Programa de Modernización Institucional de Mediano Plazo, autorizado por la Sexagésima Segunda H. Junta de Gobierno; se determinó la misión y los objetivos, que permitirán evaluar y calificar resultados en indicadores estratégicos específicos..."⁵⁷

Es conveniente apuntar que una vez definida la misión y los indicadores de cada servicio, atendiendo a la metodología establecida en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, trimestralmente envía a través de la Contraloría Interna y con su Visto

⁵⁶ Ibid., p. 12

⁵⁷ Ibid., p. 12

Bueno a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la información correspondiente al desempeño y los resultados obtenidos, mediante los formatos denominados: Reporte Evaluación de Avances del PROMAP 1996-1997 para Dependencias y Entidades de la Administración Pública, que comprende además de los datos generales del Instituto, el informe de las actividades emprendidas en cada una de las etapas de aplicación del programa, incluyendo los resultados alcanzados en el cumplimiento de metas, evidencias, observaciones y acciones a tomar.

A partir de 1999 se introduce el cumplimiento de envío trimestral del Reporte de Evaluación de Avances y Resultados, mismo que se integra con 4 formatos denominados: REAR.01 Síntesis de avances y Resultados, REAR.02 Información de Proyectos y Procesos Sustantivos; REAR.03 Información Específica por acciones; así como el REAR.04 Resumen de Indicadores por Acción (**Anexo 3**), mediante los cuales se informa la situación actual de cada una de las acciones programadas, con sus correspondientes resultados y la problemática que se enfrenta para su cumplimiento final.

En otra vertiente de cumplimiento de los mandatos del PROMAP, el Instituto establece conexión informática con otras dependencias, a través del Departamento de Planeación, quien se encarga de recopilar lo referente al Sistema Integral de Información (SII), coordinado tanto por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como por la Secretaría de Hacienda para manejar los reportes del avance de las actividades llevadas a cabo con recursos públicos.

La filosofía del Sistema integral es concebir un mecanismo único para el manejo eficiente de la Información referente al ejercicio presupuestal, tanto para evitar errores y duplicidades como para ordenar y cohesionar lo reportado a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal presentada a la Cámara de Diputados.

Es conveniente aclarar que en el momento actual, el manejo del sistema se efectúa con deficiencias, dado que la información se transfiere mediante discos magnéticos flexibles pues aún no se cuenta con un sistema de red conectado a las dependencias encargadas de su coordinación.

3.3.4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público

Al respecto en el informe presentado por el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias que corresponde al período Enero-Diciembre 1999 se reporta que se efectuó diagnóstico organizacional en el cual se "...definieron políticas de reclutamiento y selección de personal para elevar el nivel de estudio requeridos para ocupar plazas vacantes, mismas que fueron transformadas a los grados más altos para asegurar una remuneración adecuada. Además se alentó la superación profesional en general mediante diferentes acciones, dentro de las que destacan: los programas de capacitación, premios, estímulos y recompensas, de estímulos por puntualidad y asistencia, así como la aplicación del sistema de promociones y reubicación del personal de acuerdo a su nivel escolar y de especialidad."⁵⁸

Es necesario mencionar de inicio existieron deficiencias con respecto a la difusión de la capacitación para formar facilitadores del programa, así como sensibilización del servidor público al mismo, mismas que imparte la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, esto conllevó a que el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias no contara con presencia en una acción de vital importancia que permitiría introducir a los recursos humanos en el conocimiento del programa.

3.4. Logros, dificultades y retos enfrentados

En la aplicación del programa de modernización en el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias se han obtenido avances y el mayor de ellos es la aceptación de que la gestión desempeñada es susceptible de eficientarse para remontar los criterios retardatarios y ritualistas que menguan su capacidad de respuesta a las demandas de servicios planteadas por la sociedad.

Es evidente que a partir de la adopción del programa de modernización los niveles de atención al público se han visto mejorados, dado que ahora deben observar el cumplimiento de estándares de calidad perfectamente definidos y monitoreados por el órgano interno de control mediante las encuestas aplicadas a los usuarios.

