

00663



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS DE
LA ADMINISTRACION

EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS
TRABAJO ESCRITO

LA PLANEACION ESTRATEGICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN CONTADURIA

ENRIQUE JOSE CORREA CIREROL

TUTOR (SUPERVISOR DEL TRABAJO ESCRITO): MTRA. LAURA CERVANTES BENAVIDES

MEXICO, D. F.

2004.

0334368



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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


8.000

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ENRIQUE JOSÉ CORREA
MIRERO

FECHA: 23 AGOSTO 2004

FIRMA: 

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL
CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Al Dr. Eduardo Enrique Gómez García,
Titular de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e
Innovación Institucional de la Procuraduría General
de la República, por permitirme exponer el caso
de la Planeación Estratégica en la PGR**

**A mi esposa Patricia y mis hijos Rogelio y Elidé,
por su amor incondicional**

**A la maestra Laura Cervantes,
por su inagotable paciencia
en la asesoría de este trabajo**

**Al Lic. José Antonio González Vázquez,
por brindarme la oportunidad de colaborar con él
en la Procuraduría General de la República**

INDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	III
I. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA: EVOLUCIÓN Y CONCEPTOS.	
1.1. EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO.	5
1.2. CONCEPTOS DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.	12
1.3. DIRECCIÓN Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.	16
1.4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.	18
1.5. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y SU VINCULACIÓN CON EL PRESUPUESTO.	21
II. MARCO NORMATIVO DE LA PLANEACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	
2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	23
2.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	24
2.3. LEY DE PLANEACIÓN.	28
2.4. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.	33
2.5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	33
2.6. OTRAS LEYES, REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, MANUALES Y CIRCULARES.	33
III. EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: EL MODELO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y EL PROCESO PRESUPUESTAL.	
3.1. DIAGNÓSTICO, PROBLEMÁTICA Y OBJETIVOS.	36
3.2. EL ENTORNO MACROECONÓMICO EN LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	43
3.3. LA RESISTENCIA AL CAMBIO	47
3.4. METODOLOGÍA.	49
3.5. EL MODELO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.	53
3.6. PROGRAMA DE TRABAJO 2001-2006.	56
3.7. PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN.	58
IV. ESTRATEGIA DE ALINEACIÓN DIGITAL PARA GOBIERNO (DAS-G) Y SU IMPLANTACIÓN EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.	
4.1. ANÁLISIS.	77
4.2. EVALUACIÓN.	97
4.3. SEGUIMIENTO.	99
4.4. PROSPECTIVA.	109
CONCLUSIONES.	113
BIBLIOGRAFÍA.	117

INTRODUCCIÓN

Desde sus inicios y hasta fines de los años 80 del siglo XX, la organización burocrática permitió diversos logros para el desarrollo social, económico y tecnológico del mundo. Caracterizada por estar fuertemente jerarquizada, con una división rígida del trabajo, un flujo unidireccional de la comunicación donde “arriba se piensa, abajo se ejecuta”, manuales de políticas y procedimientos rígidos y énfasis en el control numérico y abundantes puestos de supervisión.

Actualmente vivimos una época de cambios acelerados en todos los órdenes. La gente está cada vez más y mejor informada, las distancias “no existen”, el mundo se mueve en “tiempo real”, debido en gran parte a las nuevas redes de comunicación. Esto impone un cambio radical en la forma de gobernar y definir estrategias y políticas más competitivas.

Considerando además el alto nivel de exigencia de la ciudadanía en general, se debe contar con un gobierno con estructuras flexibles y dinámicas, con toma de decisiones descentralizada y énfasis en innovación y capacidad de respuesta.

Hoy en día, la clave del éxito gubernamental radica en aquellos que sean capaces de crear, transmitir y aplicar innovación y conocimientos con mayor celeridad. Es fundamental cambiar el paradigma con el que pensamos la dinámica de la organización gubernamental.

El modelo de innovación y calidad del gobierno federal tiene como propósito el transformarlo en un gobierno competitivo y de clase mundial, que contribuya a lograr los resultados planeados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como en materia de orden y respeto.

Debido a todo lo anterior es que la Presidencia de la República inició el proceso de institucionalización del Sistema de Planeación Estratégico (SPE) en la Administración Pública Federal; se estableció en la Ley de Planeación el propósito y la manera de hacer la planeación, refiriéndola con la creación del Plan Estratégico.

El Modelo de Planeación Estratégica pretende facilitar la alineación entre los diferentes niveles de actividad: institucional, específicas y sustantivas, que a su vez dependen de las estrategias y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El presente estudio tiene por objeto describir el proceso llevado a cabo para la implementación en la Procuraduría General de la República del Modelo de Planeación Estratégica (SPE) definido por la Presidencia de la República para elaborar el Programa de Trabajo 2003 a través del Sistema de Alineación Digital para Gobierno (DAS-G, por sus siglas en inglés).

En el Capítulo I se describe la evolución que ha tenido el pensamiento administrativo a través de las diversas escuelas y enfoques; de igual forma se definen los conceptos más importantes de la planeación estratégica que se utilizaron durante el desarrollo del presente trabajo. Por último se abordan los temas de planeación en relación con la dirección y con la administración pública para finalmente vincularlos con el presupuesto.

El Capítulo II contiene el marco normativo al cual se sujeta la planeación estratégica en la administración pública federal, haciendo énfasis en la descripción del Sistema Nacional de Planeación Participativa establecido en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio 2001-2006, del cual deriva el Modelo de Planeación Estratégica aplicado por la Procuraduría General de la República.

Ya entrando propiamente en la materia objeto del presente estudio, en el Capítulo III se aborda el caso particular del Modelo de Planeación Estratégica y el Proceso Presupuestal llevado a cabo en la Procuraduría General de la República, describiendo el diagnóstico realizado, la problemática y los antecedentes propios que implicaron la creación de una nueva Unidad de Planeación Estratégica y la implementación del Sistema de Planeación Estratégica con el consecuente despliegue realizado para definir el Programa de Trabajo 2001-2006. Con base en este Programa de Trabajo, se procedió a elaborar el Esquema de Planeación, Programación y Presupuestación para la elaboración del Programa Operativo Anual (POA) y los correspondientes Presupuestos de Egresos para cada uno de los ejercicios del sexenio.

Por último, en el Capítulo IV se ha vertido el innovador concepto de la herramienta digital denominada Sistema de Alineación Digital para Gobierno (DAS-G) por sus siglas en inglés. Al respecto se hace un análisis tanto de las diferentes actividades que se realizaron como de la propia metodología del Sistema DAS-G,

CAPÍTULO I

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA: EVOLUCIÓN Y CONCEPTOS

"Una organización que busca la calidad total sin una misión y objetivos claros, es como un barco en el que todo funciona bien, pero que no se sabe a dónde va."
Alfredo Acle.

1.1. EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO.

A finales del siglo XIX es cuando surge el concepto de administración en las organizaciones, que posteriormente ha ido adaptándose a nuevos enfoques hasta llegar al actual pensamiento estratégico.

Con la revolución industrial surgieron las grandes organizaciones que empezaron a desbordar las posibilidades de un solo propietario, lo que dio origen a una mayor práctica de asociación para la integración de grandes capitales. Tal situación trajo como consecuencia una serie de reacciones, manifestándose unas a favor del lucro esperado por la aportación de capital y otras en contra. Incluso las iglesias tomaron partido por una u otra postura. Así la iglesia católica rechazó por completo en un principio el concepto de lucro y la obtención de utilidades, mientras que los protestantes seguidores de Calvino desencadenaron el afán de lucro inmoderado.¹

A lo largo del último siglo, la visión de Karl Marx de una comunidad habilitada económicamente atrajo a cientos de millones de partidarios que creían que al planear un futuro común y al eliminar el desperdicio y la duplicación de las empresas en competencia, se aceleraría el progreso humano. Transferir el poder económico de las personas que buscan su propio bien al de la comunidad en su totalidad conduciría a una distribución mucho más justa de la riqueza. Sin embargo, en la medida en que aumenta el tamaño de una comunidad, se diluye el sentido de responsabilidad personal de cada miembro hacia los demás. La economía soviética fue completamente devastada por los efectos a largo plazo de una organización tipo comunal controlada burocráticamente.

La evolución de la administración como disciplina científica es consecuencia de tres grandes grupos de aportaciones y puede sintetizarse en el cuadro que

¹ Ríos Szalay, Adalberto y Paniagua Aduna, Andrés. *Orígenes y perspectivas de la administración*. Trillas, México, 1982, pág. 45.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

a continuación se desarrolla, exponiendo el significado y alcance de cada una de las fases:

Cuadro 1: EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO

ESCUELA CLÁSICA DE ADMINISTRACIÓN	Teoría clásica de la Administración Escuela de la Administración Científica Escuela de Relaciones Humanas Enfoque Burocrático
TEORÍAS O ENFOQUES DE TRANSICIÓN	Teoría Estructuralista Teoría del Comportamiento Teoría del Análisis Matemático Enfoque Neoclásico
ENFOQUES ACTUALES	Teoría de Sistemas Teoría de Contingencia Enfoque Estratégico

Fuente: Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Tercera Edición. Mc Graw Hill. México, 1992, pág. 7.

2. ESCUELA CLÁSICA DE ADMINISTRACIÓN

Las características fundamentales de la Escuela Clásica de Administración son²:

- La búsqueda de la racionalidad
- La intención de lograr la máxima eficiencia
- El tratarse de enfoques parciales que enfatizan una variable de la organización (el trabajo, el factor humano o la estructura)
- El carácter prescriptivo-normativo, ya sea explícito o latente, que se manifiesta en la formulación de principios, recomendaciones y leyes sobre el modo óptimo de administrar, o sobre la definición de modelos tendentes a alcanzar la máxima eficiencia
- La perspectiva del sistema cerrado, sin que se considere el entorno
El carácter monofacético del hombre, social o burocrático

Henri Fayol, creador de la *Teoría Clásica de la Administración*, fue uno de los primeros en presentar una concepción amplia de la planeación en los negocios

² Prototipo 2: *Proyecto de Fortalecimiento de los centros de capacitación de las Administraciones Tributarias de los Ministerios de los países prestatarios miembros del Banco Interamericano de Desarrollo*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. México, 1999, pp. 11-13

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

y la definió como: "El poder de predecir el futuro y llevar a cabo las acciones correspondientes".³

Fayol no sólo se considera el precursor de la administración como disciplina científica, sino también el autor con mayor visión de futuro, ya que sus teorías vienen a enlazar en muchos aspectos con las que actualmente están en vigor.

Fayol estableció la necesidad de generalizar la enseñanza de la Administración y establecer sus funciones, enumerando las áreas funcionales de la organización y los famosos catorce principios de la administración, sobre los cuales, el mismo Fayol, en su libro *Administración industrial y general*, comenta: "Emplearé con preferencia la palabra principios, despojándola de toda idea de rigidez. No hay nada rígido ni absoluto en materia administrativa; todo es ella cuestión de medida. No hay que aplicar casi nunca dos veces el mismo principio en condiciones idénticas: es preciso tener en cuenta circunstancias diversas y cambiantes, hombres igualmente diversos y cambiantes y muchos otros elementos variables".⁴

Los principios administrativos que propuso Fayol, en forma enunciativa, son los siguientes:^{5/6}

1. Principio de la división del trabajo. Consiste en la especialización de las tareas y de las personas para aumentar la eficiencia.
2. Principio de la autoridad y responsabilidad. Autoridad es el derecho de dar órdenes y el poder de esperar obediencia; la responsabilidad es una consecuencia natural de la autoridad. Ambas deben estar equilibradas entre sí.
3. Principio de disciplina. Depende de la obediencia, aplicación, energía, compromiso y respeto de los acuerdos establecidos.
4. Principio de unidad de mando. Cada empleado debe recibir órdenes de sólo un superior. Es el principio de la autoridad única.
5. Principio de la unidad de dirección. Una cabeza y un plan para cada grupo de actividades que tengan un mismo objetivo.

³ Steiner, George. *Planeación Estratégica, lo que todo Director debe saber*. Compañía Editorial Continental. México, 2002, pág. 336.

⁴ Fayol, Henry. *Administración industrial y general*. Herrero Hnos. Sucs., S.A., México, 1993, pág. 157.

⁵ Ríos Szalay, Adalberto y Paniagua Aduna, Andrés. Op. Cit., pp. 94-99.

⁶ Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Tercera Edición. Mc Graw Hill. México, 1992, pp. 84-85

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

6. Principio de la subordinación del interés particular al interés general. Los intereses generales deben sobreponerse a los intereses particulares.
7. Principio de la remuneración del personal. Debe haber una justa y garantizada satisfacción para los empleados y para la organización en términos de retribución.
8. Principio de la centralización. Se refiere a la concentración de la autoridad en la alta jerarquía de la organización.
9. Principio de la jerarquía. Es la línea de autoridad que va del escalón más alto al más bajo. Es el principio de mando.
10. Principio del orden. Un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar. Es el orden material y humano.
11. Principio de la equidad. Amabilidad y justicia para alcanzar la lealtad del personal.
12. Principio de la estabilidad del personal. La rotación tiene un impacto negativo sobre la eficiencia de la organización. Cuanto más tiempo una persona permanezca en un cargo, mejor.
13. Principio de la iniciativa. La capacidad de visualizar un plan y de asegurar su éxito.
14. Espíritu de equipo. La armonía y la unión entre las personas constituyen grandes fuerzas para la organización.

Otros exponentes de la Escuela Clásica de Administración fueron⁷:

Frederick W. Taylor, quien funda la *Escuela de la Administración Científica*, ciñéndose inicialmente a la racionalización del trabajo en beneficio de la productividad, y más tarde se amplía al área de la supervisión y el control, dando así entrada a un concepto más amplio próximo al de administración a partir de su enfoque inicial más técnico.

Elton Mayo, con la *Escuela de Relaciones Humanas* es quien pone de manifiesto la importancia de las relaciones de grupo en el ámbito laboral, incluye los aspectos psicológicos, como la motivación, cooperación y liderazgo.

⁷ Prototipo 2: *Proyecto de Fortalecimiento de los centros de capacitación de las Administraciones Tributarias de los Ministerios de los países prestatarios miembros del Banco Interamericano de Desarrollo*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. México, 1999, pp. 12-13.

Max Weber, que con su *Teoría de la Burocracia* basada en la autoridad legal, racional y en la absoluta definición de tareas, procedimientos y responsabilidad, asegura que se logra la máxima eficiencia organizativa.

2. ENFOQUES DE TRANSICIÓN

Se incluyen con la denominación Enfoques de Transición un conjunto de aportaciones desarrolladas en el segundo tercio del Siglo XX y que tienen como notas características las siguientes⁸:

- La ampliación de las variables consideradas en el análisis de la organización
- La progresiva sistematización de conocimientos en un cuerpo conceptual más desarrollado
- El inicio del proceso de integración de conocimientos y de acercamiento de enfoques frente a la contraposición de las teorías anteriores, con un número creciente de conceptos compartidos.

Nacen en este período las primeras estrategias (fijación de objetivos y caminos para lograrlos, siempre con la idea de acción hacia el exterior) y tácticas (medios específicos para alcanzarlos). Empieza también a hablarse de procedimientos, de control estadístico y financiero, y de análisis matemático aplicado a la toma de decisiones.

Se establecen planes y programas de actuación que llegan a integrarse en un verdadero proceso de planeación, especialmente después de la II Guerra Mundial, cuando las grandes organizaciones comienzan a prever y organizar de un modo más sistemático el crecimiento y la orientación de sus actividades.

Fue en la década de los sesenta con la generalización de los procesos expansivos organizacionales, cuando un gran número de organizaciones comenzaron a plantearse la determinación de metas a largo plazo (fijación de objetivos) y a generar planes y tácticas para alcanzarlos, teniendo en cuenta los probables cambios en el mundo exterior.

Esta simplificada visualización de estrategias pasa a denominarse *planeación organizacional* y la reflexión teórica en torno a ella enfatiza la adecuación entre la estrategia externa de la organización y su estructura interna, abriendo un camino de investigación sobre los sistemas de planeación y decisión.

⁸ Idem. pp. 13-14.

Dentro de este período y enmarcado en los denominados Enfoques de Transición, podemos incluir las siguientes teorías:

Teoría Estructuralista, que inicia el estudio descriptivo y sistemático de las organizaciones, situándolas en su contexto social y ambiental.

Teoría del Comportamiento, que se centra en el estudio del comportamiento humano con relación a la organización, incluyendo las aportaciones sobre motivaciones y estilos directivos.

Teoría del Análisis Matemático, cuya finalidad es la obtención de procedimientos matemáticos para la optimización de los procesos.

Enfoque Neoclásico, caracterizado por una visión pragmática de la administración y la reformulación de principios clásicos encaminados al logro de la eficacia y la eficiencia. Es el inicio del pensamiento estratégico. Uno de sus máximos representantes es Peter Drucker, quien enuncia la denominada administración por objetivos, herramienta de gestión que supedita la administración de las organizaciones a criterios de rendimiento.

Peter Drucker describe la planeación a largo plazo como "El proceso continuo de emprender decisiones y tomar riesgos en forma sistemática y con el mejor conocimiento de sus resultados, organizando sistemáticamente los esfuerzos necesarios para llevar a cabo dichas decisiones y midiendo los resultados contra las expectativas a través de una continua retroalimentación".⁹

En la medida en que se puedan controlar mejor las consecuencias futuras de las acciones presentes, se avanzará en el proceso de planeación.

3. ENFOQUES ACTUALES

Por último, los Enfoques Actuales desarrollados durante el último tercio del Siglo XX, vienen caracterizados por:¹⁰

- La integración y convivencia de enfoques, que comparten conceptos complementarios
- La consideración compleja de la organización y de su administración, a la que se conceptúa como un sistema abierto en un proceso de interacción y de permanente adaptación a su medio

⁹ Drucker, Peter. *Planeación a Largo Plazo*. Ciencia Gerencial, 1959, pág. 240.

¹⁰ Prototipo 2: *Proyecto de Fortalecimiento de los centros de capacitación de las Administraciones Tributarias de los Ministerios de los países prestatarios miembros del Banco Interamericano de Desarrollo*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. México, 1999, pp. 14-15.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- La finalidad fundamentalmente descriptiva de la teoría, aceptando que no se pueden establecer principios o normas de carácter general sobre el modo óptimo de administrar.

Si bien los anteriores planteamientos de corte neoclásico se fueron justificando mientras la mayoría de las organizaciones sabían dónde y cómo llegar, fue en el principio de la década de los setenta, momento en que se configura una situación de crisis económica generalizada, cuando la pérdida del control de la situación reorienta los enfoques organizativos.

En este contexto parece claro que las técnicas de gestión y los modos de dirección convencionales se muestran ineficaces, resultando imprescindible realizar un mayor esfuerzo de prospectiva e imaginación para adaptar a sus objetivos la estrategia de las organizaciones, que comienza a considerarse que debe estar siempre presidida por la flexibilidad.

Surgen así lo que podemos denominar paradigmas actualmente vigentes en la Teoría de la Administración de nuestros días, que son los siguientes:

Teoría de los sistemas, aplicada a la organización y la administración, que a través de la aplicación de la lógica abre un nuevo programa de investigación.

Teoría de la contingencia, que trata de avanzar un paso más intentando comprender de una forma más precisa y operativa las complejas relaciones entre las variables contingentes y la organización. No hay modo universalmente válido de administrar todas las organizaciones, por lo que habrán de desarrollarse habilidades de diagnóstico.

El Enfoque Estratégico, que es hoy el modelo aceptado internacionalmente, hasta el punto que puede aceptarse que Dirección Estratégica se considera equivalente al término de dirección de cualquier organización o empresa.

Pretende insertar la vida de la organización en su medio externo, desarrollando técnicas de análisis y herramientas de gestión mediante las cuales la organización sea capaz de afrontar con eficacia y eficiencia las oportunidades y amenazas ambientales.

La dirección estratégica viene a recuperar los fundamentos económicos y los principios competitivos propios de la actividad organizacional para hacerlos extensibles a cualquier tipo de organización.

1.2. CONCEPTOS DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

A Confucio se le adjudica haber dicho que si él fuera gobernante del mundo, lo primero que haría sería arreglar las definiciones de las palabras, ya que de ellas dependerá la acción. Sería muy útil para toda persona interesada en la planeación estratégica que la nomenclatura fuera aceptada universalmente, pero éste no es el caso.

Antes de referirnos al proceso de planeación llevado a cabo en la Procuraduría General de la República, es necesario analizar la evolución de los conceptos que han derivado en lo que hoy se denomina como *Planeación Estratégica*.

En el proceso de planeación intervienen una serie de elementos y variables cuya conceptualización es necesaria. Podemos enumerar los siguientes conceptos¹¹:

Proyección. Es la prolongación del futuro de una evolución pasada de acuerdo con hipótesis de extrapolación o de inflexión de tendencias. Una proyección sólo puede considerarse una previsión si está basada en una probabilidad.

Previsión. Como su propia etimología lo indica “ver antes”, es la apreciación, con un cierto grado de confianza, de la evolución de una tendencia hacia un horizonte dado. En general se trata de una apreciación numérica efectuada a partir de datos del pasado y con base en algunas hipótesis.

Prospectiva. Es un panorama de los futuros posibles, es decir de los escenarios que no son improbables teniendo en cuenta los determinismos del pasado y la confrontación de los proyectos de los actores. Cada escenario de la prospectiva puede ser objeto de una apreciación numérica, es decir de una previsión.

Planear. Significa diseñar un futuro deseado y proponer las formas para lograrlo.¹²

Planeación. Según Ackoff¹³ consiste en concebir un futuro deseado, así como los medios para alcanzarlo.

Estrategia. Etimológicamente la palabra *estrategia* viene del griego *strategos*, que quiere decir *general*. Literalmente la palabra *estrategia* significa “el arte de los generales”. La palabra *estrategia* se usó por primera vez en el ámbito

¹¹ Ibidem., pp. 16-19.

¹² Steiner, George. Op. Cit., pág. 20.

Nota: Esta es la misma definición que se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

¹³ Ackoff, Russell L. *Un concepto de planeación de empresas*. Editorial Limusa Wiley. México, 1978, pág. 1

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

militar para denominar aquéllas acciones que todo ejército realiza como respuesta a la acción o posible acción del enemigo.

En la actualidad, el concepto de *Estrategia* se refiere a aquella acción que la alta dirección de una empresa realiza y que es fundamental para la empresa.

Planeación Estratégica. Se concibe como el proceso mediante el cual una organización define su futuro y los procedimientos necesarios para alcanzarlo. Se trata entonces de una prospectiva normativa. La esencia del proceso de planeación estratégica consiste en identificar de las necesidades actuales y futuras, la evaluación y análisis crítico de los recursos y procesos que actualmente se realizan. La identificación y evaluación de las oportunidades y amenazas del entorno y las fortalezas y debilidades de la propia Institución, proporcionan los elementos para diseñar las estrategias que deberá desarrollar la institución y la forma de implantarlas. La planeación estratégica es un proceso flexible y dinámico que constantemente se retroalimenta con los resultados del propio proceso y permite una toma de decisiones condensada. La planeación estratégica no se trata sólo de tomar decisiones futuras, ya que éstas sólo pueden tomarse en el momento, sino que va más allá de los simples pronósticos, como estudio que permite hacer análisis y facilita la toma de decisiones.

Misión o propósito. Cualquier actividad en un grupo organizado, si quiere ser significativa debe tener un fin. El fin es la función básica y permanente que persigue la organización y que justifica su razón de ser. Formular la misión de una organización equivale a enunciar su principal razón de existir, carácter y filosofía básicos, lo que posee la virtud de poder articular los objetivos y valores que contribuyen a su logro, así como mantener la integridad y unificación de la organización.

Objetivos y Metas. Son fines concretos, generalmente cuantificables y con un horizonte temporal determinado, hacia los cuales se dirige la actividad de una organización. Los objetivos expresan aquello que el sujeto, racionalmente, y sobre la base de la situación interna y externa, desea alcanzar en un horizonte temporal de tiempo. Los objetivos han de ser congruentes y consistentes con la finalidad socioeconómica de la institución y, por consiguiente, quedan subordinados a la misión o propósitos de la organización. Las metas son el desarrollo o concreción final de los objetivos en un horizonte concreto para cada unidad, departamento o nivel organizativo.

Políticas. Son pautas para la adopción de decisiones, constituyendo unos principios generales para la actuación de los administradores. Se pueden definir como declaraciones explícitas e implícitas que guían y orientan el pensamiento y la acción en la toma de decisiones. Las políticas contienen de forma implícita varios objetivos, conforme a los cuales se pretende canalizar la acción en situaciones que se requiere coherencia. En cierto sentido, las

políticas expresan sistemas de valores, la filosofía institucional y la cultura de una organización, asegurando la consistencia de los comportamientos directivos, su cohesión y una mínima uniformidad dentro de un sistema organizativo unitario.

Procedimientos. Es una secuencia cronológica de pasos que se tienen que seguir para alcanzar el objetivo del sistema.¹⁴ Establecen un método formalizado y habitual para manejar actividades futuras, representando guías de acción, que detallan la forma precisa bajo la cual deben cumplirse ciertas actividades. Un procedimiento es la expresión más clara de una tecnología administrativa estandarizada para el manejo de problemas administrativos tipificados, esto es, problemas cuyas variables y objetivos son claros y conocidos.

Reglas. Las reglas son instrucciones que ordenan que se siga o no determinado curso de acción o una acción específica. No admiten desviaciones ni permiten la menor discrecionalidad. Reflejan una decisión administrativa dirigida a uniformizar comportamientos de todos los integrantes de una organización. Pueden formar o no parte de los procedimientos, pero a diferencia de ellos no establecen una secuencia temporal sino una acción aislada. Las reglas representan la expresión más elemental de un plan, pero son al mismo tiempo un mecanismo de control y de coordinación.

