



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA PLANEACIÓN Y EL DESARROLLO  
INSTITUCIONAL EN MÉXICO. EL CASO DE LOS  
COCODÍ's EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
FEDERAL.

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRÍA  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE PRESENTA:

DOMINGO FLAVIO TAVERA SANTIAGO

ASESOR DE LA INVESTIGACIÓN:

DR. KHEM VIRG PUENTE MARTÍNEZ



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.

### **Dedicatorias**

A Héctor Eduardo y Carlos Alberto  
Mis compañeros de mil batallas

A María Isabel y Jahani  
Quienes me acompañan en esta etapa de mi vida

### **Agradecimientos**

A mi amigo el Mtro. Alberto Valencia Velasco quien entre otras virtudes como ser humano, se caracteriza por impulsar el desarrollo académico y profesional entre sus colaboradores.

Al Dr. Khemvirg Puente Martínez por su paciencia y atinadas aportaciones para concretar las ideas de esta investigación y que siempre procuró que ésta se perfilara más por la aportación que por la crítica.

A los Doctores: Fiorella Mancini Ghirardi, Francisco Patiño Ortiz, Alejandro Navarro Arredondo y Eduardo Torres Espinosa; quienes me dedicaron un tiempo de sus actividades para leer la investigación, enriquecerla con sus comentarios y darme la confianza para su réplica.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, la institución que me aceptó en sus aulas para que día a día sus maestros me participaran sus conocimientos a fin de ampliar la concepción de mi universo.

A mis padres por darme la oportunidad de ser útil en la vida. A mis hermanos.

A mis compañeros de trabajo quienes con sus opiniones me impulsaron a concluir esta idea.  
A Gerardo Porras por su disposición para la presentación de este trabajo.

## **La planeación y el desarrollo institucional en México. El caso de los COCODI's en la Administración Pública Federal.**

<b>CONTENIDO</b>	<b>Página</b>
<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo 1. Conceptos e instrumentos de análisis</b>	8
1.1. Organización, institucionalización y las instituciones	8
1.2. Estado y el gobierno	16
1.3. Administración pública y la planeación de las políticas públicas	24
Conclusión del capítulo	35
<b>Capítulo 2. Proceso para la institucionalización del Estado y el sistema de planeación en México</b>	36
2.1. Marco histórico-jurídico del Estado Mexicano	36
2.2. Marco histórico jurídico del sistema nacional de planeación	41
2.3. Implantación del sistema nacional de planeación	45
Conclusión del capítulo	86
<b>Capítulo 3. Los COCODI's: instancias auxiliares para implantar el SNPD. Un diagnóstico</b>	88
3.1. Su antecedente inmediato: Los COCOA.	88
3.2. Los COCODI's: su funcionamiento y marco de acción	94
3.3. Los COCODI's como enlaces para el sistema nacional de planeación	103
Conclusión del capítulo	111
<b>Capítulo 4. Diagnóstico y propuesta de un esquema básico de desarrollo organizacional en el marco del sistema de administración de riesgos</b>	113
4.1. Análisis que sustenta el porqué de la propuesta	113
4.2. Orden	120
4.2.1. Estructuras orgánicas	120
4.2.2. Manuales de organización	128
4.2.3. Control interno	139
4.2.4. Modelo estándar de control interno	144
4.3. Administración-valores	148
4.3.1. Génesis del capital humano	148
4.3.2. Administración del capital humano	154
4.3.3. Implantación de valores institucionales	160

4. 4. Desarrollo	166
4.4.1. Manuales de procedimientos	166
4.4.2. Análisis FODA	173
4.4.3. Programa de desarrollo estratégico	179
4.4.4. Programa operativo anual	182
4.4.5. Modelo de administración de riesgos	185
4.4.6. Implantación del sistema de gestión de la calidad	207
Conclusión del capítulo	219
<b>5. Conclusiones generales</b>	221
<b>6. Bibliografía</b>	230
<b>7. Anexos</b>	238
7.1 Cuestionarios	238
7.2 Gráficos	249

## **La planeación y el desarrollo institucional en México. El caso de los COCODI's en la Administración Pública Federal.**

“Lo que no se mide no se mejora.”  
Edward Deming

### **1.- Introducción**

El ánimo de esta investigación responde a una inquietud personal que surge al observar que si bien, el Estado Mexicano se integra y opera por un conjunto heterogéneo de organizaciones jurídicas y administrativas consolidadas; se observa también que los niveles de posesión y disfrute de la infraestructura social básica y no básica, tangible e intangible de múltiples grupos sociales está distante del ideal que la organización social espera del acto de gobierno como brazo ejecutor del Estado. Lo anterior presupone que la administración pública, como técnica por la que el gobierno encauza las acciones para atender esas políticas públicas, requiere ser revisada desde sus esquemas más básicos de operación para hacer más armónica y eficiente su estructura organizacional, ya que en la actualidad está en una posición deficitaria, exhausta y políticamente aniquilada.

La revisión al proceso administrativo básico que opera la Administración Pública Federal se realizará desde la actuación de los Comités de Control y Desarrollo Institucional (COCODI's) como las instancias donde se concentra la decisión y dirección de las máximas autoridades de las dependencias y órganos administrativos; donde también participan autoridades externas que representan a las áreas de fiscalización y las del orden presupuestario. Esta revisión se orientará bajo la idea de tres ejes centrales: valores, orden y desarrollo, con impacto directo en la forma del “cómo” se administra o realiza el proceso administrativo.

Al margen de las decisiones políticas de cómo se ha administrado la riqueza social, los esquemas de operación de la administración pública han sido determinantes para acentuar el grado de desequilibrio que hoy tienen los grupos sociales en cuanto a la posesión y disfrute de la infraestructura social que se expresa en la forma y cantidad de captar los ingresos, el menaje de casa, los ahorros, el acceso a los servicios públicos; a los conocimientos, al espacio para el desarrollo de las habilidades y capacidades; disfrute del tiempo libre y condiciones para reponer energías. Así como en la seguridad social, seguridad

pública y procuración de justicia, entre otros elementos que son fundamentales para el desarrollo del individuo, la familia, la sociedad y el Estado mismo.

Es importante para esta investigación, dejar en claro que el proceso administrativo es neutral en su concepto, pero al ser accionado por el capital humano, no puede estar ajeno a la interacción de un conjunto de factores y fuerzas reales de poder internos y externos del Estado mexicano. En los primeros se ubican los orígenes y condiciones para lograr la institución del poder social del Estado, su diversidad geopolítica, el crecimiento poblacional, la relación entre los tres poderes de la unión, los tres niveles de gobierno, el sistema de partidos políticos, deuda pública y la apertura democrática. La balanza comercial, la política fiscal y financiera de inversión, entre otros elementos que definen la planeación de las políticas públicas y con ello los niveles de acceso y disfrute de la infraestructura social.

Por su parte, los factores externos se derivan de la geografía política mundial donde los bloques económicos y financieros se modifican e influyen de manera significativa en el resto de la comunidad de Estados y con ello se liberan fuerzas políticas y sociales reprimidas que rápidamente alteran las unidades de gobierno. Se modifican los esquemas de convivencia, así como las formas y grados de reclamo social, hasta llegar a situaciones de conflicto en varias regiones del mundo, con millones de muertos y heridos donde la mayoría no fueron combatientes directos; así como millones de desplazados y refugiados en situaciones de emergencia humanitaria.

Actualmente no hay condiciones favorables para la comunidad de Estados y el proceso de globalización se acelera con la velocidad que les imprimen distintas ramas de la ciencia como es, la informática y las telecomunicaciones que están modificando los esquemas con que se demandan y atienden las necesidades colectivas, a tal grado que ya están rebasando las capacidades del Estado para su control. Estos escenarios generan riesgos y amenazas a la comunidad de Estados, ya que la decisión y acción de las fuerzas criminales, alteran de manera violenta las estructuras organizadas y están tomando por la fuerza aspectos exclusivos de la unidad de gobierno como es la seguridad y la protección de la vida, por referir algo al respecto. En suma, tanto los factores internos y externos exigen cada vez más que la administración pública cuente con sistemas y procesos más estructurados para accionar la infraestructura de las organizaciones de gobierno, a fin de alcanzar el mayor grado de eficiencia, eficacia y transparencia hacia la sociedad a la que pretende servir.

Sobre la base del panorama anterior, en este trabajo de investigación se plantearon como objetivos los siguientes: diagnosticar cómo opera el proceso administrativo en las dependencias y unidades administrativas de la Administración Pública Federal, como la organización donde se planea y ejecuta la atención de las políticas públicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo que se deriva de la etapa de Formulación del Sistema Nacional de Planeación Democrática; mediante la aplicación de cuestionarios a 100 servidores públicos de cuatro dependencias del gobierno federal, así como del Gobierno del Distrito Federal; para conocer su percepción sobre el proceso administrativo, así como de los Comités de Control y Desarrollo Institucional como cuerpos colegiados por los que se engarza y particulariza la planeación y el desarrollo institucional del Sistema antes referido en la estructura orgánica de la Administración Pública Federal.

El diagnóstico se pretende lograr tomando como base a los enunciados básicos para el desarrollo organizacional que establece el Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública para los Órganos y Comités con funciones de control y evaluación. Las Disposiciones en Materia de Control Interno y del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno para la Implantación del Modelo y el Sistema de Control Interno Institucional, así como del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012.

El trabajo de investigación se apoyó en la aplicación aleatoria de 100 cuestionarios a un mismo número de servidores públicos que en su momento prestaban sus servicios en la Secretaría de Economía, la Policía Federal, Agencia Federal de Investigación, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Gobierno del Distrito Federal. Lo anterior, para obtener evidencias y sustentar la propuesta tendente a implantar un esquema básico del proceso administrativo en las unidades de la Administración Pública Federal. La implantación del esquema básico se comprende desde tres ejes: orden; administración-valores y desarrollo.

Una vez expuesto lo anterior, a más de 80 años de esfuerzos continuos en materia de planeación de la actividad económica y a tres décadas de implantarse en el marco constitucional el SNPD, los indicadores sociales no son concordantes con la estructura temática de la Constitución y la razón de ser de la Administración Pública Federal y su técnica de planeación para lograr una mejor distribución de la riqueza social, ya que en el



2011 el Instituto Nacional de Geografía e Informática reportó que en México existen al alrededor de 112 millones de habitantes, donde el 53.7% se estima con pobreza de patrimonio extremo.

“La pobreza extrema es una condición absoluta. Los extremadamente pobres son los que no pueden proveerse suficientes nutrientes para funcionar de modo adecuado. Son más vulnerables a las enfermedades y, en general, menos capaces de llevar una vida saludable con las suficientes energías para participar de manera activa en el mercado laboral. Por otro lado, los pobres moderados están imposibilitados para conseguir lo que, dado el estado de desarrollo de su nación, son consideradas necesidades básicas. Sin embargo su situación es fundamentalmente diferente en cuanto a su salud y su estado nutricional les permite participar de manera activa en el mercado laboral, tomar ventajas de las oportunidades educacionales, tener movilidad y asumir más riesgos”.<sup>1</sup>

Lo anterior no significa que la planeación, como la técnica adoptada por la Administración Pública Federal, no sea la adecuada para atender las políticas públicas; al contrario, su concepto refiere la anticipación de acciones para futuros escenarios, sin embargo la forma y el nivel operativo de la administración pública deben estar lo suficientemente estructurados para engarzar los esfuerzos nacionales del Sistema Nacional de Planeación, con los esfuerzos particulares que se desarrollan en cada unidad administrativa para atender de mejor forma la instrumentación de las políticas públicas a fin de reducir los niveles de pobreza extrema en que vive la mayoría de la población.

Del objetivo antes señalado se plantean tres hipótesis.

Primera: la Administración Pública Federal es la organización por la que el gobierno ejerce parte de su dominio, decisión, acción y dirección, misma que se apoya en la estructura y herramienta del SNPD; sin embargo este sistema mantiene una debilidad en su implantación ya que el proceso administrativo presenta serias limitantes de comprensión y operación estructural en las dependencias y entidades;

Segunda: los servidores públicos en las dependencias desarrollan sus actividades con un mínimo de valores institucionales; bajo nivel de consulta de los documentos normativos, administrativos y de operación; situación que afecta el grado de pertenencia, responsabilidad y de certeza en la administración de lo público;

---

<sup>1</sup> Serrano, Mónica y Bulmer-Thomas, Víctor. La Reconstrucción del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. Pág. 220.

Tercera: los COCODI's son órganos colegiados institucionalizados para impulsar el desarrollo organizacional y el control interno en la Administración Pública Federal; sin embargo no han logrado implantar un esquema sustentado en valores institucionales, orden organizacional, desarrollo administrativo y de mejora continua; donde esa ausencia de voluntad política y administrativa afecta la implantación del SNPD y con ello el grado de respuesta de la Administración Pública Federal para planear y formular la atención de las políticas públicas con afectación directa en la atención de las necesidades básicas y no básicas, tangibles e intangibles de la mayoría de los grupos sociales, así como en el grado de credibilidad y gobernabilidad.

Con los objetivos y sus respectivas hipótesis, se pretende contrastar con evidencia empírica que los COCODI's como cuerpos colegiados para impulsar el desarrollo, control y la evaluación en la Administración Pública Federal, no tienen un esquema administrativo básico e integral de operación. Sus acciones se basan más en los elementos que se derivan de los programas institucionales y de las revisiones fiscalizadoras cuantitativas, dejando de lado el desarrollo administrativo sistémico y la mejora continua.

Para la mejor comprensión de esta investigación, en el capítulo primero se integran las reflexiones teórico conceptuales con las que se sustenta y enlaza la estructura del trabajo, que va desde la organización como principio básico de asociación para la multiplicación de fuerzas; el proceso de institucionalización a través de la reproducción cotidiana para llegar a institucionalizar el poder social del Estado como el espacio donde, por medio de su unidad de gobierno, se desenvuelven las relaciones de poder que se derivan de las obligaciones y compromisos establecidos entre los órganos estatales con sus distintos esquemas de participación, donde a través de la administración pública y apoyada ésta en la técnica de planeación, atienden las demandas públicas, política y socialmente definidas como políticas públicas.

En el capítulo segundo se aborda el marco contextual histórico y jurídico con el que se describe el proceso por el cual y en particular, se llega a la institución del Estado mexicano y su SNPD. Especial importancia reviste el proceso para integrar el Sistema Nacional de Planeación, mismo que se describe grosso modo en el capítulo tercero, que toma como punto de partida el año de 1928, con la creación del Consejo Nacional Económico, hasta las

reformas constitucionales en diciembre de 1982, en materia de rectoría económica del Estado, que se incorpora al artículo 26 constitucional la obligación del Estado para organizar un sistema nacional de planeación.

En el capítulo cuarto, se retoman los enunciados básicos de desarrollo organizacional que establece el Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública, para los Órganos y Comités con funciones de control y evaluación, así como en las Disposiciones en Materia de Control Interno y del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, como referencias para analizar cómo se están atendiendo esos aspectos fundamentales del esquema administrativo en las dependencias de la Administración Pública Federal, donde los COCODI's son los órganos colegiados responsables de su desarrollo, evaluación y control. El análisis se desarrolló bajo la orientación de tres ejes: orden, administración-valores y desarrollo, previa aplicación aleatoria de 100 cuestionarios al mismo número de servidores públicos.

Con la finalidad de hacer más comprensible el contenido temático, se realizó una abrevé introducción y conclusión en cada uno de los primeros cuatro capítulos. En el apartado 5, se integran las conclusiones generales de la investigación, mismas que confirman el grado con que se cumplió la intención del objetivo y sus hipótesis. La bibliografía se concentra en el apartado 6 y refiere a la información seleccionada para fortalecer la intención del presente trabajo y las referencias que se retoman a manera de citas textuales o aquellos comentarios a pie de página, que no fueron objeto de discusión o cuestionamiento. Su incorporación fue para reforzar el contenido de la investigación, más que para opinar si se estaba o no de acuerdo con el autor de la referencia. Finalmente, se presenta un anexo que comprende los cuadros y gráficas que se formularon para fortalecer la presente investigación.

La propuesta de este esquema administrativo se justifica por dos razones fundamentales: primera, para mostrar que persisten omisiones sustantivas en el "cómo" de la administración pública e identificar cómo es posible subsanarlas con la implantación de acciones sistémicas de trabajo aún en organizaciones que se accionan por servidores públicos con una rígida formación como son las organizaciones policiales, donde por su formación laboral, al inicio muestran una marcada resistencia para desarrollar sus funciones apoyadas en sistemas, procesos, procedimientos y la mejora continua, posición de menos resistencia con los servidores públicos de otras dependencias que realizan trabajos administrativos. La segunda

razón, se debe a la accesibilidad a la información que se deriva de la participación y experiencia laboral del autor de este trabajo como servidor público en su momento de la Agencia Federal de Investigación y que en dicha Agencia el esquema administrativo que se pretendió implantar, se apega a los objetivos de esta investigación.

La aportación de este trabajo a la Administración Pública Federal, es apostar hacia los COCODI's como los cuerpos colegiados, que si bien cuentan con la infraestructura jurídica y administrativa suficiente para considerarles como los ejes donde se instrumenta la auto evaluación, es necesario promover su grado de intención para instrumentar los cambios en el "cómo" del proceso administrativo, desde la óptica del control interno y la detección de los factores de riesgo, en bien de lograr el mayor grado de cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

## **Capítulo 1**

### **Conceptos e instrumentos de análisis.**

#### 1.1. Organización, institucionalización y las instituciones.

Para mejor ubicación del capítulo, se realiza una pequeña presentación de los aspectos que se abordan a fin de lograr como objetivo, desarrollar una idea central estructurada y entrelazada con los diversos conceptos e instrumentos en que se sustenta la base de esta investigación, que va desde los incipientes esquemas de la organización humana para dar paso al proceso de la institucionalización mediante la reproducción cotidiana de conductas hasta llegar a consolidar la convivencia colectiva, misma que se afianza en la medida que se va creando la infraestructura de instituciones que llevan a la evolución de las organizaciones tanto en su interior, como en el reconocimiento hacia el exterior ente la comunidad de organizaciones. Esta cualidad de reconocimiento se logra con el proceso de institucionalización para institucionalizar la organización social del Estado. Mismo que se acciona por su unidad de gobierno y sus diversas organizaciones, donde una de ellas es la administración pública, instancia por la cual se planea la atención de las necesidades públicas, política y socialmente definidas que conocemos como políticas pública. La relevancia de este capítulo está en el hecho de ser el soporte de la presente investigación.

Investigar cómo se administra el Sistema Nacional de Planeación Democrática en las dependencias de la Administración Pública Federal, cómo las células donde se opera y define el alcance del Sistema, es entrar al terreno de instituciones de compleja organización donde se generan las más variadas luchas para alcanzar posiciones de poder dentro del sistema político del Estado ya que, a excepción de los acontecimientos naturales, los contextos y acontecimientos sociales se construyen y reproducen en colectividad. Surgen de los adelantos de la inteligencia humana que por mínimos se registran en la organización.

El proceso de institucionalización de una realidad colectiva tiene similitudes en los distintos tipos de organización (sistemas de producción y reproducción cotidiana) que registra la historia de la humanidad; y que al mismo momento son tan diferentes en el tiempo, estructura, historia, función, y dirección; pero nuevamente coincidentes en la medida que son el primer elemento esencial para la supervivencia del hombre. Así, los grandes adelantos que hoy siguen sorprendiendo a la humanidad, devienen de aquel hecho cuando dos o más hombres organizan sus fuerzas para mover o hacer rodar una piedra que solos no podrían

haberlo logrado. Ese esquema de organización es una expresión de orden y adelanto de la inteligencia humana. Independientemente de su objetivo y sistema de producción, las maravillas naturales realizadas por el hombre se lograron sólo con la presión y dirección de instituciones. La organización es el único medio para transitar lentamente de un esquema primitivo derrochador de energías a una civilización superior de planeación de energías humanas, para asegurar en colectividad, los derechos universales del hombre: libertad, seguridad, autonomía y soberanía.

La organización como el primer concepto de esta investigación, para Fernando Arias Galicia<sup>2</sup> la refiere como la ordenación y asignación de funciones en un agrupamiento humano deliberadamente creado y modificado para el logro de los objetivos. La organización orienta las actividades individuales para generar un poder social operado por un centro organizador para sumar y dirigir los esfuerzos de la acción organizada hacia objetivos comunes.

La organización social concentra iniciativas humanas intencionales que definen la creación, funciones y retroalimentación de las organizaciones administrativas que operan con cierta coordinación sistemática, donde interactúa el capital humano con los recursos financieros, materiales, técnicos y tecnologías de trabajo, reunidos en un espacio y dirigidos por un centro organizador para alcanzar los objetivos definidos en colectividad. De esta acumulación de acción organizada, nace el poder social.

“El enfoque concibe a las organizaciones como entidades, ideadas por sus creadores con el propósito de maximizar la riqueza, el ingreso u otros objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad. Limitaciones formales reducen la certidumbre por el hecho que son una estructura de la vida diaria. Las instituciones son categorías fundamentales del análisis económico, no solamente por su importancia en el comportamiento individual, sino también por su contribución en la construcción de los principales esquemas de coordinación de las economías modernas como las empresas o los mercados”.<sup>3</sup>

Cabe destacar que la acción de organizar no siempre refiere a la suma de esfuerzos para integrar sino también para desintegrar, pero en términos generales la organización concentra acciones tales como: llamar, sumar, ordenar, participar, cooperar, racionalidad y equidad. La organización es un mecanismo de control y de sobreguarda contra los abusos de autoridad y soporte del desarrollo humano a través de la fuerza de cambio que genera la cooperación

---

<sup>2</sup> Arias Galicia, Fernando. Administración de Recursos Humanos. Trillas. México, 1980. Pág. 10.

<sup>3</sup> Gandlgruber, Bruno, La concepción de las instituciones en la economía contemporánea. Análisis económico. Segundo cuatrimestre, año/ 2000. Vol. XVIII. Número 038. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. México, 2000. Pág. 73.

social territorial. Como tipos de organización se encuentran las simples y compuestas. Las primeras tienen características informales, espontáneas, naturales y su participación es con reglas no escritas. Las compuestas son formales, permanentes y creadas. Existe la división de actividades y asignación de responsabilidades con reglas escritas. Tal como se comenta en el apartado referente al Estado, la organización se estudia desde varias corrientes de pensamiento, pero coincidentes en el espacio de estudio donde se satisfacen necesidades primarias o fisiológicas: las de seguridad y protección para asegurar alimento, vestido, trabajo, vivienda y sobre todo las de seguridad y protección. Así como las necesidades secundarias o sociales donde se ubican emociones como: aceptación, afecto, comprensión, orgullo, respeto, progreso, estatus, confianza, autorrealización, autodesarrollo y autosatisfacción, entre otras.

Sobre la idea anterior, Hermann Heller señaló que la organización social es el centro unitario de acción y efectividad para la cooperación social territorial y el desarrollo de las actividades humanas dirigidas por una estructura organizada.

“La indagación fenomenológica descubre en toda organización tres “elementos” que se declaran recíprocamente: 1) el obrar social de un conjunto de hombres basado en una conducta recíproca, la cooperación de los cuales 2) se orienta regularmente en el sentido de una ordenación normativa cuyo establecimiento y aseguramiento 3) corre a cargo de órganos especiales. Todo grupo capaz de obrar y decidir, toda unidad colectiva de acción es una estructura organizada de efectividad, ordenada conscientemente, por medio de órganos, a la unidad de la decisión y la acción.....La organización es la acción humana que actualiza la cooperación social territorial.”<sup>4</sup>

El acto de participar y cooperar fue la base para llamar, sumar y orientar los esfuerzos de la concentración humana, para asegurar la posesión y disfrute de los derechos universales del hombre, mediante el ordenamiento de conductas y regularización de libertades en un sistema de convivencia organizado bajo la institucionalización de una unidad de dirección y acción, responsable de que los intereses colectivos y particulares no entren en conflicto y alcancen el grado de amenaza para la organización misma. Pero el proceso de institucionalizar organizaciones, (que se desarrolla en el marco del antagonismo de clases sociales), no siempre es un instrumento para integrar, también sirve para desintegrar y volver a integrar, la historia registra un mosaico de ejemplos de participación y cooperación para lograr la unidad y resistencia como lo es el caso de Palestina, Estonia, Letonia, Lituania. Así

---

<sup>4</sup> Heller Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1942. Pág. 249.

como los recientes acontecimientos en la región de los estados árabes, por referir un ejemplo. En su acepción más natural, la organización expresa el uso de la inteligencia y fuerza de los muchos, con beneficios mayores para los más inteligentes.