Al respecto, es importante la incorporación de la participación de los usuarios mediante sugerencias que coadyuvan a elevar los niveles de la atención prestada,

⁵⁸ *Ibid.*, p. 13.

dado que son ellos precisamente los que viven y padecen los efectos de las deficiencias con que operan las instituciones.

La tarea que implica la implantación del programa de modernización no ha sido fácil, pues se ha tenido que enfrentar a criterios cerrados al cambio no sólo en la operación sino en la actitud de los servidores públicos, incluso en los niveles jerárquicos superiores, donde de inicio no se mostró mayor disposición para tratar de entender el objetivo del programa y las ventajas que conlleva

La resistencia a la implantación del programa ha provocado que la difusión del mismo no involucre a la totalidad del personal que integra a la institución, redundando esto, en que existan incluso servidores encargados de la atención al público que desconocen lo que implica el cumplimiento de los estándares de calidad en su servicio y por lo tanto soslayan su aplicación.

En consecuencia el mayor reto que ubicamos en este momento es la concientización del servidor público adscrito al Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias para que adopte una actitud de participación que redundará en mayores niveles de eficiencia en la gestión.

CONCLUSIONES

A partir del Siglo XV, la humanidad experimenta profundos cambios, que derivados del avance del conocimiento, dirigen al ser humano -fundado en la razón- hacia la búsqueda de su propio destino, ello implica la emergencia de nuevos esquemas de socialización, de economía y de organización política, que traen como consecuencia la necesidad de un poder cohesionante capaz de vincular al tejido social en torno a un proyecto de vida fundado en la libertad y el respeto de las individualidades.

Surge entonces la institución denominada Estado, que contrapuesto al ejercicio disperso y divino del poder, se fundamenta en criterios centralizadores y laicos, con el objeto de gobernar a la colectividad, dirigiéndola hacia un proyecto de vida acorde con el desarrollo experimentado en cada etapa de su devenir; tarea que es materializada por la Administración Pública, que acorde con su génesis signada por el dinamismo, tiene el deber de revisar y actualizar sus procesos para situarse a la altura de las demandas generadas por la sociedad.

Así, el Programa de Modernización de la Administración Pública constituye un esfuerzo del gobierno para replantear y readecuar sus procesos, de modo que se fortalezcan sus estructuras y capacidades, de tal forma que no sólo se remonten las deficiencias de funcionamiento, sino que se direcciona la función hacia la consecución de niveles de eficiencia que le permitan mayor índices de consenso,

privilegiando el respeto a las individualidades en el esquema de la convivencia armónica

En este contexto, la aplicación del programa en el Instituto de Enfermedades Respiratorias constituye un eslabón más en la materialización de los anhelos modernizadores que persigue el país; proceso que desde la óptica de la Administración Pública adquiere relevancia, pues implica la adopción de estrategias que a la luz de los resultados obtenidos nos permite evaluar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado con la sociedad.

En tal virtud, a continuación nos permitimos emitir las conclusiones y resultados del análisis aplicado a la implantación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 en el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias.

- Dentro de los esquemas adoptados por el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias para privilegiar la participación y atención Ciudadana, si bien se efectuaron cursos-taller y pruebas pilotos que permitieron una detección clara y veraz de los estándares e indicadores; en esta actividad se detectaron deficiencias debido a que los carteles en los cuales fueron plasmados, simplemente se exponen en las ventanillas de atención correspondientes a cada servicio, sin que se introduzca en ellos

ninguna indicación acerca de su función consistente en recoger los comentarios del público usuario