Programas. Un programa es un plan específico en el que se concretan metas, políticas, procedimientos y reglas, así como todo aquel conjunto de elementos que son necesarios para seguir un curso de acción determinado, tendente a la consecución de unos objetivos específicos. Es, por tanto, un tipo de plan concreto, fechado generalmente a corto o mediano plazo, y que se refiere a una actividad o conjunto de actividades específicas, con entidad propia, que se realizan por una unidad administrativa de la organización o por un grupo especialmente creado para su cumplimiento. Por lo tanto un programa es un plan especialmente diseñado para alcanzar una meta predeterminada, que goza de una cierta autonomía e independencia.

Presupuestos. El presupuesto es la expresión, en términos numéricos, generalmente monetarios, de un plan o de un programa. Representan el máximo grado de concreción que pueden alcanzar los planes, ya que cuantifican los insumos y los resultados esperados. También aportan rigor a la planeación, al permitir un mejor conocimiento de los recursos disponibles y facilitar el establecimiento de prioridades entre los cursos de acción posibles. Son el instrumento fundamental para la ejecución práctica de los planes, ya

¹⁴ Kramis Joubanc, José Luis. *Sistemas y Procedimientos Administrativos. Metodología para su aplicación en Instituciones privadas y públicas.* Publicaciones Administrativas y Contables, S.A. México, 1982. pág. 14.

que establecen los logros concretos que cada responsable debe alcanzar, así como los límites dentro de los que se puede mover. Ello representa, por consiguiente, una base objetiva para el ejercicio de la función de control.

Administración por objetivos. La APO ha sido definida como una filosofía, como un estilo directivo. Tiene su origen en el enfoque neoclásico de la administración que establece la supremacía de la gerencia profesional en la fijación de los objetivos generales de la organización, es decir el reto está en tornar compatibles los objetivos institucionales y los de los individuos que integran la organización.¹⁵ Drucker, el gran divulgador de la APO, la concibe como un método de planeación y control administrativo fundamentado en el principio de que, para obtener resultados, la organización necesita definir previamente en qué negocio está actuando y a dónde pretende llegar, mediante la fijación de los objetivos anuales, formulados sobre la base de un plan de objetivos a largo plazo, y la fijación de los objetivos de cada departamento o gerente por "áreas clave de resultados".¹⁶ La APO, aún sin ser la solución universal de la administración, aporta indudables ventajas y una mayor eficiencia a la gestión de organización.

Administración Pública. Es el conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas, plasmadas en procedimientos y mecanismos contractuales, para alcanzar los fines de la organización estatal (equidad y eficiencia) dentro de las restricciones del marco jurídico-político.

Planeación Nacional del Desarrollo. Es la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley de Planeación establecen".¹⁷

¹⁵ Aguirre, Castillo y Tous. *Administración de Empresas*. Edinford. Málaga, 1991, pág. 24..

¹⁶ Drucker, Peter. *La Gerencia: Tareas, responsabilidades y prácticas*. El Ateneo. Buenos Aires, 1975. pág. 54.

¹⁷ Poder Ejecutivo Federal. *Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1983. Artículo 3 primer párrafo.

1.3. DIRECCIÓN Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

La dirección busca la convergencia entre la actuación de los recursos humanos de la organización y la consecución de los objetivos, por medio de la coordinación y la toma de decisiones de los individuos que componen los distintos niveles de la organización.

Si atendemos al fin último de la planeación, es decir, planear el futuro deseado de la organización, nos encontramos con dos filosofías o sistemas de actuación según la orientación del proceso¹⁸:

- a. Orientación hacia los recursos, que busca maximizar beneficios y minimizar costos en el logro de objetivos a largo plazo. El entorno y la competencia no es el factor prioritario. En esta orientación la respuesta es la *planeación convencional*, como metodología más determinista, dirigida a objetivos preestablecidos aunque con estrategias diversas.
- b. Orientación hacia el entorno, en la que tal entorno constituye el criterio para modificar comportamientos en los recursos humanos y en la búsqueda de ventajas competitivas, de la diversificación y de la explotación de oportunidades en mercados, productos, servicios o en la propia organización. La respuesta es la *planeación estratégica* que fijará su atención en diagnósticos sobre el presente y futuro de la organización en un entorno abierto y dinámico, a través de análisis estratégicos y persigue el desarrollo de una cultura corporativa propia que la consolide como organización.

Es así que el concepto de planeación estratégica pasa a formar parte del nuevo sistema de dirección estratégica, la cual supone una concepción global de la gestión organizacional subordinando todas las decisiones a la determinación de la estrategia basada en los factores de éxito potencial de la institución. Estos factores serán¹⁹:

- Respecto al entorno, *competitividad y costo*
- Respecto al producto, *diseño, diferenciación y calidad*
- Respecto a la organización, *“valor” de recursos humanos y de cultura organizacional.*

La Planeación Estratégica o Planeación a largo plazo o Planeación Estratégica Formal, estudia el porvenir de las decisiones actuales, observa y analiza la

¹⁸ Prototipo 2: *Proyecto de Fortalecimiento de los centros de capacitación de las Administraciones Tributarias de los Ministerios de los países prestatarios miembros del Banco Interamericano de Desarrollo*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. México, 1999, pp. 15-16.

¹⁹ Idem., pág. 16

cadena de causas y efectos en un periodo de tiempo, relacionada con una decisión que tomará la Dirección. Asimismo observa las posibles alternativas de los cursos de acción en el futuro, que al escoger unas alternativas, éstas se convierten en la base para la toma de decisiones presentes.²⁰

La esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y amenazas que se pueden presentar en el futuro, las que combinadas con la información obtenida del análisis de las causas y efectos proporcionan la base para que la Dirección tome mejores decisiones en el presente, para explotar las oportunidades y evitar los peligros.

La planeación estratégica es un proceso que inicia con el establecimiento de metas organizacionales alcanzables y claras, define las estrategias y políticas para lograr las metas y desarrolla los planes para asegurar la implantación de las estrategias y así obtener los fines buscados. Es un proceso para definir que esfuerzo de planeación debe hacerse, cuando y como debe realizarse, quien lo llevará a cabo y que se hará con los resultados. La Planeación Estratégica es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida con base en una realidad entendida, para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas para desarrollar los planes. Asimismo, debe entenderse como un proceso continuo, especialmente en cuanto a la formación de estrategias, planes y programas. La Planeación Estratégica es una forma de vida, una actitud.

En toda organización formal un sistema de planeación estratégica une tres tipos de planes fundamentales: planes estratégicos; programas a mediano plazo; y presupuestos a corto plazo y planes operativos.

La conversión de planes estratégicos en decisiones actuales se lleva a cabo en dos pasos: el primero consiste en la preparación de planes funcionales a mediano plazo, y el segundo en el desarrollo de presupuestos y planes tácticos con base en los planes funcionales.

La programación a mediano plazo proporcionará la manera en que debe distribuirse los recursos para implantar las estrategias. Así los directivos deben demostrar que mediante el uso efectivo de los recursos pueden lograrse las estrategias. El tiempo usual para los planes a mediano plazo es de cinco años, aunque puede variar dependiendo del tipo y tamaño de la organización.

²⁰ Steiner, George. Op. Cit., pp. 20 y sigs.

1.4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Cuando los enfoques administrativos empezaron a cobrar fuerza, se pensó que no eran aplicables al ámbito gubernamental, tomándose como principal argumento la naturaleza diferente de las organizaciones públicas y las privadas. Sin embargo, hoy en día los sistemas de administración desarrollados por el sector privado son cada día más empleados por las organizaciones públicas, sin perjuicio de que deban atender a su singular configuración y características.

El Estado se concibe tradicionalmente como una organización emanada de un "contrato social", desarrollado en virtud de la cooperación entre individuos que crean una institución depositaria de los poderes necesarios para definir y proteger los derechos de propiedad y la salvaguarda del interés colectivo. Este concepto tradicional del Estado se mantiene vigente desde cualquier perspectiva ideológica.

El Estado es pues, una organización diferente, con rasgos específicos que lo sitúan en ventaja para solventar problemas complejos y adoptar iniciativas que escapan a los individuos o grupos sociales.

Las actividades del Estado en el seno de la sociedad se estructuran a través de las políticas públicas que desarrolla el Poder Ejecutivo, apoyándose para su ejercicio en la administración pública. Así, los administradores gubernamentales son agentes especializados en ejecutar las políticas del gobierno. Son seleccionados con apego a diversos criterios, y se someten a variadas fórmulas de promoción y de incentivos. La naturaleza institucional del empleo público es, en todo caso, distinta de la que es común al sector privado, ya que refleja plenamente las restricciones jurídico-políticas que enmarcan la actuación del Estado. Estas peculiaridades son esenciales para la gerencia pública, puesto que influyen sistemáticamente en las características de los empleados que recluta la administración, en la naturaleza de las promociones y en la estructura de los incentivos al desempeño.

Si entendemos la Administración Pública como el conjunto de patrones formales e informales que rigen el funcionamiento de los agentes que integran la organización estatal (esquemas de incentivos y restricciones, mecanismos de coordinación y supervisión, flujos de información y relaciones de jerarquía), podemos afirmar que los problemas de la gerencia pública se pueden analizar y solucionar con ayuda de conceptos y técnicas que se utilizan en las organizaciones privadas. Todo ello sin pasar por alto la relevancia central del marco jurídico y de las instituciones públicas.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El análisis de la Administración Pública y sus técnicas no puede abordarse, por tanto, sin considerar explícitamente las limitaciones que la naturaleza política de los rasgos propios de la institución estatal impone a los aspectos básicos de la organización: naturaleza de los objetivos (múltiples, heterogéneos y cambiantes), elección de los administradores (centralizada y estandarizada), diseño de los incentivos organizativos e individuales, unido a la escasez de referentes de comparación y de competitividad.

Ante la consideración de la Administración Pública como representante indiscutible del servicio público e interés general, ésta debe legitimar su actuación en términos de eficacia y eficiencia y en este contexto el pensamiento estratégico que lleva implícita la idea de competitividad, constituye un instrumento clave.

La orientación de la Administración Pública a la Sociedad, máxime en una situación de competencia directa con el sector privado, supone la identificación de las necesidades y demandas de los usuarios.

Los objetivos de lucro en las empresas privadas, hacen que algunas de las técnicas y procesos aplicados en estas, no sean factibles de adaptar al ámbito gubernamental, que tiene objetivos sociales. Estos objetivos sociales se podría sintetizar en generar las condiciones necesarias para garantizar el bienestar de los ciudadanos, lo que coincide con el enfoque de orientación al cliente, sólo que aquí sería "orientación al ciudadano".

Por otro lado, no se puede aplicar la experiencia de la planeación comercial al 100% en el ámbito gubernamental ya que son más las diferencias que las similitudes entre estos dos sectores. Por ejemplo, la gran mayoría de las decisiones comerciales en las empresas están dominadas por factores económicos internos y externos, mientras que las decisiones en organizaciones como el gobierno siempre tienen que cuidar el aspecto político y sus repercusiones sociales, además de las cuestiones meramente económicas. A ello hay que agregar las restricciones que genera la separación de los poderes ejecutivo y legislativo, principalmente.

No se pretende dar aquí la impresión de que no existe una planeación estratégica en el gobierno que sea comparable con la del sector privado; por el contrario, en la presente administración se ha dado énfasis a la visión de largo plazo de las instituciones gubernamentales y se ha venido dando un cambio de actitud por parte de los funcionarios públicos, mostrando una aceptación creciente de la necesidad de planear, incluso con la visión del México al que aspiramos en el año 2025, establecida en el mismo Plan Nacional de Desarrollo cuando expresa que:

“México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y de convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo; y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces; pluriétnica y multicultural; con un profundo sentido de unidad nacional”.²¹

Para lograr llegar a esta visión, es necesario definir lo que se va a hacer y determinar cómo hacerlo, antes de actuar. Esto sólo es posible lograrlo con una adecuada Planeación Estratégica que permita organizar, dirigir, controlar, evaluar y mejorar las acciones de gobierno a corto y largo plazo.

Características de las Decisiones Estratégicas que toma el gobierno:

- Involucran a los niveles más altos
- Requieren gran cantidad de recursos humanos, materiales y financieros.
- Están orientadas a lograr un bienestar futuro de la población.

Beneficios de la Planeación Estratégica en el sector gubernamental:

- Convierte el pensamiento estratégico en acciones
- Mejora la toma de decisiones
- Robustece la respuesta organizacional y mejora el desempeño de las instituciones gubernamentales
- Aumenta el entendimiento de los planes
- Reduce duplicidades de actividades de gobierno

El enfoque estratégico genera un “ciclo virtuoso” al crear entusiasmo y equipos comprometidos, enfocados en una misma visión, donde los roles y responsabilidades de cada integrante son claros y cada uno de ellos desarrolla habilidades individuales y competitividad junto con la capacidad organizacional que provee retroalimentación durante el desempeño.

En resumen decimos que la Planeación Estratégica en la Administración Pública permite a las dependencias y entidades del Gobierno Federal establecer su misión, definir sus propósitos y elegir las estrategias para la consecución de sus objetivos, y conocer el grado de satisfacción de las necesidades a los que ofrece sus bienes o servicios. Esta planeación enfatiza la búsqueda de resultados y desecha la orientación hacia las actividades.

²¹ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, pág. 37.

1.5. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y SU VINCULACIÓN CON EL PRESUPUESTO

Los presupuestos son la técnica primordial usada en el proceso de preparación de planes tácticos para guiar las decisiones y acciones actuales que permitan implantar los planes estratégicos.

Los presupuestos integran métodos para convertir los planes estratégicos en acciones actuales; son las guías para éstas últimas. Establecen normas para la acción coordinada y son la base para controlar la productividad y así ver que se vaya de acuerdo con los planes. En estas descripciones se encuentran implícitas tres funciones sobrepuestas: planeación, coordinación y control.

En los sistemas de presupuestos se prepara un presupuesto anual para ingresos y gastos. En seguida se preparan los presupuestos detallados tanto para los ingresos como para los gastos. Los resultados de operaciones entonces se reflejan en los estados financieros.

Los presupuestos están diseñados para mejorar la planeación, obligan a fijar la atención en la formulación de objetivos y la forma en que estos deben ser implantados. Se presiona a los directores para expresar los fines que buscan en términos cuantitativos. Una vez identificados los fines, los presupuestos requieren la especificación de los medios para lograr los primeros.

“La Presupuestación es el proceso de consolidación de las acciones encaminadas a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado periodo; comprende las tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto”.²²

Proceso de Programación Presupuestación

Etapas interrelacionadas que forman parte del proceso de control administrativo en las que se definen objetivos y metas, así como los recursos que se requieren para alcanzarlos. Constituye la estrategia de acción a corto plazo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público utiliza para definir competencias, responsabilidades y actividades a realizar tanto por las entidades globalizadoras como por las coordinadoras de sector y las entidades coordinadas sectorialmente en la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Las etapas que lo integran son formulación, ejecución, control y evaluación.

²² Del Río González, Cristóbal. *El Presupuesto: Generalidades*. Editorial Ecafca, México, 2000. 9ª. Edición. Pag. VII.5

Programa Operativo Anual

Instrumento que traduce los lineamientos generales de la planeación nacional del desarrollo económico y social del país, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y espacialidad de acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.

Programación

Proceso a través del cual se definen estructuras programáticas, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales y que se irán concretando mediante la programación económica y social, considerando las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional.

Etapas de la presupuestación: Formulación, Discusión y aprobación, Ejecución, Control y Evaluación de los resultados.

CAPÍTULO II

MARCO NORMATIVO DE LA PLANEACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La institucionalización del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo se consolidó con la integración, el 3 de febrero de 1983, de la reforma al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando continuidad a los procesos de planeación nacional.

El citado Art. 26 Constitucional establece:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

A nuestro juicio el texto del artículo 26 que se reformó y señaló las directrices de la planeación que regiría al país, y tal como se desprende del texto, está muy tendiente hacia el factor económico como detonante del desarrollo nacional, privilegiando la economía sobre el factor humano.

2.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Art. 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Consejería Jurídica.

Art. 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I.- Organismos descentralizados;
- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III.- Fideicomisos.

Art. 8o. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Art. 9o.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Art. 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de Seguridad Pública.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Art. 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna

o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Art. 41.- Para los efectos de esta ley, se consideran actividades prioritarias las relativas al desarrollo económico y el empleo, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. Lo anterior, en el marco de lo dispuesto por los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 42.- Son empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Art. 48.- A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Art. 49.- La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo. Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Art. 50.- Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

2.3. LEY DE PLANEACIÓN

Como se comentó anteriormente, la planeación del actual gobierno de la República se sustenta en el artículo 26 de nuestra Carta Magna, y se complementa en la Ley de Planeación y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se establece que se planea con una visión de largo plazo: a 25 años; se orienta a resultados, define y se rige con objetivos y metas claras y precisas, así como se sirve de adecuados sistemas de medición para cuantificar, analizar y evaluar la gestión, permitiendo la adecuada toma de decisiones para optimizar sistemáticamente los procesos, programas, proyectos, organización y estructura de las Instituciones, en forma de planeación integral, flexible, participativa, incluyente y estratégica.

Desde el principio de la actual administración, se fijó la meta de ser un gobierno estratégico:

- Con visión global y de largo plazo
- Orientado a resultados
- Con objetivos, estrategias y metas claras
- Que mide y analiza el desempeño
- Que invierte en sus prioridades
- Que se mejora continuamente

La Ley de Planeación se publicó en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983, es decir, casi con un mes de anticipación a la reforma al artículo 26, lo que representa que esta ley fue promulgada sin fundamento constitucional.

En su artículo 1, la Ley de Planeación señala que *“sus disposiciones tienen por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo así como las Bases de Integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática”*.

*“La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”*¹

“Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”.²

¹ Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1983. Artículo 2 primer párrafo.

² *Op. Cit.* Artículo 3 segundo párrafo.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

“En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta ley.”³

Como se puede apreciar en el párrafo anterior, la planeación de la Administración Pública Federal se basa en el Sistema Nacional de Planeación Participativa⁴, el cual impulsa un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de integrar la opinión de la población mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas.

En este sentido, ha sido de capital importancia la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, Regionales, Institucionales y Especiales.

Mediante el Sistema Nacional de Planeación Participativa se fortalecen los vínculos de colaboración con los Comités de Planeación de Desarrollo Estatales y Municipales.

El Sistema Nacional de Planeación Participativa, tal como se muestra en el siguiente esquema, contempla tres grandes procesos:

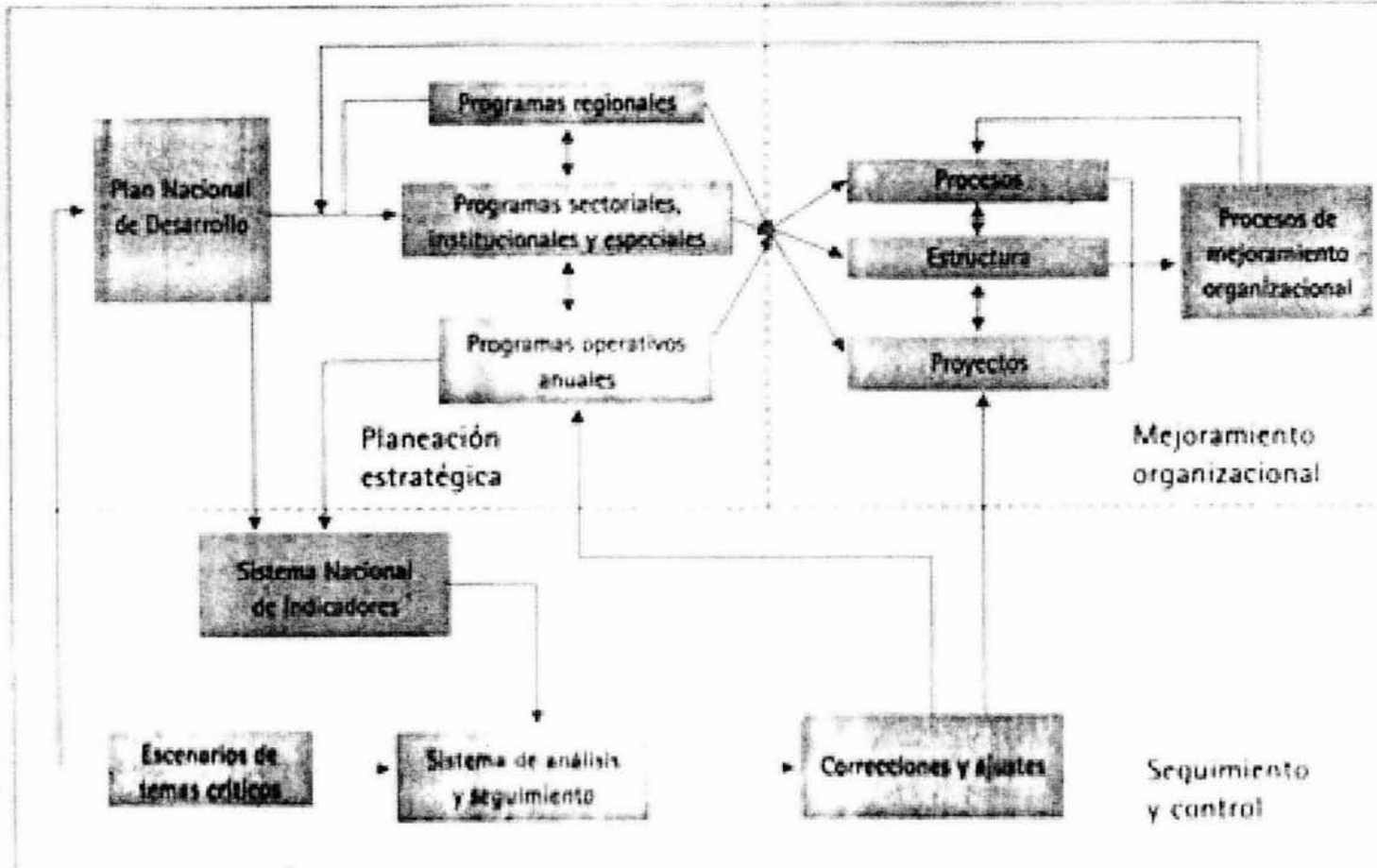
- La planeación estratégica
- El seguimiento y control
- El mejoramiento organizacional

³ *Op. Cit.* Artículo 20 primer párrafo.

⁴ Nota: Tanto la reforma al Art. 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley de Planeación, ambas de 1983, hacen referencia al Sistema Nacional de Planeación Democrática, mientras que El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se refiere al Sistema Nacional de Planeación Participativa. Por ello en el presente trabajo se respetarán ambos términos indistintamente dependiendo de la fuente citada.

ESQUEMA 1. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Esquema del Sistema Nacional de Planeación Participativa.



Fuente: Resumen Ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, pág. 37.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La propia Ley de Planeación, en su artículo 21 señala el plazo al que se sujetará el ejecutivo Federal para elaborar y enviar al Congreso para su revisión el instrumento maestro de conducción del crecimiento del país, al que se reserva exclusivamente la categoría de *plan* al Plan Nacional de Desarrollo:

“El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la Republica, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de mas largo plazo”⁵

El Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento base de la planeación del ejecutivo federal con un horizonte de seis años (2001-2006), pero con una visión de largo plazo, y presenta los principios de este gobierno y sus objetivos y estrategias. Es el instrumento rector de toda la acción de la administración pública federal.⁶

El Plan Nacional de Desarrollo da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas para el 2006; y señalar los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica.

Un aspecto importante que contiene el Artículo 22 de la Ley de Planeación es que los *“...programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueban, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor”*. Esto ha traído como consecuencia la falta de continuidad en el establecimiento de políticas que generen una costumbre en su aplicación tanto en las autoridades como en la población.

Ahora bien, reforzando la idea anterior, el artículo 27 limita la planeación específica o secundaria de las dependencias y entidades a un año:

“Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaboraran programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre si, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración publica federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las

⁵ *Op. Cit.* Artículo 21 primer párrafo.

⁶ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Talleres Gráficos de México., 2001. Pág. 10.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.”⁷

Otra consideración digna de mención es que el Plan es sólo obligatorio para la Administración Pública Federal y desde ese punto de vista la ejecución, en coordinación con los Estados, será por vía de convenios específicos, lo cual en la práctica puede darse el caso de que se obstaculice la celebración de dichos convenios por diferencias políticas entre los ejecutivos estatales con el ejecutivo federal.

Por último, los artículos 42, 43 y 44 de la referida Ley de Planeación definen las sanciones que se impondrán a quienes contravengan las disposiciones de la ley, entendiéndose entre otras el no sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo, y que van desde el apercibimiento o amonestación hasta la suspensión o remoción del funcionario responsable.

⁷ Poder Ejecutivo Federal *Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1983. Artículo 27.

2.4. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL, LEY DE ADQUISICIONES Y LEY DE OBRAS PÚBLICAS

Para dar cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Poder Legislativo debe aprobar a más tardar el día 31 de diciembre de cada año el "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación" para el ejercicio fiscal siguiente y el Ejecutivo deberá publicarlo en el Diario Oficial de la Federación.

Las Unidades Responsables, en el ejercicio del presupuesto, deberán sujetarse a lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, a las normas y lineamientos que dicten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública; las que en el orden interno emitan sus titulares, así como a las demás disposiciones aplicables

2.5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El incumplimiento a la normatividad presupuestal en el ejercicio del gasto público, da lugar a las sanciones que correspondan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos aplicables.