Al respecto del tema, Juan Jacobo Rosseau señaló que debido a la construcción de un orden de conductas y de cosas (pacto social) el hombre transitó de su libertad natural limitada sólo por el alcance de su fuerza individual, a una libertad multiplicada por la asociación de fuerzas, donde la conducta individual quedó reglada por la colectividad. En este cambio, el hombre reconoció que sólo en agrupación es posible su subsistencia, así como mantener y disfrutar de los principios universales con que nace y logra desarrollarse en un marco de interés colectivo regulado.

“Del pacto social. Supongo a los hombres llegados a un punto en que los obstáculos que perjudican a su conservación en el estado de naturaleza logran vencer, mediante su resistencia, a la fuerza que cada individuo puede emplear para mantenerse en dicho estado. Desde este momento, el estado primitivo no puede subsistir; y el género humano permanecería si no cambiase de manera de ser.

Ahora bien como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino unir y dirigir las que existen, no tienen otro medio de conservarse que formar por agregación una suma de fuerzas que pueda exceder a la resistencia, ponerlas en juego por un sólo móvil y hacerlas obrar en armonía. [...] Tal es el problema fundamental, al cual da solución el Contrato social.”<sup>5</sup>

La máxima expresión de la organización humana es la institución del poder del Estado, como el espacio y marco de acción donde interactúan las demás instituciones sociales con esquemas de conducta debidamente codificadas. La institución del Estado concentra, regula y reproduce cotidianamente la estructura, el proceso y objetivo del patrón social. Donde las demás instituciones mantienen su libertad y capacidad de decisión y acción regulada para reproducirse e influir en el resto de las instituciones estables e inestables, formales e informales, legales e ilegales, tangibles e intangibles, sobre el aceptar o negar el tipo de organización que les contiene. Respecto al conjunto de sus demandas, el Estado planea su administración a través de su infraestructura jurídica y administrativa que refiere a instituciones estables, de compleja organización y con procedimientos universales y constantes para controlar y reproducir el mosaico de conductas.

---

<sup>5</sup> Rousseau, Juan Jacobo: El Contrato Social. Ed. Espasa- Calpe Mexicana. México, 1977. Págs. 26 y 27. [El punteado fue para adecuar la cita].



Para comprender de mejor forma la institución del Estado como organización social suprema por su principio de soberanía (impenetrabilidad) con respecto a otras organizaciones estatales, es necesario analizarle desde la teoría de la institucionalización, como una creación humana de las costumbres, que se afianza y evoluciona por su reproducción cotidiana y la interacción de las organizaciones no estatales que generan y operan las normas de interés individual y general con validez universal dentro del Estado. Los efectos del binomio institucionalismo-institución, dependen del grado e intención que tenga el proceso de reproducción colectiva sobre la conducta individual. La reproducción social genera comportamientos sustentados en el aprendizaje para generar escenarios de estabilidad o inestabilidad que en cualquiera de los dos casos, lleva al cambio intencionado e impuesto por realidades socialmente construidas dentro de la organización estatal.

La etapa más clara para comprender la evolución del proceso de institucionalización para instituir normas reguladas e intencionadas de comportamiento colectivo, es en la etapa donde el ser humano pasa de su estado nómada al de sedentario. En el primero, el hombre vive inconsciente de identidad y no posee las cosas, ni establece marcas para delimitar el espacio que sólo transita; es mínima su agrupación y participación en actividades comunes. En su estado sedentario reconoce el parentesco de la familia, se adhiere a la tierra y establece marcas para definir su territorio y fronteras. Codifica todo su contexto y desarrolla el principio de pertenencia sobre lo que posee y considera suyo. Construye un orden de actividades y de cosas. Define las actividades o los asuntos que son del interés individual y colectivo, impone por la fuerza física el tipo de orden y libertad dentro de organización, así como la forma de participar en las actividades de recolección, pesca, caza y defensa del territorio, entre otras más.

Los factores centrales que motivaron el proceso para institucionalizar el poder social del Estado, es posible ubicarlos en cuatro grandes rubros. 1. El miedo y el principio de supervivencia. 2. La seguridad de la organización y defensa del territorio. 3. La definición de actividades individuales y colectivas. 4. La distribución de los recursos naturales que el hombre posee en su estado individual ilimitado para recibirlos en un estado social regulado. Estos cuatro rubros son los motores por los que la evolución humana ha llegado a institucionalizar organizaciones complejas, heterogéneas y antagónicas. Estas organizaciones con estabilidad y cambio, son la producción y reproducción del poder que concentra el Estado.

“Es una construcción histórica, más que una construcción formal, creada por los individuos a través de su ciclo evolutivo; es peculiar según su contextualización; es, además, impulsiva, porque las oportunidades (.....) deben ser descubiertas y no dadas, capaces de reducir la incertidumbre...”<sup>6</sup>

En el proceso de institucionalización, la colectividad estructura un esquema de convivencia basado en costumbres no escritas, con reproducción cotidiana para controlar su libertad individual y colectiva de los grupos donde algunos de ellos tienen intereses diversos que devienen de su identidad, su lengua y cultura. Al evolucionar la convivencia, ésta se institucionaliza y codifica con normas y reglas escritas hasta llegar a declarar constituciones, leyes, reglamentos y esquemas administrativos para asegurar la posesión y desarrollo de la organización estatal.

“La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo”.<sup>7</sup>

Las instituciones surgen de un proceso histórico de eventos sociales de reproducción cronológica intencionada, que pasan a ser patrones referenciales socialmente institucionalizados ya que la colectividad le reconoce esa función. Ejemplo, al hospital se le identifica con aspectos de salud; a una escuela como un espacio donde se imparten conocimientos, por referir ejemplos. La institucionalización de normas y reglas sociales, por sí mismas no aseguran la convivencia armónica, ya que el proceso mismo presupone la ausencia de condiciones estables y duraderas para la convivencia. De esta contradicción natural antagónica, se institucionalizó el orden y las instituciones encargadas de asegurar los aspectos que motivaron a la colectividad a lograr la institución del poder del Estado. Donde también se reconocen a los grupos contrarios que con su decisión, acción y dirección, niegan al esquema de la organización estatal que les contiene.

“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones en un sentido más amplio, son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema, son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema.”<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Ayala Espino, José. Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. Pág. 397.

<sup>7</sup> Jepperson Ronal. L. Instituciones. Efectos Institucionales e Institucionalismo. Citado en: Powell Walter W. y Dimaggio Paul J. (Compiladores). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. Pág. 195.

<sup>8</sup> North Douglass, Cecil, Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Pág.13.

Este enfoque sobre la institucionalización ayuda a comprender de forma más objetiva y estructurada, el proceso intencionado por el que se instituyó el poder del Estado como garantía para el desarrollo de las actividades humanas; y, que en su interacción dinámica se desprenden posiciones de acuerdo y desacuerdo con respecto a los intereses individuales y colectivos. Se generan relaciones perfectas e imperfectas que se reproducen de acuerdo a su propósito que definen las características y grados de estabilidad o cambio en la organización. Algunos estudiosos en esta disciplina del conocimiento, abordaron el proceso de institucionalización, la institución y sus efectos, no como un todo integrado, sino desde las organizaciones que integran el sistema estatal (subsistemas), situación que hace más explicable la dinámica de los cambios en las instituciones.

La reproducción de las costumbres y valores de las organizaciones se concentran en el proceso de la institucionalización del poder del Estado, que se desarrollan e interactúan dentro del sistema político del Estado. En particular y como acotamiento de la investigación, se reitera que sólo se abordan conceptos como la organización, el Estado, el gobierno, la administración pública y su técnica de planeación. Conceptos que interactúan dentro de la institución del Estado por ser:

“...una organización racional unificada de actores y funciones sociales legitimados.... El Estado existe tanto como un modelo de racionalidad organizadora y como el lugar donde se articula la voluntad general de los actores de la sociedad...”<sup>9</sup>

La institucionalización es el tiempo de la acción coincidente para otorgar y reproducir las propiedades o características que le distingan para lograr la institución del poder del Estado. Es decir, las instituciones sociales no surgen de un día para otro, no son eventos que estén dados por hecho. La agrupación codifica y decodifica los eventos sociales para darles características de distinción y reconocimiento que puede cambiar el nivel de percepción en otra organización estatal. El grado de coincidencia de la acción de los grupos determina el nivel con que se reproducen cotidianamente las atribuciones que distinguen el evento social. En la institucionalización, los grupos sociales coinciden en asignar o reconocer cualidades tangible o intangible hacia instituciones, lenguas, modelos de organización y convivencia, actos o comportamientos.

El nivel y percepción de la institucionalización difiere de una organización estatal a otra. Ejemplo de ello es el hecho que en un régimen monárquico la colectividad le reconoce y

---

<sup>9</sup> Powell Walter W. y Dimaggio Paul J. (Compiladores). Op.Cit. Pág. 275.

reproduce a la figura del rey un amplio conjunto de atributos universales casi divinos. En tanto que en un sistema presidencial, la agrupación social no le reconoce a la persona del presidente el nivel y características de atributos que se reproducen al rey. Es más, cada día se le restan cualidades de líder. En la institucionalización se generan y reproducen valores y atributos para la creación de las instituciones que definen y vigilan que se cumplan.

El grado de solidez y el periodo de vida de las reglas del juego, están en función directa de la intención de la colectividad para institucionalizarlas, ya que al interior de la organización estatal todo está codificado y sólo quedan dos escenarios en las reglas del juego. La legalidad o ilegalidad de la conducta y del acto individual y colectivo que se trasladan de un subsistema a otro, de una organización estatal a otra. Así sucedió en los imperios de la antigüedad como Asiría, Macedonia y Roma, por decir algo. Instituciones que bajo su contexto surgieron, se desarrollaron y cambiaron por la intención de su reproducción cotidiana. En las lecturas de Jean Rousseau, John Locke y Tomas Hobbes trataron de explicar que al igual que en la organización social del Estado, el hombre tiene como el corazón, dos impulsos esenciales de fuerza: un movimiento de expansión que se equipara hacia impulsar la búsqueda de lo nuevo y la contracción, como el acto de resistencia a la búsqueda.

Esta es una asimilación del por qué los actos humanos dentro de las instituciones progresan o declinan, al margen del orden preestablecido armónico que rige las cosas en el universo. Las instituciones potencian el dinamismo que genera el hombre poseedor de libertad, autonomía y soberanía. Somos inestables y deseamos el cambio permanente, donde la ambición que caracteriza la vida del ser humano, es el origen de muchos de los cambios y cataclismos sociales.

El proceso de institucionalización para establecer las normas de conducta y comportamiento de la acción humana, supera el tejido preciso que hace una araña o la construcción de los panales de las abejas, por el hecho que antes de ejecutar la construcción, el ser humano las proyecta en su cerebro. Al final del proceso de trabajo brota un resultado que, antes de comenzar ya existía en su mente individual o colectiva. Se logra un resultado que venía ya existiendo como ideal. El hombre no se limita sólo a cambiar la materia que le brinda la naturaleza y sobre la cual va a trabajar, sino que al mismo tiempo realiza en ella su fin proyectado en su mente. El resultado e impacto en la armonía dependerá de la intención del acto del bien o mal que persiga el hombre dentro de la institución social del Estado. La

dinámica de cambio y la ambición de poder del hombre, van tan lejos como las instituciones lo permitan. Las acciones de la colectividad crecen en una medida desbordante y con los adelantos tecnológicos, hoy se pueden realizar actividades a larga distancia y presenciar acontecimientos intencionados en el momento que suceden.

Una vez comentado el proceso por el que se institucionaliza el poder del Estado, se procede a revisar las instituciones estables de compleja organización, con procedimientos universales constantes y variables que devienen de ese proceso y sustentan la estructura de la investigación, me refiero al Estado y el gobierno.

## 1.2. Estado y el gobierno.

Este subcapítulo parte del principio que ya se abordaron aspectos fundamentales como la organización y el proceso de institucionalización para la creación de las instituciones, donde la más grande y compleja de éstas, es la institución del poder social del Estado. Por lo que se hace necesario hacer un esfuerzo por entender y explicar algunos de sus elementos y las complejas características que se reproduce a diario. Mismas que inician cuando la mayoría<sup>10</sup> de la colectividad identifica las amenazas de su entorno y coincide en transformar su fuerza anónima en fuerza individual para crear la fuerza social suficiente que le llevó a institucionalizar un poder suficiente para asegurar la permanencia y disfrute de los principios universales: libertad, seguridad, autonomía y soberanía al interior de esta organización social. Esta coincidencia colectiva institucionaliza el poder del Estado como una realidad política y producto de esa voluntad mayoritaria donde se establecen los derechos y obligaciones del individuo, la colectividad y de la institución del Estado representado éste a través de sus organizaciones de gobierno.

“...esta “voluntad colectiva” o “conciencia colectiva”, no puede ser la voluntad o conciencia de un ser distinto de los individuos humanos que forman la comunidad política. El término “voluntad colectiva”, o “conciencia colectiva”, únicamente puede significar que diversos individuos quieren, sienten o piensan del mismo modo, y están unidos por la representación de este querer, sentir o pensar comunes. Una unidad real sólo existe entre aquellos que realmente participan de una misma actitud mental y en los momentos en que esta identidad efectivamente prevalece. Es improbable que tal identidad pueda existir, excepto en grupos relativamente pequeños, cuya extensión o

---

<sup>10</sup>Sería irreal el pensar que toda una colectividad está de acuerdo sobre objetivos comunes. Por ello toda agrupación, no importando su tamaño, está condenada a convivir con individuos o grupos opuestos a las decisiones de la mayoría, porque en sí mismas está implícita el acto de imposición, por lo que dichos individuos o grupos reclaman el principio universal de libertad y autonomía.

cuyos miembros estarían también en constante cambio. Afirmar que todos los ciudadanos de un Estado quieren, sienten o piensan permanentemente del mismo modo, es una obvia ficción política, muy semejante a la que implica la teoría de la acción recíproca.”<sup>11</sup>

En el marco del sistema político<sup>12</sup> del Estado, el individuo, la colectividad en sus distintos esquemas de organización y la unidad de gobierno del Estado se accionan para influirse, controlarse y someterse mutuamente. Donde para asegurar que las diversas organizaciones, incluyendo la del Estado mismo, no desborden su fuerza intencionada sobre el resto de la colectividad, así como de que se cumplan los compromisos y obligaciones, se institucionaliza un conjunto de consensos políticos que dan lugar a preceptos políticos, jurídicos y administrativos que legitiman la existencia de instituciones públicas para ejercer la acción del Estado, a través de sus organizaciones de gobierno operadas por individuos (cuerpo dirigente) a los que la colectividad les reconoce un conjunto de atributos para manejar los asuntos que se derivan de los derechos y obligaciones entre los particulares y el Estado.

Sobre el principio de la formación social del Estado, Hermann Heller señala que:

“El género próximo del Estado es, pues, la organización, la estructura de actividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La diferencia, con respecto a todas las demás organizaciones, es su calidad de dominación territorial soberana”....”es el más eminente y ejemplar sentido de organización y actuación autónoma de la cooperación social en un territorio”.<sup>13</sup>

La cita anterior refuerza que el Estado es una institución creada que no estaba y que ahora está por la razón del esfuerzo que la mayoría en colectividad realizó bajo la conducción de la política<sup>14</sup> para que el Estado sea y se mantenga libre y soberano dentro del espacio territorial de validez. Es un resultado de la transformación de los niveles de fuerza para institucionalizar el poder y acciona la infraestructura política, jurídica y administrativa operada por un grupo dirigente para asegurar la posesión y disfrute de los derechos universales del hombre; mediante la generación de la cooperación social dentro de un espacio y tiempo determinado. Las estructuras del Estado son complejas, universales, frágiles y cambiantes, ya que a su interior se institucionaliza el orden como respuesta a la existencia y previsión del

---

<sup>11</sup>Hans Kelsen. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM. México, 1983. Págs. 219 y 220.

<sup>12</sup> Se comprende como el sistema donde interactúan e influyen las distintas instituciones sociales, en cuanto al grado y forma de presentar y negociar la atención de sus demandas. Son agentes poseedores de poder, sin embargo no son los depositarios reales del poder del Estado.

<sup>13</sup> Hermann Heller. Teoría del Estado. Op. Cit. Págs. 222 y 255.

<sup>14</sup> Es de validez universal, considerarla a la política como una actividad que el hombre ancestralmente ha desarrollado. En este sentido, es también una práctica y, en opinión de no pocos, un arte, ya que requiere aptitud, disciplina, destreza, ejercicio y, por ello, está sujeta a constantes perfeccionamientos.

desorden, donde su infraestructura política, jurídica y administrativa, debe ser una herramienta facilitadora al servicio de la sociedad que dirige.<sup>15</sup>

El Estado se desarrolla y transforma de acuerdo a la evolución de la interrelación social desde sus propios esquemas de organización y actualmente las organizaciones estatales conviven en un marco de libertad, federalismo, soberanía y autonomía. Su estructura es tan compleja que se estudia desde distintas corrientes de pensamiento: idealista, naturalista, organicista y materialista entre otros. Se aborda desde la óptica del derecho, la historia, la economía, la política, la sociología, la filosofía, la administración, la ética, entre otras áreas del conocimiento. Al Estado le identifican como una organización de orden real y temporal supeditada al reino ultraterrenal de Dios como objetivo final de la humanidad (San Agustín); una comunidad natural de hombres, donde se cumplen los deberes humanos frente a sus semejantes como criaturas de Dios (Santo Tomás). El Estado como la organización necesaria para regular el estado de guerra en que se desarrolla el hombre de manera natural (John Locke).

Es la organización de relaciones perfectas e imperfectas donde el hombre puede satisfacer todas sus necesidades y fines de su naturaleza social (Fco. Suárez); la organización social formada por un pacto social para alcanzar un Estado regulado (Loke-Hobbes-Rousseau). La organización creada para regular las actividades humanas a través del Derecho (Kelsen), el aparato de represión de la clase dominante (Marx-Lenin) por decir algo.<sup>16</sup>

Además se estudia desde la desarticulación de sus elementos, a tal grado que le confunden con el gobierno mismo. El Estado no es una parte de la organización, es la organización misma donde se establecen las relaciones de consenso y disenso. Es resultado de las decisiones y reacciones dentro y fuera de la organización social, donde la interacción no es armónica ni homogénea. El Estado concentra el binomio de dominación y dirección para encausar la decisión y acción de las actividades humanas. El Estado organiza racionalmente a las personas, las conductas, los intereses, las actividades y las funciones.

El Estado es una organización humana, imperfecta y de construcción frágil; su estabilidad y cambio depende de la evolución colectiva y de la voluntad de cooperación, ya que la

---

<sup>15</sup> Para mayor ubicación, véase a: Maclver R. El Monstruo del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1942. Pág. 76.

<sup>16</sup> Para una mayor precisión sobre el estudio del Estado desde una perspectiva jurídica, véase a: Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México, 1979.

estructura de sus organizaciones que le integran, cambia frecuentemente de escenarios. Esta institución concentra las actividades humanas (población), que conviven y se desarrollan en un determinado espacio (territorio) bajo una unidad de decisión y acción (gobierno), para generar la cooperación social territorial y dar dirección a los intereses particulares y comunes. Estos elementos adquieren realidad cuando se interrelacionan con intención política.

Respecto a los tres elementos básicos del Estado, Luis Recasens Siches señala que:

".....podemos definir unitariamente el Estado, como la agrupación política mediante un orden de normatividad coercitiva que abarca una colectividad de seres humanos y que impera en un cierto territorio".<sup>17</sup>

El Estado es real por ser una colectividad humana que actúa en un espacio determinado y su fortaleza depende del grado de cooperación social que genere su unidad de gobierno, así como de las formas y las cantidades de distribuir los satisfactores sociales. Acto con el que la población le reconoce atribuciones y ante casos de emergencia o amenaza, le legitima el uso de la fuerza para encausar a los grupos de individuos contrarios a los intereses de las organizaciones estables.

Para Eduardo García Maynez, el Estado es la organización que convive en un territorio bajo un poder político dominante y al respecto señala que:

"...el Estado puede definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio, y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico".<sup>18</sup>

Para el Banco Mundial, el Estado es un conjunto de instituciones con medios para ejercer la coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado.<sup>19</sup>

En las definiciones anteriores se identifican más elementos a los tres ya referidos y que son:

---

<sup>17</sup> Recasens, Siches Luis. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México, 1981. Pág. 264.

<sup>18</sup> García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México, 1985. Pág. 28.

<sup>19</sup> Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1997. Pág.182.



el tiempo para llegar a la institución del poder del Estado; la movilidad, estabilidad y cambio que surge de la relación de dirigentes y dirigidos, que conviven en un territorio, donde se establecen normas de decisión y acción para dirigir la cooperación social territorial y asegurar la unidad para el bien colectivo; y, sobre todo, garantizar la libertad, la seguridad, la autonomía y soberanía, como garantías universales de todo integrante del Estado como la máxima organización que el hombre ha creado en colectividad.

La antropología política ubica en la población elementos tales como: la lengua, raza, religión, cultura, sentimientos, entre otros que en conjunto son la historia de la organización estatal. No es una agrupación de raza pura o única, por ello entran en conflicto cuando la unidad organizadora no logra el consenso o no reconoce la diversidad y algunos grupos mantienen su identidad y niegan con sus actos al Estado que les contiene. El territorio representa hacia el exterior, el espacio real donde se ejercen las relaciones de política y el poder social del Estado. A su interior se expresa el dominio, la decisión y acción de la unidad de gobierno para dirigir la cooperación social territorial, por ello no es una realidad física, es una realidad política de relaciones psíquicas y de impulsos humanos que establecen situaciones de poder accionado con la intención de orientarlos hacia objetivos públicos.

Al respecto Héctor González Uribe, señala que:

“Algo más que el simple territorio y una población unida por diversos lazos de solidaridad que se requiere para formar el Estado. Es preciso que aparezca la información propiamente política para que nazca la agrupación estatal como algo distinto a otros grupos sociales. Y esa información política se integra con elementos de carácter espiritual, cuando el impulso natural de sociabilidad del hombre (causa eficiente del estado) se le une la idea de un bien superior que se trata de realizar (causa final del Estado) y un poder que encauza los esfuerzos hacia la realización de este bien (la autoridad común causa formal del Estado)”.<sup>20</sup>

El gobierno como unidad representante de la institución del Estado, requiere de mayor tratamiento por ser el que vigila que se cumplan los derechos y obligaciones institucionalizadas como las “reglas del juego”; y, que el binomio de dominación y dirección no entre en conflicto con los intereses individuales y colectivos, a fin de generar el mayor grado de unidad y cooperación social para hacer más fuerte la organización del Estado.

---

<sup>20</sup> Citado por: Ramírez Medrano, Raúl. En: El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los servicios de Inteligencia en el nuevo siglo. Revista de Administración Pública No. 101. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 2000. Pág. 177.

La acción del Estado se ejerce mediante un órgano de estructuras normativas e impositivas, que legitiman la creación de instituciones operadas por un conjunto de hombres cuyo actuar no se explica sin la existencia del pueblo y el territorio como el ámbito espacial de aplicación. El gobierno es la estructura que regula el poder institucionalizado del Estado, que se manifiesta e identifica por su infraestructura política, jurídica y administrativa que se concentra y ejerce a través de las instituciones del tipo de Estado que se trate. No es posible la existencia de la institución del Estado sin tres conceptos actuantes implícitos: la acción de la política, la de gobierno y la de administrar. Esta trilogía que acompaña al Estado definió las características y objetivos de los sistemas de producción que ha desarrollado el hombre. La estructura del gobierno, su administración y su sistema de producción, son los elementos centrales a los que recurren las distintas corrientes de pensamiento para estudiar la institución del poder del Estado. En suma, no se está en la posibilidad de encontrar por separado el Estado, el gobierno y la administración, son categorías que se funden y confunden en la interacción del sistema político. El gobierno refiere a un órgano regulador de actividades humanas dentro de la organización social del Estado. Al respecto, Omar Guerrero, indica que:

“... nuestra palabra gobierno proviene de una raíz griega que se refiere al acto del timonel. El mismo concepto básico se refleja en el doble significado de la palabra moderna *governor* (gobernador y regulador en castellano), es decir, una persona encargada del control administrativo de una unidad política.....Hay una palabra enequívoca: gobierno; indica conducir, dirigir.....Idiomáticamente no hay duda. ....Conceptualmente.....puede inspirar versiones contrapuestas. Esto no se debe únicamente a la multiplicidad de enfoques, y a la variedad de métodos, se debe, más bien, al carácter históricamente determinado del gobierno como ejercicio del poder de una clase sobre el conjunto de una sociedad concreta, también históricamente determinada”<sup>21</sup>.