- En consecuencia consideramos necesario rediseñar esta función de publicación, lo cual puede introducirse en la etapa de mejora continua, implicando la corrección a los carteles expuestos, de modo que éstos contengan los señalamientos que permitan al público en general percatarse del derecho que tienen para emitir sus comentarios con respecto a los servicios prestados, para lograr con ello la verdadera incorporación de la voz del cliente.
- Por otra parte en la aplicación de encuestas para sondear la opinión del público usuario es necesario que se efectúen correcciones, pues la calificación de importante, muy importante o poco importante, al igual que el cuestionamiento de si se está de acuerdo o no con el estándar planteado resulta poco objetiva, para reforzarla es necesario que se introduzca un indicador que permita ubicar el dato preciso de la cantidad de veces que el usuario acude al servicio que se está calificando, cuyo detalle nos puede resultar un referente importante acerca del conocimiento real que el encuestado tiene de la prestación del servicio en cuestión.
- Con respecto a lo expresado en los informes, indicando que lo correspondiente a Descentralización y Desconcentración Administrativas no

aplica para el caso del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, es necesario tener en consideración que en este organismo se brindan servicios a población abierta no sólo del Distrito Federal sino del interior de la República, por lo tanto el objetivo de la institución involucra una cobertura a escala nacional; ello conlleva a la aplicación de un análisis que permita la toma de decisiones con respecto a un esquema de regionalización, que en nuestra opinión podría incluir por lo menos la ubicación de centros de atención primaria en el norte y en el sur del país, con el objeto de evitar el desplazamiento de la ciudadanía al centro de la república; con lo cual además de tornar en eficiente la función, se evitarán erogaciones económicas onerosas para los usuarios.

- Resulta relevante mencionar que El Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias ya cuenta con la determinación de su misión, sus objetivos y estándares de calidad; sin embargo en los reportes trimestrales denominados "Reporte de Evaluación de Avances PROMAP que se envían a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se detecta negligencia, dado que su vigencia no ha sido actualizada, teniendo como resultado que a partir de 1998 se están consignando datos para el período comprendido entre 1996-1997, es necesario entonces corregir este error en los formatos subsiguientes, de modo que se asiente el período correcto.

- Por otra parte, detectamos que en el reporte antes mencionado sólo se introducen conceptos dirigidos a medir la calidad de los resultados, en donde la parte evaluatoria que realiza la Contraloría Interna esta constituida por las columnas de Evidencias, Observaciones y Acciones a tomar sin anotación alguna; razón por la cual consideramos necesario que con el objeto de efectuar una gestión transparente se asienten los datos que al respecto se detecten, dado que constituyen un aspecto importante para la adopción de esquemas correctivos.
- Es necesario que en el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias se implante un sistema interno que permita monitorear los flujos de la información financiera, de tal forma que ésta se efectúe integralmente, y evite con ello las omisiones y errores que implica la falta de un ente que dirija e imprima cohesión a la labor de la conexión informática con otras Dependencias.
- Asimismo, con el objeto de evitar las pérdidas de recursos que implican los desplazamientos de diskettes flexibles, es necesario, que se redoblen los esfuerzos para contar con los enlaces necesarios del Sistema Red conectado a las Dependencias encargadas de la coordinación de la conexión informática,

- Con respecto a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público, hasta el momento las acciones se han dirigido únicamente a la capacitación, y el otorgamiento de estímulos y recompensas no cohesionados mediante un programa que integralmente permita al instituto no sólo dotarse del personal profesional, sino involucrado con el cumplimiento de los objetivos institucionales mediante un esquema de méritos al trabajo. Es necesario entonces llevar cabo las acciones necesarias para implantar un programa de profesionalización que involucre a los recursos humanos en la consumación eficiente de labor desempeñada por el Instituto Nacional de Enfermedades respiratorias.

Es necesario apuntar que la observación y el análisis aplicado durante la presente investigación nos conduce a reflexionar acerca de la importancia que reviste la adopción de un programa de modernización tendiente a mejorar las capacidades de respuesta, especialmente cuando se trata de una organismo como el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias cuya misión está dirigida a la prestación de un servicio de salud considerado básico para lograr bienestar social

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. Anaya Cadena, Vicente (Coord.) **Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal**, México, Coedición Gobierno del Estado de Tlaxcala y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997.
2. Bobbio, Norberto, Matteucci y Pasquino, Gianfranco. **Diccionario de Política**, México, Siglo XXI Editores, 1998.
3. Bobbio, Norberto. **Liberalismo y Democracia**, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
4. Bonnin, C. J. B. "Principios de Administración", en **Revista Homenaje al Maestro Gabino Fraga**, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 1982.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**, México, Editorial Porrúa, S.A., 1976.
6. Cárdenas de la Peña, Enrique **Del Sanatorio de Huipulco, al Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias. Cincuenta años**, México, Secretaría de Salubridad y Asistencia, 1986.
7. Castelazo, José R.. "Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa", en **Cuaderno de análisis político-administrativo No.16**, México, Colegio de Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1986.