2.6. OTRAS LEYES, REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, MANUALES Y CIRCULARES

El ejercicio y control del presupuesto de la Administración Pública Federal está sujeto a un vasto marco jurídico-administrativo compuesto por una multiplicidad de instrumentos como son leyes, reglamentos, decretos, manuales y circulares.

Con objeto de aclarar o suplir los aspectos que no contempló la legislación primaria o bien, a fin de exponer la interpretación que se le da a diversos artículos de las leyes y reglamentos en la materia, se emiten una serie de acuerdos y lineamientos que todo servidor público con responsabilidades en el

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

manejo programático presupuestal debe conocer. Como ejemplo, citaremos algunos:

- *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos relativos al funcionamiento, organización y requerimientos de operación del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF)*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30/04/2002.
- *Lineamientos para la aplicación de los recursos presupuestales en materia de Comunicación Social, para el ejercicio fiscal 2003, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, publicada en el D. O. F. el 09/01/2003.
- *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos a los que se sujetará la guarda, custodia y plazo de conservación del Archivo Contable Gubernamental*, publicada en el D. O. F. el 25/08/1998.
- *Lineamientos a Observar por las dependencias de la Administración Pública Federal para calcular los montos máximos para el arrendamiento de bienes inmuebles, la superficie máxima a ocupar por servidor público, así como para poder calcular los ahorros netos que podrán aplicar*, publicada en el D. O. F. el 17/05/2002.
- *Normas para la administración y baja de bienes muebles de las dependencias de la Administración Pública Federal*, publicada en el D. O. F. el 26/09/2000.

Estos cinco ejemplos nos presentan un panorama amplio en cuanto a su ámbito de aplicación (en materia financiera, de administración de recursos materiales y hasta en áreas específicas de la actividad institucional); de temporalidad (van del año 1998 al 2003) y en el tipo de instrumento jurídico (normas, acuerdos y lineamientos).

Aunado a los instrumentos jurídicos citados, en el caso particular de la Procuraduría General de la República, que nos ocupa, su actuación debe ceñirse a los lineamientos de la Ley Orgánica de la PGR, su Reglamento, el Manual de Normas para el Ejercicio y Control del Presupuesto Autorizado, y las Condiciones Generales de Trabajo de la PGR.

Es posible observar que esta serie de instrumentos se pueden agrupar en diferentes modalidades o criterios: A nivel Administración Pública Federal Ej.: *Ley de Planeación, Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, o de aplicación exclusiva Institucional en este caso la

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Procuraduría General de la República; Ej. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*.

También se pueden clasificar a partir de su importancia con respecto al presupuesto: Básicas (Ej. *Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación*), Secundarias (*Lineamientos para la aplicación de los recursos presupuestales en materia de comunicación social para el ejercicio...*) y Complementarias *Condiciones Generales de Trabajo*.

No obstante esta gama de clasificación, todas ellas inciden de un modo u otro en las actividades institucionales en materia de formulación, ejercicio, control, comprobación, fiscalización y sanciones en caso de incumplimiento. Por ello es importante conocer este marco referencial para que en su momento se realicen con eficacia y transparencia.

En el Anexo A, al final de este documento, se ha vertido el Marco Normativo de la Administración Pública Federal y el Marco Jurídico Presupuestal de la Procuraduría General de la República, clasificándolo de acuerdo a la naturaleza de los instrumentos jurídicos que emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforman las diversas Leyes, Decretos, Códigos, Reglamentos, Acuerdos, Lineamientos, Circulares, Normas y Manuales que inciden en la actuación de la Administración Pública Federal y en particular sobre la Procuraduría General de la República.

CAPITULO III

EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: EL MODELO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y EL PROCESO PRESUPUESTAL

Un modelo es una simplificación de la realidad por medio del cual se puede estudiar la realidad relativamente fácil.

G. A. Steiner

3.1. DIAGNÓSTICO, PROBLEMÁTICA Y OBJETIVOS

I. DIAGNÓSTICO

DIAGNÓSTICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En regímenes anteriores el Gobierno Federal carecía de una perspectiva integral, que se reflejaba en la deficiente coordinación y falta de congruencia interinstitucional, lo que condujo en muchas ocasiones a duplicidad de funciones, derroche de recursos y reducida eficacia en los resultados.

Lo anterior llevó al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono del gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional.

La improvisación, discrecionalidad, la pobreza de resultados, la corrupción y la impunidad degradaron nuestra vida pública y lesionaron gravemente la economía.

Es por ello que el nuevo gobierno asumió la responsabilidad de emprender un cambio profundo en la forma de ejercer el poder público, así como de operar la administración pública federal.

La nueva forma de gobierno plantea, como punto de partida, la elaboración de un diagnóstico de las dependencias del gobierno, a fin de poder definir las acciones a emprender en el corto, mediano y largo plazo.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El diagnóstico por dependencia tiene por objeto conocer la actual situación operativa, financiera, tecnológica y normativa de cada dependencia del gobierno, identificando sus debilidades y las posibilidades de cambio que permitan definir objetivos de corto y mediano plazo.

Los diagnósticos en cada área incluyen análisis en aspectos críticos: sistema de planeación de actividades, programas en operación, estructura administrativa, recursos asignados, procesos clave y normatividad.

Aplicando técnicas de planeación estratégica, se definen misiones, visiones, valores, objetivos estratégicos líneas de acción y metas para cada dependencia. Existen dependencias en donde es difícil definir una misión clara y concisa por la complejidad de su estructura. Ya que no existe delimitación clara de funciones y responsabilidades.

Se analizan programas y actividades esenciales de cada dependencia, y se contrastan con los objetivos estratégicos perseguidos.

En algunos casos se pueden identificar diferencias importantes entre lo establecido por la normatividad y la realidad; existen dependencias que llegan a tener operativamente una estructura del doble de tamaño que lo establecido en la normatividad.

Las reformas en actuación pública, están orientadas a elevar la productividad y calidad del gasto público en entidades y dependencias. Se debe promover para que los servidores públicos logren un alto desempeño en la provisión de más y mejores bienes y servicios para la ciudadanía. Mejorará más la productividad haciendo más con menos, y ofrecer mejor atención a las demandas ciudadanas.

Las reformas de tipo regulatorio, normativo, administrativo y legal establecerán las bases normativas y jurídicas para oficializar la funcionalidad de la nueva forma de gobierno.

RETOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:

La APF establece una misión que define lo que este gobierno se compromete a realizar para avanzar en el logro del México que se desea en el 2025.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La misión establece los objetivos por lo que todos los miembros de la APF encabezados por el Presidente de la República, se comprometen a trabajar con absoluta firmeza y dedicación.

En este contexto, los retos son:

- Contar con finanzas públicas sanas
- Garantizar la concreción de los objetivos del PND
- Hacer más con menos
- Lograr un desarrollo económico incluyente y en armonía con la naturaleza
- Establecer una nueva cultura de gobierno que permita:
 - Consolidar la transición de una democracia plena
 - Garantizar la vigencia del Estado de Derecho
 - Insertar a México en la competencia internacional
 - Dar seguridad a los ciudadanos
 - Eliminar las restricciones que limitan el desarrollo económico
 - Innovar en todos los planos de la vida nacional
 - Revolucionar la educación para elevar su calidad
 - Actuar con ética pública.

DIAGNÓSTICO EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El ámbito particular que nos ocupa en el presente estudio es el de la Procuraduría General de la República. Durante los últimos años hemos sido testigos de profundos cambios en nuestro sistema jurídico. Existe consenso en que todas estas transformaciones no han sido suficientes para garantizar el pleno acceso a la justicia de grandes sectores de la sociedad, ni tampoco para frenar la creciente inseguridad pública en la vida cotidiana. Ante ese contexto, se implantó el Sistema Nacional de Planeación Participativa (SNPP) para impulsar el proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas del Ejecutivo Federal y las actividades de la Administración Pública Federal, entre las que se encuentra la procuración de justicia. El SNPP ha promovido, a través del Plan Nacional de Desarrollo, el Sistema Estratégico de Resultados (SER) y el Sistema Nacional de Indicadores, el que los planes, programas, proyectos y procesos se elaboren, evalúen y actualicen con la opinión y participación ciudadana, considerando el propósito de optimizarlos y que cumplan con los objetivos para los que fueron creados.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Los sistemas de justicia penal, tradicionalmente orientados a hacer frente a la delincuencia común en el ámbito nacional, se han visto ante el reto de enfrentar nuevas formas de actividad delictiva, agravadas por el incremento de la movilidad geográfica, la gran capacidad de organización, los recursos económicos, la asociación de la actividad criminal con la corrupción de las actividades y la sofisticada tecnología con la que cuenta. En virtud de las dimensiones y repercusiones mundiales de las operaciones de la delincuencia organizada, los gobiernos han tomado conciencia de que este tipo de criminalidad afecta la seguridad nacional e internacional de los estados, no obstante, los sistemas de justicia penal se han mostrado lentos en la adaptación de sus instituciones jurídicas a las nuevas prácticas de la delincuencia organizada. Cabe advertir que el incremento en las actividades de la delincuencia organizada, conlleva el aumento de la delincuencia de carácter común. Esto es, mientras se cometen más delitos relacionados con delincuencia organizada, como es el narcotráfico, necesariamente ello implica un aumento en los delitos del fuero común, como es el homicidio, el robo o el secuestro.

Como parte del proceso de planeación estratégica y de la integración de su respectivo programa de trabajo, se llevó a cabo un diagnóstico para determinar la situación de la PGR al respecto, obteniéndose los siguientes resultados:

1. Incipiente desarrollo de sistemas de acopio de información integral,
2. Falta de orientación en la conceptualización
3. Poca participación de las áreas
4. Carencia de planeación estratégica
5. Inoperante estructura institucional
6. Limitaciones presupuestales
7. Complicada burocracia en trámites administrativos
8. Inadecuada coordinación interna que origina duplicidad de trabajo y falta de seguimiento de asuntos relevantes
9. Escasos mecanismos de participación ciudadana en asuntos de orden, respeto y justicia.

Al entrar en funciones la nueva administración se enfrentó ante una Institución desarticulada y disfuncional en sus actividades y procesos; con duplicidad de funciones, reaccionando ante los eventos de su competencia, no garantizando, de esta manera, el cumplimiento de sus objetivos generales, ni por tanto de los compromisos establecidos en el Objetivo Rector 8 del PND.

Como parte de este diagnóstico, se detectaron las Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas de la Institución:

FORTALEZAS:

- Decisión y compromiso de las nuevas autoridades para cumplir con los objetivos y metas de la Institución
- Desarrollo y fortalecimiento de las actividades de planeación estratégica
- Reorganización de la política de la persecución e investigación de delitos.
- Coordinación a nivel nacional para solucionar problemas comunes en materia de Procuración de Justicia.
- La planeación orienta, organiza y articula los objetivos, procesos y proyectos para mejorar la operación de la institución.
- La información estratégica y el uso de tecnologías de la información al sistematizar los datos de la institución, permite detectar oportunamente el desempeño inadecuado de la institución.

DEBILIDADES:

- Inadecuada e inoperante estructura orgánica de la Institución
- Rezago en la actualización de las normas que rigen la actuación del Ministerio Público de la Federación
- Deficiente acción persecutora de los delitos. Grave rezago en la cumplimentación de mandamientos judiciales e integración de averiguaciones previas
- Contradicciones funcionales; operativas y desequilibrio en las cargas de trabajo y dispersión
- Falta de responsabilidad directa y desatención en diversas áreas
- Complicada burocracia, con insuficiente desarrollo profesional y capacitación técnico-jurídica
- Connivencia entre autoridades y delincuencia
- Rezago de la tecnología aplicada en actividades de procuración de justicia
- Remuneraciones al personal, inferiores a sus responsabilidades

OPORTUNIDADES:

- Pluralidad democrática que permite proponer políticas públicas e implementar reformas al marco jurídico.
- Avance tecnológico
- Las políticas públicas al analizar las amenazas y las debilidades plantea los cursos generales de acción que permitan cumplir con la visión y misión para que se integren a las fortalezas de la Institución.

AMENAZAS:

- Reducción presupuestal
- Falta de cooperación entre autoridades
- Falta de credibilidad y confianza
- Marco jurídico insuficiente
- Falta de cultura de denuncia en la población
- Situaciones que potencialmente desestabilizan la operación de la institución y amenazan el Estado de Derecho.

Derivado del diagnóstico anterior se hizo necesario establecer comunicación con la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República con el propósito de conocer las políticas y lineamientos en materia de planeación, a fin de corregir las debilidades observadas en el diagnóstico de referencia.

Al respecto la citada oficina manifestó el interés del gobierno federal en implantar un "Modelo de Planeación Estratégica" (MPE) en toda la Administración Pública Federal debido a que se había detectado que la orientación de los procesos y proyectos de las instituciones gubernamentales, no tenía congruencia con los programas y estrategias que se plantean desde el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que los objetivos no se llegan a cumplir en su totalidad.

La línea del gobierno actual es la de la innovación continua en la forma de gobernar mediante la transformación de las tecnologías de la información. De ahí surge la necesidad de orquestar los programas, procesos y proyectos con el propósito de obtener un modelo de planeación que cubra las políticas y expectativas establecidas por la Presidencia de la República.

II. PROBLEMÁTICA

¿Cómo implantar una herramienta digital que facilite la medición de indicadores, que incorpore los distintos procesos y proyectos que deben desarrollarse con un enfoque sistémico, que organice el flujo de información y que estandarice los métodos de evaluación?

III. OBJETIVO GENERAL

Implantar una herramienta digital para el modelo de planeación estratégica que facilite la alineación entre los diferentes niveles de actividad de la Administración Pública Federal: Institucionales,

Específicas y Sustantivas, que a su vez dependen de las estrategias y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

IV. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a. Definir los conceptos básicos de planeación estratégica para homogeneizar la terminología y facilitar así la alineación de los diferentes niveles de actividad.
- b. Establecer el marco jurídico de la planeación en la administración pública federal para facilitar la implantación de una herramienta digital para el modelo de planeación estratégica.
- c. Analizar y evaluar el caso particular de la Procuraduría General de la República
- d. Determinar la viabilidad de implantar la herramienta de alineación digital dentro del modelo de planeación estratégica de la Administración Pública Federal que permita:
 1. Sentar las bases de operación y administración que orqueste las políticas y acciones que inciden en la Procuraduría.
 2. Dar a conocer a todas las unidades responsables el PND, PNPJ, PNCD, las acciones innovadoras, las propuestas de las oficinas y comisiones de la Presidencia, de la República, así como las propias de la Institución.
 3. En el ámbito de competencia correspondiente a cada unidad responsable, alinear los objetivos, actividades, procesos, proyectos, indicadores, metas y presupuesto, al cumplimiento de los planes y programas del 2001 – 2006.
 4. Permear y analizar los objetivos rectores, las estrategias, líneas de acción generales, específicas e innovadoras, (PND, PNPJ y PNCD, del Modelo de Innovación y Calidad de la PGR) vinculándolas a los procesos y proyectos sustantivos y adjetivos de la Procuraduría.
 5. Sumarse al nuevo enfoque de trabajo de la Administración Pública Federal.
 6. Establecer los indicadores y metas por mes a alcanzar.

3.2. EL ENTORNO MACROECONÓMICO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Los conocedores de la planeación saben que tal actividad compromete la consideración de un conjunto de dimensiones, que de no ser tomadas en cuenta se convierten en factores de riesgo para la ejecución de un plan. Estas dimensiones aunque clásicas de la planeación, han modificado sus preceptos tanto en concepción, como en escala y alcance a la realidad actual, por lo que no dejan de ser necesarias en cualquier modelo de vanguardia.

1. Dimensión Social.

El proceso de planeación se ampara en la colaboración de una pluralidad de individuos que se encuentran tanto en el seno del sistema objeto de planeación, como en su entorno. Ellos serán afectados por la ejecución de los programas del plan. Por consiguiente, el proceso reúne un conjunto de intereses, necesidades, problemas y soluciones, totalmente vinculados a las particularidades del caso. Además, el proceso de planeación refleja una dimensión social, dado que su desarrollo y resultados repercuten directamente en las condiciones sociales al interior del sistema y, de manera sustancial, en su ambiente.

Aunque el tema pertenece en realidad a la dimensión económica, pero cuya repercusión es inminentemente social, la trascendencia de la dimensión social de la planeación ha aumentado dado que las sociedades y sus organizaciones conviven en un mundo globalizado. Las naciones abaten voluntariamente sus fronteras formando bloques comerciales de increíble poderío y sus organizaciones siguen el mismo derrotero a través de convenios, alianzas, fusiones y tratados tanto nacionales como internacionales. La realidad de nuestro país no es absoluta con relación a las posibles ventajas de ser parte de la "aldea mundial" de la que tanto se habla.

El mercado global está dominado por países industrializados como Estados Unidos y Japón, quienes han desarrollado nuevas técnicas de producción, relaciones comerciales globalizadas y cuyos problemas de gobernabilidad fueron resueltos hace décadas. Nuestro país, en cambio, vive una integración incipiente a este mercado globalizado. Nuestras organizaciones en su gran mayoría no tienen acceso a la tecnología que surge de la globalización para mejorar sus productos y servicios y si a este hecho sumamos los problemas de que mencionaremos en las otras dimensiones de la planeación, francamente estamos en total desventaja frente a nuestros socios. Esta es una de las razones principales para generar tecnología propia en el renglón de modelos administrativos.

2. Dimensión Científica y Tecnológica.

Esta dimensión supone en su base tradicional, la aplicación de conocimientos científicos y técnicos en función de un proceso de cambio; la realización de estudios de diagnóstico; la selección de prioridades y el establecimiento de metas; la formulación de programas y proyectos en el planteamiento de opciones de asignación de recursos; el control y la evaluación del proceso; el diseño y la aplicación de modelos. En otras palabras, lo que se busca es la migración de la administración empírica hacia una administración basada en conocimiento científico.

Esta dimensión al igual que la anterior y sin perder su concepción original, se ve drásticamente afectada por los cambios del inicio del siglo XXI. Donde... "el conocimiento generado por la ciencia, la tecnología y la alta gerencia es la fuerza y el medio de producción determinante o el recurso económico básico. Por conocimiento se entiende la información que cambia a algo o a alguien para la acción o para una acción diferente y más efectiva; o también, la información eficaz en la acción y enfocada en la obtención de resultados"¹

En este momento, debemos construir un puente de doble sentido entre la dimensión social y esta dimensión. Nuestras sociedades comienzan a aplicar el conocimiento para transformar al mundo de una nueva forma. Esa aplicación genera al menos dos productos: la mejora continua de procesos, productos y servicios; y la explotación del conocimiento para crear nuevos productos, procesos y servicios. Consecuentemente, nuestra sociedad es denominada *la sociedad de la información* y la actividad del planeador deberá seguir el mismo lineamiento.

La planeación y de hecho, la administración en general, están fundadas actualmente en la innovación tecnológica, en los resultados de la investigación aplicada, en el desarrollo de paradigmas provenientes de las empresas y universidades, y en la integración de las nuevas tecnologías como son las redes de comunicación y bases de datos masivas como el Internet.

3. Dimensión Política.

Un proceso de planeación se desarrolla dentro de un marco jurídico institucional establecido. En los planes, programas y proyectos que se elaboran, siempre subyace una concepción política. Esto es decisivo en el momento de concebir las estrategias para desarrollar el futuro. Esta dimensión puede llegar a ser un obstáculo en organizaciones gubernamentales cuya normatividad es severa y rígida. En la era que vivimos, las instituciones tienden a planear cambios adecuados a las condiciones de tal era, lo que se traduce en cambios dinámicos que muchas veces ponen en jaque a la normatividad y políticas de la organización.

¹ Drucker, Peter. *Las nuevas realidades*. Ed. Limusa., México, 1989. pág. 50.

El equipo encargado de la planeación, por lo tanto, debe conocer con antelación, las limitaciones que desde la normatividad de la organización surgirán, o en su defecto, debe proponer cambios al marco institucional como parte del plan mismo. La parte central de este asunto se encuentra en la presentación clara de escenarios factibles que demuestren los riesgos que se corren de no hacer el cambio tanto político como el propuesto por el plan.

4. Dimensión Cultural.

En el sentido clásico de este término, los administradores saben que se debe tomar en cuenta la cultura del país y de la región en que se está llevando a cabo la planeación. La cultura propia genera distintas concepciones de hombre, de sociedad, de la función que desempeña la organización, y otras más. Pero además, es innegable que alrededor y dentro de una organización siempre ha existido una cultura. De hecho, el concepto de cultura es inherente por naturaleza al hombre, es decir, el hombre es el único ser capaz de engendrar cultura, de interpretar su realidad y de obrar en consecuencia. Sin embargo, dentro de las organizaciones y los modelos que existen para dirigirlos, no fue sino hasta el fin de los 70 que el concepto de *cultura organizacional* vino a ser principio teórico y epistemológico suficiente para crear una escuela administrativa que girara alrededor del concepto.²

Las relaciones entre los trabajadores de una organización gubernamental y los demás elementos operativos y administrativos, así como la normatividad, políticas y procedimientos crean *comportamientos* y *creencias* que son adoptadas por el recurso humano como verdades no escritas y que son aceptadas por nuevos trabajadores al ingresar a la Institución. El encargado de planear debe conocer los principios explícitos e implícitos de la cultura del organismo, dado que ellos pueden convertirse en muros de resistencia a cambios propuestos o caminos que faciliten el avance de esos mismos cambios.

5. Dimensión Económica.

Se considera que la planeación tiene una dimensión económica en dos direcciones:

- a. En primer lugar, debemos recuperar algunos conceptos de la dimensión social y asentar una íntima relación entre ambas desde el pensamiento fundado en términos globales. *“La economía nacional ya no podrá ser entendida –ni se podrá operar en ella- si no se le ve en relación con todas las demás economías. Las islas han dejado de existir”*³. Esta premisa de corte

² Taborga, Torrico. *Concepciones y enfoque de planeación universitaria*. pp. 15 – 22). México: UNAM, 1980.

³ *Discurso* de Walter Wriston, expresidente de Citicorp, ante accionistas de tal institución.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

neoliberal, no hace justicia a la realidad de nuestro país, pero la situación es contradictoria, dado que existen diferentes instituciones mexicanas que sí han entrado a la competencia global.

Los planeadores de estas organizaciones, por lo tanto, deberán tomar en cuenta factores de estandarización y normalización.

- b. Por otra parte, en el ámbito interno de cualquier organización, los planes, programas y proyectos pueden convertirse en realidad o bien quedarse en nivel de documento que nunca se llevan a la práctica o permanecen inconclusos dependiendo de los recursos con que cuenten, además, mediante la planeación, se busca dar un uso óptimo a los recursos disponibles. Cabe señalar que a nivel de una institución de estado, buena parte de la planeación se destina a racionalizar el proceso de distribución de bienes y servicios.

3.3. LA RESISTENCIA AL CAMBIO

Uno de los principales problemas al cual se tuvo que enfrentar la presente administración fue la resistencia al cambio hacia el plan maestro. Se evaluó como llevarlo a cabo para que el mismo fuera efectivo. Puede ser que los propósitos sean los mejores, pero sin el manejo efectivo del cambio, las personas se ven amenazadas y los mismos no se logran. Cuando el cambio no se maneja adecuadamente, el resultado es temor en las personas y los resultados son nefastos para los propósitos, no sólo para la Institución, sino también para las propias personas.

El sector público y el privado comparten un elemento fundamental para el cambio organizacional y es el hecho de que éste cambio depende de la capacidad de cambio de las personas.

Somos renuentes al cambio. Aunque se diga que los cambios son buenos, ciertamente tendemos a continuar en las zonas cómodas e inmóviles de aquello que conocemos.

Las personas pueden estar quejándose, pero otro asunto es preguntarse si algo se puede hacer para cambiar la situación. Se debió convencer a todo el personal de la Procuraduría General de la República en cómo la situación inicial podía conducir en el futuro a un desastre inmediato. Se expusieron las posibles consecuencias si los asuntos permanecían como estaban.

Una segunda premisa que obstaculizaba el cambio es que típicamente las personas nos orientamos por lo inmediato y no por considerar las repercusiones futuras de las decisiones actuales. Orientarse por actividades inmediatas inhibe el cambio, ya que no hay la Visión que provee la estrategia. Los cambios se caracterizan por los riesgos.

También, hubo un poco de confusión en el cambio. Esto fue positivo, pues es indicativo de que algo se estaba cuestionando, examinando y cambiando. Otro aspecto en el manejo efectivo del cambio fue que las personas tomaron conciencia de su participación en la Institución para el cambio.

No se establecía una relación entre la ejecución del plan maestro, los fines de la Institución y los fines propios. El personal veía a la organización como algo aparte.

En el caso que nos ocupa, en gran parte, la Procuraduría General de la República misma había divorciado a la persona del trabajo que realizaba. Para lograr el cambio fue necesario conectar nuevamente a esa persona con su trabajo. Tener

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

significado en el servicio que presta a otros, le permite obtener involucramiento en lo que hace.

El cambio organizacional en instituciones públicas requiere de:

- Una definición del valor público que genera la Institución (requiere de responsabilidad y creatividad)
- Una planeación estratégica que garantice la creación del valor público (requiere de un sistema de medición alineado)
- Un liderazgo adaptativo, que promueva el aprendizaje organizacional para la implementación efectiva de la estrategia (requiere de líderes que muevan a la gente a actuar).