¿Cómo se realiza un acto de gobierno antes de que éste se institucionalice? Es un acto de razón impositiva, necesario de orden y para asegurar la convivencia social. ¿Cómo y quién realiza la dirección y acción para la unidad del Estado? A través de la infraestructura política, jurídica y administrativa que sustenta la presencia y actuar del gobierno, representadas por autoridades a las que se les reconocen atribuciones, ya sean del orden: moral, intelectual, económico, político, entre otras para sustentar su actuación y regular la actividad social. La unidad de gobierno es una institución de normas y actos que el resto de la sociedad reconoce para regular la libertad, seguridad, autonomía y soberanía individual y colectiva en

---

<sup>21</sup> Martínez Silva, Mario. Coordinador. Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo de la G a la M. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A. C. México, 1978. Págs. 49 y 50.

el ámbito interno y externo de la organización social estatal.

Al respecto, Maclver, R. M. en su libro *El Monstruo del Estado*, señala que éste depende absolutamente de lo que su unidad de gobierno considere hacer, ya que:

“El estado sólo puede hacer lo que el gobierno puede reglamentar, lo que el gobernante, un hombre o un conjunto de hombres, puede efectivamente decretar; y cuando, con pretensión arrogante o con una estrechez de espíritu insoportable, el gobernante decreta que todos los hombres han de pensar como él piensa y han de estimar sólo lo que él estima, traspasa los límites de su poder”.<sup>22</sup>

El gobierno es responsable de asegurar los elementos mínimos para la convivencia social organizada, ya que no todas las actividades sociales están en la posibilidad de organizarse de manera unitaria, como son los grupos sociales que con su decisión y acción se oponen al tipo de organización que les contiene. Tiene la responsabilidad de establecer mecanismos para reincorporar y sancionar a las personas o grupos contrarios a la forma de organización.

¿Cómo se legitima, cuál es su función y cómo se controla el actuar de ese cuerpo llamado gobierno? Se legitima en asamblea donde se constituyen principios y ordenamientos generales que se integran en un documento llamado Constitución. Documento donde se integran los derechos, las garantías individuales y colectivas; la forma de gobierno y definición del territorio. Define lo referente al desarrollo de las actividades políticas, económicas y sociales, entre otros principios básicos para mantener la organización y soberanía del Estado.

El gobierno tiene la función de asegurarse que se cumplan los derechos y compromisos sociales; así como de ser un medidor del antagonismo que generan las decisiones que ejerce el acto de gobierno y su recepción en la colectividad. Su actuación se controla y limita por el contenido del documento constitucional para garantía y seguridad del resto de los integrantes de la organización social del Estado. La conformación y temporalidad del Estado, depende de la estructura y aplicación de su constitución, ya que igual que el cuerpo del hombre, el del Estado empieza a morir desde su nacimiento, porque a su interior lleva las causas degenerativas para su destrucción y éste no se salvará de morir algún día, tal como lo apuntó Juan Jacobo Rousseau:

---

<sup>22</sup> Maclver, R. M. *El Monstruo del Estado*. Op. Cit. Pág. 75.

“La constitución del hombre es la obra de la naturaleza; la del Estado, la del Arte. No depende de los hombres el prolongar su propia vida; pero sí, en cambio, el prolongar la del Estado tanto como es posible, dándole la mejor constitución que pueda tener. El más perfectamente constituido morirá, pero siempre más tarde que otro, si ningún accidente imprevisto ocasiona su muerte antes de tiempo”.<sup>23</sup>

El poder del gobierno y el que ejerce la sociedad, se condicionan, influyen, controlan y someten mutuamente a través del planteamiento, número, grado y características con que se plantean y atienden las políticas públicas. Así entonces, el gobierno ejerce el reflejo del Estado que son las costumbres y creencias instituidas por la colectividad (características normativas) así como de las clases y los intereses (características estructurales), las preferencias y las percepciones (características del comportamiento).

El Estado no se suscribe sólo a la trilogía de población, territorio y gobierno, tampoco a una simple relación de dominación social; es una relación donde la colectividad establece la interrelación en el sistema político para influirse, controlarse y someterse recíprocamente a fin de exigir el cumplimiento de las “reglas del juego” que se concretan en la estructuración y atención de las demandas públicas, políticas y socialmente reconocidas como políticas públicas.<sup>24</sup> En esta organización, el cumplimiento e incumplimiento de los derechos y obligaciones del individuo y de la colectividad son recibidos o sancionados en su persona, en tanto que para el Estado, son reclamados o sancionados a través de las personas (servidores públicos) que tienen la función específica que determina el orden jurídico para accionar la infraestructura política, jurídica y administrativa de las organizaciones estatales.

La institución del Estado como organización social soberana, se convierte en la arena de las disidencias representadas por los grupos políticos, de presión y de interés que buscan posesionar en mejor forma la atención de sus demandas y con ello su grado de dominación, donde la institucionalización de las normas escritas y no escritas controlan que la decisión, acción y dirección de unos grupos, no se desborde sobre la voluntad del resto de ellos.

Sobre la base delo anterior, a grandes saltos se entretejió la base de la investigación la cual parte del proceso de la organización hasta llegar a la institución del poder social del Estado el cual se acciona a través de una unidad de gobierno y de su estructura administrativa,

---

<sup>23</sup> Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Op. Cit. Pág. 106.

<sup>24</sup> Son las demandas que se presentan con una estructura de negociación o que por cuestiones naturales o de emergencia, la sociedad y la unidad de gobierno las ubican como demandas públicas, política y socialmente reconocidas para su atención planeada por la Administración Pública. Su atención se convierte en apoyo al esquema de organización. En tanto que su inacción es una presión y amenaza para la organización social.

misma que queda condicionada a las intenciones de las diversas fuerzas de poder que se influyen, controlan y someten en el sistema político del Estado.

### 1.3. Administración pública y la planeación de las políticas públicas.

Con la finalidad de seguir engarzando en los elementos sobre los que se estructura la investigación, en este subcapítulo se aborda lo referente a la administración pública y su técnica de planeación, como la organización y la técnica por la cual se materializan los actos de la unidad de gobierno como brazo ejecutor del Estado.

Dentro del conjunto de situaciones que impulsaron la búsqueda para asegurar la posesión y disfrute de los derechos universales con que nace el hombre: una de ellas fue la distribución de los recursos naturales que disponía la colectividad. Desde sus formas más primitivas de agrupación del hombre, se identifica el establecimiento de jerarquías entre sus integrantes, los cuales establecen marcos de orden y condiciones para la distribución de esos recursos naturales.

Este orden de jerarquías y las formas de administrar la distribución de los recursos naturales fueron adelantos de razonamiento colectivo, dirigidos hacia lograr objetivos comunes y generar los efectos intencionados. La acción de administrar recursos es la forma tangible e intangible de producir y reproducir la institución del poder social de la organización. Los grandes logros de la humanidad no se habrían logrado sin la presencia de las instituciones y sus organizaciones por las que se administraron los recursos hacia intenciones dirigidas. Los recursos adquieren la categoría de públicos por devenir de la colectividad y regresarse hacia ésta en forma de bienes y servicios. Estos recursos adquieren el principio de propiedad pública.

Con la institucionalización del poder social del Estado y para la atención de los derechos y obligaciones de éste, su unidad de gobierno definió un conjunto de organizaciones con funciones específicas que hoy es posible identificar como la administración pública. Entendida ésta como la encargada de cumplir y hacer cumplir la voluntad de un pueblo, respalda por autoridades competentes que administran no sólo recursos en sus distintas manifestaciones; sino también las acciones de poder del interés de la colectividad; que se desprenden de la infraestructura política, jurídica y administrativa, necesarios y suficientes para cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones definidas para cada uno de los

órganos estatales.<sup>25</sup> La facultad y obligación de administrar esta infraestructura de recursos y acciones de poder, le corresponde a los poderes instituidos del Estado. El Ejecutivo, Legislativo y el Judicial, cada uno en el ámbito de sus competencias de acuerdo a las respectivas constituciones.

La acción de administrar se realiza de manera recíproca, bien por la unidad de gobierno hacia la sociedad y de manera inversa pero todos los actos de administración buscan generar efectos tendientes a satisfacer las demandas que la colectividad presenta y que por su magnitud y grado de impacto social, la unidad de gobierno las reconoce y transforma en políticas públicas. Donde en la mayoría los casos, la unidad de gobierno abandera las demandas sociales, pero en la realidad responden a la presión que ejercen determinados grupos políticos y de poder.

La función de administrar la realiza un conjunto de personas (servidores públicos) que accionan la infraestructura política, jurídica y administrativa del Estado. Personas a las que se les reconocen cualidades y características que les distinguen del resto de la colectividad y que son referentes de las acciones del acto de gobierno. La función de administrar lo público, es con la intención de asegurar la posesión y disfrute de los derechos universales del individuo, de la sociedad y del Estado mismo. La lucha de fuerzas que se establece al interior del sistema político, define las formas y grados en que se administra la riqueza social que el hombre individual depositó en su libertad natural ilimitada, para recibirla en su libertad social regulada. Finalmente, la administración de lo público, se orienta hacia el ideal de fortalecer la unidad bajo principios de equidad y racionalidad; con la intención de aminorar y controlar los grados de conflicto y mantener la convivencia organizada del Estado.

La administración pública es la organización por la cual el gobierno pone en acción al Estado, mismo que se fortalece o debilita, por las intenciones y efectos que genera la intención de administrar los derechos y obligaciones definidos al interior del Estado. Esta organización del gobierno, concentra el consenso y disenso sobre cómo administrar las demandas que generan los grupos de poder en bien de la salud del Estado.

Respecto al acto de administrar, Andrés Serra Rojas señala que:

“En su concepto tradicional “administrador” –del latín *administrator*, compuesto de *ad* y *manus* y *tractum*–, se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o

---

<sup>25</sup> Para mayor referencia de los derechos y obligaciones de los órganos estatales, véase a: Kelsen Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Op. Cit. Págs. 236-238.

presta algún servicio –es la persona que administra-, es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se le encomienda.

La doctrina administrativa distingue dos conceptos fundamentales de administración. El primer concepto se reduce a la función de administrar; el segundo hace referencia a los diversos órganos a los que se encomienda la función de administrar”.<sup>26</sup>

La administración pública se sustenta por la infraestructura política, jurídica, económica y social del Estado y se acciona en cuatro escenarios: lo público que son los recursos y actividades competencia del poder instituido del Estado. Lo privado que cada individuo o grupo posee para administrar. Lo mixto que no tiene la exclusividad de lo público y lo privado. Así como lo del interés social. Pero finalmente todas las actividades se suscriben a lo público, ya que la unidad de gobierno vigila que en la ejecución del acto administrativo para satisfacción de las necesidades, se realice en un marco de legalidad, transparencia y equidad entre otras características, para generar el mayor grado de cooperación social y el menor número de conflictos.

“La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación”.<sup>27</sup>

La administración pública es el conjunto de instituciones respaldadas por autoridades competentes encargadas de concretar sus propósitos, captar y atender las necesidades de los diversos grupos sociales que se influyen en el sistema político, a fin de mantener la estabilidad y cambio para la permanencia saludable del Estado. Es la expresión del gobierno y en particular del poder ejecutivo en acción para ejercer el binomio de dominación y dirección, tendiente a generar la cooperación social territorial. Es una estructura de control y mediador de los conflictos de clases y como refuerzo de lo anterior, Omar Guerrero señala que la administración pública tiene la característica de dirección y dominio:

“...como todo tipo de administración que brota del antagonismo de clases y de la necesidad de conducción del trabajo asociado a gran escala, se encuentra caracterizado por una noble naturaleza: dirección y dominio... La dirección administrativa, como ejercicio de funciones públicas consiste en la realización de actividades colectivas en las cuales se sustenta la sociedad y, por tanto, el Estado. La administración pública, como dirección administrativa, brota del trabajo cooperativo asociado que se liga directamente al desarrollo económico.....asimismo asume como

---

<sup>26</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa. México, 1979. Págs. 68 y 69.

<sup>27</sup> Idem. Pág. 77.

dominio político, la regulación y el control de otras muchas actividades atribuidas a los particulares: industria, comercio, agricultura, etc.”<sup>28</sup>

La administración pública es uno de los instrumentos por los que la unidad de gobierno ejerce la dominación y dirección para planear la atención de las políticas públicas. Como ejemplo, a continuación se clasifica la estructura orgánica central de la Administración Pública Federal del Estado mexicano.

<b>Dependencias por las que se ejerce el dominio del Estado</b>	<b>Dependencias por las que se ejerce la dirección del Estado</b>
<b>Gobernación</b>	Hacienda y Crédito Público. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
<b>Relaciones Exteriores</b>	Desarrollo Social. Comunicaciones y Transportes.
<b>Defensa Nacional</b>	Medio Ambiente y Recursos Naturales. Función Pública.
<b>Marina</b>	Energía. Educación Pública.
<b>Seguridad Pública</b>	Economía. Trabajo y Previsión Social. Reforma Agraria. Salud. Turismo.

Se destaca que la estructura de la administración pública es menos cambiante en aquellas instituciones por las que se ejerce el dominio del Estado. En tanto que las instituciones por las que se orienta la dirección del Estado, registran mayores cambios y que responden al menos a tres situaciones: 1. De acuerdo a la visión administrativa del titular del poder ejecutivo en turno. 2. Por la presión que ejercen los grupos de poder, en cuanto a la atención estructurada de las políticas públicas. 3. Por la presión de la comunidad de Estados, en un marco de colaboración internacional.

La administración pública adopta a la planeación como la técnica para atender las políticas públicas, con el comentario que a ésta se le asocia indistintamente con el concepto de planificación por ser coincidentes en su método y estructura de aplicación. Ambos conceptos integran elementos para anticiparse a futuros eventos y escenarios. Al respecto, existe una amplia bibliografía de conceptos académicos y oficiales, mismos que en el ejercicio de la administración pública son complementarios. Por decir algo y sin la idea de abundar en

<sup>28</sup> Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Fontamara. España, 1981. Pág. 123.



definiciones, el ejercicio de planificación se encuentra desde las actividades cotidianas que el hombre realiza para administrar la escases de los recursos y los medios para lograr los objetivos. Al respecto, Ander, Geges, Eziquiel precisa que:

“Desde las prácticas de la vida cotidiana personal hasta las prácticas sociales, es difícil constatar que permanentemente confrontamos el hecho, de que en casi todas las actividades humanas los medios y los recursos son escasos y los objetivos a alcanzar múltiples y diversos. Para resolver esta situación que se da en todos los campos y dominios del quehacer humano, es necesario racionalizar el proceso de toma de decisiones. Este modo de introducir, organización y racionalidad en la acción, es lo que se denomina PLANIFICAR”.<sup>29</sup>

Tanto la planificación como la planeación son instrumentos de la administración pública, coincidentes en los principios de racionalidad, previsión, universalidad, unidad y continuidad entre otras. Para esta investigación, la planeación es el proceso de adopción de técnicas apoyadas en proyecciones, estadísticas, evaluaciones cualitativas y cuantitativas para prever el futuro en función de políticas, estrategias, objetivos, programas, proyectos y metas para atender las necesidades básicas y no básicas, tangibles e intangibles de los grupos sociales. El Diccionario de Política y Administración Pública señala, que la planeación es una herramienta fundamental para el desarrollo socioeconómico.

“Después de la Segunda Gran Guerra la planeación en América Latina se ha considerado como el "instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo". Se ha llegado a definir como la actividad que tiene por fin determinar los objetivos coherentes al desarrollo socioeconómico, y las prioridades con que deben atenderse; como la técnica que engloba estos objetivos, que los condiciona armónicamente y que asigna los recursos necesarios para alcanzarlos”.<sup>30</sup>

La planeación es la técnica que a través de la administración pública, adopta la unidad de gobierno para conducir actividades políticas, establecer prioridades sociales y administrar de manera racional los recursos en bien de las generaciones futuras. Se busca que la colectividad coopere en la resolución de las demandas, por ser quien genera la necesidad y debe participar en la solución conjunta, en esta acción también se comprende la cooperación que debe generarse al interior de la estructura orgánica de la administración pública.

La visión de futuro que encierra la planeación, se orienta a construir y ofrecer el disfrute de mejores niveles de vida en forma colectiva, tal como al respecto lo indica Karl Mannheim:

---

<sup>29</sup> Ander, Geges, Eziquiel. Introducción a la Planificación. Hvmánitas. Argentina, 1983. Págs. 13 y 14.

<sup>30</sup> Martínez, Silva Mario. (Coordinador) Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo 3. Op.Cit. Pág. 219.

“Nuestra tarea estriba en edificar un sistema social mediante la planificación; pero planificación de una clase especial; tiene que ser planificación para la libertad, sujeta a control democrático; planificación pero no una planificación restriccionista que favorezca a los monopolios de grupo, sean de hombres de empresa o de asociaciones obreras, sino "planificación para la abundancia", es decir, empleo total y total explotación de los recursos; planificación par la justicia social, más que igualdad absoluta, con diferenciación de recompensas y situación personal, sobre la base de la verdadera igualdad más que el privilegio; planificación, no para una sociedad sin clases, sino para una sociedad que suprima los extremos de riqueza y pobreza.....”<sup>31</sup>

La planeación aporta a la administración pública actos secuenciales inteligentes para organizar y decidir alternativas viables a partir de la disponibilidad de los recursos con que cuenta la organización social del Estado. Es una técnica por la que la administración pública ejerce el binomio de dominación y dirección del Estado para alcanzar como ideal, el máximo grado de bienestar social. Por reforzar en algo este punto, en la columna periodística Economía Moral, en su artículo denominado *Para superar la pobreza*, Julio Bolvinik señala que para lograr el bienestar social, primero es necesario definir una concepción clara de los determinantes del bienestar social y al respecto señala que:

“.....seis son las fuentes (inmediatas) de este bienestar. a) los ingresos corrientes, b) los activos básicos o patrimonio familiar (vivienda y equipamiento básico del hogar); c) el acceso a bienes y servicios gratuitos o latamente subsidiados; d) los activos no básicos, incluyendo los ahorros; e) los conocimientos y habilidades, entendidos no como medio para la obtención de ingresos, sino como expresión directa del desarrollo de las capacidades; f) el tiempo libre disponible. De la evolución y distribución social de estas fuentes depende la evolución del bienestar y, en particular, la evolución de la pobreza. Una política orientada a la superación de la pobreza debe, por tanto, asegurar el crecimiento de todas estas fuentes y mejorar su distribución entre las personas”.<sup>32</sup>

La implantación de la técnica de planeación en la administración pública es determinante para conducir la interacción de intenciones políticas, jurídicas, económicas y administrativas que se accionan por el conjunto de personas que poseen conocimientos específicos sobre lo que es el servicio público y la atención de las políticas públicas, actividad donde también se debe lograr la satisfacción de los servidores públicos que intervienen en este proceso.

Es necesario precisar que en diciembre de 1982, la planeación como técnica de la administración pública se incluyó en el marco constitucional específicamente en el Artículo 26 que regula el marco económico como una responsabilidad del Estado, para lo cual refiere

---

<sup>31</sup> Mannheim, Karl. Libertad, Poder y Planificación Democrática. Fondo de Cultura Económica. México-Argentina, 1953. Págs. 50 y 51.

<sup>32</sup> Diario la Jornada. Columna periodística Economía Moral. Artículo Para superar la pobreza, México D. F. 28 de julio del 2000. Pág. 36.

la organización de un sistema de planeación nacional, mismo que se instrumenta en la Ley de Planeación y que en particular precisa lo siguiente:

“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 tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>33</sup>

La técnica de la planeación es una herramienta auxiliar de la administración pública para conducir las responsabilidades del Estado, donde las demandas sociales son expresiones de política y poder para la asignación de recursos y concretar acciones de interés colectivo, mediante las cuales se expresa la acción de hacer cumplir los derechos y obligaciones. En esta acción concurren directa o indirectamente los tres niveles de gobierno: un gobierno federal, 31 gobiernos estatales y un gobierno del Distrito Federal. Así como más de 2400 gobiernos municipales, donde a éstos se agregan los partidos políticos y las diversas agrupaciones de presión y de interés del orden nacional y local, así como otros esquemas de organizaciones emergentes que en su conjunto inciden en la toma de decisiones en cuanto a la magnitud y grado de atención de las políticas públicas.

Esta amalgama de agentes políticos, de presión y de interés, concentran espacios de poder donde se conjugan principios de federalismo, libertad, soberanía y autonomía. En tanto que los partidos políticos, el universo de organizaciones y grupos mantienen su individualidad, libertad y capacidad de decisión, acción y dirección. Este proceso de poder busca influir en mayor grado y magnitud en la atención de las políticas públicas, donde el escenario es el sistema político del Estado y la administración pública es la organización responsable de atenderles. En este escenario de poder también se ubican los grupos opuestos a los objetivos nacionales y que en algunos casos con su decisión, acción y dirección limitan, desconocen y atentan contra la legalidad y gobernabilidad de la organización estatal que les contiene. La atención de las políticas públicas, como ejercicio de cooperación social territorial, multiplica las fuerzas sociales que impulsan la creación y mantenimiento de la institución del poder del Estado, con impacto directo en su forma de gobierno, su sistema político y su estructura administrativa.

El sistema político y su estructura administrativa del Estado se enfrentan al conjunto de presiones que ejercen los grupos o agentes de poder para influir en la construcción de la

---

<sup>33</sup> Artículo 2º de la Ley de Planeación. En: Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa. México, 1999. Pág. 211.

agenda nacional y en la planeación de las políticas públicas. Al respecto de lo anterior, en la Memoria del Taller de Políticas Públicas, organizado por la Cámara de Diputados, el ponente Javier de la Rosa, señaló que:

“...las políticas públicas son cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad”.<sup>34</sup>

La definición deja ver, que las políticas públicas son las demandas de organizaciones antagónicas que interactúan en el sistema político para lograr una mejor posición de poder e influir en las decisiones de gobierno, para su atención por parte de la administración pública. El sistema político es la arena donde se debaten los intereses antagónicos y las políticas públicas, son el resultante de ese debate por el cual el Estado expresa sus impulsos y sentidos institucionalizados. El éxito en la atención de las políticas públicas, está en función del grado de armonía y consenso político que se logre mantener en el sistema político, considerando la naturaleza, grado de demanda e impacto en el sistema.

Las políticas públicas son la concentración de impulsos, aspiraciones y deseos humanos razón suficiente que impide encuadrarles para su atención en un modelo universal como patrón a seguir,<sup>35</sup> sin embargo los estudios son coincidentes en que las políticas públicas concentran el grado de intención de los grupos de poder, de presión o de interés que ejercen sobre las estructuras de gobierno. El proceso de reconocimiento y atención de las políticas públicas es una permanente lucha del hombre en colectividad y de ésta con sus organizaciones para lograr espacios de poder, como aspiraciones humanas motivadas por la intención que se desea lograr.

Las políticas públicas son la expresión del poder instituido para reconocer una demanda colectiva que tiene el peso específico para ser consideradas como públicas, y socialmente definidas que cumplen con los requisitos de la infraestructura política, jurídica, económica, social y administrativa del Estado. Que sus exponentes han tenido la voluntad y capacidad de negociar su contenido, reconocimiento, instrumentación y alcance. La prioridad de atención de las políticas públicas por parte de la unidad de gobierno, se establece en función

---

<sup>34</sup> Cámara de Diputados LVII Legislatura. Congreso de la Unión. Hacia una Agenda Legislativa. Memoria del Taller de Políticas Públicas. Dirección General de Comunicación Social. México, 2000. Pág. 69.