8. De la Rosa, Luis. "Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla", en **Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 4**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. 1990.
9. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Las Responsabilidades Patrimoniales de la Administración Pública", en **Revista de Administración Pública No. 89**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., No. 89, mayo 1995
10. **Diccionario Enciclopédico Universal**, España, Editorial Cultural, S.A , 1989.
11. **Diccionario Ilustrado de las Ciencias**, Tomo IV, México, Ediciones Larousse, S.A. de C.V., 1987.
12. Eisenstadt, S.N. **Modernización: movimientos de protesta y cambio social**, Buenos Aires, Amorrortu Editores. 1972.
13. **Enciclopedia Temática**, España, editorial Andromar, Barcelona, 1994.
14. García Pelayo, Manuel. **Burocracia y Tecnocracia**, Madrid, España, Alianza Editorial, S.A., 1974, p. 17.
15. García, Miguel A. "El sentido social de la comunicación política III", en **Revista Este País**, No. 74, México, Editorial Abeja, S.A., mayo 1997.
16. González Pedrero, Enrique. **Riqueza de la pobreza**, México, Cal y Arena, 1990.
17. Guerrero Orozco, Omar. "Principios de Administración Pública", en **Cátedra Colombia**, Santa Fe de Bogotá, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, septiembre 8 de 1997.

18. Guerrero Orozco, Omar "Teoría administrativa de la ciencia política", en **Cuaderno No. 2, 25° Aniversario de la FCPyS**, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1976.
19. Guerrero Orozco, Omar. **El Estado en la Era de la Modernización** México, Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 1992.
20. Kant, Immanuel. **Principios de la doctrina del derecho**, México, Universidad Autónoma de México, 1978.
21. Proudhon **El principio federativo**, México, Ediciones Gernika, S.A., 1992.
22. Rousseau, Juan Jacobo. **El Contrato Social**, México, Editorial Porrúa, S.A., 1987.
23. Torres Gaytán, Ricardo. "La Administración pública como Instrumento para el Desarrollo Económico y Social", en **Revista de Administración Pública No. 88**, México, Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. febrero 1995.
24. Uvalle Berrones, Ricardo. **El gobierno en acción**, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
25. Uvalle Berrones, Ricardo. **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, México, Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, A.C., 1994.
26. Vargas Paredes, Saúl. "Cambio e innovación en las reformas de gobierno", en **Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 20**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales enero-abril, 1999.

PUBLICACIONES OFICIALES

- 27. Decreto por el que se Crea un Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, México,** Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 1982.
- 28. Estatuto de Gobierno, México, Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, 1982.**
- 29. Memorándum No. DP/023/II/2000,** emitido por la Jefatura del Departamento de Planeación al Contralor Interno, México, Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, 21 de enero de 2000.
- 30. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000,** México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.



ANEXO 2



INSTITUTO NACIONAL DE ENFERMEDADES RESPIRATORIAS

SERVICIO: _____

FECHA: _____

ATRIBUTOS	LO CONSIDERA				ESTANDAR	¿ESTA DE ACUERDO?		ESTANDAR DESEADO
	Muy importante	Importante	Poco importante	Nada importante		SI	NO	
RAPIDEZ								
CONFIABILIDAD								
SENCILLEZ								



REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

Nombre de la dependencia o entidad _____

Nombre del responsable _____

Nombre del evaluador _____

Periodo de evaluación _____

Fecha del reporte _____

REAR.01 SINTESIS DE AVANCES Y RESULTADOS

Favor de presentar un texto con la información de mayor relevancia sobre los avances y resultados obtenidos durante el periodo que se informa, en las acciones de modernización emprendidas por la dependencia o entidad, y que a juicio de ésta signifiquen los productos de mayor trascendencia.