3.4. METODOLOGÍA

La implementación de la planeación en la Procuraduría, exige replantear y explicitar normas, estrategias y dinámicas de coordinación intra e interinstitucional para el óptimo desempeño en el cumplimiento de las funciones de la Institución, evitando la duplicidad de funciones y costos financieros y humanos, la improvisación, los malos entendidos en la atribución de funciones y de mando, el aislamiento y la desconexión con otras instituciones de seguridad y de procuración de justicia.

1. CREACIÓN DE LA UNIDAD DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.

En ese sentido, para atender los retos de la planeación en la actual administración y revertir las tendencias que arrojó el diagnóstico, se determinó la creación de un área que tuviera como objetivo, organizar de manera ordenada y sólida el proceso de planeación estratégica de la PGR, a fin de orquestar las acciones y darles cumplimiento, atribución que recayó en la Unidad de Planeación Estratégica y que a raíz de la reestructuración de la PGR en julio del 2003, se transformaría en la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII), asignándole las siguientes funciones:

- Diseñar, establecer y desarrollar las políticas públicas en materia de Procuración de Justicia, mediante la elaboración de estudios y escenarios que determinen las líneas de acción que den respuesta a las demandas de la sociedad y las necesidades técnicas del país
- Diseñar, dirigir y ejecutar el Programa de Planeación Estratégica de la PGR de acuerdo a los objetivos de política pública plasmados en el PND en materia de Procuración de Justicia
- Establecer las bases de coordinación y cooperación para la implementación de políticas públicas en materia de Procuración de Justicia con los tres Poderes de la Unión
- Dirigir la integración de los Programas Nacionales, Sectoriales, Regionales, Especiales e Institucionales en materia de Procuración de Justicia con los tres niveles de Gobierno
- Determinar los indicadores estratégicos, lineamientos, normas, sistemas y procedimientos para la evaluación de los Planes y Programas en materia de Procuración de Justicia

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Evaluar periódicamente la relación que guardan los objetivos y prioridades de los planes y programas con los resultados, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar en su caso los programas respectivos
- Administrar sistemas de información estratégica que permitan establecer el plan de desarrollo informático de la PGR
- Planear y coordinar talleres de capacitación y asesorías a las Unidades Administrativas para la implementación de los procesos de planeación y programas estratégicos.

2. PROGRAMAS Y PROYECTOS EN MATERIA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

En la Procuraduría General de la República los programas y proyectos en materia de planeación estratégica están enfocados a promover en forma integral tanto el desarrollo de la institución como el cumplimiento de sus compromisos, en ese contexto, los objetivos planteados bajo el Sistema de Planeación Estratégica (SPE), están agrupados en tres vertientes:

- Planear y orientar el quehacer institucional, a fin de organizar los esquemas de trabajo que impulsen su desarrollo y que apoyen el cumplimiento de los compromisos pactados en el corto, mediano y largo plazos.
- Orquestar el trabajo de la institución de forma que se cree una sinergia y se potencien los resultados.
- Atender con prontitud y calidad la labor de informar los avances comprometidos por la institución.

3. INICIO DEL PROCESO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

El proceso de Planeación Estratégica es un esfuerzo de previsión, racionalidad, de orden y coordinación. Consiste en fijar el curso de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempos y números necesarios para su realización.

Con el objeto de contar con un sistema que permitiera, por una parte la orientación y coordinación de las actividades institucionales y por otra, su seguimiento y control, la PGR se propuso crear o adoptar un modelo de

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

planeación estratégica, que le permita desarrollar funciones y procesos a forma eficaz y alineada y congruente con los objetivos y metas programadas.

- Desarrollar un esquema de planeación estratégica institucional con Visión de mediano y largo plazo, a la vez que se concreta la Misión de la PGR.
- Difundir y arraigar en la Institución el concepto de la Planeación Estratégica.
- Institucionalizar el uso de la herramienta digital incluyendo su metodología a efecto de homologar y alinear sus objetivos procesos y proyectos.
- Evaluar el desarrollo de los planes y programas, con base en los resultados obtenidos de la institución
- Realizar ajustes en el esquema de una planeación dinámica basado en los indicadores y metas.
- Consolidar la aplicación de la herramienta de planeación operativa en la Institución.

4. IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA PGR

Para revertir el incipiente desarrollo de sistemas de acopio de información integral y las inconsistencias en la orientación de la misma, la Unidad de Planeación Estratégica de la PGR, estableció comunicación con su homóloga de la Presidencia de la República, a fin de conocer las políticas y lineamientos presidenciales en esta materia.

De esta manera, la Presidencia presentó el “Modelo de Planeación Estratégica” con la intención de orquestar los objetivos, procesos y proyectos de las instituciones de la Administración Pública Federal, en el ámbito de su competencia, y así dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

5. DESPLIEGUE DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA PGR

Para la implementación del SPE en la PGR, se realizó una prueba piloto con la participación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la cual permitió detectar los ajustes necesarios para hacer más accesible la asimilación de los conceptos y la metodología del Modelo de Planeación Estratégica.

Para el despliegue total en la Procuraduría, durante el periodo marzo - julio 2002, se llevaron a cabo diez Talleres en los que se capacitó a 741 servidores públicos, destacando la participación de prácticamente todos los Directores Generales de la Institución, adscritos a 125 Unidades Administrativas.

Es así que, con los conocimientos adquiridos durante los talleres, se propicia que la Institución tienda a ser autosuficiente en materia de planeación.

6. CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Perspectivas

- Consolidar su aplicación
- Herramienta de planeación
- Herramienta de gestión
- Consolidar el despliegue
- Acercar la metodología
- Seguimiento permanente

Expectativas

- Utilización continua
- De la oficina del C. Procurador
- Del equipo de Subprocuradores
- Impulso y promoción
- Estímulos para mejorar

Objetivo: Homogeneizar el proceso de planeación estratégica en la PGR.

Actividad: Establecer y operar reglas metodológicas homogéneas de la Planeación Estratégica.

Acciones:

- Conceptualización del modelo
- Integración metodológica de los sistemas
- Esquema de trabajo y fuentes de información
- Concertación con las unidades administrativas participantes

- Directrices para el desarrollo informático
- Supervisión de la implantación del sistema
- Diseño de flujos de información
- Administración del sistema

3.5. EL MODELO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Un modelo conceptual es aquel que presenta una idea de lo que algo debería ser en general, o una imagen de algo formado mediante la generalización de particularidades. A cambio, un modelo operativo es el que se usa en realidad en las empresas. Un modelo conceptual claro representa una herramienta poderosa, ya que proporciona la guía adecuada para un funcionamiento adecuado en la práctica.

Sin embargo aunque el modelo aparentemente parece ser sencillo en su concepto, es difícil convertirlo en un excelente sistema de planeación estratégica operativo.

Los aspectos más importantes son: premisas, formulación de planes, implantación y revisión.

El modelo de innovación y calidad del gobierno federal tiene como propósito el transformarlo en un gobierno competitivo y de clase mundial, que contribuya a lograr los resultados planeados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como en materia de orden y respeto.

Debido a todo lo anterior es que la Presidencia de la República inició el proceso de institucionalización del Sistema de Planeación Estratégico (SPE) en la Administración Pública Federal; se estableció en la Ley de Planeación el propósito y la manera de hacer la planeación, refiriéndola con la creación del Plan Estratégico.

El Sistema de Planeación Estratégica (SPE) es un conjunto de metodologías, mejores prácticas y herramientas digitales, que habilitan el proceso de planeación estratégica del Gobierno Federal, y facilitan la definición y seguimiento de los proyectos y procesos que contribuyen al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.⁴

⁴ Página de Internet de la Procuraduría General de la República. www.pgr.gob.mx Sección Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional. 5 de noviembre de 2003.

El Sistema permite:

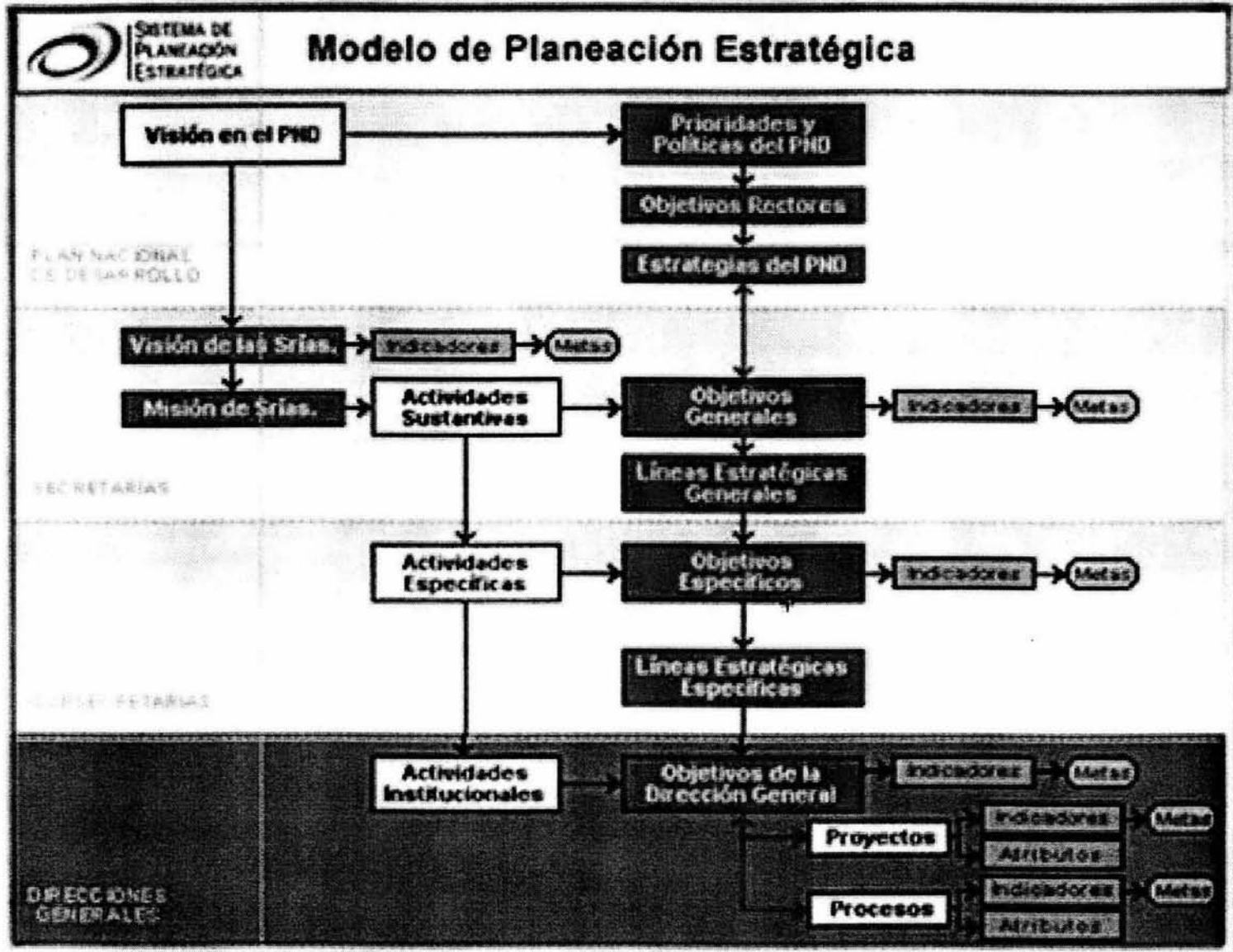
- Planear y orientar el quehacer de las Dependencias, a fin de organizar los esquemas de trabajo para dar cumplimiento a los compromisos pactados.
- Atender con prontitud y calidad la labor de informar los avances comprometidos.
- Orquestar el trabajo que realizan las Dependencias.
- Contar con información en tiempo real, en la medida en que sea incorporada al Sistema.

El Modelo de Planeación Estratégica es un proceso administrativo útil para identificar las áreas más importantes dónde debe darse la modernización e innovación y asegurar que la misma ocurra tanto en magnitud como en oportunidad, para que el servicio que marca la Ley o Reglamento en que se fundamentan las atribuciones y funciones de las Unidades Responsables, sea de mayor calidad y que responda eficaz y eficientemente a las necesidades actuales y futuras de la Institución y la sociedad.⁵

El Modelo de Planeación Estratégica pretende facilitar la alineación entre los diferentes niveles de actividad: institucional, específicas y sustantivas, que a su vez dependen de las estrategias y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para el período 2001-2006.

⁵ Idem.

ESQUEMA 2: MODELO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA



Fuente: Presidencia de la República. Oficina de Innovación Gubernamental. *Sistema de Planeación Estratégica*.

En el esquema anterior se puede apreciar que se establecen niveles de trabajo, que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo. El primero de ellos se denomina Nivel "A" que corresponde a los Objetivos y Estrategias Generales definidos por el titular de la Procuraduría General de la República. En segunda instancia, aparece el Nivel "B" que ubica a las Subprocuradurías, Fiscalías u homólogas, donde se determinan Objetivos y Estrategias Específicos. Por último, en el Nivel "C" se registran las Direcciones Generales que desarrollan los objetivos propios de su competencia, procesos y proyectos.

En cada uno de los niveles, se deben describir en las Actividades de Planeación, las atribuciones de la Ley Orgánica de la Institución y su Reglamento.

La actuación de la Procuraduría General de la República encuentra su fundamento en el Artículo 102 Constitucional:

"La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente..."

"...Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine..."⁶

3.6. PROGRAMA DE TRABAJO 2001-2006

Con el fin de garantizar una procuración de justicia de calidad para todos los mexicanos se diseñó el Programa de Trabajo 2001-2006 para dar cumplimiento real de las funciones y la organización eficiente de la institución del Ministerio Público de la Federación, bajo un nuevo modelo de administración pública, elevada eficacia jurídica y el uso pertinente de la investigación científica aplicada a las formas tradicionales y más recientes de actividades ilícitas.

⁶ Congreso Constituyente. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917. Artículo 102. Apartado A, primer y segundo párrafos.

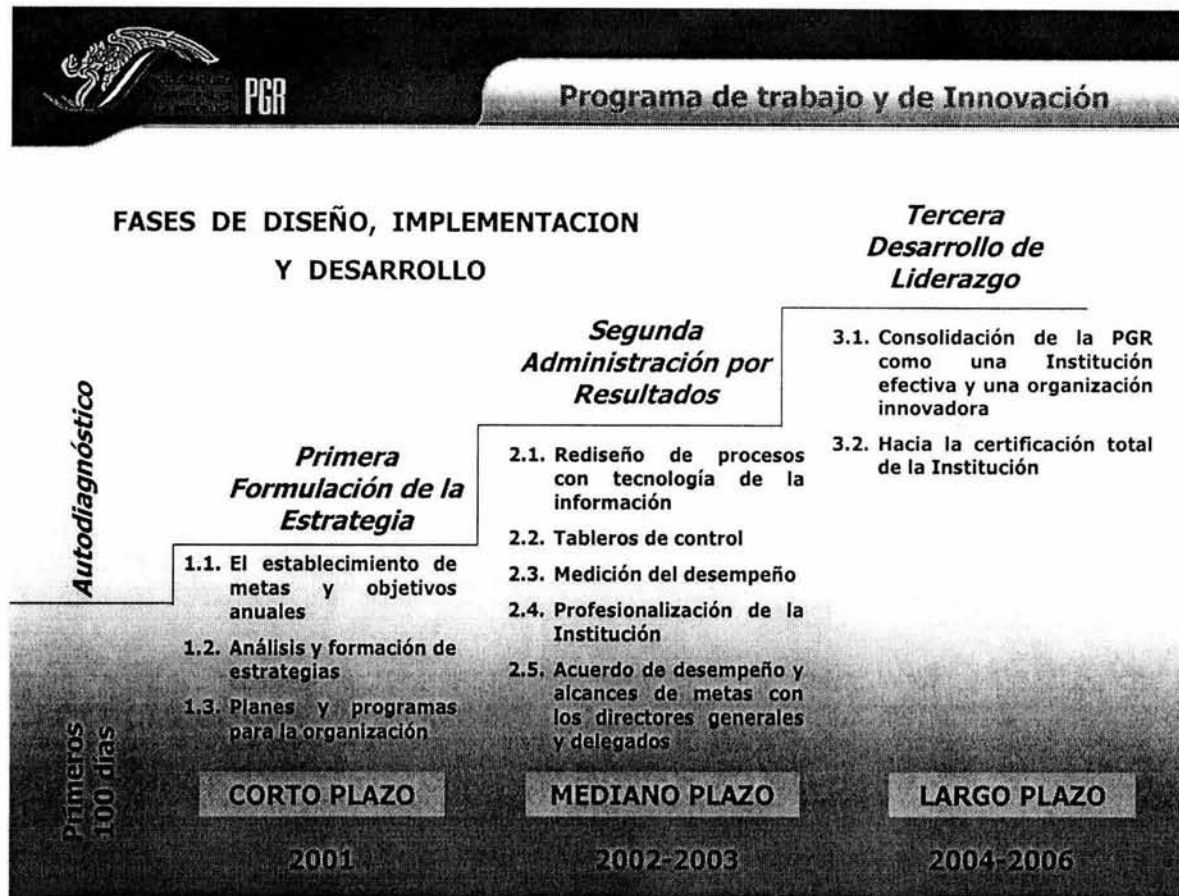
LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La ejecución puntual del Programa de Trabajo sienta las bases para implementar las acciones operativas y administrativas que permitan atender el reclamo de la sociedad, cumpliendo las expectativas del C. Presidente de la República, en estricto apego a las políticas establecidas por el C. Procurador General de la República.

Los objetivos del Programa de Trabajo 2001-2006 son:

- Establecer un instrumento programático que permita sentar las bases de operación y administración que orqueste las políticas y acciones que inciden en la Procuraduría.
- Dar a conocer a todas las unidades responsables las acciones innovadoras, las propuestas de las oficinas de la Presidencia de la República, así como las propias de la institución.
- En el ámbito de competencia correspondiente a cada unidad responsable, alinear los objetivos, actividades, procesos, proyectos, indicadores, metas y presupuesto, al cumplimiento de los planes y programas del 2001-2006.

ESQUEMA 3: PROGRAMA DE TRABAJO 2001-2006

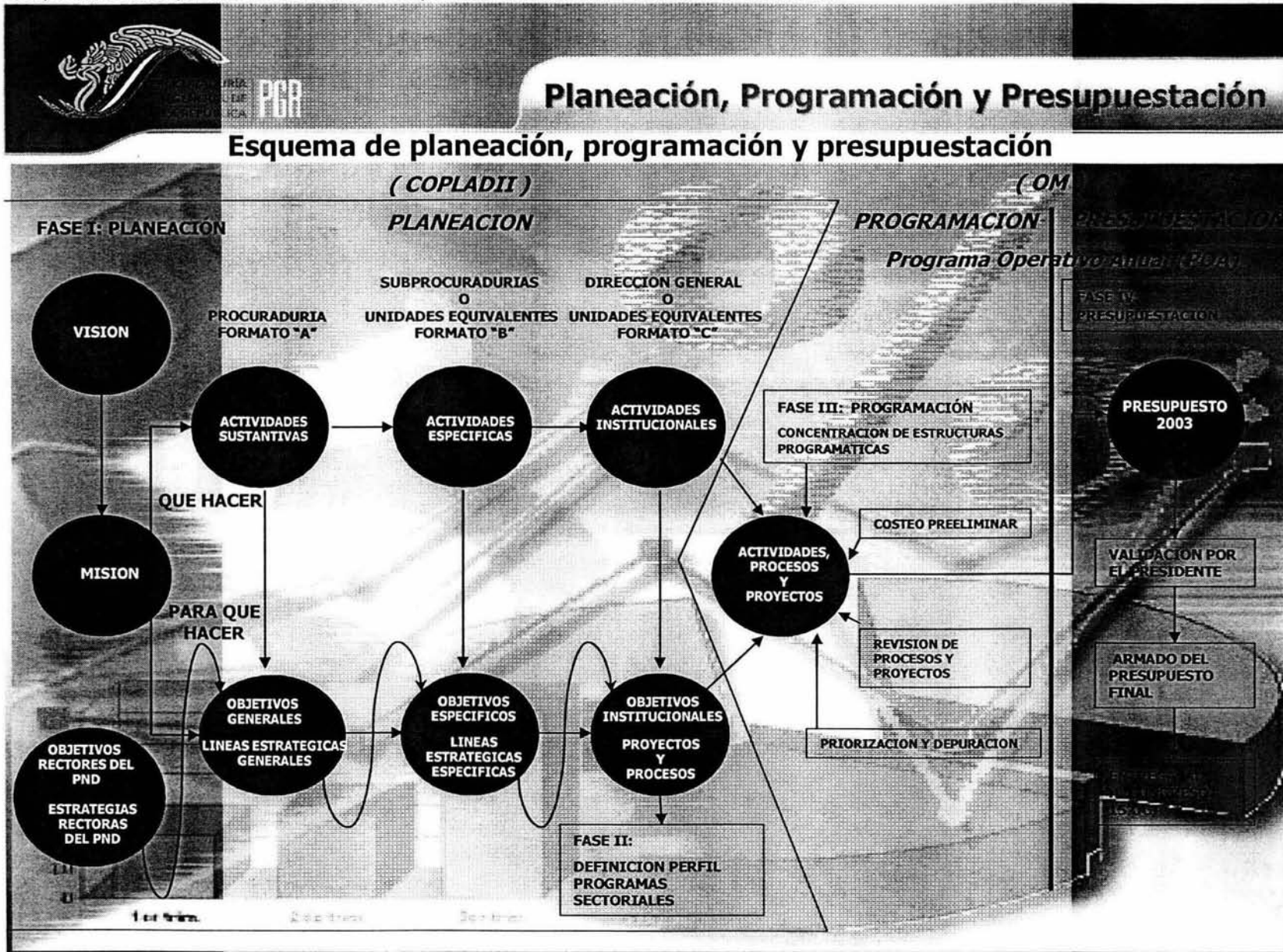


FUENTE: Procuraduría General de la República. Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional.

3.7. PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

Con base en este Programa de Trabajo, se procedió a elaborar el Esquema de Planeación, Programación y Presupuestación para la elaboración del Programa Operativo Anual (POA) y los correspondientes Presupuestos de Egresos. En este caso analizaremos el proceso de programación y presupuestación aplicados para el año 2003 debido a que corresponde al ejercicio más reciente con cuyos datos se cuenta a la fecha. Es conveniente resaltar el hecho de que a partir de este ejercicio, el proceso de programación y presupuestación para el año 2004 se realizó de una forma muy similar.

ESQUEMA 4: ESQUEMA DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN



FUENTE: Procuraduría General de la República. Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional.

FASE I: PLANEACIÓN

1. VISIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

“Tenemos una clara visión institucional para el mediano y largo plazos: visualizamos en tres años una estructura funcional de procuración de justicia y en seis un sistema saneado. Lo anterior, para que en el año 2025 las instituciones que participan en la procuración de justicia sean de excelencia, cuenten con personal con vocación de servicio y sólida formación que contribuya a que los ciudadanos vivan en condiciones que promuevan el desarrollo integral dentro del Estado de Derecho.”¹

2. MISION DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Representar a la sociedad en la investigación y la persecución de los delitos, con apego a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, con respeto a los derechos humanos, garantizando el Estado de Derecho.²

La actuación de la Procuraduría General de la República (PGR) se establece en la prioridad nacional de Orden y Respeto, dentro del apartado de Procuración de Justicia del Plan Nacional de Desarrollo.

3. OBJETIVO RECTOR (8) DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

4. ESTRATEGIAS RECTORAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

- a. Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.
- b. Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a delincuencia organizada.
- c. Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.

¹ *Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de abril de 2002. Procuraduría General de la República. Pág. 69

² Idem. Pág. 69

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- d. Incrementar la confianza ciudadana en la procuración de justicia federal.

5. ACTIVIDADES SUSTANTIVAS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- a. Investigación y persecución de los delitos del orden federal.
- b. Prevención del delito.
- c. Cooperación en el ámbito internacional en materia de procuración de justicia.
- d. Combate al narcotráfico y la delincuencia organizada.

6. OBJETIVOS GENERALES

- a. Consolidar la función del Ministerio Público como garante de la constitucionalidad, la legalidad y como representante jurídico de la federación.
- b. Hacer eficiente y eficaz a la Institución.
- c. Reducir los índices de impunidad.
- d. Disminuir los delitos del orden común como del ámbito federal, contra la salud y la delincuencia organizada.
- e. Abatir los hechos de corrupción.
- f. Respetar los Derechos Humanos y dar atención a las víctimas del delito.

7. LINEAS ESTRATÉGICAS GENERALES

- a. Vigilancia en la aplicación de la constitucionalidad y legalidad y representación jurídica correspondiente.
- b. Planeación e implementación de políticas públicas y administración y evaluación del desarrollo organizacional
- c. Investigación y persecución de delitos y coadyuvancia en la función de seguridad pública.
- d. Cooperación y participación estatal, nacional e internacional en materia de procuración de justicia.
- e. Información, control y rendición de cuentas de la operación y gestión institucional.
- f. Vigilancia, protección y fomento de los derechos humanos e interacción con las organizaciones sociales.

8. ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

Las actividades específicas representan el conjunto de acciones fundamentales que realizan las Subprocuradurías u homólogas y se derivan de las Actividades Sustantivas de la Procuraduría General de la República.

9. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Representan los resultados a lograr en cada Subprocuraduría u homóloga.

10. LÍNEAS ESTRATÉGICAS ESPECÍFICAS

Es el lineamiento de acción para alcanzar el Objetivo Específico planeado en cada Subprocuraduría u homóloga enfocado hacia el como lograrlo.

11. ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

Descripción detallada de las actividades de cada Dirección General tal y como se establecen en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

12. OBJETIVOS INSTITUCIONALES

En un enunciado breve se definen en forma clara y específica los resultados a lograr en cada Dirección General. Deben estar orientados a resultados, enfatizar la idea principal, ser alcanzables en un tiempo establecido y ser medibles.