<sup>35</sup> Existen diversos estudios referentes a la atención de las políticas públicas, como es el caso del Manual para la Práctica de Bardach Eugene. Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Centro de Investigación del Desarrollo Económico. México, 2004. Pág.150.

del grado de presión, naturaleza, magnitud y número de ellas, por lo que la administración pública planea su atención. Esto significa que no todas las demandas están en la posibilidad de reconocerse como políticas públicas. En el proceso de planeación debe considerarse la interacción de al menos cuatro elementos: 1. Su peso político de quien la representa (partidos políticos, grupos de presión o grupos de interés). 2. Su peso económico (qué grupo social hace la demanda). 3. Su peso social (que intención o impacto genera en la sociedad). 4. Su exigencia técnica y financiera.

Para atender las políticas públicas, la administración pública recurre a la técnica de la planeación para establecen las prioridades y las etapas de su atención, mismas que pueden variar de acuerdo al objetivo específico, pero generalmente se suscriben al terreno de la estructura del proceso de planeación: información, formulación, instrumentación, evaluación y control. Además de los aspectos antes referidos, para la planeación de las políticas públicas se debe considerar también su naturaleza que se ubica en cuatro grandes escenarios. 1. Las que ponen en riesgo la seguridad y soberanía del Estado mismo. 2. Las que ayudan a controlar la tensión que generan los partidos políticos y grupos de poder, de presión e interés. 3. Las inherentes y fundamentales para la convivencia y el desarrollo social. 4. Las que responden a una situación, momento y lugar específico. 5. Otras más que son necesarias como adeptos al sistema político pero que son infructuosas o irrealizables de acuerdo a sus objetivos. La planeación de las políticas públicas debe asegurar el principio de equidad colectiva y la libertad de incorporarse para potenciar el desarrollo humano.

“La planeación inteligente implica prestar atención sistemática al crecimiento de las ventajas de la civilización, al modo y rango de su distribución, y a los principios de justicia y libertad. En su aplicación práctica...esto requiere que el gobierno garantice ...el igual acceso a las oportunidades de desarrollar las potencias creativas de la personalidad humana”.<sup>36</sup>

En la atención de las políticas públicas se accionan en el sistema político, al menos los siguientes cuatro aspectos:

1. Los marcos políticos, jurídicos, económicos, administrativos y sociales que respaldan la decisión, acción y dirección que se deriva de las formas de convivencia organizada, donde la seguridad de la vida, de la propiedad, la autonomía y la soberanía son fundamentales para el desarrollo del Estado.
2. La libertad de decidir, dentro del marco de la legalidad, los

---

<sup>36</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. El estudio de las políticas públicas. Porrúa. México, 2007. Pág. 157.

diferentes esquemas de organización social para generar y presentar las demandas con la finalidad de influir o modificar en mayor medida las decisiones del gobierno. 3. La expresión de la capacidad política, voluntad, valores y cultura de negociación de los grupos para la atención a sus demandas. 4. La interacción e influencia en los sistemas políticos por el desarrollo tecnológico, sobre todo por las telecomunicaciones que están conformando las redes sociales. Esta nueva forma de comunicación supera los esquemas de control de la comunidad de Estados, con impacto directo en la estabilidad de los sistemas políticos, que por décadas presumieron de su estabilidad, ya sea por su aislamiento o por su estructura de control social.<sup>37</sup>

Los aspectos antes mencionados interactúan de manera vertical y horizontal en el sistema político, donde una variación en sus componentes está en la posibilidad de afectar a la totalidad del mismo. Las políticas públicas son el Estado en acción, donde se establecen las relaciones más complejas de poder y obediencia para cumplir los derechos y obligaciones definidas al interior del Estado. Esta constante interacción de poder genera cambios y transformaciones, donde la técnica de la planeación y con el apoyo de otras disciplinas del conocimiento, permite a la administración pública estudiar la problemática para estructurar proyección de escenarios y anticiparse al esquema de las demandas sociales que con la evolución de la informática, presentan nuevos componentes que complican el grado, tiempos, recursos y formas para su atención.

Las políticas públicas son productos del procesamiento político donde su grado y alcance de atención, impacta como apoyo o inestabilidad al sistema político. También son mecanismos de control y evaluación de lo que hace o deja de hacer el Estado y la dinámica del sistema político toma mayor velocidad en la medida que el Estado faculta o delega en instituciones civiles la atención de un conjunto de demandas.

Sobre lo anterior, para Juan Montes de Oca, el objeto de estudio de las políticas públicas es:

“...el proceso de decisión dentro de la administración pública, como una extensión del proceso político, superando así la dicotomía política –administración, porque aún dentro del aparato administrativo, las fuerzas políticas se manifiestan para influir en la implantación de medidas que aunque definidas políticamente, su instrumentación aún permite que dichas fuerzas continúen manifestándose, ya se a favor o en contra...”<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Para mayor profundidad del tema, véase a: Alcántara, Manuel. Gobernabilidad, crisis y cambios. Fondo de Cultura Económica. México, 1995. Págs. 43-54.

<sup>38</sup> Montes de Oca Malvaez, Juan. Administración, gestión y políticas públicas, para una nueva forma de gobierno en México. Citado por Uribe Torres Mario Alfredo. Tesis de Licenciatura. Reingeniería de Procesos y Políticas Públicas: Tecnologías Inteligentes para la Modernización Pública del Distrito Federal 1995–1997. UNAM-Acatlán. México, 2001. Pág. 96.

Para mejorar los resultados en la planeación de las políticas públicas, se requieren atender cuatro aspectos centrales. 1. Revisar el qué y el cómo de Administración Pública Federal. 2.- Ordenar las estructuras orgánicas de la administración pública en sus niveles de operación, como células donde se entreteje el trabajo administrativo. 3. Desarrollar capital humano con características de competitividad y responsabilidad para administrar los asuntos y recursos de lo público, mediante una cultura de la calidad sustentada en sistemas, procesos y procedimientos con estándares de competencia internacional. 4. Establecer una cultura de valores de realización humana y hacia las instituciones públicas.

Lo anterior es en la idea de reorientar la percepción colectiva en torno a que se mantiene la inercia que el Estado debe otorgar de manera obligatoria, condiciones de confort, con un mínimo de esfuerzo por parte de la sociedad y ésta ausente de una cultura de responsabilidad, de participación política y cooperación colectiva; carente de los valores básicos para la convivencia social. Pero sobre todo, comprender a la administración pública como la organización que orienta sus principios de equidad, eficiencia, eficacia, racionalidad para hacer más armónicas las relaciones de poder que se expresan a través de la atención de las políticas públicas.

Abordar brevemente la operación del sistema político fue en la idea de comprender que a su interior se interrelacionan, definen e institucionalizan aspiraciones antagónicas que se derivan en políticas públicas y exigen su administración en un lugar y tiempo determinado. El antagonismo que generan las políticas públicas hace que la vida del Estado sea frágil y cambiante, que le exige reinventarse constantemente para mantener la capacidad de respuesta al conjunto de demandas y amenazas para existir como la institución máxima del poder en la organización social. Los limitantes para el reconocimiento, instrumentación y alcances de las políticas públicas son de diversa índole, sobre todo las del orden político, como generación de fuerza social que determina su supremacía sobre el resto de los elementos y recursos que intervienen en la demanda y atención de esas políticas públicas.

Los objetivos, estrategias, líneas de acción, metas y tiempos contenidos para la ejecución de las políticas públicas, así como su intención como escenario futuro, están en función de la presencia o ausencia de un conjunto de factores del orden interno y externo que influyen en el sistema político. La evaluación del alcance de las políticas públicas debe estructurarse sobre la base de los objetivos establecidos contra los beneficios y costos alcanzados con la medición del impacto social.

## Conclusiones del capítulo

La institución del Estado es producto del proceso de reproducción cotidiana que deviene de la evolución del poder anónimo en poder individual y de este, en poder social que se acciona por su unidad de gobierno para vigilar que se cumplan los derechos y obligaciones de todos los órganos estatales. Para cumplir estos objetivos, la unidad de gobierno administra el ejercicio de los recursos políticos, jurídicos, económicos, sociales y administrativos, para planear las demandas públicas, política y socialmente reconocidas como políticas públicas. Mismas que para su atención, la administración pública, como parte del gobierno, brazo ejecutor del estado, adopta la técnica de planeación como herramienta para el análisis de diversos elementos tales como: el peso político, su intención, costos, viabilidad, objetividad y sobre todo, el grado de beneficio para la sociedad.

Esta técnica aporta a la administración pública metodologías para sistematizar la operación en sus estructuras orgánicas que facilitan la captación, clasificación y análisis de información a fin de establecer prioridades, elegir alternativas, definir objetivos y metas viables. Donde su capital humano se interrelaciona con recursos, sistemas, procesos, procedimientos e infraestructura tecnológica. También ofrece las herramientas para coordinar las actividades necesarias para dirigir las políticas públicas, a fin de lograr los resultados a que aspiran los grupos generadores y receptores de esas políticas públicas. Mismas que son expresiones de poder que se derivan de los derechos y obligaciones que se establecieron entre los órganos estatales, mismos que se influyen, controlan y someten mutuamente dentro del sistema político para generar el mayor grado de presión política, económica y social (gobierno sociedad/sociedad gobierno) y lograr que sus demandas se consideren en la agenda nacional como políticas públicas; donde la administración pública planea su atención a partir del grado de impacto que ejercen en el sistema político del Estado.

Su prioridad de atención de las políticas públicas se ubica en cinco grandes escenarios. 1. Las que ponen en riesgo la seguridad y soberanía del Estado. 2. Las que controlan la tensión que generan los distintos grupos de poder. 3. Las inherentes a la convivencia y el desarrollo social. 4. Las que responden a una situación de crisis. 5. Las necesarias para mantener el sistema político pero que son infructuosas. Las políticas públicas son la acción del gobierno y del Estado mismo para asegurar la permanencia de los objetivos nacionales consagrados en la Constitución, donde la desatención de las demandas de los grupos disidentes al sistema que les contiene, se convierten en amenazas potenciales para la institución social del Estado.



## Capítulo 2

### Proceso para la institucionalización del Estado y el sistema de planeación en México

#### 2.1 Marco histórico-jurídico del Estado Mexicano

El objetivo de este capítulo es fortalecer la comprensión del marco conceptual o de análisis, mediante la síntesis del proceso histórico-jurídico por el que se institucionalizó el proceso de reproducción cotidiana para la institución del Estado Mexicano, su gobierno, su administración pública y su Sistema Nacional de Planeación, así como el proceso para la implantación de este Sistema. Temas que están lejos de referir a sólo a una simple acumulación de datos o eventos históricos, ya que a través de ellos, se ilustra la estructura temática que se abordó en el capítulo anterior. La relevancia de este tema radica en el hecho que ilustra que el desarrollo de los hechos sociales no surgen o pueden ser dados por sí mismos. Estos responden a un proceso de interrelación de eventos sociales que se influyen de manera recíproca para lograr el proceso de institucionalización y la institución del Estado.

Las estructuras de todo Estado cambian de acuerdo a las condiciones internas y externas, en particular fue el proceso de institucionalización de la independencia de las colonias y territorios de la Nueva España, donde la movilidad social sumó su fuerza para lograr desintegrar (independencia) e iniciar el proceso para la institución del Estado Mexicano.

En la etapa final de la colonia de la Nueva España, se vivió un abismo de autoridad y de identidad con respecto a la soberanía<sup>39</sup>. Esto debido a la imposición de José Bonaparte al trono del Estado Español. Las estructuras de autoridad se debilitaron en las colonias y territorios de la Nueva España y se multiplicaron las intenciones de independencia.

“En 1808, Carlos IV, con motivo del mitin de Aranjuez, abdicó a favor de su hijo Fernando VII. En ese mismo año Fernando VII se va al exilio y deja el trono de España en manos de Napoleón. Ante esta situación se generó el primer intento de autonomía política encabezado por Francisco Primo de Verdad, quien en un documento conocido como la “Representación el Ayuntamiento de México” plasma la inspiración de emancipación de los criollos basada en la idea de la soberanía del pueblo en ausencia y en nombre del rey cautivo para crear una Junta del Reino..... Este es el primer intento de acceder a la independencia, por conducto de un congreso de ayuntamientos que no lograron realizar.....”<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> La soberanía es la cualidad esencial de toda organización social del Estado. Para tal caso véase al respecto: Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit.

<sup>40</sup> Ramírez Medrano, Raul. Op. Cit. Pág. 184.

La Nueva España se caracterizó por ser gobernada mediante un régimen de esclavitud contra la población indígena y el descontento de la sociedad española y criolla por el control político, económico y social; a tal grado que dadas las condiciones de debilidad política en el Estado Español, el movimiento insurgente convocó a la cooperación social para iniciar el proceso de institucionalización del movimiento de independencia en 1810.

“Vedado el camino de la autonomía política por la vía de un Congreso Nacional, la opción fue la vía armada encauzada por el levantamiento de Hidalgo. En principio el levantamiento de 1810 no fue en contra de España, sino en contra del mal gobierno en la Nueva España y de esta manera, cuando Hidalgo llama a las masas a apoyar la insurrección, le imprime una tendencia popular al movimiento”.<sup>41</sup>

En 1811, se publicaron los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón para institucionalizar un Estado con división de poderes, con representantes electos; un régimen de gobierno de libertades, la abolición de la esclavitud, el respeto a las libertades de imprenta y al trabajo, entre otros principios. Mismos que parecieron desplomarse al proclamarse en marzo de 1812, la Constitución de Cádiz. Este documento reiteró la sumisión del pueblo y de los territorios de la Nueva España con respecto al Estado Español.

La Constitución de Cádiz no logró su objetivo y en septiembre de 1813 en Chilpancingo, Guerrero; la Junta Provincial Gubernativa dirigida por José Ma. Morelos y Pavón, integró el Primer Congreso de Anáhuac, que promulgó Los Sentimientos de la Nación. Su contenido proclamó la independencia de América con respecto al Estado Español. Precisó el origen de la soberanía y reiteró la división de poderes tal como lo indica el texto siguiente:

“1º. Que la América es libre, e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía y que así se sancione dando al mundo las razones.....

“5º. Que la Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla *en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial eligiendo las provincias sus vocales y estos a los demás que deben ser sujetos sabidos y de probidad* (Tachado en el original: “depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de número”).....

“6º. Que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos. (Tachado totalmente en el original).....”<sup>42</sup>

Este documento definió la forma de gobierno y el territorio de la nueva organización política y su población, comprendió a los habitantes del territorio que proclamó la independencia, en

---

<sup>41</sup> Idem. Pág. 185.

<sup>42</sup> Cámara de Diputados. Los Derechos del Pueblo Mexicano. Porrúa. México, 1978. Págs. 41 y 42.

tanto que habló de “América” como una sola porción geográfica. Instituyó un gobierno denominado Supremo Congreso Nacional Americano, dividido en los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Un año después también bajo la dirección de José Ma. Morelos y Pavón, cambió el nombre del Supremo Congreso Nacional Americano en un Supremo Congreso Mexicano el cual promulgó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como la Constitución de Apatzingán.

Esta Constitución reiteró la independencia con respecto al Estado Español, precisó que la soberanía reside en el pueblo y su ejercicio lo preside un Congreso. Reconoció los principios de igualdad, seguridad, propiedad y libertad como formas de vida. Estableció la forma de gobierno en una república centralista y dividida en tres poderes: El Ejecutivo fue presidido por tres presidentes-triunvirato-; el Legislativo integrado por diecisiete diputados y el Judicial representado por el Supremo Tribunal, así como lo referente a su territorio, con la necesidad de precisar sus divisiones, donde su Artículo 42° señala que:

“Mientras se haga una demarcación exacta de esta AMERICA MEXICANA, y de cada una de las provincias que le componen, se reputarán baxo de este nombre, y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han conocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tépán, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, y nuevo reyno de Leon.....“Art. 43°. Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enagenarse en todo ó en parte.....”.<sup>43</sup>

La vida social de la nueva organización del Estado transcurrió entre la promulgación y desconocimiento de los ordenamientos sociales, mismos que se desarrollaron en direcciones opuestas en torno a restablecer o desconocer la Constitución de Cádiz. En 1821, con la firma del Plan de Iguala se logró la Independencia de la Nueva España, y se otorgó el poder público a la Junta Provisional Gubernativa que presidió Agustín de Iturbide, al que en 1822, se le coronó monarca del Imperio Mexicano. Este acontecimiento generó batallas entre las corrientes políticas que abogan por la institución de un sistema monárquico y aquellas que aspiraban a la institución de una república. Asunto que se definió en 1824, cuando se firmó la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con este acto, la organización social institucionalizó al nuevo Estado republicano, representativo y federal. El documento reiteró la independencia, precisó la forma de gobierno, la división de poderes y las extensiones de su territorio, pero no contempló lo referente a sus habitantes. Al respecto

---

<sup>43</sup> Idem. Pág. 333.

del contenido de esta Constitución, se encuentra lo siguiente:

“Art. 1º. La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia.....

“Art. 4º. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

“Art. 5º. Las partes de esa federación son los estados y territorios siguientes: el estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo Leon, el de Oaxaca, el de Puebla de los Angeles, el de Guerrero, el de San Luis Potosí, el de Sonora, y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de Zacatecas: el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo Mexico. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

“Art. 6º. Se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo, y judicial”.<sup>44</sup>

Como toda organización social sus estructuras se adaptaron a las formas que exigieron las fuerzas políticas para la convivencia organizada, razón por la que en 1857, se firmó la segunda Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Después del movimiento de independencia y por más de 100 años, el territorio nacional se convirtió en la arena de enfrentamientos por la marcada desigualdad social, a tal grado que en 1910, se generó la primera revolución del Siglo XX; y, cuyos efectos terminarían por 1930. De esta lucha armada surgió una nueva unidad de dirección, que convocó a la cooperación social territorial para destruir y construir una estructura de gobierno y de organización social, que se concretó con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Esta Constitución reiteró el sistema representativo, democrático y federal, la división de poderes, la no reelección, los derechos individuales y sociales, el derecho a la educación, al trabajo y a la justicia, entre otros principios institucionalizados para la convivencia organizada. Su contenido fue el primer ejemplo para la comunidad de Estados en el siglo XX y al respecto, la historiadora Berta Ulloa señala que:

“Con la promulgación de la Constitución de 1917, las demandas populares del movimiento armado se tornaron en base legal para llevar a cabo las modificaciones a la cultura política, económica y social del país. La Constitución de 1917 incorporó principios fundamentales como el sistema federal, la división de poderes, la no reelección, los derechos individuales y sociales”.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Idem. Pág. 459.

<sup>45</sup> Ulloa, Berta. La Constitución de 1917: Una Historia de la Revolución Mexicana, 1914-1917. Colegio de México. México, 1983. Pág. 48.

Sobre la idea anterior, Juan Montes de Oca, en su artículo sobre Planeación y Políticas Públicas en la Administración Municipal comentó lo siguiente:

“Después de la lucha armada, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 definió la forma de gobierno como una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos, pero unidos en una federación. Este sistema reconoce al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política administrativa de los estados”.<sup>46</sup>

La Constitución de 1917, reorientó los principios de identidad y de convivencia social, ratificó la forma de gobierno y del territorio a ejercer los derechos sociales e incorporó lo relacionado a la vida municipal, como la expresión más concreta de la organización social del Estado en su manifestación jurídica, sociológica y administrativa. El documento precisó la estructura básica de los tres elementos del Estado: población, territorio y gobierno. Lo referente a la población, se concentró entre los artículos 30 al 38. En tanto que su territorio se indicó entre los artículos 42 al 48 respectivamente. La forma de gobierno del Estado Mexicano se condensó entre los artículos 39 al 41. En particular el artículo 40 constitucional, indica lo siguiente:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.<sup>47</sup>

En cuanto a la soberanía nacional se precisó que ésta reside esencial y originalmente en el pueblo, y que solamente éste es quien tiene el derecho de modificar la forma de gobierno y otorgó al pueblo todo el tiempo la facultad de modificar la forma de su gobierno. Su estructura de gobierno se expresó por actos: administrativos, legislativos y judiciales, con dirección hacia las acciones del interés colectivo nacional. La soberanía quedó que se ejerce por medio de los Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y por los de los Estados para sus regímenes interiores. La división de poderes se describió entre los artículos 49 al 107. En cuanto al Poder Legislativo, el Artículo 50 constitucional<sup>48</sup>, indicó que éste se deposita en un Congreso General dividido en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores.

---

<sup>46</sup> Montes de Oca, Juan. Planeación y Políticas Públicas en la Administración Municipal. En: La Administración Pública Contemporánea en México. Revista del Colegio. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 2000. Pág. 238.

<sup>47</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México, 2011. Pág. 78.

<sup>48</sup> Idem. Pág. 90.

Por su parte, el Artículo 80 constitucional<sup>49</sup> estableció que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 94 constitucional, señaló que el ejercicio del Poder Judicial<sup>50</sup> se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal. En tanto que en el apartado de los Estados de la Federación y del Distrito Federal, el Artículo 115 indicó que:

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política y administrativa el Municipio Libre, ...”.<sup>51</sup>

Esta Constitución reconoció al Municipio como la base de la organización social, política y económica del Estado Mexicano. Sin embargo en la realidad, esta oportunidad históricamente no se ha concretado, ya que el Municipio ha quedado sujeto a las decisiones estatales y federales.

## 2.2. Marco histórico-jurídico del sistema nacional de planeación.

Al igual que en el subcapítulo anterior, en éste se retomaron los aspectos histórico jurídico por los que se ha conducido el proceso de institucionalización para lograr instituir el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Sin desconocer la existencia de trabajos en materia de planeación antes del proceso revolucionario, la investigación tomó como punto de partida el Acuerdo que dictó en septiembre de 1917, el Presidente Venustiano Carranza para integrar el registro estadístico de la actividad económica para lo cual emitió una circular a los gobernadores de los estados, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y territorios para que remitieran a la Dirección General de Estadística, la información concerniente a sus respectivas jurisdicciones.

Para un mayor conocimiento y proyección de la actividad económica en mayo de 1928, el Presidente Plutarco Elías Calles creó el Consejo Nacional Económico. En el Artículo 1° de su ley de creación, se indicó lo siguiente:

---

<sup>49</sup> Idem. Pág. 124.

<sup>50</sup> Idem. Pág. 131.

<sup>51</sup> Idem. Pág. 167.

“Se establece el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, que tendrá por objeto el estudio de los asuntos económico–sociales de la nación, y que será un cuerpo permanente y autónomo, de consulta necesaria y de iniciativa Libre”.<sup>52</sup>

En 1930 el Presidente Emilio Portes Gil, derogó la Ley que creó el Consejo Nacional Económico y en ese mismo año el Presidente Pascual Ortiz Rubio, expidió la Ley Sobre Planeación General de la República. En la exposición de motivos de la ley, en su artículo segundo indicó que:

“Este Artículo se refiere al “Plano Nacional de México”, es decir, a una serie de documentos gráficos que expresan las ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales que se vayan realizando o que deban realizarse para formar un plano de conjunto, coordinador y regulador del desarrollo ordenado y armónico del país.

No debe entenderse por “Plano Nacional de México” un mapa o carta geográfica, sino un documento gráfico, dinámico, viviente, sujeto a variaciones de acuerdo con las necesidades nuevas que surjan, adaptable a condiciones diferentes, elástico sostenido al día, de acuerdo con los cambios que se vayan haciendo, pero siempre como documento básico, orientador de lineamientos generales, encauzador, regulador del crecimiento progresivo y ordenado del país”.<sup>53</sup>

En el apartado de las consideraciones de la referida ley, se estableció que:

“La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y consultivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras [...]

Artículo 2o. Para lograr el objeto a que se refiere al Artículo anterior, se procederá a la formación del “Plano Nacional de México” y sus especificaciones complementarias. Este plano estará constituido por los documentos gráficos en que se expresen todos los estudios y aspectos enumerados en el artículo anterior y que tendrán por objeto regular el desarrollo armónico del país”.<sup>54</sup>

En julio de 1933, se creó el Consejo Nacional de Economía para cumplir funciones de consulta para el Ejecutivo Federal. Un año después se publicó el Primer Plan Sexenal de Gobierno de 1934-1940. De esta publicación se derivaron diversos ordenamientos como: decretos, acuerdos, circulares, modificación de las leyes orgánicas, creación de instituciones, establecimiento de planes, programas, convenios, acuerdos y demás documentos de carácter legal para regular la vida política, económica y social del país.

---

<sup>52</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo I. Fondo de Cultura Económica-SPP. México, 1985. Pág. 343.