Se recomienda que la información contenga los indicadores cuantitativos correspondientes a cada acción y los aspectos cualitativos que expliquen la importancia de la acción realizada, de sus resultados y del alcance o impacto que tienen para las funciones de la institución.

Firma del responsable de la Unidad

Firma del evaluador

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

Nombre de la dependencia o entidad _____

Nombre del responsable _____

Nombre del evaluador _____

Periodo de evaluación _____ Fecha del reporte _____

REAR.02 INFORMACION DE PROYECTOS Y PROCESOS SUSTANTIVOS

De acuerdo a las funciones y procesos sustantivos de la dependencia o entidad, no necesariamente vinculados a una sola Unidad Responsable, y que estén identificados como proyectos estratégicos sustantivos, en los que existan acciones de modernización, favor de facilitar la siguiente información:

1. Nombre del proyecto o proceso sustantivo.
2. Descripción del proyecto o proceso sustantivo.
3. Situación actual:

3.1 Planeación	3.2 Ejecución	3.3 Medición	3.4 Mejora
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Principales resultados.
5. Problemática general o requerimientos para dar mayor impulso y efectividad a los programas y acciones de modernización.
 - 5.1 De competencia interna.
 - 5.2 De competencia externa.
 - 5.3 De competencia específica de la UDA.

NOTA. Favor de utilizar un formato para cada proyecto o proceso sustantivo, con la información solicitada lo más concreto posible

Firma del responsable de la Unidad

Firma del evaluador

Instrucción de llenado

- 1 **Nombre del proyecto o proceso sustantivo**
Anotar la denominación del proyecto o proceso sustantivo
- 2 **Descripción de cada proyecto o proceso sustantivo**
Describir brevemente los elementos importantes de identificación y contenido de cada proyecto: objetivo, líneas de acción, metas e indicadores
- 3 **Situación actual**
 - 3.1 **Planeación**
Listado de las principales acciones desarrolladas para la determinación del proyecto
 - 3.2 **Ejecución**
% de avance de implantación de lo planeado. % de personal ya operando con los cambios respecto al total.
 - 3.3 **Medición de resultados**
Avance de la implantación del sistema de medición.
 - 3.4 **Mejora continua**
% de la implantación del sistema de análisis de causas de desviación e implantación de las medidas correctivas.
- 4 **Principales resultados**
Describir en forma breve los resultados obtenidos con respecto a las metas programadas (no detallar actividades)
- 5 **Problemática general y/o requerimientos para dar mayor impulso y efectividad a los programas y acciones de modernización**
 - 5.1 **De competencia interna**
Situaciones de la propia dependencia que han limitado el desarrollo de los proyectos o necesidades de apoyo en ese ámbito
 - 5.2 **De competencia externa**
Situaciones provenientes de otras dependencias u organismos que han limitado el desarrollo de los proyectos o necesidades de apoyo en ese ámbito
 - 5.1 **De competencia específica de la UDA**
Situaciones provenientes de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM que han limitado el desarrollo de los proyectos o necesidades de apoyo en ese ámbito

**FORMATO
REAR-02.
INFORMACION
DE PROYECTOS Y
PROCESOS
SUSTANTIVOS**

Nota: Se recomienda hacer este formato en un programa de cómputo que permita ampliar automáticamente los espacios de llenado

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**



ANEXO 3.3

REPORTE DE EVALUACION DE AVANCES Y RESULTADOS

Nombre de la dependencia o entidad _____

Nombre del responsable _____

Nombre del evaluador: _____ Período de evaluación: _____ Fecha del reporte: _____

REAR.03 INFORMACION ESPECIFICA POR ACCION

Subprograma	Acción		(13) Calificación (OIC) _____ %	* <input type="radio"/>
-------------	--------	--	---------------------------------	-------------------------