13. PROYECTOS

Un Proyecto es un esfuerzo temporal emprendido para crear un producto o servicio único.

14. PROCESOS

Un Proceso es una serie de tareas definibles, repetibles, predecibles y medibles que llevan a un resultado útil para un cliente interno o externo.

FASE II: DEFINICIÓN DE PROGRAMAS SECTORIALES

Como resultado de la atención de premisas del Objetivo Rector 8 del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual establece como responsabilidad de la Procuraduría General de la República de coordinar e integrar los Programas Sectoriales:

a. Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006 (PNPJ)

Este documento resume las aspiraciones y demandas de la sociedad, la cual exige una impostergable revisión y modernización de las instituciones de procuración de justicia de toda la República y otras dependencias gubernamentales de los niveles federal, estatal y municipal; contempla las metas, objetivos, estrategias y tareas que regirán las actividades de dichas instituciones, así como los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas mediante indicadores de eficiencia de la gestión y estratégicos.

El PNPJ es el primer programa a nivel nacional, único de naturaleza programática, incluyente y participativo, que integra a las procuradurías generales de justicia de los estados, la del Distrito Federal, la General de Justicia Militar, las secretarías de Estado del Gabinete de Orden y Respeto que busca la consolidación del Sistema Nacional de Procuración de Justicia y presenta un frente organizado y coordinado en contra de la delincuencia organizada y común.

Los objetivos que persigue el PNPJ, son:

1. Lograr un sistema de procuración de justicia a nivel nacional que alcance los niveles óptimos de eficiencia y eficacia en el ejercicio de las atribuciones que les otorgan las leyes, como único camino para combatir la impunidad, restablecer la confianza ciudadana en las instituciones que procuran justicia y mantener la vigencia del orden jurídico.
2. Generar las condiciones legales, institucionales y administrativas que permitan la transformación del sistema de procuración de justicia de la Federación, fortaleciendo su autonomía, independencia y profesionalización.
3. Fortalecer el marco normativo, legal reglamentario, sustantivo y procesal, que permita regular los conflictos y relaciones que se dan entre gobernantes y gobernados y los particulares entre sí, y que

haga posible sancionar pronta y oportunamente a los transgresores de la ley.

4. Crear las bases legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético, para que el Ministerio Público y la Policía Investigadora, Ministerial o Judicial según sea el caso, dentro del nuevo modelo de Procuración de Justicia que se propone, contribuyan eficazmente a la realización de la investigación de los delitos de una manera científica y con instrumentos tecnológicos apropiados para ello, en el marco del Sistema Nacional de Procuración de Justicia.
 5. Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de su personal sustantivo, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, así como una amplia revisión del marco legal y de las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.
 6. Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia: que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.
 7. Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley, y cuando ésto no acontezca, se sancione a los infractores.
- b. Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006 (PNCD)

El Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006 está orientado al logro de un objetivo general: prevenir y abatir el consumo y combatir la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícita de drogas; el desvío de precursores químicos, químicos esenciales y máquinas para la producción de drogas sintéticas, así como sus manifestaciones en la comisión de delitos conexos como el lavado de dinero y el tráfico de armas, bajo un esquema de atención integral que incorpore los esfuerzos que realizan las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno y de fortalecimiento de la cooperación internacional, así como de una aplicación rigurosa de la estrategia global.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El PNCD incorpora de manera general, las líneas de acción de cada una de las instancias que en él participan, de acuerdo a sus atribuciones y facultades, las cuales serán desarrolladas de acuerdo a la programación anual y con base en las prioridades que cada sector identifique en su ámbito de responsabilidad.

Los rubros que establece para atender el fenómeno de las drogas son:

- Prevención y control de la demanda.
- Prevención y control de la oferta.
- Atención a delitos conexos.
- Cooperación internacional.

El compromiso que el Gobierno de México asume a través de este Programa es propiciar una efectiva coordinación, seguimiento y evaluación de las dependencias públicas involucradas directa e indirectamente en la lucha contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas, así como de todos los efectos colaterales que ello conlleva.

FASE III: PROGRAMACIÓN

La elaboración del proceso de programación está encomendada a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, la cual se encarga de efectuar la concertación e integración de la información programática generada por las unidades responsables, así mismo formula los documentos de evaluación que muestren los resultados alcanzados por la Procuraduría, para su trámite por las dependencias globales (SHCP y Secretaría de la Función Pública). Se proponen los siguientes objetivos particulares: calendarizar en forma mensual las metas programáticas asignadas a las unidades responsables de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); y calendarizar en forma mensual el avance físico y el gasto de los proyectos de inversión presupuestaria.

1. CONCERTACIÓN DE ESTRUCTURAS PROGRAMÁTICAS (1a. Etapa)

En el mes de marzo del 2002 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció el inicio de los trabajos para el proceso de programación y presupuesto correspondiente al Ejercicio Fiscal 2003.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Cabe señalar que para el proceso programático presupuestario del año 2003 se incorporaron cambios sustanciales con respecto al proceso del año 2002, los cuales tuvieron por objeto simplificar el proceso a través de una nueva conceptualización que da inicio con la reorganización de las categorías programáticas

Para efectos de la información programática que se incorpora en la clave presupuestaria, el campo de tres dígitos correspondiente a las prioridades nacionales, objetivos rectores y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 no se utiliza en esta primera etapa.

Se incluyen en un solo campo las seis modalidades de programas considerados para el año 2003 (sectoriales, subsectoriales, institucionales, regionales, especiales y temáticos).

En el mes de abril de 2002, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto inicia los trabajos de la concertación de estructuras programáticas para el ejercicio fiscal 2003 mediante el envío de un oficio circular remitido a las diferentes unidades responsables de la Procuraduría General de la República, solicitándoles validar o rectificar la estructura programática del año 2002.

El requerimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del mes de abril en relación al anteproyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2003, señalaba las siguientes líneas generales:

- La formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003 se orientará prioritariamente al logro de las metas presidenciales.
- El presupuesto deberá estar alineado con las prioridades, objetivos y estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND).
- Los titulares de las dependencias acordarán con el Presidente de la República las metas para el año 2003 insertas en una visión a mediano plazo 2001-2006.
- La programación para el año 2003 deberá contener los ajustes necesarios para que a partir del marco presupuestario previsible, se cumpla con los objetivos y metas de alta prioridad y cuyo resultados reflejen de manera tangible entre la población los compromisos de gobierno hacia el año 2006.

Un adecuado proceso presupuestario requiere que las diferentes tareas se encuentren estrechamente vinculadas, por lo que es indispensable que al

interior de las dependencias, las áreas involucradas en el proceso conduzcan las actividades en forma coordinada.

2. CONCERTACIÓN DE ESTRUCTURAS PROGRAMÁTICAS (2a. Etapa)

Con el propósito de concluir los trabajos de la concertación de estructuras programáticas para el ejercicio presupuestario de 2003, a finales del mes de agosto se comunicaron los "lineamientos para la concertación de estructuras programáticas para el año 2003. Segunda etapa".

La concertación de estructuras programáticas segunda etapa, tuvo como propósito dar a conocer las modificaciones a la estructura programática dentro de la nueva clave presupuestaria que se aplicaría en el presupuesto de egresos del año 2003.

La composición de la clave se redujo para el año 2003 con respecto a la clave utilizada en el año 2002, al pasar de 16 componentes y 38 dígitos a 9 componentes y 24 dígitos. Con esta nueva clave se espera facilitar el manejo de la información presupuestaria por parte de las dependencias y entidades al disminuir sensiblemente el volumen de operaciones que se generan en el sistema integral de control presupuestario de la SHCP.

Se incorpora la modalidad de programas de impacto social en la categoría de procesos y proyectos, con el fin de identificar las acciones que desarrollan las dependencias y entidades para atender la realización de actividades prioritarias que no son factibles de ubicar en la categoría de los programas derivados del PND 2001-2006 y que se encuentran referidos en la Ley de Planeación.

Para la segunda etapa de la concertación de estructuras programáticas, se actualiza la clasificación funcional del catálogo de categorías programáticas de la Administración Pública Federal 2003, para homogeneizar su estructura conforme a los estándares internacionales vigentes.

Las principales características de la nueva clasificación son las siguientes:

- La función agrupa las diversas acciones que realiza el estado para cumplir con sus fines, de conformidad con el mandato de la sociedad expresado en la constitución y sus leyes reglamentarias.
- La subfunción agrupada permite integrar conjuntos homogéneos de subfunciones específicas que reflejen información agregada sobre las acciones que realizan las dependencias y entidades.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- El tercer nivel (subfunción específica) permite identificar las acciones que de manera particular y concreta realizan las unidades responsables para cumplir con el cometido que los ordenamientos legales les imponen.

La Procuraduría General de la República en el año 2002 tuvo autorizados 330 procesos y/o proyectos. En la primera etapa de concertación el número de procesos y/o proyectos fue del orden de 445; sin embargo en base a las observaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a las consideraciones realizadas conjuntamente con las unidades responsables, el número de procesos definitivos asciende a 251, no obstante hay procesos que por su naturaleza son similares, por lo cual se repite su clave de proceso.

Tomando en cuenta las consideraciones generales de la S.H.C.P. para la segunda etapa de la concertación de estructuras programáticas para el año 2003, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, trabajó de manera conjunta con diferentes áreas de la Procuraduría en la homogeneización de procesos, arrojando los siguientes resultados:

La estructura programática sectorial contempla 7 procesos generales que se repiten en 157 ocasiones, 80 procesos generales de diferente denominación, 11 proyectos de innovación y 3 proyectos de inversión, lo cual suma en total 101 procesos y/o proyectos de diferente denominación.

FASE IV: PRESUPUESTACIÓN

1. FORMULACIÓN:

Proyecto de Presupuesto de Egresos :

- ✓ Concertación de Estructuras Programáticas (1a. Etapa).
- ✓ Concertación de Estructuras Programáticas (2a. Etapa).
- ✓ Proyecto de Presupuesto de Egresos 2003 (Con base en los Pretechos definidos por la SHCP).
- ✓ Definición de Metas por Unidad Responsable y su Calendarización.
- ✓ Calendarización de Techos Presupuestales.El proceso presupuestal 2003
- ✓ Indicadores Estratégicos.

El proceso de formulación del presupuesto del año 2003 en la Procuraduría General de la República inició desde mediados del año pasado teniendo como premisas el ser:

INCLUYENTE: Participaron todas las unidades responsables de la institución, incluyendo las delegaciones.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

SIMPLIFICADO: La estructura pasó de 320 procesos y proyectos en el año 2002 a sólo 101 procesos y proyectos en el año 2003.

Se definieron las metas presidenciales para el año 2003, previamente acordadas con SHCP, las cuales fueron negociadas con la Presidencia de la República sin ninguna observación.

Se requisitaron los formatos solicitados por la S.H.C.P. presentándose dos escenarios:

PRIMERO: Con un importante incremento para el año 2003, 11 mil 773 millones.

SEGUNDO: Propuesta de la SHCP, la cual consistirá en el mismo presupuesto del año 2002.

Se presentó el anteproyecto de presupuesto para el año 2003, basado en 8 metas presidenciales, con 10 indicadores estratégicos.

A finales del mes de junio de 2002, fue enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el anteproyecto de programa presupuesto para el ejercicio fiscal 2003 en dos versiones: la primera se ajusta al importe de los recursos autorizados en el año 2002 por un monto de 6,932.6 mp y la segunda asciende a 11,773.9 mp, presupuesto que se considera el necesario para cubrir una serie de rezagos en la Procuraduría.

El proceso presupuestal del año 2003 se dirigió a obtener un cambio estructural en la asignación de los recursos procurando:

- a) Reflejar un incremento de las acciones vinculadas a objetivos y metas de resultados con respecto a lo consignado en los presupuestos anteriores.
- b) Destinar un monto mayor de recursos orientados a impulsar la acción productiva del gasto de inversión.
- c) Reducir al mínimo indispensable la asignación de recursos relacionada con aspectos administrativos que no inciden directamente en el desarrollo de las acciones sustantivas de la Administración Pública Federal.

2. DISCUSIÓN, APROBACIÓN Y VALIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

En el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con lo establecido en la fracción XV del Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: “Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República”

La participación del Legislativo en la fijación de metas macroeconómicas tales como: topes de endeudamiento, niveles de déficit fiscal, tipo de cambio, inflación y otras, ha sido limitada y ha estado en manos del Ejecutivo, debido a la realidad política que atraviesa el país, donde:

- No se da comunicación armónica entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.
- El nivel de discusión entre el Ejecutivo y el Legislativo es de baja calidad.
- Se observa un creciente proceso de clientelismo político que introduce inflexibilidad a la política presupuestaria.
- El tiempo para la discusión y aprobación del presupuesto no es suficiente, afectando la calidad del proceso.
- Los parlamentos no siempre cuentan con el personal capacitado para apoyar la discusión y aprobación del presupuesto.
- La comunicación y la información recibida del Ejecutivo, no siempre es oportuna, suficiente y adecuada.
- En ocasiones la discusión del presupuesto es contaminada con temas no relacionados.

3. EJECUCIÓN

CUADRO 2. PRINCIPIOS BÁSICOS PARA EL EJERCICIO PRESUPUESTAL

<u>De la planeación del gasto</u>	Ajustarse al logro de los objetivos y metas.
<u>De disciplina</u>	Deberán sujetarse a lo dispuesto por las leyes y reglamentos.
<u>De anualidad</u>	Del 1° de enero al 31 de diciembre.
<u>De no retroactividad</u>	Compromisos que no impliquen obligaciones anteriores
<u>De disponibilidad</u>	Contar con saldo suficiente.
<u>De calendarización</u>	El ejercicio del gasto deberá ajustarse a los calendarios autorizados.
<u>De racionalidad y austeridad</u>	Las erogaciones deberán ajustarse a lo estrictamente indispensable.
<u>Del Devengado</u>	Los pagos se efectuarán una vez que los bienes y servicios se hayan recibido.
<u>De La Prescripción</u>	Los pagos no podrán prescribir en cuanto exista acción legal de cobro.
<u>De La Oportunidad en el Pago</u>	Los compromisos de la dependencia deberán cubrirse en tiempo.
<u>Del Ahorro</u>	Buscar la generación de ahorros en el ejercicio del presupuesto.
<u>De la Productividad</u>	Establecer las medidas necesarias que permitan mejorar la calidad de los servicios que proporcionan.

FUENTE: Página de Internet de la Procuraduría General de la República. www.pgr.gob.mx sección administración de los recursos. Oficialía Mayor. Dirección General de Programación, Operación y Presupuestación, 30 de octubre, 2003.

4. EVALUACIÓN: INDICADORES ESTRATÉGICOS

✓ Es necesario contar con indicadores internos, asociados a la programación y evaluación de la gestión e indicadores externos para programar y medir los impactos.

✓ Una condición necesaria para aplicar indicadores de gestión que midan eficiencia y eficacia, resulta de la aplicación de la planeación estratégica y de la programación por objetivos, definiendo metas que permitan evaluar los indicadores de desempeño.

✓ La productividad en un sentido restringido puede definirse como la relación de gasto por unidad de producto; sin embargo, esta definición no es suficiente para medir el desempeño del sector público en cuanto a la satisfacción de las necesidades del receptor del servicio.

✓ La productividad del sector público trasciende las fronteras de la medición de la eficiencia de la gestión en términos de costos y cantidad de producto. Debe alcanzar, además, a la evaluación en términos de resultados y de impactos, es decir, en términos de eficacia de la gestión

Se hizo un análisis del Sistema de las Metas Presidenciales autorizadas para el ejercicio 2002, el cual se realizó conjuntamente con la Unidad de Planeación Estratégica (UPE).

Como resultado de diversas reuniones de trabajo con la UPE y con la Unidad de Innovación Gubernamental (UIG) se consolidaron bloques por actividad sustantiva, objetivo general, programas sectoriales y su vinculación al Plan Nacional de Desarrollo, el resultado de este análisis, fue consolidar diez grupos o familias de metas o indicadores por actividad sustantiva, objetivo general y su vinculación al PND.

Se identificaron las unidades responsables que participan por grupo, con el fin de tener un costo estimado por grupo con los componentes definitivos, dando como resultado un monto estimado para el año 2003 y sus proyecciones hasta el 2006.

A su vez se proyectaron las metas a alcanzar con vinculación al Plan Nacional de Desarrollo, por el periodo 2003-2006.

Las cifras presupuestales del año 2003 se determinaron a partir de los compromisos establecidos por el C. Procurador con el Presidente de la República.

Por su parte, el sistema de metas presidenciales para el año 2003, se estructuró fundamentalmente con la participación de la Oficialía Mayor a través de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto y de la Unidad de Innovación Gubernamental, coordinados por la Unidad de Planeación Estratégica, con el propósito de identificar los indicadores que midieran las ocho metas establecidas por el Presidente de la República, mismas que fueron consensuadas con la Oficina de Planeación y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estas ocho metas se definieron considerando el Sistema de Metas Presidenciales vigentes para el ejercicio fiscal 2002.

La proyección de alcances se desarrolló tomando en cuenta los antecedentes de cumplimiento, en las metas que por su naturaleza siempre ha participado la Procuraduría General de la República y considerando que al año 2003 se tiene que llegar a las metas concertadas con el C. Presidente de la República.

5. PRESUPUESTO ASIGNADO PARA EL AÑO 2003

Los resultados de las negociaciones presupuestales fueron favorables, obteniendo un incremento de 3.2 por ciento, con respecto al presupuesto original del año 2002, al pasar de 6,932.6 a 7,154.3 millones de pesos. Cabe destacar que la PGR durante las negociaciones del presupuesto para el año 2003 fue de las pocas dependencias a las que no se redujo su presupuesto.

A continuación se presenta un cuadro con el presupuesto asignado a la Procuraduría General de la República para el ejercicio del año 2003.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CUADRO 3. PRESUPUESTO 2003

Capítulo de gasto	2003
Capítulo 1000 Servicios personales	4,903.50
Capítulo 2000 Materiales y suministros	307.40
Capítulo 3000 Servicios generales	1,439.50
Capítulo 4000 Subsidios y transferencias	82.20
Capítulo 5000 Bienes muebles e inmuebles	350.00
Capítulo 6000 Obra pública	60.00
Capítulo 7000 Otras erogaciones	11.70
Total	7,154.30

FUENTE: PÁGINA DE INTERNET DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. www.pgr.gob.mx SECCIÓN ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS. OFICIALÍA MAYOR. DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN, OPERACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN, 30 de octubre, 2003.

La Oficialía Mayor de la Procuraduría General de la República editó el "Manual de Normas para el Ejercicio y Control del Presupuesto Autorizado", el cual sustituye a la Circular 001 emitida en 2001, mismo que se orienta a regular la administración, el ejercicio y el control de los recursos financieros, materiales y humanos autorizados, compilando las normas básicas, lineamientos, políticas y criterios que deben observar las Unidades Responsables de la realización de sus tareas.

El Manual, tiene como propósito fundamental constituirse en el instrumento normativo que vincule los principios de las políticas públicas del gasto federal con la actividad presupuestaria de la Procuraduría General de la República, integrando y ordenando de manera clara y sencilla las disposiciones que en esta materia emiten las dependencias globalizadoras reguladoras del gasto. El Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

para el ejercicio fiscal 2003, contempla las siguientes adiciones y modificaciones:

- Se modifican las partidas de conformidad con el “Acuerdo por el que se expide el clasificador por objeto de gasto para la Administración Pública Federal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 2001 y vigente a partir del 1º de enero del 2002.
- Se modifica el apartado de “Clave Presupuestaria”, en lo relativo al componente gasto con destino específico, así como el de “Adecuaciones Presupuestarias”, con relación a lo señalado en el “Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal”, cuya última actualización fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 2002.
- Como parte de las acciones concernientes al programa de anticorrupción, se precisa que será responsabilidad de los titulares y de los coordinadores administrativos de las unidades administrativas centrales establecer las medidas necesarias de control para verificar la autenticidad de la documentación que se presenta a la Dirección de Presupuesto para efectos presupuestales y trámite de pago.
- En relación a las disposiciones en materia de disponibilidades financieras se señala en el apartado de “Fondo Rotatorio”, que los rendimientos que generen las cuentas productivas deberán enterarse mensualmente a la Tesorería de la Federación y que el pago de comisiones deberá hacerse con cargo a la partida específica, en lo concerniente a las cuentas del “Fondo Rotatorio” la Dirección de Contabilidad y Cuenta Pública efectuará los enteros correspondientes en base al informe de la cuenta concentradora que le envíe la institución bancaria; en el caso de las comisiones de las cuentas aperturadas por un concepto diferente al que se menciona, las Unidades Responsables que las tengan serán las responsables de efectuar el entero a la Tesorería notificando de los mismos a la Dirección de Contabilidad y Cuenta Pública dependiente de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- En el apartado de honorarios profesionales con cargo al capítulo de Servicios Personales, se señala que el personal que se pretenda contratar bajo este régimen y que vaya a realizar funciones de mando, deberá ser evaluado por las unidades administrativas, las que presentarán las justificaciones técnicas funcionales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Recursos Humanos, de conformidad con el artículo 44 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2003.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El ejercicio y control del presupuesto de las funciones y programas de procuración de justicia, se realizará con sujeción a las disposiciones de dicho Manual y a las demás disposiciones aplicables en la materia; consecuentemente, las normas para el ejercicio del presupuesto que en él se establecen son de observancia obligatoria para las Unidades Responsables de la PGR.

CAPITULO IV

ESTRATEGIA DE ALINEACIÓN DIGITAL PARA GOBIERNO (DAS-G) Y SU IMPLEMENTACIÓN EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: ANÁLISIS, EVUALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y PROSPECTIVA

4.1. ANÁLISIS

La Unidad de Planeación Estratégica (UPE) de la Procuraduría General de la República se dio a la tarea de promover el *Modelo de Planeación Estratégica* (MPE) para hacer más eficiente y eficaz a la Institución en todas y cada una de sus áreas, como un proyecto que emana de los objetivos y estrategias plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los Programas Nacionales de Procuración de Justicia 2001-2006 (PNPJ) y el de Control de Drogas (PNCD) 2001-2006.

CUADRO 4. ACTIVIDADES DEL MODELO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA ENFOCADAS AL LOGRO DE LA VISIÓN INSTITUCIONAL.

Modelo de Planeación Estratégica	Año	Visión institucional
Alineación y congruencia, primer semestre Orientación operativa (Sustantivo - Adjetivo) cierre anual	2002	"Visualizamos en tres años una <i>estructura funcional</i> de procuración de justicia en el país. En seis un <i>sistema saneado</i> . Para que en el año 2025 las instituciones <i>sean de excelencia</i> , y que <i>promuevan el desarrollo integral dentro del Estado de derecho</i> .
Análisis normativo en torno a la reestructuración orgánico funcional	2003	
Enfoque al cumplimiento de Planes y Programas	2004	
Participación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática	2005	
Propuesta en el desarrollo del Plan de Procuración de Justicia 2006-2012	2006	
Consolidación de la estructura funcional para el cumplimiento de la visión	2007	

Fuente: Visión de la Procuraduría General de la República. *Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006*, pág. 69.

EL SISTEMA DE ALINEACIÓN DIGITAL GUBERNAMENTAL (DAS-G)

El Sistema de Alineación Digital Gubernamental (DAS-G, por sus siglas en inglés: Digital Alingment Strategy for Government) es una metodología de alineación estratégica que incorpora mejores prácticas en administración y es soportada por una herramienta digital. Constituye el instrumento informático que permite integrar, orquestar, alinear y consolidar la información para conformar los Programas Anuales de Trabajo, así como sentar las bases para la elaboración de sus respectivos Reportes Integrales de Planeación (RIP).

Como un primer paso para iniciar el proyecto del DAS-G, se llevaron a cabo diversas actividades. En el mes de septiembre del año 2002, se realizó una sesión de trabajo para complementar y asesorar trabajos de alineación del Sistema de Planeación Estratégica (SPE), del total de las Unidades Administrativas de la Institución.

Paralelamente, se proporcionó asesoría de manera individual y grupal sobre el Sistema a representantes de distintas Unidades Administrativas, tales como la Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, entre otras.

En el mes de noviembre del mismo año 2002 se realizaron las propuestas de homologación de conceptos en los niveles de Subprocuradurías y equiparables, para consolidar los objetivos y estrategias, de conformidad con la metodología determinada en el SPE, y continuar con el proceso de institucionalización del Sistema de Alineación Digital Gubernamental, de conformidad con la nueva Ley Orgánica de la PGR.

METODOLOGÍA

PRINCIPIOS DE DISEÑO DE LA METODOLOGÍA DAS-G

1. Centrada en los Objetivos de la Dirección General
2. Catalizador para el pensamiento estratégico
3. Incorpora mejores prácticas en administración y gobierno
4. Establece un ambiente de alineación colaborativo a través de la organización

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

5. Orientada a resultados
6. Estratégica y práctica al mismo tiempo
7. Soportada por una herramienta digital
8. Un esquema “vivo”

La metodología DAS-G está basada en un menú de 9 apartados denominados Factores Críticos de Éxito (FCE), cada uno con un propósito específico, a saber:

FCE 1: OBJETIVOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL

Propósito:

Definir los Objetivos de la Dirección General para el próximo ciclo de planeación y su relación con las Actividades Institucionales y las Líneas Estratégicas Específicas de su Subprocuraduría u Homóloga.