<sup>53</sup> Idem. Pág. 373.

<sup>54</sup> Idem. Pág. 382 (Para fines de esta investigación, se realizó el punteado para adecuar la cita).

Diversos ordenamientos siguieron pronunciándose en los sexenios siguientes para impulsar la actividad económica nacional, pero sin que éstos registraran un impacto estructural, mismo que es hasta diciembre de 1982, cuando se realizaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de rectoría económica, planeación democrática, reforma municipal y descentralización de la vida nacional. Reformas que se concentraron en los artículos 25, 26, 28 y 115 constitucionales. Para hacer realizable el sistema de planeación, fue necesario se reformaran otros artículos de la Constitución en materia económica y política. Así, el Artículo 25 constitucional estableció lo siguiente:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.....”<sup>55</sup>

El Estado definió la rectoría del desarrollo económico nacional con la participación de los sectores económicos: público, el privado, el social y el mixto, como elementos que dieron a la acción de planeación, la característica democrática como cualidad fundamental para la convivencia social.

Por su parte el Artículo 26 Constitucional indicó la obligación del Estado para instrumentar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Aspecto que se reguló a través de su ley de planeación y se instrumentó con la formulación de su respectivo plan nacional de desarrollo. Desde la publicación de la primera Ley de Planeación de 1930, y hasta estas reformas, pasaron más de 50 años para que en el marco constitucional se comprendiera la planeación económica como un asunto de Estado, accionada por la administración pública bajo preceptos jurídicos y metodológicos para convocar a la cooperación social territorial.

“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.

---

<sup>55</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. 2011. Pág.53.



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..... 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”.<sup>56</sup>

Lo referente a la propiedad, posesión y dominio de las tierras, aguas y demás recursos naturales ubicados dentro del territorio nacional comprendidos en el subsuelo y superficie, así como en sus mares y plataforma continental y zócalos submarinos, entre otras propiedades nacionales, su traslado de dominio se precisó en el artículo 27 constitucional:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.<sup>57</sup>

Por su parte la Ley de Planeación, en su Artículo 2º precisó la responsabilidad del Estado para promover un desarrollo integral, sustentado en los objetivos constitucionales, y el artículo 3º de la referida Ley indicó lo siguiente:

“Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo 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 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 establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas estratégicas y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”.<sup>58</sup>

La referida Ley en su artículo 4º, señaló la responsabilidad del Ejecutivo Federal para conducir la planeación nacional del desarrollo con la presencia de los diversos grupos sociales, aspecto que se precisó en el artículo 20 de la misma Ley, en torno a que en el SNPD tendrá lugar la participación y consulta de los grupos sociales para captar sus opiniones para formular el plan y los programas para instrumentar el sistema nacional de planeación.

---

<sup>56</sup> Idem. Pág. 54. (Para fines de esta investigación, se realizó el punteado para adecuar la cita).

<sup>57</sup> Idem. Pág. 56

<sup>58</sup> Ley de Planeación en: La Nueva Administración Pública Federal. Política y Administración. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1992. Pág. 45 y 46.

A grandes rasgos, en este marco jurídico se condensó la institucionalización del proceso de planeación a través del SNPD en el marco constitucional, como técnica de trabajo de la Administración Pública Federal.

### 2.3. Implantación del Sistema Nacional de Planeación de México.

Al igual que en los subcapítulos anteriores, existe una riqueza de información para estructurar este apartado, sin embargo sólo se retomaron algunos acontecimientos nacionales que permitan ilustrar como las decisiones políticas institucionalizaron la vida política, económica y social para ordenar la vida nacional del Estado Mexicano que para fines de esta investigación parte de la reconstrucción nacional generada por la lucha social armada de 1910, pasando de la repartición agraria a la creación de organizaciones sociales e instituciones de gobierno para conducir y mejorar las condiciones de la vida social, hasta diciembre de 1982, cuando se incorpora en el marco constitucional la responsabilidad del Estado, conducir un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Sobre la base de lo anterior, previo al movimiento de Independencia de 1810, en el lenguaje nacional ya figuraba el término de plan para declarar una posición política, económica y social y que después de 100 años de diversos movimientos armados y sin desconocer los esfuerzos realizados en materia de la planeación económica antes de 1910; la Revolución Mexicana provocó que el país perdiera su orientación y tardó más de tres lustros para reencontrarse. Su impacto fue tan grande que entre 1910 y 1921, se estima que la población se redujo en más de un millón, donde no todas las muertes fueron producto de la revuelta social, sino también por diversas enfermedades no atendidas por la revuelta social.

“Con la caída de Porfirio Díaz, México perdió de nuevo la cabeza, pero la historia no iba a repetirse, ya no en cincuenta sino en quince años iban a establecerse las bases de un sistema político capaz de integrar un mosaico que era México. Sin embargo, durante esos años el país sufrió una destrucción indescriptible. Indicativo del nivel de violencia alcanzado es el hecho de que entre 1910 y 1921, la población de México se redujo de 15.2 millones a cerca de 14.5 millones”.<sup>59</sup>

Como parte del proceso de reconstrucción nacional, en 1915 el Presidente Venustiano Carranza publicó la Ley de Nulidad, para restituir y distribuir las tierras, montes y aguas a los campesinos. Esta Ley desconoció toda legalidad a la acción que haya afectado cualquier superficie de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos y que les fueron despojadas a la población a partir de 1876. La ley fue fundamental para reactivar la

---

<sup>59</sup> Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Económico. Siglo XXI Editores. México, 1982. Pág. 42.

economía agrícola, restar fuerza a los caudillos y caciques regionales y locales para avanzar hacia la reconstrucción nacional.

Al respecto, la Ley de Nulidad, estableció lo siguiente:

“Artículo 10. Se declaran nulas:

- I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por lo jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;...”<sup>60</sup>

Dentro de los diversos acontecimientos que reactivaron la vida política, economía y social del país, por su magnitud se destacan tres de ellos: la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la creación del Consejo Nacional Económico en 1928, y el Partido Nacional Revolucionario (PNR). En éstos acontecimientos se concentraron los antecedentes de cooperación social territorial para reordenar el Estado Mexicano. El documento constitucional de 1917, precisó las nuevas responsabilidades políticas, económicas y sociales para la unidad de gobierno. Así como las tareas para la Administración Pública Federal y al respecto se encuentra lo siguiente:

"La constitución de 1917 impuso nuevos objetivos de carácter económico y social a la Administración Pública Federal y sentó las bases para convertir al Estado moderno, preocupado por el mejoramiento de las condiciones generales de la vida y cultura de la población. Posiblemente sea la de 1917 la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal del presente siglo ya que creó la figura jurídica de los Departamentos administrativos, encargándoles la previsión de diversos servicios comunes a todo el Sector Público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo contable”.<sup>61</sup>

La Constitución de 1917, convocó a la cooperación social territorial para construir un gobierno de organizaciones. Su publicación derivó constantes ordenamientos, que en un corto tiempo generaron más problemas a la sociedad de los que pretendía resolver. Frecuentemente la población era objeto de ordenamientos emitidos tanto en el terreno nacional como en las regiones controladas por los caudillos y terratenientes. La población se gobernaba por:

“.....decretos distintos cada día –desechables-, dictados más por un “tirano” que por un “comisario”, a quien nadie le ha encargado alguna tarea concreta de dominación. Estamos a la deriva, en medio de un desorden caótico y de una anarquía creciente.

---

<sup>60</sup> Colmenares, Ismael y otros recopiladores. Cien Años de Lucha de Clases en México (1876-1976). Tomo I. Quinto Sol. México, 1985. Pág. 353.

<sup>61</sup> Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Porrúa. México, 1980. Pág. 80.

Obedecemos leyes aprobadas sin consulta y de antemano que se cambian sin dificultad, según la coyuntura (...) lo requiera”<sup>62</sup>.

Para conocer la situación de la actividad económica nacional, en 1917, la Secretaría de Fomento ordenó integrar la estadística necesaria con las dependencias del gobierno federal, los gobiernos de los estados, la autoridad en el Distrito Federal y de los Territorios. En 1928, se creó el Consejo Nacional Económico como el primer organismo político, social y administrativo para integrar las diversas fuerzas políticas, militares, económicas y sociales del país. Al Consejo se le asignó la tarea de recopilar información estadística de la actividad económica y proponer soluciones a los problemas que afectan a la población. Su organización integró las compañías de seguros, las cámaras de comercio, industria y agrícolas. Organizaciones obreras, de transportes y propietarios de predios urbanos; así como sociedades cooperativas de consumo, agrícolas e industriales, entre otras. El Consejo no alcanzó dos años de operación y dejó su lugar al Consejo Nacional de Estadística creado en 1930, por el presidente Plutarco Elías Calles.

Con la finalidad de integrar la unidad nacional con las diversas fuerzas políticas y militares, en 1928, el presidente Plutarco Elías Calles creó el PNR; con su integración, la actividad política, económica, social y militar del país, dependió de las decisiones del PNR. En enero de 1930, el Presidente Emilio Portes Gil creó el Cuerpo Consultivo Oficial para consulta de los aspectos económicos y sociales del país. En éste se agruparon las dependencias de gobierno federal, las organizaciones de obreros e industriales. Los comerciantes, agricultores, la banca y sociedades de crédito; las agrupaciones de intelectuales y científicas, entre otras organizaciones.

Para identificar la problemática nacional, en 1930 el Cuerpo Consultivo Oficial convocó al Primer Congreso Nacional de Planeación, donde se presentaron diagnósticos y propuestas sobre puntos estratégicos para el desarrollo económico nacional. Para este año el país ya contaba con información estadística y en ese mismo año el presidente Pascual Ortíz Rubio promulgó la primera Ley Sobre la Planeación General de la República. Esta ley buscó el consenso de las fuerzas políticas opositoras y dispersas en el territorio nacional, representadas por caudillos y caciques que imponían a las autoridades en los gobiernos estatales y municipales. Situación que debilitaba las decisiones del gobierno federal. Al respecto, Pablo González Casanova comentó que:

---

<sup>62</sup> Gómez Cosío, Arturo. Notas para un Debate sobre el Estado. Colección Maestros Universitarios. Cambio XXI. México, 1996. Pág. 9.

“Los caudillos con sus huestes armadas, más o menos obedientes y leales al jefe revolucionario, y a los caciques de los pueblos y regiones, supérstites de la colonia y la época prehistórica, que en persona eran los mismos del porfirismo o habían sido sustituidos en las mismas funciones por los nuevos hombres de la revolución, dominaban todo el panorama nacional”.<sup>63</sup>

En la exposición de motivos de la Ley Sobre la Planeación General de la República de 1930, exigió integrar el Plano Nacional de México con la información que generó el Consejo Nacional de Estadística, para integrar los estudios, programas, proyectos e investigaciones sobre las obras públicas a coordinar entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Esta Ley de planeación del desarrollo económico, en sus dos primeros artículos estableció lo siguiente:

"Artículo 1º.- La Planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene como objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su geografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

“Artículo 2º.- Para lograr el objeto a que se refiere el artículo anterior, se procederá a la formación del “Plano Nacional de México” y sus especificaciones complementarias. Este plano estará constituido por los documentos gráficos en que se expresen todos los estudios y aspectos enumerados en el artículo anterior y que tendrán por objeto regular el desarrollo armónico del país”.<sup>64</sup>

También en la exposición de motivos se precisó la necesidad de coordinar los esfuerzos entre el sector público y el privado. En el artículo 9º se indicó lo siguiente:

“Para unificar, coordinar y encauzar todos los esfuerzos aislados de las diversas dependencias del Gobierno, la experiencia ha demostrado que existe la necesidad imperiosa de crear un órgano especialista capaz de lograr esa coordinación por medio de una labor tenaz de divulgación y de educación entre los elementos oficiales y privados”.<sup>65</sup>

Debido a que esta Ley es fundamental para institucionalizar el esquema del desarrollo político, económico y social en el terreno nacional, describo brevemente los apartados de la referida Ley, misma que en su Capítulo I De la Planeación, estableció un programa para coordinar las actividades entre las dependencias del gobierno federal. Para integrar el programa se tomaron en cuenta los aspectos naturales como es la geografía, la historia y las

---

<sup>63</sup> González Casanova, Pablo. La Democracia en México. ERA. México, 1982. Pág. 46.

<sup>64</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 2. Op. Cit. Pág. 382.

<sup>65</sup> Idem. Pág.380.

tradiciones culturales, entre otras situaciones del ámbito local para formar un Plano Nacional de México. Su Capítulo II De la Comisión Nacional de Planeación, señaló la integración de un Cuerpo Consultivo de la Comisión del programa y del número de sus integrantes. Su Capítulo III De la Comisión del Programa, estableció que la Comisión quedaba subordinada a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. A la Comisión se le asignaron funciones para elaborar planos y programas de obras, levantamientos topográficos y fotográficos, entre otras tareas para conocer el país y elaborar el Plano Nacional de México. En su Capítulo IV, indicó las facultades del poder ejecutivo para resolver las diferencias que surgieran entre las instancias participantes en cuanto a la formulación y ejecución del Plano Nacional. Finalmente en el Capítulo V Previsiones Generales, quedaron las precisiones necesarias para formular y ejecutar dicho plano.

La Ley Sobre la Planeación General de la República buscó ordenar la actividad política, económica y social del país, pero careció de un esquema de instrumentación y financiamiento de las acciones encargadas a la comisión del programa. También no indicó la participación o coordinación de los estados y municipios, en cambio contempló la presencia de los sectores social y privado. A la suma de los constantes cambios de creación y desaparición de organismos, en 1933 el Presidente Abelardo Rodríguez, estableció el Consejo Nacional de Economía, para incorporar a los grupos económicos de las entidades federativas y con ello captar los intereses regionales.

Para instrumentar la referida Ley de planeación, durante la Segunda Asamblea del Comité Nacional del PNR en 1933, se estableció el Primer Plan Sexenal de Gobierno como el plan de trabajo para el último año del presidente Abelardo Rodríguez y el Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940 para el Gral. Lázaro Cárdenas. El plan significó la directriz del partido para el gobierno; se fusionó el partido y el gobierno. Surgió antes que el respectivo de los Estados Unidos de Norteamérica y dos años después del primer Plan Quinquenal de la Unión Soviética, único país en el momento que conducía su economía nacional bajo la técnica de la planificación. Este documento rector para el acto de gobierno se integró de las ponencias y trabajos en materia política, económica y social que se presentaron en el Primer Congreso Nacional de Planeación de 1930 por las dependencias del gobierno federal y:

".....los gobernadores de los estados, por los ayuntamientos y otras dependencias oficiales, así como por las comunidades, sindicatos y otros organismos agrarios y obreros, amén de otras entidades y personas particulares o representativas de

intereses económicos y sociales. Una vez formulado el Plan, fue sometido a la deliberación y aprobación de la Segunda Convención Nacional del PNR, celebrada en la ciudad de Querétaro en diciembre de 1933, con el fin de aprobar dicho proyecto y designar al candidato presidencial del partido".<sup>66</sup>

El plan no definió su esquema de instrumentación, pero indicó algunas metas y la cuantificación de recursos financieros para cumplir aspectos agrarios, educación y salud fundamentalmente. Precisó la cooperación de las dependencias del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales; así como de las comunidades para la ejecución de las obras públicas en el ámbito local. La Administración Pública Federal adoptó a la técnica de la planeación, como la herramienta para definir esquemas de organización y generar la cooperación social territorial, como fue la creación de las agrupaciones agrícolas, agropecuarias, acuícolas y forestales. Para reactivar el campo se implementaron diversas acciones como: simplificación de trámites, formación de expedientes, resoluciones definitivas sobre dotación y restitución de tierras. Se otorgaron créditos y se reubicaron poblados para efectos de colonizar tierras, entre otras actividades para impulsar el sector agrícola. En materia educativa se estableció que la instrucción primaria sería laica impartida como un monopolio del Estado, para cumplir con los principios del artículo 3º constitucional de 1917, que al respecto indicó lo siguiente:

"La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria".<sup>67</sup>

El referido artículo constitucional expresó, que el gobierno federal concebía a la educación como el aspecto que forma al hombre y le permite transformar su realidad con la aplicación de sus conocimientos y su fuerza de trabajo, a fin de generar la riqueza socialmente útil. En el aspecto de salud se comprendió la construcción de hospitales, aplicación de vacunas, control de epidemias, mejoramiento de los espacios y condiciones de vivienda. En el apartado final de este plan, se destacó la cooperación de la comunidad en obras de servicios públicos. (Agua, drenaje, mercados, rastros, hospitales, electrificación, trazo de calles. Escuelas, campos deportivos, carreteras vecinales, obras de irrigación, instalación de

---

<sup>66</sup> Solís, Leopoldo. Planes de Desarrollo Económico y Social en México. Sep-Setentas. México, 1975. Pág.106.

<sup>67</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 4. Op. Cit. Pág. 136.

granjas familiares, obras de reforestación, entre otras). El gobierno federal debía integrar por entidad federativa, el programa anual de obras bajo la supervisión y control de su ejecución de los órganos del PNR y bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales; así como registrar la obra pública acumulada en cada comunidad.

“Las comunidades de la República formarán programas dentro de este Plan sexenal, para emprender, de acuerdo con sus necesidades, alguna o algunas de las siguientes obras constructivas:.....Estas construcciones contarán, cuando excedan de la capacidad del vecindario y lo justifique la extensión de los servicios que traten de obtenerse, con subvenciones de los gobiernos locales.

El Partido Nacional Revolucionario, mantendrá contacto, por conducto de una Dirección especial, con las organizaciones regionales del Partido y las autoridades de los estados y de los municipios, a efecto de agrupar a las comunidades interesadas y estudiar las obras más urgentes de utilidad común que deben llevarse a cabo, escalonadas, en los seis años del Plan. El Partido Nacional Revolucionario computará cada año las obras públicas que las comunidades se comprometen a construir”.<sup>68</sup>

Este plan fue el primer ejercicio para instrumentar la actividad pública con un método de trabajo orientado a generar la reconciliación política entre el gobierno federal y los estados, recuperar la confianza de la población hacia el acto de gobierno y reducir el control que aún ejercían los últimos caciques en distintos puntos del territorio nacional. La cooperación social se sustentó en las acciones entre las dependencias del gobierno federal, los estados, los municipios y los grupos organizados para atender las políticas públicas. El plan presentó dificultades para su aplicación, ya que careció de los esquemas de evaluación y control de sus resultados.

"El Plan Sexenal era un plan económico solo de nombre. Constituía, en realidad, un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de administración de 1934, orientada en primer lugar, a sacar al país de serias dificultades de origen externo y, en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados al término de la lucha revolucionaria por el Presidente Calles, (1925-1928) quien aún seguía detentando el poder efectivo en 1933".<sup>69</sup>

El plan sexenal se formuló más en el ideal del artículo 27 constitucional de 1917, y se instrumentó mediante diversas organizaciones normativas y de operación como: la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Nacional de Irrigación, el Departamento Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, en tanto que las ligas y cooperativas de los trabajadores del

<sup>68</sup> Wionczek, Miguel S. Antecedentes e instrumentos de planeación en México. En: Solís, Leopoldo. Planes de Desarrollo Económico y Social en México. Op. Cit. Pág. 6.

<sup>69</sup> Wionczek, Miguel S. Planeación Formal Incompleta: Caso de México. En: Everett E. Hagen. Planeación del Desarrollo Económico. Fondo de Cultura Económica. México, 1964. Pág. 188.



campo se integraron en la Confederación Nacional Campesina, entre otras organizaciones y al respecto se encontró que:

"Consiguientemente, el ideal agrario contenido en el artículo 27 de la Constitución General de la República seguirá siendo el eje de las cuestiones sociales mexicanas, mientras no se hayan logrado satisfacer en toda su integridad, las necesidades de tierra y aguas de todos los campesinos del país.....

El PNR reconoce, y lo declara enfáticamente, que la redención económica y social de los campesinos mexicanos no se logra con sólo proveerlos de tierras y aguas para que trabajen aquéllas, sobre todo una vez que el reparto se haya efectuado en toda la extensión, sino que es indispensable organizar en todos los aspectos el sector campesino y capacitarlo económicamente para asegurar la mayor producción agrícola del país.....".<sup>70</sup>

La política económica nacionalista del plan sexenal se basó en la instrumentación de la reforma agraria, misma que soportó a la expropiación petrolera, ya que en este documento no figuraba la nacionalización de los hidrocarburos, sólo indicaba la necesidad de ampliar las zonas de reservas nacionales. La expropiación petrolera no fue un acto de planeación económica, fue una decisión discrecional del presidente en turno por las posiciones de las partes en conflicto. Ya que de los 90 millones de pesos que originalmente costaba a las empresas petroleras atender las demandas de los trabajadores, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje informó que la propuesta patronal era de 26 millones como ofrecimiento máximo. Por la importancia de este acto de gobierno, retomó el siguiente testimonio documental que se desprende de una reunión del Presidente Lázaro Cárdenas, con los representantes de las empresas petroleras en las oficinas de Los Pinos de la Ciudad de México:

"...Muy bien. Inviertan ustedes los veintiséis millones en mejorar la vida del trabajador petrolero, con la seguridad de que quedará solucionado el conflicto....

Un momento de silencio que fue interrumpido por un inglés quien preguntó:

¿Y quién nos garantiza que con la inversión de los veintiséis millones de que hablamos se da solución al conflicto?

Yo, el Presidente de la República.

El inglés sonrió, y además, con gesto despectivo que quería significar duda y burla a la vez, insistió tercamente con otra interrogación:

¿Usted?

Y el ¿Usted? Impertinente y burlón del súbdito de Albión coloreó las mejillas del presidente, quien, poniéndose de pie, cortés pero secamente, dijo:

Señores hemos terminado".<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Wionczek, Miguel S. Antecedentes e instrumentos de planeación en México. Op.Cit. Pág.33.

<sup>71</sup> López Gallo, Manuel. Economía y Política en la Historia de México. El Caballito. México, 1982. Pág. 440.

El desenlace de esta reunión se daría posteriormente con la expropiación petrolera. Si bien esa decisión discrecional puso en riesgo la institución del poder social del Estado y el prestigio del Presidente Lázaro Cárdenas; en la realidad política se demostró él contó con el respaldo de la cooperación social territorial.

“La expropiación electrizó y unificó a México como nunca antes había estado unido, ni siquiera durante el periodo de la Independencia. Dicho acto le dio a México la sensación de haberse liberado e hizo que ya no le temiera a Estados Unidos. México había alcanzado la igualdad política con su vecino del Norte de un solo salto y esa experiencia era vivificante. El flujo de energía creadora y de confianza en sí mismo que ha colmado los años que siguieron a la expropiación del petróleo es el resultado directo del despertar espiritual que ésta precipitó. Por primera vez en su historia, por lo menos desde la conquista española, los mexicanos se veían a ellos mismos y aprobaban lo que veían. Ya no deseaban ser europeos ni norteamericanos. Estaban contentos con ser lo que eran y estaban sumergidos en su propia valía (...). De hecho, ahora podían ser buenos amigos de los Estados Unidos (...).<sup>72</sup>

A casi 40 años de publicado el Primer Plan Sexenal de Gobierno, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, señaló que:

“El Plan Sexenal de 1934-1940, del Partido Nacional Revolucionario, constituyó un avance más sistemático en el proceso de la planeación del desarrollo. Adoptando por el Gobierno, permitió al Estado una clara plataforma de orientación de los procesos del desarrollo y las acciones efectuadas en aquellos tiempos muestran su influencia decisiva en los cambios estructurados que entonces se produjeron. La aceleración de la reforma agraria, la organización de instituciones de crédito al campo, el fortalecimiento de las organizaciones obreras y campesinas que ratificaron su pacto solidario con el Estado Mexicano, el establecimiento de un moderno sistema financiero, el impulso a la infraestructura de comunicaciones y de obras hidráulicas, el fomento a la educación pública y la nacionalización de los recursos del petróleo son menciones suficientes para demostrar la influencia de aquel documento en la vida nacional.<sup>73</sup>

Dos situaciones modificaron el rumbo del Primer Plan Sexenal de Gobierno: la fricción entre Lázaro Cárdenas y Plutarco Elías Calles; así como la Segunda Guerra Mundial. Con este escenario se cierra la etapa de integración para la planeación nacional del desarrollo económico, como ejercicio que convocó a la cooperación social territorial. Donde primero la unidad de gobierno tomó el poder para reorganizar al gobierno. Luego se generó el partido del gobierno para crear organizaciones sociales y posteriormente definir un Plan Sexenal de Gobierno, donde su ejecución, control y supervisión, quedó a cargo tanto del gobierno como

---

<sup>72</sup> Campos, Julieta . ¿Qué Hacemos con los Pobres? Aguilar. México, 1995. Pág. 688.