Etapa	Indicadores	Metas	Evidencias	Observaciones (OIC)	Acciones a tomar
Planeación	(5)	(6)	(10)	(12)	(11)
	Avance vs meta				
Ejecución	(7)				
	Medición de resultados	Resultados vs meta			
(3)		(8)			
Mejora continua	Meta mejorada				
	(4)	(9)			

* Promoción (75%) Ejecución (50%) Metas de resultado (25%) Mejora continua (10%) Sin avanzar (0) No aplica (NA)

Firma del responsable de la Unidad _____

Firma del evaluador _____

Instrucción de llenado

El Responsable de la Unidad deberá llenar los conceptos 1 al 11. El OIC los conceptos 12 y 13

- 1 **Planeación**
Listado de acciones de planeación; se recomienda tomar como base de referencia la guía de evaluación que se incluye en este documento
- 2 **Ejecución**
% de avance de implantación de lo planeado. % de personal ya operando con los cambios respecto al total.
- 3 **Medición de resultados**
% del avance de la implantación del sistema de medición.
- 4 **Mejora continua**
% de la implantación del sistema de análisis de causas de desviación e implantación de las medidas correctivas.
- 5 **Indicadores**
Indicadores estratégicos y / o del proyecto
- 6 **Metas**
Metas respectivas a cada indicador
- 7 **Avances vs metas**
Reporte del grado de cumplimiento con respecto a las fechas planeadas
- 8 **Resultados vs meta**
Reporte del grado de cumplimiento de los resultados planeados comparado con los indicadores estratégicos o de los proyectos
- 9 **Meta mejorada**
Reporte de las mejoras logradas por uno o más ciclos de mejora
- 10 **Evidencias**
Reporte de la documentación y/o observaciones de campo que soportan lo reportado en el proceso de evaluación
- 11 **Acciones a tomar**
Listado de acciones a tomar para llevar a la Unidad a que cumpla con lo planeado
- 12 **Observaciones (OIC)**
Listado de las evidencias o argumentos más importantes que soportan la calificación otorgada. Este espacio es llenado por el OIC
- 13 **Calificación (OIC)**
Valor proporcional reportado por el OIC como juicio del avance mostrado por la Unidad

**FORMATO
REAR.03.
INFORMACION
ESPECIFICA
POR ACCION**

Nota. Se recomienda hacer este formato en un programa de cómputo que permita ampliar automáticamente los espacios de llenado.

Instrucción de llenado

Este formato deberá ser elaborado por el Responsable de la Unidad a través de sus apoyos

- A** **Unidad**
Clave de la Unidad evaluada Con la evaluación, anexar nombres completos de las unidades y sus claves respectivas.
- B** **Reportó**
Señalar si hubo o no reporte conforme fechas programadas por SECODAM-UDA para la entrega de las evaluaciones respectivas.
- C** **Acciones**
Síntesis y número de acción por subprograma.
- D** **Calificación por acción**
El porcentaje de calificación se aplica en cada una de las acciones con base en los criterios de evaluación de esta guía.
- E** **% de cumplimiento total por Unidad**
Es el resultado de sumar horizontalmente todas las calificaciones de avance de las acciones que aplican y dividirías entre el número total de ellas (Las acciones que No se consideran).
- F** **% de cumplimiento total por acción**
Es el resultado de sumar verticalmente las calificaciones de avance de cada una de las acciones que aplican y dividirlo entre el número de unidades con la acción (Las acciones que No Aplican no se consideran)
- G** **% de avance de la dependencia o entidad**
Es la calificación final de la dependencia o entidad evaluada en ese periodo, representada en porcentaje de avance. Se obtiene de sumar verticalmente los de cumplimiento total por Unidad y, el resultado, dividirlo entre el número de unidades (Las acciones que No Aplican no se consideran)

**FORMATO
REAR.04.
RESUMEN DE
INDICADORES
POR ACCION**

Nota: Se recomienda generar los datos de este formato a través de un sistema informático que permita obtener los resultados porcentuales de manera automática.