FCE 2: CONTRIBUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL A LOS PROGRAMAS

Propósito:

Establecer la contribución de la Dirección General a los Programas Sectoriales, Regionales y Especiales

FCE 3: OPERACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL

Propósito:

Definir, clasificar y medir el desempeño de los procesos que componen las operaciones de la Dirección General

FCE 4: DEFINICIÓN DE PROYECTOS DE INNOVACIÓN / MEJORA

Propósito:

Definir los proyectos de innovación/mejora que la Dirección General planea ejecutar.

FCE 5: DEFINICIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

Propósito:

Definir los proyectos de inversión que la Dirección General planea ejecutar.

FCE 6: ALINEACIÓN A OBJETIVOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL

Propósito:

Alinear los proyectos de innovación,/mejora, proyectos de inversión y los procesos a los Objetivos de la Dirección General.

FCE 7: PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Propósito:

Establecer prioridades en el portafolio de proyectos mediante el reconocimiento de su complejidad de implantación, su enfoque, su importancia relativa y su impacto en la Dirección General.

FCE 8: SEGUIMIENTO DE OBJETIVOS, PROYECTOS Y PROCESOS

Propósito:

Dar seguimiento a los objetivos, proyectos y procesos a través de sus indicadores y metas establecidas.

FCE 9: INICIO DE LA PROGRAMACIÓN

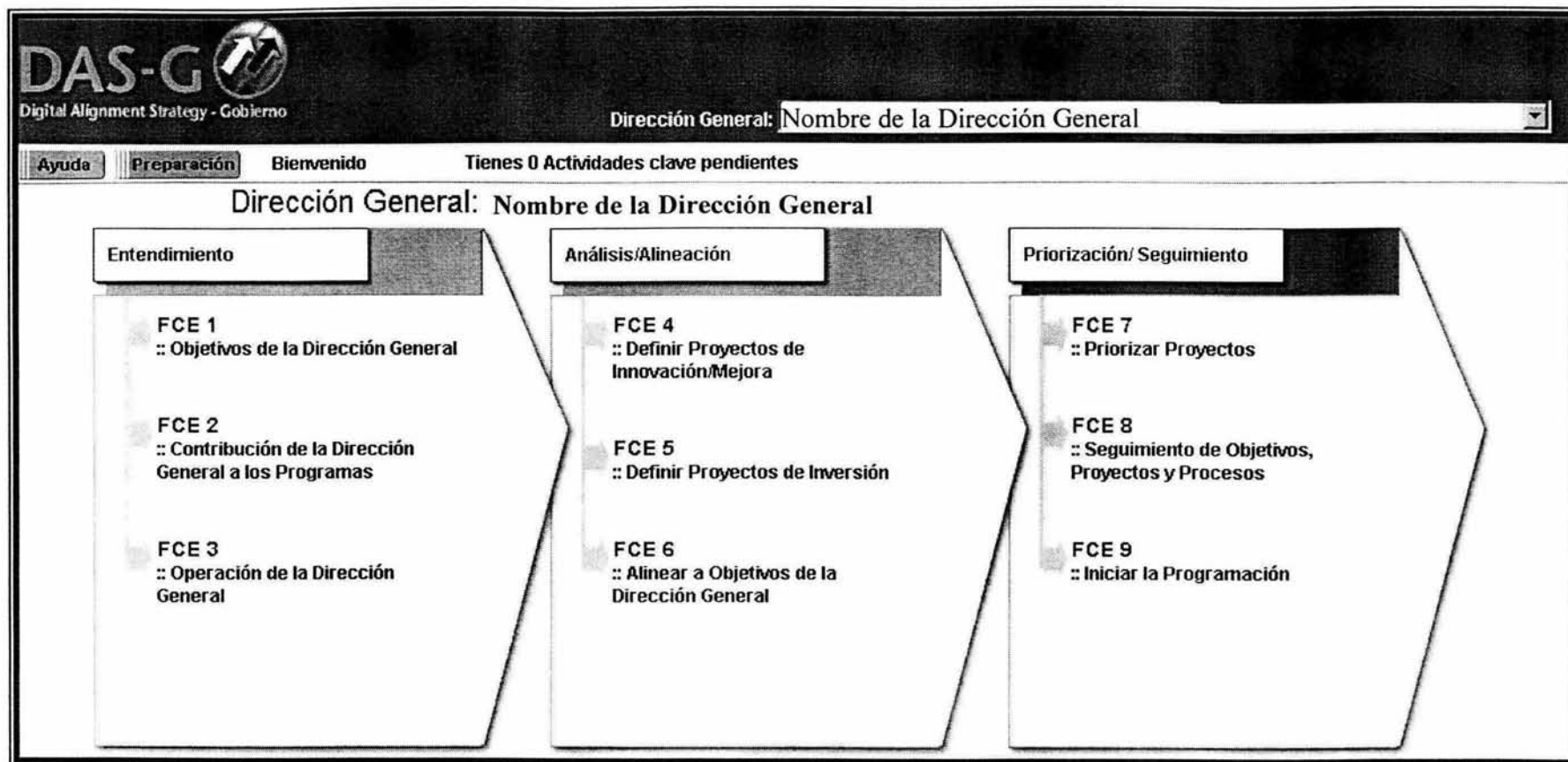
Propósito:

Iniciar el ciclo de presupuestación mediante una Programación que satisface los detalles operativos del Director General y las necesidades de formato presupuestal que requiere la DGPOP y la SHCP.

Capacitación y actualización sobre el DAS-G 2003

En el periodo de enero a junio de 2003, se capacitaron a 225 servidores públicos de 14 unidades administrativas en el *Sistema DAS-G*, con lo cual se atendió la totalidad de los requerimientos de capacitación de las áreas que lo solicitaron, cubriendo así la meta programada de capacitar a todas las áreas de la Institución que lo solicitaron.

ESQUEMA 5. SISTEMA DE ALINEACIÓN DIGITAL PARA GOBIERNO (DAS-G)



Fuente: Procuraduría General de la República. Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional. Taller Express Sistema de Alineación Digital para Gobierno (DAS-G). México, Octubre, 2002.

A continuación se da una breve explicación de los Objetivos, Procesos y Proyectos, su alineación y priorización que se incluyen en los primeros siete Factores Críticos de Éxito (FCE 1 al 7) del DAS-G, según la descripción que proporciona el propio sistema:

FCE 1. OBJETIVOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL

a. ¿Qué se entiende por Objetivo de la Dirección General?

Es un enunciado breve que define en forma clara y específica los resultados esperados en cada Dirección General.

b. Características de los Objetivos de la Dirección General

Los Objetivos deben estar:

- Orientados a resultados
- Enfatizar la idea principal o área de logro
- Ser alcanzables en un tiempo establecido
- Ser medibles

Estas características deberán ser tomadas en cuenta al momento de redactar cada Objetivo.

c. Sintaxis para redactar Objetivos de la Dirección General

Resultado esperado (el qué)	MEDIANTE	Acciones (el cómo)
	MEDIANTE	

Ejemplo:

Disminuir el rezago de los Mandamientos Judiciales	MEDIANTE	La creación y organización de un grupo especial de Agentes Federales de Investigación
--	----------	---

El lado izquierdo debe enunciar un *resultado esperado*. Debe ser medible. No se deben repetir:

- Los Objetivos Específicos
- Las Líneas Estratégicas Específicas
- Las Actividades Institucionales

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El lado derecho debe representar las *acciones* que se llevarán a cabo para lograr el resultado esperado, permitiendo la identificación de los proyectos y procesos, los cuales deben contribuir o ser suficientes para lograr el resultado esperado; además deben ser factibles de ejecutar en un plazo relevante.

- d. Cuestionario para la verificación de la calidad en la construcción de Objetivos

TEMAS	PREGUNTA	SI	NO
1. Orientado a resultados	¿Está claramente definido el propósito, estado esperado, producto final o logro a ser alcanzado?		
2. Bien construido	¿Sigue las reglas de construcción de Objetivos de la Dirección General? (sintaxis)		
3. Idea singular	¿Enfatiza la idea principal o área de logro (en vez de tocar muchos conceptos en una oración)?		
4. Se puede medir	¿El lado izquierdo del Objetivo se puede medir?		
5. Se puede ejecutar	¿El lado derecho del Objetivo es ejecutable en un plazo relevante?		

FCE 2. CONTRIBUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL A LOS PROGRAMAS

- a. Lista de los distintos programas a los que la Dirección General contribuye:
- Programas Sectoriales, Regionales, Especiales, y de la Procuraduría a los que la Dirección General contribuye actualmente y/o puede contribuir

FCE 3. PROCESOS DE LA OPERACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL

- a. ¿Qué se entiende por Proceso?

Es una serie de tareas definibles, repetibles, predecibles y medibles que llevan a un resultado útil para un cliente interno o externo.

- b. Características de los Procesos

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- **Definible**
Los procesos deben estar documentados, y sus requerimientos y mediciones deben ser establecidos
- **Repetible**
Los procesos son secuencias de actividades recurrentes. Deben ser comunicados, entendidos y ejecutados consistentemente.
- **Predecible**
Los procesos deben lograr un nivel de estabilidad tal que se asegure que sus actividades se ejecutan consistentemente producen los resultados deseados.
- **Medible**
Los procesos deben tener mediciones que aseguren la calidad de cada tarea individual así como la calidad del resultado final

Estas características deberán ser tomadas en cuenta al momento de redactar cada Proceso.

c. Sintaxis para la redacción de Procesos

Sustantivo derivado de un verbo	Que actúa sobre un sujeto u objeto
---------------------------------	------------------------------------

Ejemplos:

Recepción	De solicitudes para investigación
Administración	De proyectos
Gestión	Del inventario de materiales

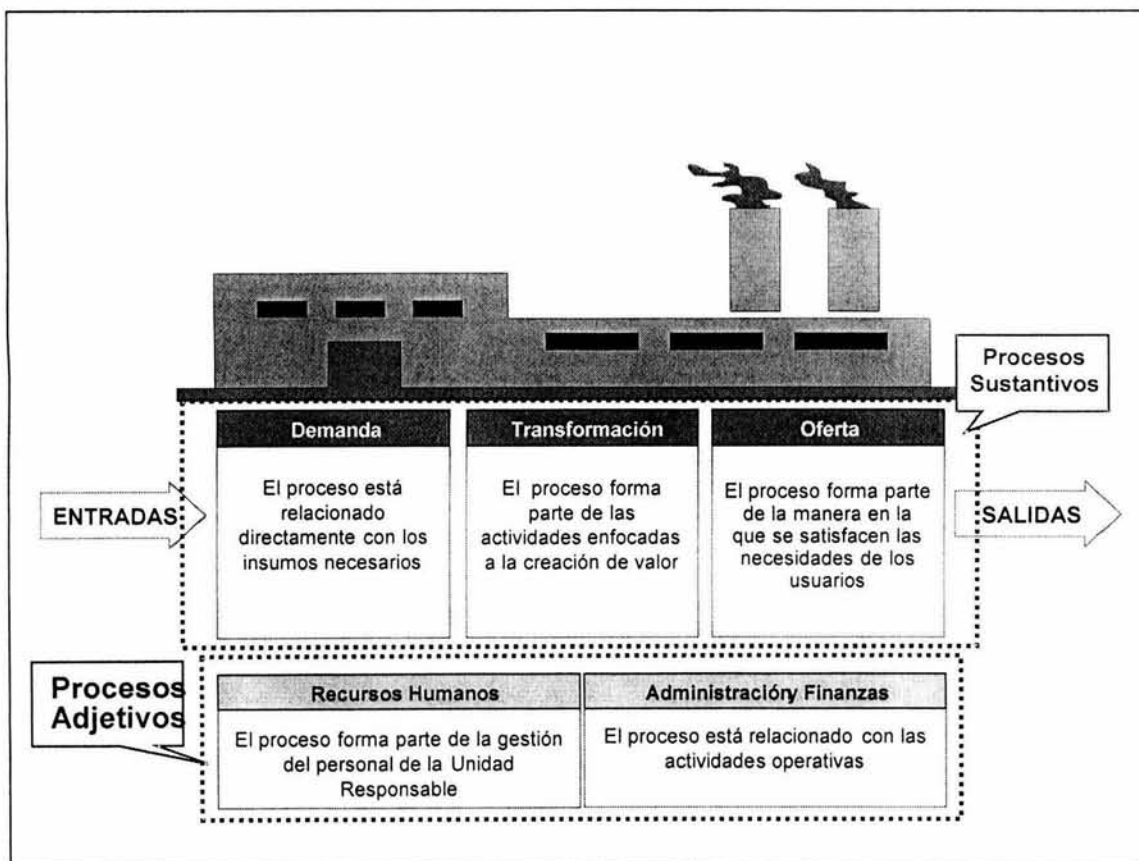
LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

d. Cuestionario para la verificación de la calidad en la construcción de Procesos

TEMAS	PREGUNTA	SI	NO
1. Crea valor	¿Crea valor para un cliente interno o externo?		
2. Opera a través de funciones	¿Atraviesa dos o más diferentes departamentos o funciones?		
3. Contiene los atributos de un proceso	¿Definible, repetible, predecible y medible?		
4. Bien construido	¿Está construido de acuerdo a las reglas establecidas? (sintaxis)		
5. Puede ser desglosado	¿Puede ser dividido en subprocesos o tareas?		

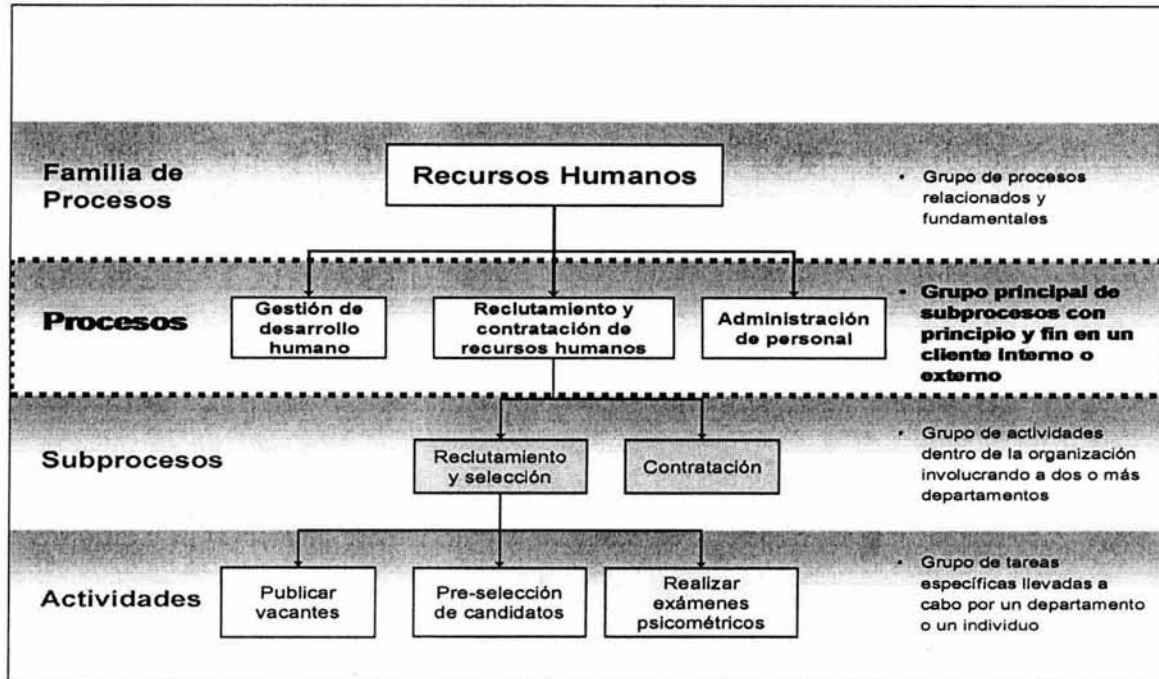
e. Tipos de procesos

ESQUEMA 6. TIPOS DE PROCESOS



f. Jerarquía de procesos

ESQUEMA 7. JERARQUÍA DE PROCESOS



FUENTE: Cuaderno de Trabajo de la Sesión de Alineación Estratégica. e-Strategia Consulting Group, México, 2002.

g. Calificación de procesos

CUADRO 5. CALIFICACIÓN DE LA IMPORTANCIA DE PROCESOS

Vital	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importancia vital o crítica para nuestros clientes internos/externos o para el desempeño de la organización. ▪ Defectos en los resultados pueden ser fatales si no se corrigen.
Alta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alta importancia para nuestros clientes internos/externos o para el desempeño de la organización. ▪ Defectos en los resultados pueden ser una preocupación seria si no se corrigen.
Media	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importancia media para nuestros clientes internos/externos o para el desempeño de la organización. ▪ Defectos en los resultados pueden convertirse en obstáculos para el crecimiento futuro o para las operaciones actuales.
Baja	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importancia o valor bajo para nuestros clientes internos/externos o para el desempeño de la organización. ▪ Defectos en los resultados pueden pasar inadvertidos por largo tiempo.
Nula	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importancia nula para nuestros clientes internos/externos o para el desempeño de la organización. ▪ Defectos en los resultados tienen poco o ningún impacto.

FUENTE: Cuaderno de Trabajo de la Sesión de Alineación Estratégica. e-Strategia Consulting Group, México, 2002, pág. 32


LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

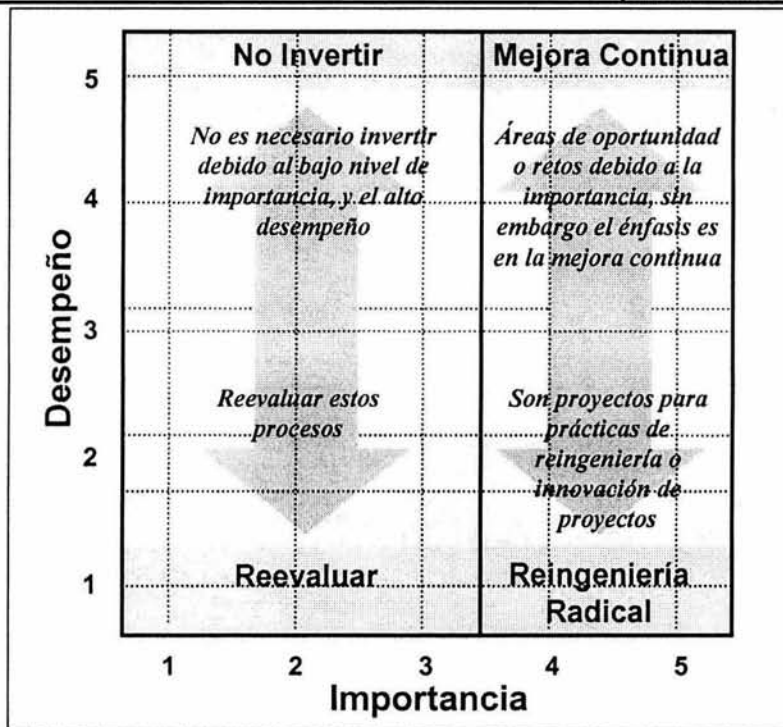
CUADRO 6. CALIFICACIÓN DEL DESEMPEÑO DE PROCESOS

Escala de Calificación de Desempeño	
Excelente	▪ “Clase mundial” en ejecución y operación; los resultados están libres de fallas.
Muy bueno	▪ La mayoría de las mejoras han sido realizadas; los resultados son consistentes o exceden las expectativas.
Promedio	▪ Estándar, es eficiente y con problemas operacionales no muy significativos; los resultados usualmente son satisfactorios, pero ocurren fallas esporádicas.
Bajo	▪ Algunos problemas de la operación necesitan una acción; los resultados están definidos pero son impredecibles, existen fallas significativas.
Muy Bajo	▪ Implementación incompleta o informal; la mayoría de los problemas requieren una acción inmediata.

FUENTE: Cuaderno de Trabajo de la Sesión de Alineación Estratégica. e-Strategia Consulting Group, México, 2002, pág. 33.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ESQUEMA 8. RESULTADO DE LA CALIFICACIÓN DE PROCESOS		Alineación Estratégica
	FCE 3	



© Copyright, Derechos Reservados* e-Strategia Consulting Group S.A. de C.V., Arq. Pedro Ramírez Vázquez 200-10 Col. Valle Oriente, Garza García, Nuevo León, México. 2001 - 2002.

FUENTE: Cuaderno de Trabajo de la Sesión de Alineación Estratégica. e-Strategia Consulting Group, México, 2002, pág. 36.

FCE 4 Y FCE 5. PROYECTOS DE INNOVACIÓN/MEJORA Y DE INVERSIÓN

a. ¿Qué se entiende por Proyecto?

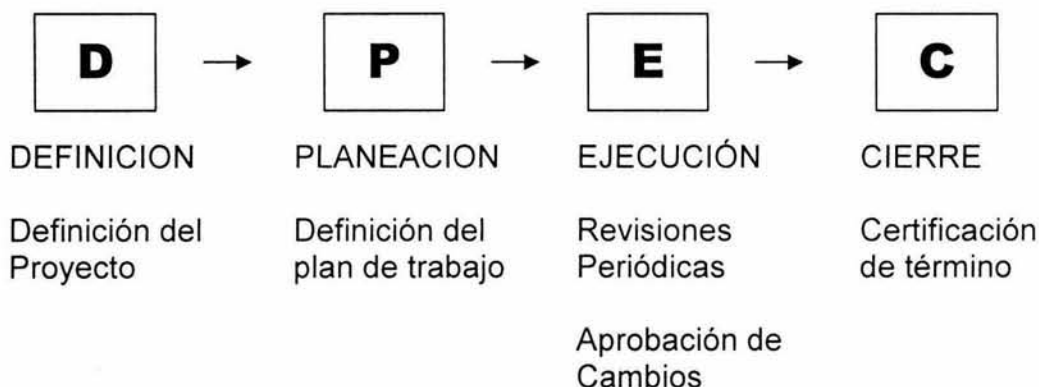
Un proyecto es un esfuerzo temporal emprendido para crear un producto o servicio único y que utiliza recursos materiales, financieros y humanos.

b. Clasificación oficial de proyectos en la Administración Pública Federal

- Proyecto de Inversión
Implica una inversión para la creación, ampliación o mejora de cualquier tipo de activo. Su finalidad es incrementar la cantidad de activos aunque de manera tácita busquen mejorar un proceso llevado a cabo por la administración pública.
- Proyecto de innovación/mejora:
Es un conjunto estructurado de acciones puntuales, particulares y finitas para mejorar las condiciones en las que se realiza un proceso de la unidad responsable. En la gran mayoría de los casos se requerirá de inversiones en nuevos activos, sin embargo lo que este tipo de proyectos busca es mejorar o innovar la forma en que se realiza un proceso actualmente.

Los proyectos de mejora implican la existencia de un proceso en la actualidad el cual busca mejorarse. Los proyectos de innovación implican la NO-EXISTENCIA de un proceso, sin embargo una vez arrancados y establecidos deberán transformarse o bien integrarse en un proceso.

c. Etapas de la Administración de Proyectos



LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

d. Cuestionario para la verificación de la calidad en la definición de Proyectos

TEMAS	PREGUNTA	SI	NO
1. Interés público	¿Es del interés de la población o sector objetivo de la institución?		
2. Rol de gobierno	¿Debe y/o es la mejor alternativa que lo realice el gobierno?		
3. Federalismo	¿Debe y/o es la mejor alternativa que lo realice el gobierno federal y no los gobiernos estatales o municipales?		
4. Impacto	¿El impacto es o puede ser significativo para la población o sector objetivo?		
5. Eficacia	¿Es la mejor manera de lograr el objetivo?		
6. Eficiencia	¿Puede mejorarse el proyecto/proceso?		

e. Roles en un Proyecto



f. Consideraciones sobre Proyectos

- El éxito o fracaso de un proyecto inicia con la decisión de iniciarlo.

- La planeación estratégica y las Pruebas Básicas ayudan a determinar si un proyecto debe ser iniciado, suspendido o cancelado.
- El Patrocinador Ejecutivo es el principal responsable del proyecto.
- Antes de iniciar la próxima fase de un proyecto se debe identificar si se está preparado para hacerlo.
- La administración formal de proyectos incrementa las posibilidades de éxito de un proyecto.
- La suma de los resultados de cada proyecto contribuye al cumplimiento de los Objetivos de la Dirección General.