<sup>73</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. La Planeación en México. En: Revista de Comercio Exterior, Vol. XXX. Núm. 1, noviembre de 1980. México, 1980. Pág. 1254.

del PNR. En los postulados de este plan, el PNR se adaptó al gobierno y éste lo reconoció para establecer la dualidad entre el presidente de la República Mexicana y jefe del PNR.

En 1938 cambió el PNR en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), mismo que generó el Segundo Plan Sexenal denominado Plan de Acción Gubernativa para el ejercicio presidencial del Gral. Manuel Ávila Camacho 1940-1946. La transformación del partido de partidos, a un partido de los sectores campesino, obrero, popular y las fuerzas armadas; garantizó la sucesión pacífica e institucional de la unidad de gobierno. El PRM fue un partido de clases y sectores, se convirtió en el instituto político de la revolución mexicana.

La estructura del PRM favoreció la cobertura para instrumentar las acciones de gobierno en materia de la planeación nacional del desarrollo económico, ya que realizó una afiliación colectiva para agrupar a la mayoría de las fuerzas económicas, políticas, sociales y militares del país. Construyó sus bases verticales y horizontales. Los sectores fueron realmente el partido y sus organizaciones los instrumentos de apoyo al gobierno. Para 1940, el esquema de la planeación nacional giró en torno a la Segunda Guerra Mundial. México dejó de invertir en el campo para crecer en la agroindustria e industria manufacturera, actividades que expandieron la inversión, así como la estructura y actividades de la administración pública federal, por lo que se crearon nuevas secretarías, comisiones y departamentos administrativos.

En un inicio, este segundo plan canalizó el mayor número de los recursos financieros hacia la infraestructura en comunicaciones y obras públicas necesarias para industrializar el país, en tanto que la obra social se orientó a mejorar las condiciones de salud, las campañas contra las enfermedades que más aquejaban a la población y la higiene en la preparación de los alimentos. Se definió el prototipo de casa habitación campesina y se incrementó el abasto de agua potable y caminos rurales. La economía nacional creció en actividades de: minería, petróleo, electrificación, comercio, hacienda pública, comunicaciones y obras públicas. Cabe destacar que la actividad petrolera y eléctrica quedó bajo el control de las agrupaciones sindicales. El surgimiento de la Segunda Guerra Mundial provocó que las acciones de gobierno se canalizaran de manera significativa a las agroindustrias y hacia la incipiente industria para atender la demanda de los Estados Unidos de Norte América.

El ideal de la revolución mexicana sustentado en la reforma agraria pasó a un segundo plano y la demanda de empleo encontró oferta en la agroindustria, industria y servicios. En el periodo 1940-1946, la inversión pública federal para el sector agrícola fue del 15.5% y del

51.1% para el sector comunicaciones y transportes.

Con respecto del Segundo Plan Sexenal, Miguel Wionczek, señaló lo siguiente:

"En términos de conceptos, y sólo de conceptos, el segundo *Plan Sexenal* representó una mejoría respecto del primero. En un capítulo introductorio especial, ausente en el primer plan, se discutían con amplitud los problemas relacionados con la planeación concreta de las actividades de gobierno y la coordinación de las diferentes dependencias del mismo, incluso la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales. Sugería que el gobierno federal delineara su plan de acción en el terreno económico en términos cuantitativos, y recomendaba el pronto establecimiento de un Consejo Nacional Supremo, en el que estuvieran representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares. En un grado aún más notable que el primero, el segundo Plan Sexenal no pasó de ser un plan en el papel".<sup>74</sup>

Este segundo plan sexenal reafirmó la cooperación entre los tres niveles de gobierno y la población organizada como el mecanismo para hacer posibles los postulados del plan y reconoció los derechos de la mujer campesina ante la igualdad del hombre. Protegió la propiedad campesina mediante la organización y dotación de armas a las milicias campesinas. Mantuvo la continuidad de la elaboración estadística de la economía nacional y enunció el aspecto tributario entre la federación, los estados y los municipios y el Distrito Federal. Estableció el presupuesto de egresos para realizar las acciones previstas en el plan, encargando al personal docente la elaboración y edición de manuales que expusieran la filosofía y multiplicación del socialismo para comprender y atender los fenómenos sociales.

Estableció centros de asistencia social en las capitales de los estados y algunos municipios para proporcionar servicios a la población en materia de: asistencia infantil, maternidad, hogar infantil, internado, hogares sustitutos, desayunos escolares, trabajo social, casa amiga de la trabajadora. Asistencia médica, hospitales, asilos para ancianos y granjas para mendigos. Estableció la coordinación de actividades entre los tres niveles de gobierno a través de la firma de convenios, para integrar programas anuales con los estados y municipios; entre otras acciones más contenidas en este segundo plan sexenal.

Para cumplir las acciones de coordinación, el plan señaló:

"...la necesaria coordinación de las actividades del gobierno federal con las de los gobiernos locales y los municipios, debe realizarse principalmente por medio de convenios que no tiendan a establecer sistemas rígidamente uniformes en todo el

---

<sup>74</sup> Wionczek, Miguel S. Planeación Formal Incompleta: El Caso de México. Op. Cit. Págs. 190 y 191.

país, sino que se adapten a las características, necesidades y posibilidades locales”.<sup>75</sup>

Para evaluar la situación nacional derivada de la Segunda Guerra Mundial, en 1941 se creó el Consejo Mixto de Economía Regional y se integró por representantes del gobierno federal, de los estados y sectores productivos. En 1942 el Consejo se transformó en la Comisión Nacional de Planificación que atendió los problemas sustantivos originados por el conflicto mundial. Su estructura se integró con las agrupaciones de Ferrocarriles Nacionales y Petróleos Mexicanos, representaciones obreras y patronales. En 1945 se creó la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Pos-guerra. Respecto a esta Comisión, del decreto de creación se retomó lo siguiente:

“ARTICULO 1° Se crea una Comisión Nacional para el estudio de los problemas de México en la postguerra.....

ARTICULO 5° La Comisión Nacional de Planeación para la paz podrá crear, dentro de las Secretarías y Departamentos de Estado que no concurran a su integración, comités auxiliares que colaboren con ella, en la amplitud que al efecto les determine. Las Entidades Federativas serán invitadas a participar en los trabajos de aquella”.<sup>76</sup>

Más problemas que beneficios económicos derivados de la Segunda Guerra Mundial fue el panorama que ofreció el México de 1946, al presidente Miguel Alemán, ya que encontró abandonado el sector agrícola, con grandes flujos de población rural hacia el medio urbano y una industria incipiente con obras inconclusas o en expansión. La coordinación de inversiones fue el elemento para enfrentar esta problemática. En el ámbito político se transformó el PRM en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como un partido político sólido en sus estructuras por el cual se ejecutaron los programas de gobierno y reactivó la economía nacional, ya que el PRI movilizó la unidad de gobierno para generar la cooperación social territorial y hacer posible la coordinación de inversiones.

“No hay duda; el aire político que respira el mexicano se halla enrarecido: el PRI se inhala por doquier. Casi no hay actividad que emprenda un habitante del país que no lo lleve, a veces sin darse cuenta, derecho a las filas del PRI. Es posible que en un muestreo se encuentren más mexicanos que pertenecen al PRI y que no lo saben, que los que sí lo saben y que con ello se reconfortan. El PRI rodea a la ciudadanía como dicen que el mar circula la tierra. Bien podemos decir que por todos lados el PRI abraza a los ciudadanos, los estrecha, los ahoga. Los mexicanos de hoy día respiran así un aire cargado de consignas y de frases que de tan repetidas producen la contaminación de nuestra atmósfera política”.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Partido de la Revolución Mexicana. Segundo Plan Sexenal 1941-1946. México, 1941. Pág. 56.

<sup>76</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación Democrática. Año 2. No. 13. Abril de 1984. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1984. Pág. 21.

<sup>77</sup> Idem. Pág. 143.

La planeación económica nacional entró a una mutación inconclusa de actividades agrícolas a agroindustriales, con apoyos económicos desequilibrados entre las regiones del país. La estrategia fue concentrar la inversión pública federal para una planeación regional y el surgimiento de distintas empresas y organismos públicos para atender los problemas en las áreas productivas: siderúrgica, azucarera, petróleo, electricidad, transporte marítimo, ferroviario, hidrológico, fertilizantes, forestal y de servicios, entre otros problemas que demandaban atención prioritaria. Para regular el desmedido crecimiento de empresa y organismos públicos, en 1947 se expidió la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. La tarea de vigilancia y control se asignó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que formó la Comisión Nacional de Inversiones. Esta se orientó en dos aspectos centrales primero: controlar, vigilar y coordinar las actividades de estas empresas y organismos. Segundo: elaborar estudios técnicos y de proyección para definir la orientación del gasto público.

En el primer artículo del Acuerdo por el que se creó la Comisión Nacional de Inversiones se encontró que:

“Se crea la Comisión Nacional de Inversiones como organismo administrativo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargado de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación de que se habla en la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947”.<sup>78</sup>

En un esfuerzo para programar la inversión de manera global, sectorial, descentralizada y desconcentrada, el Banco de México elaboró el proyecto de inversiones para el gobierno federal y dependencias descentralizadas para 1945-1952; dos años después la Comisión Nacional de Inversiones integró otro proyecto de inversiones para 1947 a 1952. Esta modalidad de programación precisó aspectos como: el tipo de programa, los objetivos, los tiempos de ejecución, la población beneficiada y los empleos directos e indirectos que se generarían. Al sector comunicaciones y transportes le correspondió el 31% de lo programado y al sector agrícola el 23%. Para 1950 la estructura porcentual alcanzó los siguientes porcentajes: agricultura 19%; minería 5%; industria 21% y servicios 55%. El sector industrial creció del 24% en 1960 al 29.4% en 1970.<sup>79</sup>

Para los dos años siguientes, la guerra de Corea favoreció el crecimiento de la económica

---

<sup>78</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 2. Op. Cit. Pág. 853.

<sup>79</sup> Al respecto, véase a: Ramales Osorio, Martín Carlos. La Política Económica del Desarrollo Compartido (1971-1976). Ineficiencias Estructurales y Patrón de Acumulación. Fuente: <http://www.Eumed.net/coursecon/ecolat/mx/mcro-compart.pdf>.

nacional, sobre todo en los bienes manufacturados. Al término de la guerra, se desaceleró la economía y la tasa de población registró un incremento significativo y con ello la demanda de infraestructura urbana. Con el presidente Adolfo Ruiz Cortines, a través de la Secretaría de Economía Nacional y de Hacienda y Crédito Público; se elaboró el Programa Nacional de Inversiones para el periodo 1953-1958 y para integrar este programa, la Comisión Nacional de Inversiones retomó los datos estadísticos de las entidades federativas para proyectar las metas de crecimiento a partir del monto de las inversiones. Sin embargo, más que formular el Programa Nacional de Inversiones, esta comisión también se convirtió en intermediaria entre la presidencia de la república, con las empresas estatales y los organismos autónomos como responsables de ejecutar la inversión.

Al respecto encontramos que la Comisión Nacional de Inversiones:

".....constituía un guardián del interés público en el sentido que disfrutaba del poder de voto sobre todos los programas globales de inversión de los organismos autónomos y de las empresas estatales, al tener capacidad de negarles acceso a los fondos federales, de los que en realidad todos ellos dependen en gran medida".<sup>80</sup>

La integración y operación del Programa Nacional de Inversiones, son los antecedentes de los Programas de Inversión por Objeto del Gasto, ya que las acciones se agruparon y sus costos se estimaron a partir del análisis retrospectivo de los ejercicios anteriores y con base a información estadística. Este programa contempló entre otras, las siguientes acciones: lograr una tasa de crecimiento favorable para el desarrollo económico con la coordinación entre los tres niveles de gobierno y los sectores de la población a fin de lograr la estabilidad en los precios. Incrementar los niveles de producción, mantener los niveles de financiamiento; fomentar la inversión nacional y canalizar mayores recursos hacia la población más desprotegida.

En 1953 desapareció la Comisión Nacional de Inversiones y surgió el Comité de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo la conducción tripartita de la Secretaría de Economía, el Banco de México y Nacional Financiera. El Comité coordinó la inversión pública para el sexenio del presidente Adolfo López Mateos.

Para la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, este comité integró las acciones y montos de los programas de inversión para la administración central, descentralizada y descentralizada. Adquirió la posición reguladora de la inversión pública y

---

<sup>80</sup> Wionczek, Miguel S. Antecedentes e instrumentos de planeación en México. Op. Cit. Pág. 4.

se convirtió también en la instancia de consulta y la cortina entre el poder ejecutivo federal y las áreas encargadas de realizar los proyectos. Para este tiempo, la estructura administrativa seguía creciendo de manera robusta y confusa entre las tareas globalizadoras y las estrictamente ejecutivas. Este comité buscó conciliar y ordenar la administración pública federal pero careció de las bases jurídicas suficientes para imponer sus decisiones con respecto a los organismos rectores y ejecutores de la obra pública.

En ese mismo año la función de planear pasó a la presidencia de la república por lo que desapareció el comité y se creó nuevamente una Comisión de Inversiones, misma que se convirtió en el nuevo organismo más importante para orientar y decidir los montos de las inversiones públicas y con ello logró una supremacía ante las dependencias y organismos descentralizados; fue la nueva barrera para llegar con el presidente de la república.

“Desde sus primeros días, la Comisión de Inversiones intentó esclarecer el inventario más completo de todos los proyectos de desarrollo financiados por el sector público en el país, y ponderarlos de acuerdo con los criterios de inversión establecidos por sus técnicos: Los criterios fueron los siguientes: a) la productividad del proyecto, o sea la relación entre el rendimiento económico y el costo; b) el beneficio social; c) el grado de coordinación con otros proyectos; d) el grado de avance de los proyectos ya iniciados; e) la protección de inversiones anteriores en el caso de proyectos ya emprendidos, y f) el volumen de ocupación generada por el proyecto, una vez terminado. Se asignó un mayor peso a la productividad económica y al beneficio social que a los otros elementos incluidos en el índice global de prioridad”.<sup>81</sup>

Dentro de las consideraciones de un Acuerdo que promulgó el presidente Adolfo Ruiz Cortines el 7 de septiembre de 1954, se encontró lo siguiente respecto a esta comisión:

PRIMERO.- La Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República y estará integrada por un director y cuatro miembros designados por el mismo.....;

CUARTO.- Las Secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberán informar a la Comisión de Inversiones de las inversiones realizadas, así como de las proyectadas y las programadas que al respecto tengan. Deberán, asimismo, informar de las modificaciones que se introduzcan en sus programas de inversión y proporcionar todo el material estadístico o económico y la ayuda, que faciliten la realización de las funciones que incumben a la Comisión de Inversiones.

QUINTO.- Todas las inversiones que pretendan realizar las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, deberán ser consideradas previamente por la Comisión de Inversiones, la que someterá sus dictámenes al Presidente de la República, quien resolverá sobre la ejecución del programa respectivo y actualizará sus modificaciones”.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Idem. Pág. 36.

<sup>82</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 2. Op. Cit. Pág. 861.



En esta etapa la planeación, a través de los programas y proyectos, presentó el primer esfuerzo serio por establecer la relación entre ingreso, inversión pública y ejecución del gasto. Sin embargo, la falta de inversión del sector agrícola registró desempleo y migración por la demanda de trabajo en el sector industrial y de servicios. Estas son algunas de las características que encontró la siguiente etapa de la planeación.

En 1959 el presidente Adolfo López Mateos firmó un Acuerdo que ordenó a las dependencias, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaborar su programa de inversiones para los ejercicios fiscales de 1960-1964. El Acuerdo pretendió programar las inversiones federales para reducir el desequilibrio regional entre los estados del Norte con fuentes de desarrollo pero escasos de recursos naturales y los del Sureste con abundancia de recursos naturales pero faltos de inversión pública para diversificar la producción.

Los dos primeros puntos de este Acuerdo señalaron que:

“Primero.- Las Secretarías, Departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, deberán elaborar un programa de inversiones que comprenderá los proyectos que pretendan realizar anualmente, durante los años de 1960 a 1964.

Segundo.- Para fines de este acuerdo, se entenderá por inversiones públicas las erogaciones de las dependencias gubernamentales, organismos y empresas mencionadas en el punto primero, destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas; a la exploración, localización, mejoramiento y conservación de los recursos naturales; a la conservación de equipos, maquinaria, herramienta, vehículos de trabajo, utensilios; etcétera; y en general todos aquellos gastos tendientes a aumentar, conservar y mejorar el capital nacional.<sup>83</sup>

El Acuerdo definió programar las inversiones públicas sobre la base de elementos como: justificación del proyecto, precisar su localización y características. El tipo de obra nueva o en proceso, costo, plazos y fechas de inicio y término de la obra. Los montos y fuentes de inversión, los indicadores de medición de avance, el número de empleos y beneficiados directos e indirectos por la obra pública en la comunidad. En el ámbito exterior se reactivó la economía de los Estados Unidos de Norte América y disminuyó el nivel de exportaciones derivadas del sector agrícola, agroindustrial y de bienes duraderos nacionales destinadas hacia el país vecino. Se desequilibró la balanza comercial y se incrementaron los precios de los bienes y servicios.

---

<sup>83</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 3. Op. Cit. Pág. 485.

Con la finalidad de reordenar la estructura orgánica y funcional de la administración pública federal, en 1958 se promulgó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y con ella se creó la Secretaría de la Presidencia. Esta secretaría asumió las funciones que en su momento ejercieron las distintas comisiones y el comité de inversiones. Centralizó las acciones de presupuesto, programación, coordinación, control y evaluación de la obra pública federal. Elaboró el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Gobierno Federal y al respecto se encontró lo siguiente:

“Para consolidar las atribuciones del ejecutivo en materia de programación, se creó en 1958, con base en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Secretaría de la Presidencia. La Ley dio a la nueva Secretaría facultades para recabar datos esenciales con destino al Plan General del Gasto Público e Inversiones del Gobierno Federal y los programas especiales que fijara el Presidente de la República, así como para proyectar el fomento de regiones y localidades, coordinar los programas de inversión en los diversos órganos de la administración pública y planear y vigilar la inversión pública, así como de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal”.<sup>84</sup>

Esta secretaría se convirtió en la única instancia encargada de coordinar los trabajos de planeación realizados por la administración central, descentralizada y desconcentrada del gobierno federal, donde el número de dependencias, organismos y empresas ya significaban un número considerable con funciones similares. Para fortalecer las actividades de esta secretaría, en octubre de 1959 se estableció el “Acuerdo sobre la Elaboración de los Programas de Inversión Pública para 1960-1964”. En su contenido se ordenó a la administración pública federal, tomar en cuenta los objetivos, políticas, lineamientos y propósitos del Acuerdo para elaborar sus respectivos programas de inversión.

La Secretaría de la Presidencia dirigió y supervisó las actividades tales como:

- Implantar la planeación integral como el mecanismo que permite una eficaz programación de la inversión pública para superar las condiciones que presenta la economía nacional.
- Considerar la necesidad de planear desde un punto de vista estratégico donde se contemplen a todos los sectores económicos y regionales para el desarrollo nacional.
- Impulsar la coordinación de acciones en materia de planeación entre las dependencias y organismos del gobierno federal y de éstas con los gobiernos estatales y municipales y con la iniciativa privada.

---

<sup>84</sup> Moreno Valle, Javier. Apuntes para una Historia de la Planeación en México. En: Revista de Administración Pública No. 39. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1979. Pág.48.

-Incorporar la participación en esta tarea a la mayoría de la población en las acciones de las dependencias y organismos del gobierno federal.

-Adecuar las estructuras administrativas a las nuevas necesidades en materia de planeación, ya que se detectó que no existía la adecuación administrativa y metodológica para coordinar los trabajos en materia de la planeación sectorial y regional, entre otras actividades.

En el contexto exterior, diversos Estados de América Latina vivían problemas económicos, políticos y sociales, donde para su análisis y atención, en 1961 se realizó la Reunión en Punta del Este Uruguay entre los países de la zona y los Estados Unidos de Norte América. A esta Reunión se le conoció como Carta de Punta del Este.<sup>85</sup> En la agenda de trabajo se ratificó el Acuerdo llamado Alianza para el Progreso, en el cual los países participantes definieron las directrices económicas y la realización de un conjunto de medidas de beneficio social para salir de las crisis. En el marco de esta reunión, México asumió los compromisos de lograr el equilibrio entre el ingreso y el gasto público, así como formular planes de desarrollo para garantizar el crecimiento económico en mayor proporción al índice de crecimiento poblacional. Para cumplir esos compromisos, en marzo de 1962 el ejecutivo federal promulgó el Acuerdo por el que creó a la Comisión Intersecretarial para la Inversión del Gasto Público. En el contenido de este Acuerdo, se encontró lo siguiente:

“Primero.- Se constituye una comisión intersecretarial, integrada por la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el imperativo de que proceda de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazos.

Segundo.- Para la elaboración de los planes a que se refiere el punto primero, la comisión intersecretarial se basará en los principios de política económica y social y en las disposiciones del acuerdo presidencial de 7 de junio de 1961 y tomará en cuenta el contenido del acuerdo del 29 de junio de 1959, relativo a inversiones públicas, así como las demás disposiciones relacionadas con el Presupuesto de Egresos y el uso del crédito por parte del sector público.

Tercero.- La comisión calculará, además, el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacionales, necesario para que el desenvolvimiento del país se realice con un ritmo satisfactorio y en forma tal que haga posible una creciente mejoría en los niveles de vida de los grandes sectores populares.....”<sup>86</sup>

Esta comisión Intersecretarial reportó a la Secretaría de la Presidencia y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en 1975 también lo hace hacia la Secretaría del Patrimonio Nacional. A la comisión se le asignaron tareas de planear, presupuestar, programar, evaluar

<sup>85</sup> La reunión de Punta del Este marca la fecha en que por primera vez los países en vías de desarrollo hablan de planificación sin ser acusados de tendencias socialistas.

<sup>86</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 3. Op. Cit. Pág. 495.

y controlar la inversión pública por sectores, regiones y entidades federativas. También formuló el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 para el segundo trienio de la administración del Presidente Adolfo López Mateos.

Al respecto de este plan se encontró lo siguiente:

“En nuestro país, el Plan de Acción Inmediata anunciado por el ministro de Hacienda en octubre de 1962 y que cubría el período 1962-1964, tuvo una triste historia, tanto en su formulación por una comisión que no operó, como en su aprobación por los organismos internacionales. El resultado es que, a finales de 1964, aún no existe plan, por lo que ni siquiera podrá llenar el propósito alterno de servir de programa económico al próximo gobierno.

El concepto mismo de planeación explica el fracaso del Plan de Acción Inmediata, ya que descansa en la acción del sector público, por lo que automáticamente, pasa a ser programa en vez de plan y la acción misma del sector público se basa en funciones derivadas del análisis histórico a corto plazo, donde el papel principal lo tiene la función producto-capital y las propensiones marginales a importar y a ahorrar”.<sup>87</sup>

El Plan de Acción Inmediata 1962-1964, impulsó los proyectos de inversión de la obra pública para el bienestar social e implantó mecanismos para regular el gasto corriente del sector central, organismos descentralizados y desconcentrados. La complejidad del aparato administrativo para la programación de las inversiones llevó al gobierno federal a instalar tres Comisiones: la Intersecretarial para formular los Planes de Desarrollo Económico y Social. La de Programación del Sector Público para coordinar los programas de inversión de las dependencias centralizada, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y la de Administración Pública para realizar estudios sobre métodos y técnicas para el desarrollo administrativo y adecuar las estructuras orgánicas.

Con el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 se implementó la política económica del desarrollo estabilizador, a través de canalizar el mayores recursos públicos al sector industrial y reactivar la economía en todos sus sectores. La concentración de inversión hizo más profundas las desigualdades entre la ciudad y el campo, así como entre las regiones, estados y municipios del país. Dentro de sus objetivos de este plan se establecieron los siguientes:

- Alcanzar un rápido crecimiento económico a un ritmo del 6.5% anual, canalizando los recursos en las actividades agropecuarias a fin de reactivar el mercado interno, para generar alimentos y empleos suficientes.