FCE 6: ALINEAR A LOS OBJETIVOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL

ALINEACIÓN DE PROCESOS Y PROYECTOS

Definiciones de alineación:

La acción mediante la cual TODOS los recursos de la organización se orientan completamente a la consecución de los objetivos”

“La integración de TODAS las áreas en la planeación de la organización”

“Tener estrategias, objetivos y prioridades comunes que estén ligadas efectiva y eficientemente hacia un conjunto de metas comunes”

Propósito:

- Alinear los proyectos de innovación/mejora, proyectos de inversión y los procesos a los Objetivos de la Dirección General

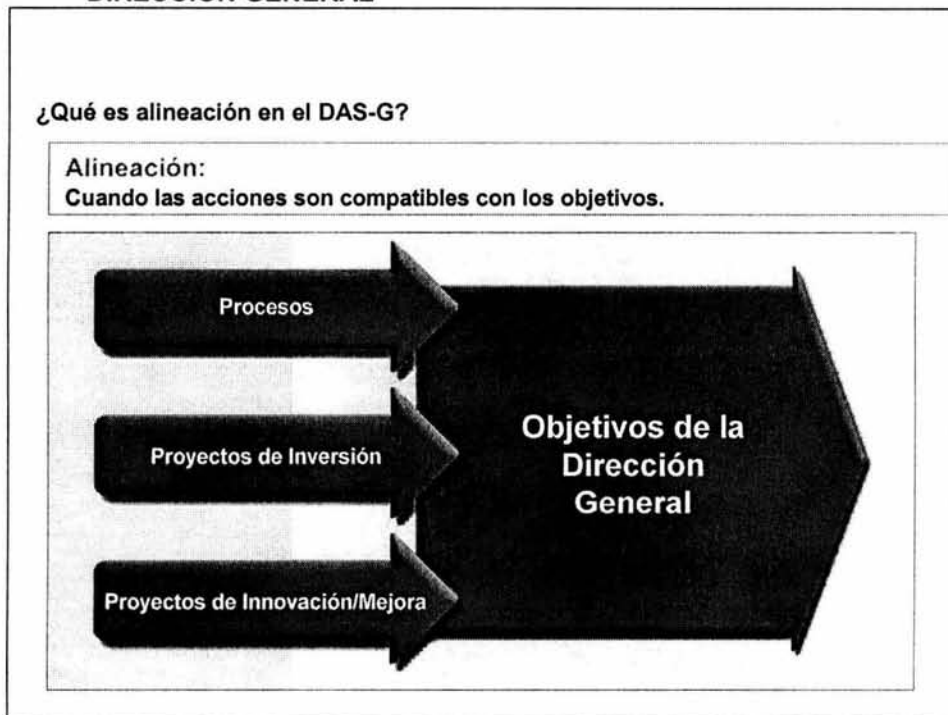
Producto:

- Portafolio de proyectos y procesos alineados a los Objetivos de la Dirección General
- Identificación de proyectos y procesos no alineados a los Objetivos de la Dirección General
- Lista de actividades clave necesarias para el ciclo de planeación en curso

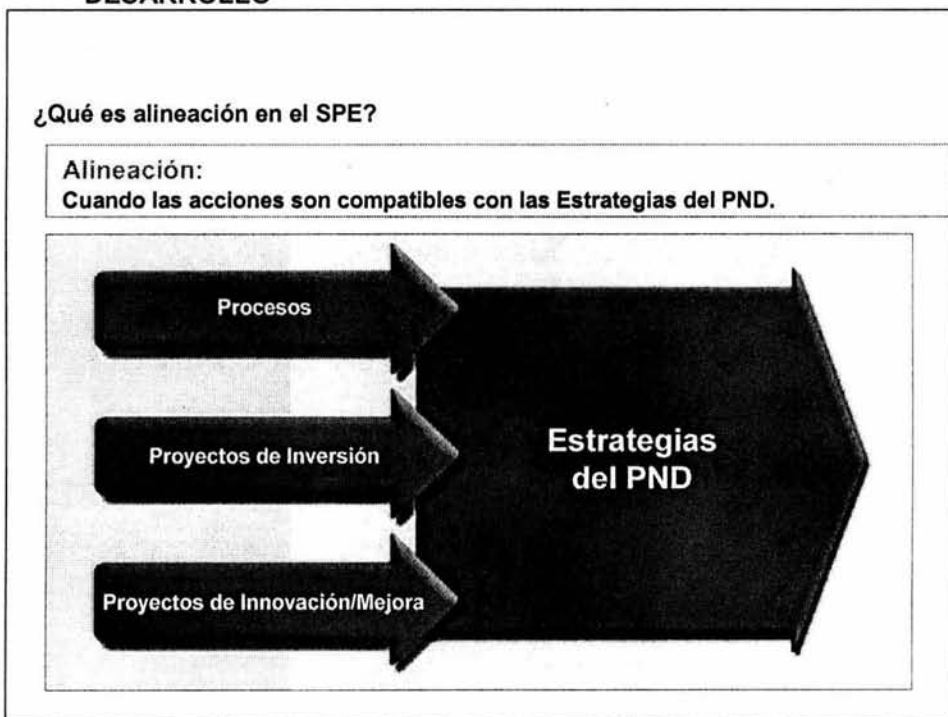
Proceso:

- Revisar el conjunto de Objetivos de la Dirección General
- Determinar, para cada uno de los objetivos, los proyectos y procesos que están alineados

ESQUEMA 9. ALINEACIÓN DE PROCESOS Y PROYECTOS A LOS OBJETIVOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL



ESQUEMA 10. ALINEACIÓN DE PROCESOS Y PROYECTOS AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO



Alineación del DAS-G al Reglamento de la Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

La Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 2002, y su artículo QUINTO TRANSITORIO estableció que el Reglamento de la Ley Orgánica debería expedirse en un plazo no mayor de ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor de la Ley, por lo cual, el día 25 de junio de 2003 se publicó el referido Reglamento en el Diario Oficial, estableciendo la organización y funcionamiento de una Procuraduría General de la República totalmente reestructurada. Este Reglamento entró en vigor el 25 de julio de 2003.

La metodología definida para la integración de la presentación a los Subprocuradores u homólogos denominada: Alineación del DAS-G al Reglamento de la Ley Orgánica, PGR consiste en determinar los criterios para analizar de manera secuencial la información de las unidades administrativas y exponer la gráfica correspondiente y se divide en dos fases:

- La primera, pretende establecer el grado de aplicación y la integración de las disposiciones normativas expresadas en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con las actividades registradas en el Sistema de Alineación Estratégica Digital (DAS-G), correspondientes a los planes operativos de trabajo de cada unidad administrativa.
- La segunda, corresponde a la determinación de los avances en la ejecución de los compromisos en los planes operativos de las unidades administrativas.

Los pasos para su instrumentación son los siguientes:

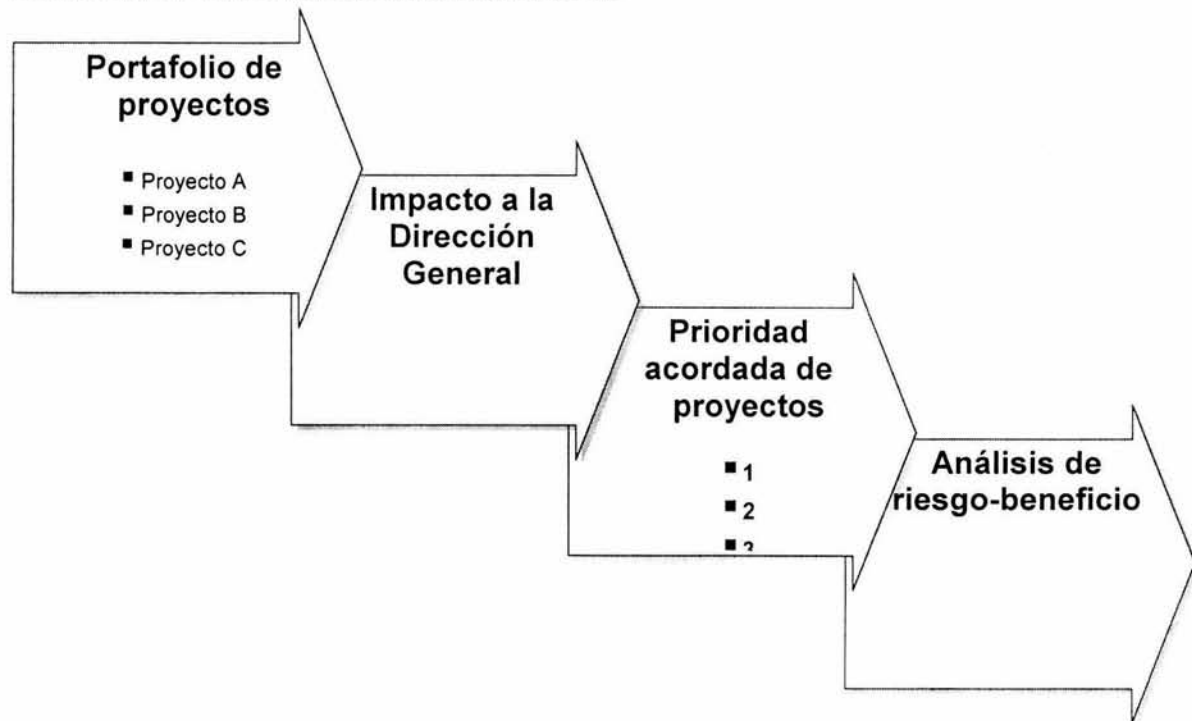
1. Análisis de las atribuciones del Reglamento de la Ley Orgánica vs. las Actividades
2. Análisis del Marco Normativo correspondiente
3. Extracción de las Actividades del DAS-G
4. Comparación del Marco Normativo vs. Actividades
5. Integración de los cuadros de análisis a la Presentación
6. Integración y análisis de la alineación de las Actividades Institucionales y los Objetivos de la Dirección General vs. las Actividades Específicas y Objetivos Específicos
7. Actualización del Plan de Trabajo 2003 y definición para 2004
8. Extracción de la base de datos de la Unidad de Planeación Estratégica
9. Aplicación de la información en la base de datos de PGR

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

10. Integración de la estadística a la presentación
11. Integración y análisis de la información para una revisión preliminar (Subdirectores)
12. Integración y análisis de la información para una revisión final (Director)
13. Análisis comparativo con el enlace de la Subprocuraduría
14. Explicación de la metodología del documento
15. Análisis a los comentarios por parte del enlace de planeación
16. Intercambio de opiniones y ajuste a la presentación
17. Envío de la versión definitiva al Subprocurador para su aprobación
18. Envío de una presentación ejecutiva al C. Procurador
19. Por último se envió a todas las áreas de la PGR la *encuesta para medir la satisfacción de los usuarios del SPEDAS-G*, recibiendo 57 cuestionarios contestados y se elaboró el documento y gráficas de interpretación.

FCE 7: PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS

ESQUEMA 11. PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS



FUENTE: *Cuaderno de Trabajo de la Sesión de Alineación Estratégica.* e-Strategia Consulting Group, México, 2002.

Propósito:

- Establecer un orden de prioridades en el portafolio de proyectos de innovación/mejora y de inversión mediante el reconocimiento de su complejidad de implantación, su enfoque, su importancia relativa, y su impacto en la Dirección General

Producto:

- Portafolio priorizado de proyectos de innovación/mejora y de inversión
- Análisis de los proyectos en función de su complejidad de implantación y su importancia relativa
- Análisis del impacto de los proyectos en la Dirección General
- Identificación de riesgos y beneficios de parar o proceder para proyectos seleccionados

Proceso:

- Revisar el portafolio de proyectos y determinar su importancia relativa y su complejidad de implantación
- Determinar el impacto de los proyectos en función de su enfoque hacia mejora de servicios o disminución de costos
- Determinar el orden de prioridad en el portafolio de proyectos en función del análisis derivado de los ejercicios anteriores
- Establecer los riesgos y beneficios de parar o proceder con aquellos proyectos que hayan sido identificados como de bajo impacto en la Dirección General o de baja importancia relativa y/o de alta complejidad de implantación
- Determinar actividades clave necesarias

4.2. EVALUACIÓN

Durante el primer trimestre de 2003, se desarrolló en la Unidad de Planeación Estratégica de la Procuraduría General de la República el esquema básico para explotar la base de datos y generar los formatos que permitieron integrar la evaluación cuantitativa de los indicadores y cualitativa de los proyectos, procesos y objetivos de las Direcciones Generales con los de sus inmediatos superiores y detonar el proceso de actualización del sistema, así como el proceso de planeación para el año 2004.

El documento constó de cinco apartados, los cuales son:

1. Orientación de actividades: para determinar el balance que existe en el sistema entre las actividades sustantivas y las adjetivas.
2. Alineación y congruencia: se refiere a la identificación de actividades integradas jerárquica y congruentemente con las líneas estratégicas de la Institución para evitar la duplicidad de objetivos, procesos y proyectos, así como a la correcta aplicación de la metodología de sintaxis para su construcción.
3. Actualización de la información y resultados 2002: considera el porcentaje de indicadores de objetivos, procesos y proyectos actualizados en el sistema.
4. Comportamiento de los resultados 2002: refleja el grado de acierto que se obtuvo en los resultados de los indicadores planteados en el proceso de

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

planeación operativa de las Direcciones Generales, durante el periodo mencionado.

5. Plan de trabajo: de acuerdo a un método estadístico denominado regresión lineal, analiza la viabilidad para determinar si es posible alcanzar las metas previstas en el siguiente ejercicio, con base en los resultados reflejados en el sistema. Mismos que se evaluaron de acuerdo a criterios de ponderación para la planeación y la operación convenidos con las diferentes áreas.

Una vez concluidas las sesiones de trabajo con los Subprocuradores u homólogos y derivado de los compromisos establecidos con los titulares, se proporcionaron asesorías en tres diferentes ciclos a todas las UAs en materia de planeación. Durante estas sesiones, gran parte de las unidades administrativas actualizaron sus indicadores de objetivos, procesos y proyectos al mes de junio y gran parte de ellos proyectaron sus metas para el ejercicio del año 2004.

ESQUEMA 12. EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA



Esquema de evaluación de la Información del SPE/DAS-G

Conceptos de Evaluación	Periodo	Anual					Semestral	Mensual
		2002	2003	2004	2005	2006		
1. Orientación de actividades	a)	Con metodología	Sustantivas	Por políticas. públicas	Concertadas	Propositiva		
	b)	Sin metodología	Adjetivas	Sin políticas públicas	Sin concertar	No propositiva		
2. Alineación y congruencia	a)	Alineación	Sintaxis	Explicitas	Participativa	Con aportación	Ajustada	
	b)	Sin alineación	Duplicidad	No explicitas	No participativa	Sin aportación	No ajustada	
3. Actualización de la información	a)	Capturada	Actualizada	Actualizada	Actualizada	Actualizada	Actualizada	
	b)	Sin capturar	Sin Actualizar	Sin Actualizar	Sin Actualizar	Sin Actualizar	Sin Actualizar	
4. Comportamiento de resultado (evolución y tendencia)	a)	Determinada	Determinada	Determinada	Determinada	Determinada	Normal	Normal
	b)	No determinada	No determinada	No determinada	No determinada	No determinada	Con desviación	Con desviación
5. Programa de trabajo	a)	Adecuado	Adecuado	Adecuado	Adecuado	Adecuado	Desviación justificada	
	b)	No adecuado	No adecuado	No adecuado	No adecuado	No adecuado	Desviación no justificada	

Notas: 1/ y 2/ .- Se aplican bajo el esquemas de evaluación anual en cuestión, en la parte correspondiente.

3/ .- Se determina la política pública que se apoya para su cumplimiento. En el DAS-G se indica en objetivos, procesos y proyectos.

4/ .- Se determina la participación concertada en la política pública. En el DAS-G se indica en procesos y proyectos de coordinación.

5/ .- Se determina la aportación a la política pública. En el DAS-G se indica a través de los proyectos de innovación y mejora.

LAIMINA 33

FUENTE: Procuraduría General de la República. Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional. Sistema de Planeación Estratégica en la PGR, Agosto, 2003.

4.3. SEGUIMIENTO

"No se puede mejorar lo que no se controla; no se puede controlar lo que no se mide ; no se puede medir lo que no se define"

Deming

"Si no lo puedes medir, no lo puedes administrar".
-- Peter Drucker

"No se puede medir el calor con una regla".
-- Anónimo

El Control es la última etapa de la planeación estratégica, y al ser éste un proceso cíclico, es también la primera.

El control estratégico es un tipo especial de control que se basa en analizar y evaluar el proceso de planeación para asegurar su correcto funcionamiento. En esencia, no supone más que la adaptación del proceso de control de la organización a las necesidades propias de la dirección estratégica.

El control estratégico se compone de dos dimensiones fundamentales: el control del proceso de implantación y el control de la propia estrategia.

Para diseñar el sistema de control estratégico se requiere la definición de los siguientes elementos del mismo:

- a. La medición de los resultados de la organización, de forma que puedan apreciarse los efectos de la estrategia elegida. Para ello es de gran ayuda la existencia en la misma de la administración por objetivos.
- b. El diseño de un adecuado sistema de información, que no sólo facilite el conocimiento de resultados, sino que proporcione además un sistema de alerta y detección temprana de cualquier cambio significativo.
- c. La definición del sistema de control interno, que refleje los resultados de la estrategia a nivel, no sólo de la Alta Dirección, sino también de las unidades responsables de la institución.

El control de planeación estratégica permitirá medir la eficacia del plan (objetivos alcanzados) y también su eficiencia en la ejecución (consumo de recursos). La información obtenida servirá para establecer los correspondientes ajustes en el plan estratégico.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La magnitud utilizada para medir los resultados efectivamente obtenidos, en la ejecución de un proceso, proyecto, programa o actividad se denomina comúnmente *Indicador*.

Los indicadores permiten hacer cuantificables los objetivos a través de las metas, detectar y prevenir desviaciones que puedan impedir el logro de dichos objetivos, ubicando los niveles específicos de eficiencia, así como eficacia y calidad de las acciones.

Asimismo, producen información para analizar el desempeño de cualquier área de la Institución y verificar el cumplimiento de sus objetivos en términos de resultados, a través de la generación de la información sistemática, contribuyendo a mejorar la operación diaria y consecuentemente la prestación de un mejor servicio a la ciudadanía.

Los indicadores son el insumo fundamental para la evaluación integral de los procesos de la modernización administrativa del Gobierno Federal, con lo que se facilita el rendimiento de cuentas sobre el cumplimiento de compromisos con la ciudadanía.

La claridad en metas y objetivos, junto con la amplia disponibilidad de información, tanto en el seno del propio gobierno como para la sociedad, permiten establecer una relación sistemática y transparente entre el gobierno y los ciudadanos para efectuar el seguimiento y la evaluación del desempeño de las entidades que conforman la Administración Pública y de sus funcionarios.

Para ello, se creó un sistema de seguimiento y control, cuyo elemento central es el Sistema Nacional de Indicadores que mide el avance del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en cada uno de sus objetivos y estrategias.

La reforma administrativa se basa en principios de la planeación estratégica y considera elementos de carácter cualitativo, como son la misión, visión y los objetivos estratégicos, entre otros. También contempla los de carácter cuantitativo, como indicadores estratégicos con sus respectivas metas anuales para definir los programas de cada dependencia y evaluar periódicamente su desempeño.

En lo general, las nuevas formas de trabajo establecen esquemas de medición a través de indicadores y tableros de control, asimismo exigen la incorporación de distintos procesos que deben desarrollarse de manera paralela e integral con un enfoque sistémico, que organice el flujo de información y estandarice los métodos de evaluación.

Consideraciones para la construcción de Indicadores:

Los *indicadores de calidad* dan a conocer el nivel de satisfacción de los beneficiarios y los atributos de los productos y servicios esperados. La satisfacción de los beneficiarios, por los productos y servicios que se les otorgan, será conocida con base en encuestas que se realizarán con muestras representativas de la población objetivo. Los atributos de productos y servicios serán medidos con base en estándares de calidad de los productos o servicios. También indirectamente, a través de defectos o consecuencias negativas de los mismos productos o servicios.

Los *indicadores de eficiencia* son para elevar la productividad de los recursos públicos.

Los ejecutores del gasto público tienen la responsabilidad social y política de ejercer los recursos con la más alta eficiencia y transparencia presupuestal. Debe ser para satisfacer a una sociedad más crítica y a un Congreso más plural. Los indicadores de eficiencia miden la proporción entre la cantidad de productos y servicios generados con respecto a los recursos que se hayan utilizado, así como el tiempo transcurrido.

Los *indicadores de alineación de recursos* permitirán asegurar la congruencia entre los recursos aprobados y suministrados.

Los Indicadores son parte esencial del Modelo de Planeación Estratégica. Para definir un indicador se deben considerar sus relaciones con el Modelo de Planeación. El seguimiento de objetivos, proyectos y procesos dentro del Sistema de Alineación Estratégica (DAS-G) se contempla dentro del Factor Crítico de Éxito número ocho, el cual analizaremos a continuación.

FCE 8. SEGUIMIENTO DE OBJETIVOS, PROYECTOS Y PROCESOS

Propósito:

- Dar seguimiento a los Objetivos, Proyectos y Procesos a través de sus Indicadores y Metas establecidas

Producto:

- Portafolio de Objetivos, Proyectos y Procesos actualizado a través de sus Indicadores
- Actualización del porcentaje de avance de los Proyectos en función de sus Indicadores vs. sus Metas
- Actualización del porcentaje de avance de Proyectos e Indicadores

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Proceso:

- Revisar el avance de los Indicadores asociados a cada uno de los Objetivos de la Dirección General, Proyectos y/o Procesos
- Actualizar el avance de los Indicadores
- Capturar comentarios adicionales al avance en la bitácora
- Determinar actividades clave necesarias

a. ¿Qué se entiende por un indicador?

Un vehículo para medir valores en una escala de medición, derivados de una serie de hechos observados. Revela cambios relativos en función del tiempo.

Los indicadores son una guía para determinar si se está en la dirección para el logro o la terminación en forma y tiempo de un:

- Objetivo
- Proceso
- Proyecto

b. ¿Cómo se define un indicador?

Paso 1: Decidir lo que se está midiendo

PARA UN	HAY QUE MEDIR
Objetivo de Dirección General	Resultado Esperado
Proceso	Las características más importantes: <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Tiempo de ciclo</i> 2. <i>Precisión de resultados</i> 3. <i>Costo / Consumo de recursos</i> 4. <i>Personal competente</i> 5. <i>Capacidad de respuesta / nivel de servicio</i> 6. <i>Cumplimiento a estándares y normas</i> 7. <i>Condiciones de trabajo</i> 8. <i>Integración a otros procesos</i>
Proyecto	Logro de resultados en: <ol style="list-style-type: none"> 1. Tiempo: El proyecto es concluido en el tiempo especificado

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

	<p>2. Costo: El proyecto es concluido con apego al presupuesto aprobado</p> <p>3. Calidad: Los resultados del proyecto cumplen con la totalidad de las características especificadas (implícitas y explícitas)</p>
--	--

Paso 2: Determinar parámetros calificadores

Determinar los parámetros y las consideraciones para efectuar la medición.

Ejemplo: Número de solicitudes atendidas

Parámetros calificadores	Ejemplo
Cantidades o porcentajes Por periodo o acumulado	Cantidad de solicitudes por periodo
Periodicidad	Mensual
Fecha inicio	1 de enero de 2003
Incluye	Incluye: Todas las Solicitudes recibidas en el año
Excluye	Excluye: Solicitudes atrasadas

Paso 3: Establecer una meta

Una meta es el valor numérico deseado que se determina para los Indicadores y se establecen para un tiempo definido

Estas metas son el parámetro para evaluar a través de los indicadores, los avances logrados en el cumplimiento de un:

- Objetivo

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Proceso
- Proyecto

Las metas que se establecen deberán ser retadoras para motivar e impulsar el mejoramiento del desempeño de las dependencias.

Paso 4: Seleccionar la fuente para la medición

Para ello hay que evaluar primero las fuentes potenciales y después elegir la fuente apropiada que mejor cumpla con las consideraciones de forma, tiempo y cobertura.

Ejemplo:

	Parámetros / calificadores
Forma	Cantidad de solicitudes por periodo
Tiempo	Mensual 1/1/2002
Cobertura	Incluye: Todas las Solicitudes recibidas en el año Excluye: Solicitudes atrasadas

Fuentes potenciales	¿ Cumple con las consideraciones de:		
	Forma?	Tiempo?	Cobertura?
Reporte Anual de Resultados de la Dirección	✓	X	✓
Reporte Estadístico Mensual interno	✓	✓	✓
Reporte Institucional Anual	X	✓	✓

Fuente seleccionada	Reporte Estadístico Mensual interno
----------------------------	-------------------------------------

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

c. Cuestionario para la verificación de la Calidad de los Indicadores

Temas	Preguntas para verificar la calidad	¿Si?	¿No?
1. Orientado a medir resultados	¿Está claramente definido el elemento a medir y la meta deseada?		
2. Bien construido	¿Están identificados los parámetros calificadores (forma tiempo, cobertura)?		
3. Fuente	¿Se tiene identificada la fuente de verificación?		
4. Disponibilidad	¿Se podrá obtener la información necesaria (estadísticas, observaciones, etc.) en tiempo y costo razonable?		
5. Confiabilidad	¿Está acreditada la fuente de información?		

ESQUEMA 13. FORMATO DE NEGOCIACIÓN DE INDICADORES

Formato de Negociación de Indicadores

Nombre del Indicador:		
Descripción del Indicador:		
Este Indicador corresponde a un:	Objetivo de Dirección <input type="checkbox"/>	Proceso <input type="checkbox"/>
Descripción del Objetivo, Proceso o Proyecto		
Valor del Indicador al inicio de la medición	<input type="text"/>	Frecuencia de medición (mensual, trimestral, etc) <input type="text"/>
Fecha de <input type="text"/>		
Metas comprometidas		
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10		
<input type="checkbox"/> Acumuladas <input type="checkbox"/> Por periodo		
Semáforo Rojo al	<input type="text"/> %	Semáforo Amarillo al <input type="text"/>

FUENTE: Procuraduría General de la República. Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional. *Sistema de Planeación Estratégica en la PGR*, Agosto, 2003.

Este formato está dirigido a los Directores Generales, y tiene como propósito servir como guía para la creación y negociación de Indicadores de Objetivos de Dirección General, Procesos y Proyectos.

Antes de registrar el Indicador en la aplicación DAS-G, el Director General y su equipo de trabajo deben definir y negociar ante la instancia superior (Subprocuraduría o Fiscalía), cada uno de los campos contenidos en esta forma.

Se recomienda prestar particular atención a los valores de las metas comprometidas (anuales y parciales).

FCE 9: INICIAR LA PROGRAMACIÓN

Al final del proceso de Planeación se procede a la Programación, para lo cual es necesario una compactación de Proyectos y Procesos.

Propósito

- Iniciar el ciclo de presupuestación mediante una Programación que satisfaga los detalles operativos del Director General y las necesidades de formato presupuestal que requiere la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Producto

- Agrupación técnica de Proyectos y Procesos con atributos de la Nueva Estructura Programática (NEP) propuesto por Dirección General y DGPOP.