---

<sup>87</sup> Flores de la Peña, Horacio. Problemas de Planeación y Desarrollo en América Latina. En: Seminario sobre Desarrollo de la Comunidad y su Aplicación en América Latina. Publicación del Periódico. El Día. México, septiembre 7 de 1964.

- Mantener el impulso de la industria nacional para absorber la mano de obra proveniente del campo, así como mejorar la calidad competitiva ante los productos derivados del exterior.
- Financiar el desarrollo económico con recursos derivados del ahorro interno.
- Mantener la estabilidad en el tipo de cambio y contrarrestar las presiones inflacionarias.
- Lograr un equilibrio del desarrollo tanto en los sectores como en las regiones.
- Mejorar la distribución del ingreso orientado a lograr un incremento en las condiciones de la vida de la población con menores recursos.
- Revisar y promover las reformas en la estructura administrativa de la administración pública federal.

La economía creció en un 6.9% del Producto Interno Bruto que superó en 4 décimas al programado para ese periodo. Se logró un equilibrio entre la producción, consumo, ahorro e inversión y este crecimiento se le conoció como el Desarrollo Estabilizador. Este crecimiento se debió a que se invirtió más del 60% en la economía nacional con relación al monto autorizado en el sexenio anterior, pero incrementó la migración del campo hacia el medio urbano con una demanda de empleo, de bienes y servicios. Disminuyó la actividad agrícola y el número de integrantes de las organizaciones en el campo debido a las actividades de expansión de la Ciudad de México, donde los miles de campesinos que abandonaron las actividades agropecuarias, la urbanidad les ofrecieron empleo en actividades de la construcción, servicios; y, sobre todo, para las mujeres en actividades domésticas.

Si bien el Producto Interno Bruto creció al 6.9%, el sector agrícola bajó su producción y se incrementó la importación de los granos básicos y con esta etapa terminó el sueño del reparto agrario para hacer autosuficiente el campo mexicano. La unidad de gobierno fracasó en el proyecto nacional de generar la cooperación social en el medio rural para incrementar la producción de alimentos y mejorar las condiciones de vida en el sector agrícola como soporte de la economía nacional. Al respecto se encontró que:

"Las magnitudes de demanda se podrían cubrir mediante la movilización efectiva de los recursos humanos y de capital. La expansión demográfica llevaría consigo un crecimiento de la fuerza de trabajo estimado en 2.4 millones de personas entre 1965 y 1970. La población rural, que en 1950 constituía 57% de la total y 45% en 1965, representaría 40% en 1970. Este hecho reflejaba el crecimiento de las ciudades y tomaba en cuenta la migración del campo a la ciudad".<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Solís, Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social en México. Op. Cit. Pág. 84.

La misma Comisión Intersecretarial formuló el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 que llevó a la práctica el Presidente Gustavo Díaz Ordaz. Este Plan se destacó por fomentar la coordinación de acciones entre los tres niveles de gobierno, los sectores social y privado para aprovechar al máximo los recursos invertidos en los sectores, regiones, entidades federativas y municipios, pero no definió la normatividad para establecer esa coordinación. En el contexto social se acentuaron los descontentos que llevó a la represión estudiantil de 1968, así como el combate a los grupos guerrilleros en distintas regiones del país. En ambos casos fueron expresiones abiertas y clandestinas que reclamaron las condiciones de vida de la población marginada del medio urbano y rural. En el orden internacional estaba latente el devenir del retiro del patrón oro como base del sistema financiero internacional, la inestabilidad de los mercados petroleros, una elevada liquidez en la economía mundial canalizada hacia los países en vías de desarrollo y significantes avances en el desarrollo de la ciencia y tecnología.

El sexenio del Lic. Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se caracterizó por fortalecer las unidades de programación en la administración pública federal. También se instalaron mesas de negociación en cada entidad federativa para coordinar y concertar las acciones de planeación entre los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado. En el Acuerdo del 26 de febrero de 1971, se encontró lo siguiente:

“Realícense los actos que legalmente procedan para que las Secretarías y Departamentos de Estado Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal establezcan unidades de programación encargadas de asesorar a los Titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir, dentro de sus atribuciones y fines específicos, las tareas que correspondan a cada unidad”.<sup>89</sup>

Correspondió a la Comisión Intersecretarial formular e instrumentar el Plan de Desarrollo Económico y Social para 1970-1976 y el Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público 1971-1976. Dentro de los objetivos de inversión, este plan buscó generar el mayor número de empleos productivos en el área rural; contribuir al bienestar social a través del impulso de la educación pública; la seguridad social; redes de agua potable y electrificación, así como desarrollar la infraestructura de las comunicaciones para promover el desarrollo regional. Disminuir el déficit de la cuenta corriente y elevar la productividad del gasto.

---

<sup>89</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 4. Op. Cit. Pág. 644.

El incremento de las estructuras orgánicas llevó a elevar el costo de operación de la administración centralizada, descentralizada y paraestatal, dando lugar a la revisión de las atribuciones y funciones de esas estructuras orgánicas, denominada: Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976.<sup>90</sup> El Programa lo coordinó la Secretaría de la Presidencia mediante las unidades de planeación y programación instaladas en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal. En el marco de este programa, en 1971 ya se utilizó el procesamiento electrónico de datos a las actividades del sector público para programar, ejecutar y controlar el gasto e inversión pública. También se establecieron las Comisiones Internas de Administración y las Unidades de Organización y Métodos en la administración central, descentralizada y paraestatal, acción que multiplicó el número de las unidades y departamentos encargados de realizar tareas de planear, presupuestar, programar, evaluar y controlar, como si cada actividad no fuera parte del proceso de planeación, por lo que en la práctica estas comisiones se convirtieron en obstáculos para la planeación del desarrollo nacional.

“...las Base para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976, plantearon la conveniencia de agrupar las acciones en once grandes programas de tipo macro administrativo: el primero de ellos se refiere a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve – que fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control)- se relacionan con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) para la administración (programación, presupuesto, personal, estadística, organización, y métodos, contabilidad, etc). El programa número once está dedicado a buscar la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades que señale el programa de desarrollo que se está integrando actualmente”.<sup>91</sup>

De esta reforma se crearon instituciones con funciones técnicas como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la Comisión Nacional Tripartita que se integró a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para que los obreros y empresarios realizaran funciones de consulta en la resolución de los problemas obreros–

---

<sup>90</sup> Para el autor de esta investigación, las Base para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976, fue una denominación a un conjunto de acciones que tenían la plena intención de hacer más eficiente el trabajo de la Administración Pública Federal bajo la administración de Luis Echeverría. Sin embargo, esta organización se reinventa a diario y de alguna forma se ha buscado institucionalizar sus cambios a través de distintas acciones, como en su momento fue la creación de la Comisión de Administración Pública en 1965 y su posterior ejercicio a través de la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976 al inicio del gobierno de José López Portillo. Sin dejar de enunciar las reformas en el terreno de lo político, lo económico y lo social de 1982, con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. Sólo por citar tres casos sustantivos en los tiempos modernos. Por ello, el tema de la Reforma Política no se aborda como un tema en especial en la presente investigación. Aunado a ello, dicha reforma generó más crecimiento en la estructura administrativa del que en origen se pretendía.

<sup>91</sup> Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México. Fuente: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/27/pr/pr12.pdf>. Pág. 81.

patronales. También se modificó el marco normativo de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y se dejó a la Secretaría del Patrimonio Nacional el revisar los estados contables y de auditoría de estos organismos. Correspondió a las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, revisar los planes y programas para su envío a la Secretaría del Patrimonio Nacional. La Comisión Intersecretarial siguió figurando como el eje para instrumentar el proceso de la planeación económica nacional.

En la Comisión Intersecretarial, en 1971 se creó la Comisión de Coordinación de Control del Gasto Público. El manejo de los programas de inversión y gasto corriente le correspondió a la Secretaría de la Presidencia. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizó las funciones de presupuesto, el control de egresos, fijó las políticas y criterios para manejar las inversiones financieras y el otorgamiento de los créditos. A la Secretaría del Patrimonio Nacional le correspondió controlar y vigilar al sector paraestatal y las adquisiciones del gobierno federal. Estas tres dependencias controlaron las asignaciones presupuestales del gasto corriente e inversión del gobierno federal y evaluaron el impacto social en las regiones, entidades federativas y municipios. Al respecto de esta Comisión se encontró lo siguiente:

“La planeación global de las actividades de la Administración Pública Federal, se encontraba dispersa en tres dependencias centrales: en la Secretaría de la presidencia, a través del manejo y autorización del programa de inversiones; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el manejo del Presupuesto de Egresos y en concreto, la fijación de criterios sobre gasto corriente, dotación de subsidios e inversiones financieras, así como en el otorgamiento del crédito; y en la Secretaría del Patrimonio Nacional, la cual ejercía el control y vigilancia de los organismos y empresas del sector paraestatal, así como el control y vigilancia de los contratos de obras y de las adquisiciones del sector público en general”.<sup>92</sup>

Ante la decisión en 1973 de los Estados Unidos de abandonar la conversión de su moneda al patrón oro, se afectó la balanza comercial de los precios internacionales y para hacer frente a la situación económica nacional, se cambió la estrategia del “Desarrollo Estabilizador” al “Desarrollo Compartido”. Respecto a la reorientación de los objetivos nacionales se encontró que:

“Era necesario, también en esto, vencer el rezago de muchos años y poner las bases de la moderna planeación económica y social. Planeación que, lejos de confiarse a las rigideces técnicas en que frecuentemente sucumben, se orientó a redefinir, primero, los objetivos políticos y sociales de la nación”.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Moreno Valle, Javier. Apuntes para una Historia de la Planeación en México. Op. Cit. Pág. 55.

<sup>93</sup> Tello, Carlos. La política económica en México 1970-1976. Siglo XXI Editores. México, 1979. Pág. 60.



Después de 45 años de la primera Ley de Planeación expedida en 1930, la Secretaría de la Presidencia elaboró en 1975 el proyecto denominado Ley General de Planeación Económica y Social, sin embargo este proyecto no prosperó:

“...tenía por objeto establecer las bases generales de la planeación, a las que deberían sujetarse las dependencias de la administración pública federal, así como las formas de coordinación con los gobiernos estatales y los sectores social y privado”.<sup>94</sup>

Para fortalecer el control del gasto público, se creó la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, integrada por tres Secretarías: de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional. La subcomisión se encargó de fijar los montos y prioridades en los programas de inversión sectorial y regional. El acceso a los recursos por parte de las áreas ejecutoras, dependió del grado de relación que tuvieran con esta subcomisión. También durante el periodo de 1971-1976, se crearon diversas comisiones para establecer la relación entre el sector público, los empresarios y los grupos de trabajadores. Entre ellas se encuentran: la de la industria azucarera, siderúrgica, energética, textil, algodonera, entre otras más que incrementaron la intervención del gobierno federal en la economía nacional.

Al respecto Ignacio Pichardo Pagaza, señala lo siguiente:

"Dos elementos caracterizan al sistema de planeación en México: por una parte, un conjunto de disposiciones jurídicas que otorgan al poder ejecutivo facultades para intervenir en la regulación de los procesos económicos; por otra parte, varios organismos gubernamentales especializados, con funciones exclusivas en materia de planificación algunos, y otros que, además de actividades propias, llevan a cabo tareas de planificación o de programación".<sup>95</sup>

Con la finalidad de avanzar en la planeación y programación del desarrollo económico en las entidades federativas, en junio de 1971 la Secretaría de la Presidencia creó a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), como representantes del gobierno federal. Su creación logró un adelanto significativo para instrumentar la coordinación entre la federación y los estados. El primer COPRODE se instaló en 1971 en el estado de Yucatán, seguido de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco. Para 1975 todos los estados ya contaban con su respectivo comité. Para ampliar las facultades de actuación de

---

<sup>94</sup> Carrillo Castro, Alejandro. El Sistema Nacional de Planeación, las nuevas estructuras administrativas y procesos institucionales que lo conforman. En: Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1980. Pág. 501.

<sup>95</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. El Proceso Administrativo de la Planeación Económica en México. Citado por: Moreno Valle Javier. En: Apuntes para una Historia de la Planeación en México. Op. Cit. Pág. 49.

estos comités, en 1976 se decretó lo siguiente:

“Artículo 1°.- Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los Estados de la República quedarán integrados: por los funcionarios de mayor jerarquía del Gobierno Federal que actuarán en los Estados, que los gobernadores consideren conveniente; por los funcionarios de los gobiernos estatales designados por los gobernadores; por los Ayuntamientos que libremente acepten participar; y por las personas representativas de los sectores activos de la entidad que inviten los C.C. gobernadores.  
Se solicita la colaboración de los C.C. Gobernadores para que funjan como Presidentes de los Comités”.<sup>96</sup>

Con la instalación de estos Comités se impulsaron las acciones regionales como fue el caso del Istmo de Tehuantepec, que comprendió los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco. A través de los COPRODES, en 1973 se integraron los Programas de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER). Este fue uno de los programas que más aportó recursos con financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como del Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>97</sup>

La Comisión Intersecretarial formuló los Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980. En este marco se publicó el decreto para programar la inversión federal por entidad federativa, a fin de coordinar la participación de las entidades federativas y los municipios en un sólo esquema de planeación nacional. El trabajo de coordinación se realizó en el seno de los COPRODES. Su objetivo fue el de integrar, antes de cada ejercicio fiscal, el monto de las acciones y destino de los recursos públicos a ejercer por entidad federativa, municipio y localidad. En 1974 se publicó por Acuerdo, la Comisión Nacional del Desarrollo Regional.

Esta Comisión fue la expresión nacional y los COPRODES su representación en las entidades federativas para formular los Programas de Desarrollo Económico y Social a corto y mediano plazos por entidad federativa y región. Un adelanto significativo se registró en la administración de estos programas, el cual correspondió a la implantación de la técnica del presupuesto por programas en los trabajos de la administración pública federal, esto facilitó la ubicación y registro del gasto de las inversiones federales por regiones, estados, municipios, localidades, empleos generados y el número de beneficiados.

---

<sup>96</sup> Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 5. Op. Cit. Pág. 584.

<sup>97</sup> Para mayor información, véase a: García Sánchez José. El Municipio, sus Relaciones con la Federación. Porrúa. México, 1986. Págs. 77-145.

Al respecto en el artículo Primero del Acuerdo del 24 de mayo de 1974, se encuentra que:

“Las Secretarías, departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas y Fideicomisos del Sector Público Federal colaborarán con los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de las Entidades federativas, para que cada uno de ellos remita anualmente al C. Presidente de la República una proposición de Programa de Inversiones Federales para la Entidad correspondiente, a fin de que el Titular del Ejecutivo Federal cuente con mayores elementos de juicio para la asignación de recursos.

Los Comités deberán hacer llegar esta proposición al C. Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de la Presidencia, a más tardar el día 15 de agosto de cada año”.<sup>98</sup>

Si bien el objetivo central de los COPRODES fue coordinar la planeación entre las tres instancias de gobierno, los sectores social y privado, éstos también carecieron de la visión política para generar los instrumentos jurídicos y administrativos suficientes para insertarse en esa tarea. En opinión propia, se buscaba mantener la supremacía con que se venía conduciendo la Federación con los Estados Federados, ya que los comités representaron más las decisiones federales que el esquema regional y local. La Comisión Nacional del Desarrollo Regional disminuyó la acción y decisión a los COPRODES en tanto que los montos y destinos de los recursos financieros se deciden en el nivel federal y se operaron en el ámbito estatal. Ambos niveles decidieron los destinos del ámbito municipal. La planeación centralizada del gobierno federal, fortaleció la presencia de varios organismos con funciones propias de planeación y otros más que sin tener esta función, la ejecutaban con criterios propios y el proceso de planeación se comprendía como:

".....un conjunto de actividades, entendidas como un proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación ..... sin embargo este esquema concebía la planeación como una etapa diferente de la programación, presupuestación y evaluación, y por ello la reducía a la mera formulación de los planes, dejando al margen las actividades de programación, presupuestación y evaluación. De hecho esto provocó gran autonomía y hasta un conflicto entre planeadores, programadores, presupuestadores y evaluadores; provocando así que lo programado pudiera ser distinto a lo planeado y lo presupuestado, distinto a lo programado y dejando sin referencia clara la tarea de evaluación. Será necesario insistir en que programar, presupuestar, controlar y evaluar, son parte esencial de un proceso mismo, que es el de planeación".<sup>99</sup>

Otro aspecto significativo fue el inicio de la impartición de la carrera de Administración Pública

<sup>98</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 5. Op. Cit. Pág. 561.

<sup>99</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. SPP. México, 1983. Pág. IV.

en la Universidad Nacional Autónoma de México; en la cual se les prepararía con estructuras temáticas especializadas a los nuevos administradores y planeadores de las políticas públicas. Con esta decisión, se inicia un camino por formar profesionistas en la disciplina de administrar las voluntades colectivas y los recursos públicos. Al respecto de este comentario, se encuentra que:

"La inclusión de la carrera de Administración Pública en la escuela de Ciencias Políticas y Sociales, dentro de los estudios académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como de la existencia del Instituto Nacional de Administración y de la Asociación Mexicana de Planificación, muestra el interés de que los centros académicos y los grupos culturales y técnicos tienen por la preparación de especialistas en la materia".<sup>100</sup>

A mediados de los años setenta, el contexto mundial entró a una etapa de economías con lento crecimiento, México presentó un desequilibrio en su balanza comercial e incrementó su deuda interna y externa: Se registró la fuga de capitales y crecieron los descontentos políticos y sociales. Los sectores de la población perdieron poder adquisitivo y se incrementó el número de grupos marginados. La Comisión Intersecretarial no logró ordenar el proceso de planeación y al respecto se identificó que:

"La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del patrimonio Nacional obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de esas funciones bajo un solo responsable".<sup>101</sup>

La aparente reforma administrativa que se promovió en el sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz, generó un mayor incremento de unidades administrativas en el gobierno federal por lo que para reordenar el aparato administrativo, en 1976 se inicia un nuevo intento de reordenar y simplificar la estructura administrativa en este nivel de gobierno, bajo la conducción del entonces residente José López Portillo. Al respecto se encuentra lo siguiente:

"En 1976-1977, asistimos al primer proceso de autocorrección gubernamental: la reforma política y administrativa de José López Portillo. En los sesentas y setentas, un

---

<sup>100</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública. No. 39. Instituto de Administración Pública. México, 1979. Pág. 54.

<sup>101</sup> Moreno Valle, Javier. Apuntes para una Historia de la Planeación en México. Op. Cit. Págs. 57 y 58.

periodo de crecimiento expansivo del Estado, se pensó que a través de procedimientos racionalizadores de organización y de métodos de gestión se podría ordenar, eficientar y responsabilizar al sector público, central y paraestatal. Esto lamentablemente no ocurrió. Al final del gobierno activista de Luis Echeverría, teníamos un aparato de gobierno, en el sector central y en el sector paraestatal muy disperso, misceláneo, asentado prácticamente en todos los sectores de la economía sin un ordenamiento de prioridades y sin vínculos funcionales estables entre las muchas y variadas agencias gubernamentales. Esta reforma administrativa buscó ordenar al multiforme sector público, central y paraestatal, a fin de supervisarlo, controlarlo y hacerlo eficiente. Esta reforma administrativa diseñó competencias, sectorizaciones, globalizaciones, desconcentraciones administrativas, delegaciones de autoridad, agilización de trámites, pero no avanzó en la descentralización de la autoridad ni reflexionó sobre el trámite del gobierno. Se trataba de un ordenamiento, no de un redimensionamiento”.<sup>102</sup>

En diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que venía normando al sector central de la Administración Pública Federal desde su creación en 1917. Esta nueva ley también comprendió al sector paraestatal y reemplazó a la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. La nueva Ley Orgánica en su Artículo 1º, indicó lo siguiente:

“La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La presidencia de la República, las Secretarías de estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integrarán la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares Nacionales de seguro y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.<sup>103</sup>

En 1976 desapareció la Secretaría de la Presidencia (se transformó en una oficina de apoyo al Ejecutivo Federal) y se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, misma que para formular los Planes Nacionales y Regionales de Desarrollo Económico y Social también se apoyó en la Comisión Intersecretarial. La administración de los recursos financieros para instrumentar la planeación se dejó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La nueva secretaría programó y asignó los recursos financieros bajo los principios del presupuesto por programas, técnica utilizada para integrar el Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Estos planes fueron la plataforma política del PRI y el plan de gobierno para el Lic. José Ramón López Portillo. Este plan buscó:

<sup>102</sup> Merino Huerta, Mauricio. (Coordinador) Cambio Político y Gobernabilidad. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México, 1992. Pág. 136.

<sup>103</sup> La Nueva Administración Pública Federal. Política y Administración. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. – Gobierno del Estado de Colima. México, 1992. Pág. 57.

“Emprender una acción de planeación y regulación dentro de nuestro sistema de economía mixta, que evite el estancamiento y dé un nuevo impulso al desarrollo”.<sup>104</sup>

En el marco de coordinar las acciones entre los tres niveles de gobierno y de éstos con los sectores social y privado; en la reunión anual de los COPRODES en diciembre de 1976, se fortalecieron con un instrumento de negociación programático y financiero denominado Convenio Único de Coordinación (CUC). Este fue el primer instrumento estructurado de política económica, política y financiera para negociar los recursos destinados a generar la cooperación social territorial con las entidades estatales y de éstas con sus municipios dentro de la comunidad. En su contenido se identifica que:

"El Convenio Único de Coordinación constituye el instrumento jurídico-administrativo, programático y financiero, mediante el cual se busca la congruencia entre los esfuerzos que los Gobiernos de los Estados y la Federación realizan para atender las necesidades regionales, con la finalidad de lograr un desarrollo equilibrado del país. Asimismo, posibilita la participación de los distintos sectores sociales en el planteamiento y solución de sus problemas, propiciando un acercamiento entre gobernantes y gobernados y promueve el proceso administrativo de descentralización pública, apoyando la necesaria congruencia de los gobiernos estatales en el análisis de los problemas económicos y sociales de su población, en las tareas de planeación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de los programas de gobierno, aprovechando su conocimiento, habilidad y sensibilidad".<sup>105</sup>

En marzo de 1977 se decretó la nueva personalidad jurídica de estos comités y se constituyen como organismos públicos con personalidad y patrimonios propios. Con mayores facultades para coordinar la planeación regional, estatal y municipal. Induciendo y concertando acciones con los sectores social y privado. Al respecto de este decreto, en su artículo primero se encontró que:

“Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico establecidos en todos los Estados de la República, son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propios, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad”.<sup>106</sup>

Mediante uno de los CUC firmados en 1979 en el seno de los COPRODES, se firmó el acuerdo para definir la metodología, estructura, contenidos y actualización de los respectivos Planes de Desarrollo Estatal, así como el formato para inscribir los programas, acciones y mecanismos de ejecución y control para cumplir con los objetivos y metas de la planeación

<sup>104</sup> Partido Revolucionario Institucional. Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Departamento de Difusión. México, 1976. Pág. 43.

<sup>105</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Hacia un Sistema de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo Estatal. SPP. México, 1981. Págs. 1 y 2.

<sup>106</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 6. Op. Cit. Pág. 778.

nacional, regional, estatal y municipal.

"En los Planes Estatales se presentan diagnósticos, se identifican objetivos, se precisan metas y se señalan las estrategias para alcanzarlos. De esta forma, norman la orientación del Gasto Público en los estados e inducen la coordinación y la concertación entre los sectores público, social y privado, en torno a las prioridades estatales y nacionales.

El Convenio de Coordinación Federación- Estados, ratificado en la IV Reunión de la República, han quedado establecidos los términos en que ambos órdenes de gobierno colaborarán para formular y actualizar los PLADES en el seno de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, a efecto de incorporarles los adelantos que se vayan obteniendo en la planeación global, sectorial y regional que lleva a cabo el Gobierno federal".<sup>107</sup>

Mediante la firma del CUC de 1980, el ejecutivo federal estableció la disolución de los COPRODES y se firmaron con cada gobierno de los estados, acuerdos de coordinación para instalar los Comités de Planeación para el Desarrollo Social (COPLADES) a fin de construir el Sistema Nacional de Planeación. Los gobiernos estatales hicieron lo propio con los gobiernos municipales para crear y reglamentar sus respectivos COPLADES.