Proceso

- Realizar la agrupación técnica de Proyectos y Procesos
- Asignar los atributos de nueva estructura programática (NEP)
- Seleccionar Indicadores de seguimiento para Proyectos y Procesos programados
- Revisar escenarios presupuestales y realizar ajustes al portafolio de Proyectos y Procesos programados

Personas

- Equipo ejecutivo de la Dirección General
- DGPOP

En particular, el Iniciar la Programación, habilita al Director General y al DGPOP a ejecutar digitalmente el proceso de Programación.

Agrupación Técnica de Proyectos y Procesos

- Permite que el Director General agrupe sus Proyectos y Procesos en "Proyectos para Programación" o "Procesos para Programación", sin perder el detalle de los mismos.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Elementos sin Alinear

- Permite que el DG y DGPOP validen que todo el portafolio de Proyectos y Procesos planeados estén incluidos en alguno de los Proyectos o Procesos concertados.

Asignación de NEPs

- Permite que, a partir de la agrupación determinada por el Director General, el DGPOP pueda asignar los atributos de Programación, como por ejemplo: NEP, Actividad Institucional de Programación, Función, Subfunción, etc

Selección de Indicadores

- Permite que el DG y DGPOP realicen una selección de Indicadores para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Secretaría de la Función Pública, a partir de los Indicadores disponibles para los Proyectos y Procesos programados.

Escenarios Presupuestales

- Permite que el DG y DGPOP creen escenarios basados en restricciones presupuestales de acuerdo al escenario programático inicial.

De esta manera se preservan la manera actual de trabajo del DG y DGPOP, obteniendo además importantes beneficios.

Director General

Interés

- “Conservar el detalle de Proyectos y Procesos de planeación”

Beneficios

- Conserva todo el detalle de Proyectos y Procesos.
- Puede agrupar Proyectos y Procesos para programación.
- Puede priorizar Proyectos y Procesos basado en escenarios presupuestales

DGPOP

Interés

- “Compactar los Proyectos y Procesos en un portafolio reducido para hacerlo manejable”

Beneficios

- Compacta –para programación- los Proyectos y Procesos.

- Puede agrupar Proyectos y Procesos para programación.
- Puede priorizar Proyectos y Procesos basado en escenarios presupuestales.
- Puede automatizar la generación de reportes de concertación y presupuestación.

4. 4. PROSPECTIVA

La reforma administrativa tiene el propósito de dotar de mayor capacidad de respuesta al gobierno, a fin de atender mejor las demandas de la población. Por ello fue necesario un reordenamiento institucional que incluyó cambios funcionales y operativos.

En los programas operativos se contempla la creación de servicios compartidos, la subcontratación de servicios y eliminación de duplicidades. Con estos cambios, se reorientará la utilización de los recursos y mejora la eficiencia administrativa.

Uno de los propósitos de la nueva forma de gobierno es elevar la calidad del gasto público, buscar mecanismos que generen eficiencia en áreas de soporte. La nueva forma de gobierno delimita las responsabilidades de cada área.

Con la nueva estructura de la Procuraduría General de la República se logró la fusión, la desaparición, la creación, la desconcentración o descentralización y el fortalecimiento de las áreas, para eliminar las duplicidades y para reacomodar, de manera lógica, las funciones sustantivas de la dependencia. A través de una reingeniería de procesos clave se consolidará la eliminación de las duplicidades, para así lograr una mayor simplificación de pasos y trámites, rapidez de respuesta y mejoría en la prestación de los servicios de procuración de justicia.

Hacia el exterior, el reordenamiento institucional traerá como consecuencia mejores productos y más servicios públicos para satisfacer a la ciudadanía y tener una mayor y mejor capacidad de respuesta.

Estrategias:

- Planeación estratégica y rendición de cuentas.
- Orientar la acción de procuración de justicia conforme al Objetivo Rector 8 del Plan Nacional de Desarrollo y promover la Calidad de los servicios.
- Fortalecer la capacidad administrativa de la institución en todas sus áreas.
- Contribuir a la asignación de recursos presupuestales.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Medir el desempeño de cada unidad responsable a través de indicadores de resultados relevantes y pertinentes a la comunidad y a los administradores.
- Informar sistemática, oportuna y relevantemente a la comunidad sobre los objetivos y resultados de la gestión pública.
- Definir y difundir su misión, visión y objetivos estratégicos.
- Definir indicadores estratégicos y metas por cada objetivo estratégico.
- Actualizar indicadores estratégicos.
- Tomar decisiones con base en los indicadores.
- Publicar indicadores estratégicos mensualmente

Acciones

Todas las unidades responsables deberán:

- Capacitar al personal en herramientas de calidad en el servicio.
- Revisar sus actividades conforme a la estrategia de gobierno y el concepto de servicio.
- Eliminar actividades que no agreguen valor en la satisfacción de los clientes.
- Definir el costo integral de los servicios.
- Descentralizar o privatizar servicios que puedan realizarse con mayor rentabilidad social por otras instituciones públicas o privadas.
- Facultar al personal operativo en el control y mejora de los servicios.
- Definir estándares mínimos de calidad, que den servicios conforme a las necesidades de los clientes.
- Medir periódicamente el cumplimiento de estándares y la satisfacción de los clientes.
- Definir acciones de mejora enfocadas al cumplimiento de los estándares.
- Negociar con proveedores internos y externos sobre la calidad del servicio.
- Rendir cuentas al gobierno y a la comunidad sobre indicadores de servicio.
- Alinear actividades conforme a la estrategia y el concepto de servicio.

Todas las Unidades responsables (equipos de proyectos) deberán además:

- Definir los costos por proyecto y / o actividad
- Negociar la asignación de recursos conforme a proyectos

Profesionalización del servidor público.

- Fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los servidores públicos conforme a la cultura de servicio y calidad.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Mejorar el ambiente laboral sobre la confianza, responsabilidad y el trabajo en equipo.
- Aprovechar la riqueza creativa de los servidores públicos.
- Contar con un servicio profesional moderno con criterios objetivos para la selección, contratación, promoción y retiro del servidor público.
- Promover la capacitación técnica y administrativa del personal a su cargo.
- Definir perfiles de puestos y criterios de selección del personal.
- Definir criterios de evaluación del desempeño con base en la satisfacción de los clientes y el cumplimiento de indicadores estratégicos y de servicio.
- Promover el trabajo en equipo.
- Eliminar las prácticas que recalcan las diferencias jerárquicas.
- Facultar al personal en el control y la mejora de los servicios.
- Crear ambiente de participación para que el personal sugiera acciones de mejora a los servicios.

V. CONCLUSIONES

Es mi percepción que en la presente administración se ha dado énfasis a la visión de largo plazo de las instituciones gubernamentales y se ha venido dando un cambio de actitud por parte de los funcionarios públicos, mostrando una aceptación creciente de la necesidad de planear, incluso con la visión del México al que aspiramos en el año 2025.

La Planeación Estratégica en la Administración Pública permite a las dependencias y entidades del Gobierno Federal establecer su misión, definir sus propósitos, elegir las estrategias para la consecución de sus objetivos y conocer el grado de satisfacción de las necesidades a los que ofrece sus bienes o servicios. Esta planeación enfatiza la búsqueda de resultados y desecha la orientación hacia las actividades.

La Procuraduría General de la República, como parte integrante de la Administración Pública Federal no podía permanecer al margen de estos cambios. Al entrar en funciones el Procurador General de la República se enfrentó ante una Institución desarticulada y disfuncional en sus actividades y procesos; con duplicidad de funciones, reaccionando ante los eventos de su competencia, no garantizando, de esta manera, el cumplimiento de sus objetivos generales, ni por tanto de los compromisos establecidos en el Objetivo Rector 8 del Plan Nacional de Desarrollo: *Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.*

El Plan Nacional de Desarrollo da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas para el 2006; y señalar los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica. En este tenor se elaboraron tanto el Programa Nacional de Procuración de Justicia como el Programa Nacional para el Control de Drogas.

Al inicio de la presente administración, algunas de las principales preocupaciones del Procurador General de la República, eran: reorientar el rumbo de la Institución; darle congruencia a los procesos y proyectos, para que todos fueran en un mismo sentido; y que los avances y logros operativos fueran medibles y observables mediante indicadores y metas.

Al recibir la actual administración, había en las áreas sólo Programas Operativos Anuales, pero no había procesos de planeación. En las Unidades Administrativas; se observaba una notable desarticulación, disfuncionalidad, ausencia de integración, inclusión y mala orientación de algunas de sus acciones, dificultando con ello la implementación de esquemas innovadores de organización y trabajo.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Derivado del diagnóstico realizado al inicio de la administración se hizo necesario establecer comunicación con la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República con el propósito de conocer las políticas y lineamientos en materia de planeación, a fin de corregir las debilidades observadas en el diagnóstico de referencia.

Al respecto la citada oficina tomó la decisión de implantar un “Modelo de Planeación Estratégica” (MPE) en toda la Administración Pública Federal debido a que se había detectado que la orientación de los procesos y proyectos de las instituciones gubernamentales, no tenía congruencia con los programas y estrategias que se plantean desde el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que los objetivos no se llegan a cumplir en su totalidad.

En la Procuraduría General de la República, el Modelo de Planeación Estratégica pretendió facilitar la alineación entre los diferentes niveles de actividad: institucional, específicas y sustantivas, que a su vez dependen de las estrategias y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En cada uno de los niveles de las Actividades de Planeación, se describieron las atribuciones de la Ley Orgánica de la Institución y su Reglamento.

Para atender los retos de la planeación en la actual administración y revertir las tendencias que arrojó el diagnóstico, se determinó la creación de un área que tuviera como objetivo, organizar de manera ordenada y sólida el proceso de planeación estratégica de la PGR, a fin de orquestar las acciones y darles cumplimiento, atribución que recayó en la Unidad de Planeación Estratégica (UPE) y que a raíz de la reestructuración de la PGR en julio del 2003, se transformaría en la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII).

Con el fin de garantizar una procuración de justicia de calidad para todos los mexicanos se diseñó el Programa de Trabajo 2001-2006 para dar cumplimiento real de las funciones y la organización eficiente de la institución del Ministerio Público de la Federación, bajo un nuevo modelo de administración pública, elevada eficacia jurídica y el uso pertinente de la investigación científica aplicada a las formas tradicionales y más recientes de actividades ilícitas.

Con base en este Programa de Trabajo, se procedió a elaborar el Esquema de Planeación, Programación y Presupuestación para la elaboración del Programa Operativo Anual (POA) y los correspondientes Presupuestos de Egresos.

La Unidad de Planeación Estratégica (UPE) de la Procuraduría General de la República se dio a la tarea de promover el *Modelo de Planeación Estratégica* (MPE) para hacer más eficiente y eficaz a la Institución en todas y cada una de sus áreas, como un proyecto que emana de los objetivos y estrategias plasmados

en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los Programas Nacionales de Procuración de Justicia 2001-2006 (PNPJ) y el de Control de Drogas (PNCD) 2001-2006.

Es así, que con el propósito reorientar el rumbo de la Institución y de dar cabal cumplimiento, a los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, en la Procuraduría General de la República se implantó, el Sistema de Alineación Estratégica Digital, SPE DAS-G (por sus siglas inglés: *Digital Alingment Strategy for Goverment*), acorde a las políticas de planeación establecidas por la Presidencia de la República.

El Sistema de Alineación Digital Gubernamental es una metodología de alineación estratégica que incorpora mejores prácticas en administración y es soportada por una herramienta digital. Constituye el instrumento informático que permite integrar, orquestar, alinear y consolidar la información para conformar los Programas Anuales de Trabajo, así como sentar las bases para la elaboración de sus respectivos Reportes Integrales de Planeación (RIP).

Sistema que, en el caso concreto de la Procuraduría, se potenció de manera sobresaliente, al estar en condiciones, hoy en día, de realizar el seguimiento y evaluación permanente de los avances y resultados de las unidades administrativas de la institución, e informar, mes a mes, al Procurador, con base a lo registrado en el DAS-G.

Con el DAS-G, la totalidad de las Unidades Administrativas de la Institución, incluyendo a las delegaciones estatales, dieron inicio a un proceso real de planeación; al definir correctamente sus objetivos, procesos, proyectos, indicadores y metas, y alinearlos a los objetivos generales de la Procuraduría; siendo así, la primera institución del gobierno federal en implantarlo .

Durante el primer trimestre de 2003, se desarrolló en la Unidad de Planeación Estratégica de la Procuraduría General de la República el esquema básico para explotar la base de datos y generar los formatos que permitieron integrar la evaluación cuantitativa de los indicadores y cualitativa de los proyectos, procesos y objetivos de las Direcciones Generales con los de sus inmediatos superiores y detonar el proceso de actualización del sistema, así como el proceso de planeación para el año 2004.

Los Indicadores son parte esencial del Modelo de Planeación Estratégica. Para definir un indicador se deben considerar sus relaciones con el Modelo de Planeación. Antes de registrar el Indicador en la aplicación DAS-G, el Director General y su equipo de trabajo debieron definirlo y negociarlo ante la instancia superior (Subprocuraduría o Fiscalía).

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Al final del proceso de Planeación se procedió a la Programación. El sistema DAS-G habilita al Director General y al Director General de Programación, Operación y Presupuesto a ejecutar digitalmente el proceso de Programación.

En los programas operativos se contempló la creación de servicios compartidos, la subcontratación de servicios y eliminación de duplicidades. Con estos cambios, se reorientó la utilización de los recursos y mejoró la eficiencia administrativa.

Con la nueva estructura de la Procuraduría General de la República se logró la fusión, la desaparición, la creación, la desconcentración o descentralización y el fortalecimiento de las áreas, para eliminar las duplicidades y para reacomodar, de manera lógica, las funciones sustantivas de la dependencia. A través de una reingeniería de procesos clave se consolidó la eliminación de las duplicidades, para así lograr una mayor simplificación de pasos y trámites, rapidez de respuesta y mejoría en la prestación de los servicios de procuración de justicia.

Hacia el exterior, el reordenamiento institucional trajo como consecuencia mejores productos y más servicios públicos para satisfacer a la ciudadanía y tener una mayor y mejor capacidad de respuesta.

Los logros y resultados de la Procuraduría se sustentan en la capacitación y profesionalización de sus servidores públicos. Por tercer año consecutivo, se lleva a cabo el Diplomado en Planeación Estratégica, con el propósito de proporcionar a un mayor número del personal, los instrumentos necesarios para desarrollar habilidades que les permitan definir y alinear correctamente los objetivos, procesos y proyectos de sus respectivas unidades administrativas.

Este año para el desarrollo del diplomado, se estableció una alianza estratégica con la División de Educación Continua de la Facultad de Contaduría y Administración, de la Universidad Nacional Autónoma de México; con el propósito de unir esfuerzos para la formación integral de personal especializado en planeación estratégica; que aunado al alto reconocimiento nacional e internacional de la División, permitirá contar con apoyo técnico y académico de primer nivel.

Actualmente, en la Procuraduría General de la República se tiene una visión clara; se ha logrado transitar de una administración por objetivos a una administración por resultados; logrando así, colocar a la Institución a la vanguardia de la administración pública federal en materia de planeación estratégica.

Los logros no deben verse como acciones aisladas, ya que todas están encaminadas a enfrentar exitosamente el desafío de recuperar la confianza y credibilidad de la ciudadanía. Con una visión estratégica y servicios de calidad, la

sociedad encontrará en la Procuraduría soluciones y no obstáculos. La visión sobre la planeación estratégica hoy, es impulsarla y fortalecerla, no como un ente aislado, sino como un componente del modelo de calidad que se ha venido implantando en la Institución.

Se ha logrado poco a poco revertir la mala imagen que tenía la Institución ante la sociedad, y se continúa trabajando con tenacidad para asegurar a la ciudadanía una procuración de justicia, con eficiencia, eficacia y calidad y edificar una nueva Procuraduría General de la República, hasta lograr de ella una institución de clase mundial.

VI. BIBLIOGRAFIA

1. ACKOFF, Russell L. *Un concepto de planeación de empresas*. Editorial Limusa Wiley. México, 1978.
2. AGUIRRE, CASTILLO Y TOUS. *Administración de Empresas*. Edinford. Málaga, 1991.
3. CHIAVENATO, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Tercera Edición. Mc Graw Hill. México, 1992.
4. Congreso Constituyente. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917. Reforma al Artículo 26 reforma publicada en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 12 de noviembre de 2002.
5. DEL RÍO GONZÁLEZ, Cristóbal. *El Presupuesto: Generalidades*. Editorial Ecafca, México, 2000. 9ª. Edición.
6. DRUCKER, Peter. *La Gerencia: Tareas, responsabilidades y prácticas*. El Ateneo. Buenos Aires, 1975
7. DRUCKER, Peter. *Las nuevas realidades*. Ed. Limusa., México, 1989.
8. DRUCKER, Peter. *Planeación a Largo Plazo*. Ciencia Gerencial, México, 1959.
9. FAYOL, Henry. *Administración industrial y general*. Herrero Hnos. Sucs., S.A. México, 1993.
10. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.
11. KRAMIS JOUBLANC, José Luis. *Sistemas y Procedimientos Administrativos. Metodología para su aplicación en Instituciones privadas y públicas*. Publicaciones Administrativas y Contables, S.A. México, 1982.
12. Página de Internet de la Procuraduría General de la República. www.pgr.gob.mx
13. Poder Ejecutivo Federal. *Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1983.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

14. Procuraduría General de la República. *Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de abril de 2002.
15. Prototipo 2: *Proyecto de Fortalecimiento de los centros de capacitación de las Administraciones Tributarias de los Ministerios de los países prestatarios miembros del Banco Interamericano de Desarrollo*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. México, 1999.
16. RÍOS SZALAY, Adalberto y Paniagua Aduna, Andrés. *Orígenes y perspectivas de la administración*. Trillas. México, 1982.
17. STEINER, George. *Planeación Estratégica, lo que todo Director debe saber*. Compañía Editorial Continental. México, 2002.
18. TABORGA, Torrico. *Concepciones y enfoque de planeación universitaria*. México: UNAM, 1980

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

VII. ANEXOS

ANEXO A: *Marco Normativo de la Administración Pública Federal y Marco Jurídico
Presupuestal de la Procuraduría General de la República*

Instrumento Jurídico	Diario Oficial de la Federación
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus Reformas y Adiciones.	05-02-17
Leyes	
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	29-12-76
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	27-12-02
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	31-12-76
Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, sus Reformas y Adiciones.	31-12-85
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	04-01-00, en vigor 04-04-00
Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.	04-01-00, en vigor 04-04-00
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	13-03-02
Ley Federal de las Entidades Paraestatales	14-05-86
Ley de Planeación	05-05-83
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional	28-12-63
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	11-06-02, en vigor 01-01-03
Ley de Ingresos de la Federación	30-12-02
Ley General de Bienes Nacionales	08-01-82
Ley Federal de Procedimiento Administrativo	23-03-00
Decretos	
Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación	30-12-02
Códigos	
Código Fiscal de la Federación s	31-12-81
Código Civil Federal	15-04-99
Código Federal de Procedimientos Civiles	31-12-42
Reglamentos	
Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	18-11-81
Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, sus Reformas y Adiciones.	15-03-99
Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	20-08-01
Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas	20-08-01, Fe de erratas 19-09-01
Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales sus Reformas y Adiciones.	26-01-90
Reglamento de la Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la PGR	21-03-98

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	27-08-96
Acuerdos	
Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el arrendamiento de inmuebles por parte de las Dependencias de la Administración Pública Federal, en carácter de arrendatarias.	03-02-97
Acuerdo por el que se establecen los lineamientos a que se sujetará la guarda y custodia, custodia y plazo de conservación del archivo contable gubernamental.	28-08-98
Acuerdo por el que se establecen las disposiciones de ahorro en la Administración Pública Federal, para el Ejercicio Fiscal del año 2003.	28-02-02
Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto de Gasto, para la Administración Pública Federal, con sus Reformas y Adiciones.	07-11-01
Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales del Programa de ahorro de energía en inmuebles de la Administración Pública Federal, para el ejercicio 2001.	28-03-01
Acuerdo por el que se establecen los lineamientos relativos al funcionamiento, organización y requerimientos de operación del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF)	30-04-02, en vigor 01-01-03
Lineamientos	
Lineamientos para la aplicación de los recursos presupuestales en materia de comunicación social, para el ejercicio presupuestal 2003, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal	09-01-03
Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.	02-05-94
Lineamientos a observar por las Dependencias de la Administración Pública Federal para calcular los montos máximos para el arrendamiento de bienes inmuebles, la superficie máxima a ocupar por servidores públicos, así como para calcular los ahorros netos que podrán aplicar.	17-05-02
Otros	
Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la PGR	31-03-98
Oficio Circular, mediante el cual se dan a conocer los formatos para el ejercicio presupuestal 2002, para que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal informen sobre los bienes patrimoniales que se mantengan asegurados.	28-02-02
Oficio Circular, mediante el cual se informa del procedimiento que deberá observarse en la contratación de adquisiciones, arrendamientos, obra pública y servicios en lo relativo a la acreditación de los proveedores y contratistas de encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.	20-10-99
Oficio Circular, mediante el cual se establece el registro de cuentas de depósito e inversión de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.	26-09-00
Normas para la Administración y Baja de bienes muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal.	03-09-01
Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.	

Fuente: Cuadro elaborado por el autor.

En el Anexo A, se ha vertido en Marco Normativo de la Administración Pública Federal y el Marco Jurídico Presupuestal de la Procuraduría General de la República, clasificándolo de acuerdo a la naturaleza de los instrumentos jurídicos que emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforman las diversas Leyes, Decretos, Códigos, Reglamentos, Acuerdos, Lineamientos, Circulares, Normas y Manuales que

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL: EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

inciden en la actuación de la Administración Pública Federal y en particular sobre la Procuraduría General de la República.

ANEXO B. METODOLOGIA DEL SISTEMA DE ALINEACIÓN DIGITAL PARA GOBIERNO (DAS-G)

La metodología DAS-G está basada en un menú de 9 apartados denominados Factores Críticos de Éxito (FCE), cada uno con un propósito específico, a saber:

FCE 1: OBJETIVOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL

Propósito:

Definir los Objetivos de la Dirección General para el próximo ciclo de planeación y su relación con las Actividades Institucionales y las Líneas Estratégicas Específicas de su Subprocuraduría u Homóloga.

FCE 2: CONTRIBUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL A LOS PROGRAMAS

Propósito:

Establecer la contribución de la Dirección General a los Programas Sectoriales, Regionales y Especiales

FCE 3: OPERACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL

Propósito:

Definir, clasificar y medir el desempeño de los procesos que componen las operaciones de la Dirección General

FCE 4: DEFINICIÓN DE PROYECTOS DE INNOVACIÓN / MEJORA

Propósito:

Definir los proyectos de innovación/mejora que la Dirección General planea ejecutar.

FCE 5: DEFINICIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

Propósito:

Definir los proyectos de inversión que la Dirección General planea ejecutar.

FCE 6: ALINEACIÓN A OBJETIVOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL

Propósito:

Alinear los proyectos de innovación,/mejora, proyectos de inversión y los procesos a los Objetivos de la Dirección General.

FCE 7: PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS

Propósito:

Establecer prioridades en el portafolio de proyectos mediante el reconocimiento de su complejidad de implantación, su enfoque, su importancia relativa y su impacto en la Dirección General.

FCE 8: SEGUIMIENTO DE OBJETIVOS, PROYECTOS Y PROCESOS

Propósito:

Dar seguimiento a los objetivos, proyectos y procesos a través de sus indicadores y metas establecidas.

FCE 9: INICIO DE LA PROGRAMACIÓN

Propósito:

Iniciar el ciclo de presupuestación mediante una Programación que satisface los detalles operativos del Director General y las necesidades de formato presupuestal que requiere la DGPOP y la SHCP.

ÍNDICE DE ESQUEMAS

No.	NOMBRE	PÁGINAS
ESQUEMA 1	SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA.	30
ESQUEMA 2	MODELO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.	53
ESQUEMA 3	PROGRAMA DE TRABAJO 2001-2006.	56
ESQUEMA 4	PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN.	57
ESQUEMA 5	SISTEMA DE ALINEACIÓN DIGITAL PARA GOBIERNO DAS-G.	79
ESQUEMA 6	TIPOS DE PROCESOS.	83
ESQUEMA 7	JERARQUÍA DE PROCESOS.	84
ESQUEMA 8	RESULTADO DE LA CALIFICACIÓN DE PROCESOS.	87
ESQUEMA 9	ALINEACIÓN DE PROCESOS Y PROYECTOS A LOS OBJETIVOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL.	91
ESQUEMA 10	ALINEACIÓN DE PROCESOS Y PROYECTOS AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.	91
ESQUEMA 11	PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS.	94
ESQUEMA 12	EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.	97
ESQUEMA 13	FORMATO DE NEGOCIACIÓN DE INDICADORES.	105

ÍNDICE DE CUADROS

No.	NOMBRE	PÁGINAS
CUADRO 1	EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO.	6
CUADRO 2	PRINCIPIOS BÁSICOS PARA EL EJERCICIO PRESUPUESTAL.	69
CUADRO 3	PRESUPUESTO 2003.	72
CUADRO 4	ACTIVIDADES DEL MODELO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA ENFOCADAS AL LOGRO DE LA VISIÓN INSTITUCIONAL.	75
CUADRO 5	CALIFICACIÓN DE LA IMPORTANCIA DE PROCESOS.	85
CUADRO 6	CALIFICACIÓN DEL DESEMPEÑO DE PROCESOS.	86