"En la IV Reunión de la República, los ejecutivos federal y estatales, acordaron en el Convenio Único de Coordinación, transformar a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), establecidos por Decretos Presidenciales, en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) creados por actos jurídicos de los Gobiernos de los Estados".<sup>108</sup>

En las funciones asignadas a estos nuevos comités, se definieron las etapas del proceso de la planeación nacional: información, programación, instrumentación y evaluación. Se ratificaron las vertientes: obligatoria, inducción, coordinación y concertación del proceso de planeación. Sobre la base legal de los CUC, ratificado y firmado en 1981, los COPLADES se desprendieron de la esfera federal y pasaron a ser organismos públicos estatales, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Los COPLADES son ahora la instancia local en materia de planeación para coordinar las acciones con los tres niveles de gobierno, los sectores social y privado. Los COPLADES y el CUC, se convirtieron en la mesa y el instrumento de negociación de la vertiente regional y nacional del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que se instrumentó para los dos últimos años del sexenio en turno.

---

<sup>107</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Hacia un Sistema de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo Estatal. Op. Cit. Págs. 20 y 21.

<sup>108</sup> Idem. Pág. 20.

Si bien desde 1981 los COPLADES se aprobaron como organismos públicos estatales, desde su institucionalización y hasta 1983, su Coordinación General estaba a cargo del Delegado Estatal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el cargo de Secretario Técnico del Comité y con esta acción, el gobierno federal siguió manteniendo el control sobre el esquema de planeación en la esfera estatal.

Lejos de ser un sexenio sustentado en la reforma administrativa éste se caracterizó por un desorden administrativo y que se demuestra en la instrumentación de diversos planes y programas nacionales<sup>109</sup> como: El Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982; el Plan de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982; el Plan Nacional de Empleo 1980-1982. Plan Nacional de Desarrollo Pesquero; Plan Nacional del Sector Comercio 1980-1982. Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982, el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982 y el Sistema Alimentario Mexicano, entre otros más que en abril de 1980 se integraron por decreto al Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Los primeros dos artículos del decreto, señalaron lo siguiente:

“ARTICULO PRIMERO.- Se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, integrado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el cual se establecen los objetivos nacionales del desarrollo económico y social, el marco global de la economía en el que habrán de procurarse dichos objetivos y las estrategias, políticas, metas, recursos y acciones mediante las cuales se buscará su cumplimiento, en los ámbitos nacional, sectorial y regional.

ARTICULO SEGUNDO.- Conforme al Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, el Gobierno Federal regulará y coordinará sus acciones de desarrollo económico y social, las convendrá con los gobiernos de los Estados y las concertará e inducirá con los sectores social y privado”.<sup>110</sup>

En la estructura del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se contemplaron acciones obligatorias para las dependencias, organismos y empresas del gobierno federal. De coordinación mediante convenios entre la federación y los gobiernos estatales y de estos con los gobiernos municipales. Así como de inducción y concertación entre los sectores público, social y privado. Todo esto se instrumentó en el seno de los COPLADES como único vínculo en materia de planeación entre los tres niveles de gobierno, los sectores social y privado.

“Dentro de la estrategia para instrumentar el Plan Global de Desarrollo están previstos mecanismos de acción: obligatorios, para el Sector Público Federal; de coordinación, establecidos por la vía de convenios entre la Federación y los Estados; de inducción, a

---

<sup>109</sup>“La tipología de los planes sectoriales resulta muy variada y más exactamente; son atípicos. A veces se emplean los términos y conceptos de Programas y proyectos como sinónimos de Plan”. Para una mayor referencia, consúltese a García Sánchez José. El Municipio sus Relaciones con la Federación. Op. Cit. México. Pág. 230.

<sup>110</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 11. Op. Cit. Pág. 446.



través de los instrumentos de política de que dispone el Estado Mexicano; y de concertación, mediante la formalización de compromisos de cooperación entre los sectores público, social y privado”.<sup>111</sup>

El sistema nacional de planeación precisó que:

“Planear no es sólo elaborar planes o programas. Es actuar conforme a un orden previsto de acontecimientos y responsabilidades dentro de un Sistema Nacional de Planeación integral, democrático y participativo. Es formular, instrumentar, controlar y evaluar y revisar lo programado, para actuar en consecuencia, ratificando o corrigiendo rumbos”.<sup>112</sup>

La estructura de este Plan Global de Desarrollo, fue la antesala conceptual y esquemática del sistema nacional de planeación.

“Por principio de cuentas, poco es lo que realmente se avanza en el intento señalado en el PGD de establecer un verdadero sistema de Planificación. Es muy revelador de por sí que el PGD se presente a la opinión pública cinco meses después de que supuestamente debería entrar en operación. Igualmente revelador de la incapacidad de establecer un sistema de planificación mínimamente operativo, es que el PGD en lugar de hacer honor a su nombre y de ser el plan global del cual se desprendan y articulen los distintos planes y programas de carácter regional o sectorial es, a la inversa, una mera síntesis de programas parciales elaborados por dependencias distintas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual, entre paréntesis, no participó en su elaboración. En todo caso, la SPP lo único que hizo al preparar el PGD fue darles a tales programas parciales una “manita de gato”, lo cual explica, por un lado, las incongruencias en las metas y los datos.....El PGD, pues, es global más en términos de suma de programas dispersos que en cuanto a su real influencia nacional.....”.<sup>113</sup>

El Plan Global de Desarrollo, se instrumentó con la técnica del presupuesto por programas: por sector, región, entidad federativa, municipio, localidad y fuente de financiamiento. Se contempló la aportación de los sectores social y privado en la realización de la obra pública.

“Desde 1979, el Programa queda integrado a los planes de desarrollo formulados por los gobiernos de los estados y, posteriormente, a la política de desarrollo regional establecida en el Plan Global de Desarrollo, articulándose así, su operación a las políticas y estrategias sectoriales y a otros instrumentos intersectoriales con influencia en el medio rural, como el Sistema Alimentario Mexicano y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

En cumplimiento de las instrucciones del C Presidente de la República, se efectuaron trabajos tendientes, por un lado, a redefinir el PIDER como un programa integral para el desarrollo de las comunidades rurales, superando el enfoque de mero programa de

<sup>111</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Hacia un sistema de Coordinación Intergubernamental. Op. Cit. Pág. 1.

<sup>112</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Primer Informe de Avances del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. SPP. México, 1982. Pág. 19.

<sup>113</sup> Guillén Romo, Arturo. Planificación Económica a la Mexicana. Nuestro Tiempo. México, 1982. Pág. 179.

inversiones y, por otro, incorporándolo al esquema del Convenio Único de Coordinación con el objeto de elevar la participación de los gobiernos de los estados en su operación a nivel local".<sup>114</sup>

El objetivo general del presupuesto por programas buscó promover un proceso de desarrollo auto sostenido en las comunidades rurales, mediante la participación organizada de sus habitantes para generar y retener excedentes económicos, canalizarlos hacia inversiones productivas y generalizar su acceso a niveles mínimos de bienestar.

La presencia de planes y programas generaron firmas de diversos convenios, donde algunos de ellos no fueron propiamente para la inversión de recursos; sino para ordenar el manejo de los recursos financieros y adecuar las estructuras administrativas de los estados y municipios. Por decir algo, en 1979 se firma el Acuerdo entre los gobiernos federal y estatal para definir la estructura de los respectivos Planes de Desarrollo Estatal.

“En los Planes Estatales se presentan diagnósticos, se identifican objetivos, se precisan metas y se señalan las estrategias para alcanzarlos. De esta forma, norman la orientación del Gasto Público en los estados e induce la coordinación y la concertación entre los sectores público, social y privado, en torno a las prioridades estatales y nacionales”.<sup>115</sup>

Para este momento el esquema nacional de planeación ya precisaba los niveles, etapas y vertientes de actuación, pero adoleció de un marco jurídico suficiente para establecer la acción obligatoria de la administración federal en materia de planeación, así como garantizar la coordinación entre las tres instancias de gobierno e instrumentar las acciones de inducción y concertación para los sectores social y privado.

“El sistema económico mexicano es mixto, dentro de él, el Plan Global es obligatorio para el sector público e indicativo y concertado para el sector privado, señala acciones concretas para el sector público y establece directrices para el sector privado, por medio de orientaciones generales, políticas específicas, estímulos que lo orienten y acuerdos que lo comprometan”.<sup>116</sup>

Para avanzar en la construcción del sistema nacional de planeación, se requerían adecuaciones a la Constitución Política de los Unidos Mexicanos, específicamente en materia política y económica con la inclusión decidida del gobierno municipal, por ser en este espacio donde se concentran sus aspiraciones y necesidades, sus recursos y riquezas naturales.

En 1983 se realizaron las reformas a los artículos 25, 26, 27, 28, 115 y 123 de la Constitución

---

<sup>114</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Programa Integral para el Desarrollo Rural. Memoria 1977-1981. SPP. México, junio de 1982. Pág. 14.

<sup>115</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Hacia un Sistema de Coordinación Intergubernamental. Op. Cit. Pág. 22.

<sup>116</sup> Guillén Romo, Arturo. Planificación Económica a la Mexicana. Op. Cit. Pág. 176.

Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, a más de 50 años de iniciado el proceso de planeación nacional, en 1984 se aprobó la segunda Ley de Planeación, que remplazó a la Ley Sobre Planeación General de la República de 1930. En particular, la Ley de Planeación estableció la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y su derivación del Plan Nacional de Desarrollo (PND). En materia política, se modificó el artículo 115 para otorgar mayores facultades a los gobiernos municipales.

Bajo el esquema de SNPD, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le correspondió la previsión financiera del PND, la integración del costo global y parcial de las acciones correspondió a la Secretaría de Programación y Presupuesto; en tanto que a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se le asignó el mecanismo de control y seguimiento de los objetivos, prioridades, programas y acciones definidas en el PND.

La exposición de motivos de la Ley de Planeación indicó lo siguiente:

"La práctica de la planeación no es nueva en México ni en el mundo, pero requiere adaptarse a las necesidades de cada lugar y momento. Existe una amplia experiencia de planeación en un gran número de países con distintos sistemas de organización económica, política y social.....

En México, el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática representa un paso más en los esfuerzos iniciados desde 1930 con la Ley sobre Planeación General de la República, para orientar y promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social hacia la consecución del Proyecto Nacional contenido en la Constitución.....

Así como la planeación no es panacea, la formulación de planes y programas no garantiza por sí misma su eficaz cumplimiento. Un marco jurídico adecuado permitirá consolidar avances y superar deficiencias, para que el Plan y los programas trasciendan la etapa de formulación y se realicen de manera efectiva, reconociendo que las cambiantes condiciones de la realidad pueden obligar a su modificación y actualización".<sup>117</sup>

El esquema constitucional del SNPD, estableció la obligatoriedad de las dependencias y organismos del orden federal para coordinar las acciones con las estructuras administrativas de los gobiernos estatales y de éstos con los municipios, así como el concertar e inducir acciones con los sectores social y privado. Este mecanismo de consulta y participación otorga a la acción de planear, la categoría de democrática por su mecanismo de consulta para captar las demandas, que al integrarlas a un plan, ejecutadas con programas y realizadas en metas, se transforman en satisfactores tendentes a mejorar las condiciones del individuo en cuanto a sus condiciones de marginación política, económica, social y cultural.

---

<sup>117</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación Democrática. Año 2. No. 1. Op. Cit. Pág. 34.

“La planeación democrática supone una idea del desarrollo que nos hace responsables a todos: El desarrollo ya no es un asunto del gobierno sino producto del esfuerzo organizado de la sociedad en su conjunto.....El pueblo sabe de antemano lo que su gobierno hará porque participa de la decisión y, porque sabe, vigila y controla: demanda.

La planeación democrática asume la consulta y concurrencia del pueblo en la formulación y control de los asuntos públicos en las pequeñas comunidades, los municipios, los estados, las regiones, la federación.....

El desarrollo integral es base fundamental sobre la que descansa nuestro pacto federal y, por ello, las demandas de cada región deben normar los planes nacionales cuya aplicación corresponda al gobierno federal...”<sup>118</sup>

El SNPD, se estructuró en la idea de explotar las nuevas disposiciones constitucionales tanto en materia económica y política, como las nuevas facultades otorgadas al municipio. Al respecto, en el terreno estatal se encontró que al SNPD se entendió como:

".....un conjunto articulado de relaciones nacionales que las dependencias y entidades del sector público establecen entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las entidades federales. Así como con los gobiernos municipales, ya que el SNPD concibe al municipio como una comunidad organizada y activamente participativa, con capacidad política, jurídica y administrativa, que debe apoyarse en la planeación democrática para fortalecerse como la instancia de gobierno más cercana del pueblo, pues en él se registran las demandas básicas de la población y la participación social tiene amplias posibilidades de desarrollo".<sup>119</sup>

El esquema del SNPD ofreció la posibilidad para operar las fuerzas productivas que se encuentran desaprovechadas o sin emplear en distintas comunidades diseminadas en el territorio nacional; y, que al rescatarse están en la posibilidad de convertirse en agentes de transformación en el ámbito local. El SNPD, reconoció en el municipio el terreno propicio para captar las necesidades básicas de la población, ya que a su interior están las mayores posibilidades para generar la cooperación y lograr una mejor distribución de la riqueza social. Una comunidad que es pobre, no está condenada a seguir siendo pobre, lo será en la medida que sus integrantes no logren consensar, al menos, el principal elemento para la convivencia colectiva, armonizar sus intereses sociales sobre el interés individual para definir sus objetivos. Para la mejora en la comunidad se requiere primero de la voluntad de sus integrantes de cooperar para el logro de objetivos estructurados en colectividad.

La estructura del SNPD define tres niveles de acción. El Global, donde se comprendieron los aspectos generales de la actividad económica y participan las dependencias del gobierno

---

<sup>118</sup> González Pedrero, Enrique. Discurso con motivo de la presentación del Sistema Estatal de Planeación Democrática en Tabasco. Villahermosa, Tabasco; 1983. Documento de Trabajo.

<sup>119</sup> Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Planeación Democrática y Fortalecimiento Municipal. Villahermosa, Tabasco, 1984. Pág. 16.

federal. El Sectorial, de la administración pública federal para atender aspectos en particular de la economía o de la sociedad y el Institucional, para las entidades paraestatales de la administración pública federal como son: los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos u otro órgano público federal. En los tres niveles del SNPD, se estableció la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de los sectores social y privado. En cuanto a las etapas del SNPD, se definió que son: la formulación, instrumentación, control y evaluación.

La formulación comprendió los trabajos de ofrecimiento político de consulta popular y reuniones para conocer y atender temas específicos con los grupos de los sectores social y privado. El primer producto de esta etapa fue la formulación del PND, así como los programas de mediano plazo de carácter global, sectorial e institucional. Los del orden regional o especial, que se definieron en los acuerdos de coordinación con las entidades federativas y los municipios.

La instrumentación son los mecanismos por los que se llevó a cabo la ejecución del PND, y sus programas derivados para concretarlos mediante la presencia de la obra pública en la comunidad. Para lograr esto se definieron cuatro grandes vertientes: la obligatoria, de coordinación, concertación e inducción para agrupar las fuerzas de transformación social en el ámbito local. La vertiente obligatoria comprendió al conjunto de programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para cumplir los objetivos y propósitos contenidos en el plan y programas que se deriven.

Como uno de los resultados de esta vertiente, son los Programas Operativos Anuales de corto plazo. Instrumentos de ejecución donde se estableció la particularidad de los diagnósticos, objetivos y políticas para la planeación. Estos programas definen las acciones, espacios y tiempos de ejecución, los responsables y los costos de ejecución, entre otras características que permiten identificar el destino de la inversión. A través de la vertiente de coordinación del SNPD, en la mesa de negociaciones que ofrecieron los COPLADES, en 1983 se estructuró la firma del Acuerdo de Coordinación por el que los gobiernos federal y estatal definieron la nuevo instrumento para coordinar la planeación del desarrollo regional, ya que se suprimió la figura de los CUC y se crearon los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) hoy transformados en los Convenios de Desarrollo Social.

En el artículo cuarto del Acuerdo por el que se crearon los CUD, se encuentra que éstos se convirtieron en los nuevos instrumentos de la vertiente de la coordinación para instrumentar la ejecución del PND en el terreno nacional, coordinando las acciones con cada entidad federativa, los municipios, los sectores social y privado. En dicho Acuerdo, se reconoció a los COPLADES como las únicas mesas de negociación de la planeación regional.

Derivado de la firma del CUD para 1994, las acciones realizadas mediante las diversas modalidades de financiamiento, pasaron a integrarse en una sola modalidad programática, denominada Programas de Desarrollo Rural (PDR).

“A través de los Convenios Unicos de Desarrollo se han integrado en un solo esquema compromisos entre los ejecutivos federal y estatales con tal propósito, este instrumento proporcionará a partir de 1984, la unificación de los mecanismos de acción para el desarrollo regional (PEI; PIDER; PAZM; PROCEC Y PRODES) en una sola modalidad programática que se denominará “Programas de Desarrollo Regional” para dar respuesta a las necesidades prioritarias de los estados y municipios mediante programas de infraestructura básica de apoyo, infraestructura para el desarrollo social y productivo”.<sup>120</sup>

Al agruparse distintas vías de financiamiento para el desarrollo regional en los PDR, se fortaleció la dotación de infraestructura social a las comunidades, como fue la construcción de sistemas de agua potable, mejora de vivienda, apoyos para la producción agrícola, ganadera, acuícola, forestal, piscícola. Infraestructura de caminos y carreteras, electrificación, equipamiento para el comercio, entre otras acciones.

La vertiente de coordinación del SNPD se formalizó a través de los CUD firmados entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, en tanto que los Convenios Únicos de Desarrollo Municipal (CUDEM) fueron los instrumentos para la coordinación entre los gobiernos estatales y los gobiernos municipales.

“Desde su origen el CUD se perfiló como un instrumento integrador de las acciones federales y estatales, apoyando el desarrollo de cada estado y logrando un mayor equilibrio entre las entidades regionales del país. Con su evolución se avanzó en la superación del antiguo esquema centralizado que definía las acciones regionales desde la perspectiva de las dependencias federales, para desarrollar una concepción participativa en lo que cada administración estatal adquiere mayores responsabilidades en el establecimiento y jerarquización de acciones y proyectos de alcance local.

Los convenios permitieron establecer lineamientos para la transferencia de recursos federales y la ejecución de las obras a partir de un solo marco de acción para todas las

---

<sup>120</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 17. Op. Cit. Pág. 217.

entidades federativas del país, definir las modalidades de inversión que impulsan programas de cobertura regional y estatal, así como las acciones en materia de descentralización, planeación y fortalecimiento municipal".<sup>121</sup>

La firma de los convenios y acuerdos se materializaron a través de contratos donde su estructura ofreció a los participantes identificar: objetivos, obligaciones, aportaciones, la fuente de financiamiento y los montos de los recursos. Las metas esperadas, la vigencia del contrato, pero sobre todo la definición de las sanciones por incumplimiento del mismo y las instancias administrativas para calificar las sanciones, independientemente del orden civil o penal en que se incurriera.

La vertiente de concertación, comprendió las acciones de los programas derivados del PND, cuyos alcances y condiciones se especificaron y concretaron a través de la firma de contratos entre el sector público y los grupos de los sectores social y privado. En algunos casos también se considera la modalidad de contrato con la población en general organizada para la realización de obras en su localidad. La firma de estos contratos se estable también en el seno de los COPLADES y adquirieron el compromiso de derecho público. En la etapa de inducción se agruparon los instrumentos y acciones de carácter normativo y administrativo bajo la promoción del gobierno para orientar, motivar o prohibir comportamientos de los sectores social y privado, así como para la población en general con el objetivo de que participara también en la instrumentación del PND. El ámbito de esta vertiente se ubica a nivel global, sectorial e institucional.

En la etapa de control del SPND, se comprendió el seguimiento técnico permanente y programado para vigilar el desempeño a fin de corregir las insuficiencias de cada una de las etapas del sistema (formulación, instrumentación, ejecución, evaluación y control), con el propósito de procurar el cumplimiento de los objetivos, estrategias, políticas, líneas de acción y metas establecidas. En esta etapa se identifican tres aspectos de control: los jurídicos y normativos en materia de planeación. Los administrativos de carácter contable, técnico y financiero para vigilar la congruencia de las acciones ejecutadas con relación al plan, programas, acciones, costos y metas. Así como el control que ejerce la comunidad en la ejecución de la obra o acción pública.

Finalmente en la etapa de evaluación en el SNP, se integraron los elementos que permitieran valorar los resultados del plan y los programas. Como documentos para la

---

<sup>121</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 19. Op. Cit. Pág. 380.

evaluación se encuentran los programas operativos anuales, informes de gobierno, la cuenta pública, los informes de las áreas o actividades específicas, los ejercicios de revisión y auditoría entre otros más que en su conjunto dan cuenta de la gestión gubernamental para evaluar los objetivos y metas contra los resultados obtenidos, la congruencia físico-financiera y los efectos de la obra pública en la comunidad. Las etapas del SNPD, son la retroalimentación del SNPD, donde el diseño de este sistema se conforma desde las mismas necesidades, recursos, pruebas, errores y aciertos ya que:

“Para modernizar al país no hay, en sentido estricto, patrones a copiar. Nadie posee la verdad única. Ni siquiera la experiencia de otros países que viven retos similares es guía segura. Las soluciones a cada reto tienen que surgir de nuestras propias necesidades y realidades”.<sup>122</sup>

El sistema de planeación hace referencia a esfuerzos, carencias y aspiraciones de organizaciones humanas en constante movimiento, con propósitos, objetivos o prioridades para efectuar cambios estructurales que favorezcan el desarrollo nacional y activar todos los actores de la población a fin de asegurar su participación en el proceso de desarrollo.<sup>123</sup>

Cabe destacar que en los 68 capítulos que integran la Ley de Planeación, sólo tres de ellos refieren a la instancia municipal en la integración del SNPD. Sin embargo su participación en el SNPD se asegura a través de la etapa de Coordinación entre la federación y los estados mediante la firma de los CUD y de los estados con los municipios a través del CUDEM. Se reitera que la asociación del concepto democracia al SNPD, hace referencia a una forma de vida en colectividad, donde sus integrantes tengan el producto de su esfuerzo de trabajo.

“...la democracia apareció en la historia cinco siglos antes de nuestra era. La democracia brota en las ciudades Estado griegas y el ejemplo más citado cuando se habla de sus orígenes es la Atenas clásica. En la polis de Pericles, la democracia se basaba en el principio de que “el pueblo manda”, por lo que la igualdad de los ciudadanos ante la ley se extendía a su participación a los puestos públicos y, como decimos ahora, en el proceso de toma de decisiones que se acordaban en asambleas populares. Sin embargo la categoría de ciudadano estaba reservada a una minoría: ni esclavos ni mujeres, ni extranjeros con residencia en Atenas, formaban parte de los *demos*...

Veinticinco siglos de historia humana han modificado el valor semántico y las manifestaciones concretas de la democracia hasta admitir, casi, tantos significados

---

<sup>122</sup> González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y Política Social. Premio del Instituto Nacional de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1990. Pág.16.

<sup>123</sup> Para mayor referencia, véase a: Marshall, Wolfe. El Desarrollo Esquivo. Fondo de Cultura Económica. México, 1976. Pág. 51.



como regímenes políticos, latitudes geográficas y experiencias nacionales hay en el mundo..... La democracia nos habla, en suma, de un gobierno responsable".<sup>124</sup>

El SNPD, es el resultado de un conjunto de aciertos que devienen de la prueba y error. Su objetivo es lograr la cooperación social dentro de la comunidad para dotarla de aspectos de seguridad y de satisfactores básicos que debe poseer y disfrutar el individuo y su familia de manera equitativa, sin llegar a ver a la técnica de la planeación como el medio para poseer y disfrutar lo que no se es capaz el individuo de construir dentro de su propia realidad y esfuerzos. Este Sistema ofrece a la colectividad una metodología para insertar su trabajo al esfuerzo nacional, pero no es la panacea a la problemática de cada individuo, ya que:

"Si imaginamos una democracia planificada en que exista la libertad, nos fijamos, en realidad, un objetivo no alcanzado aún, una combinación de anhelos a los que no corresponde realidad alguna".<sup>125</sup>

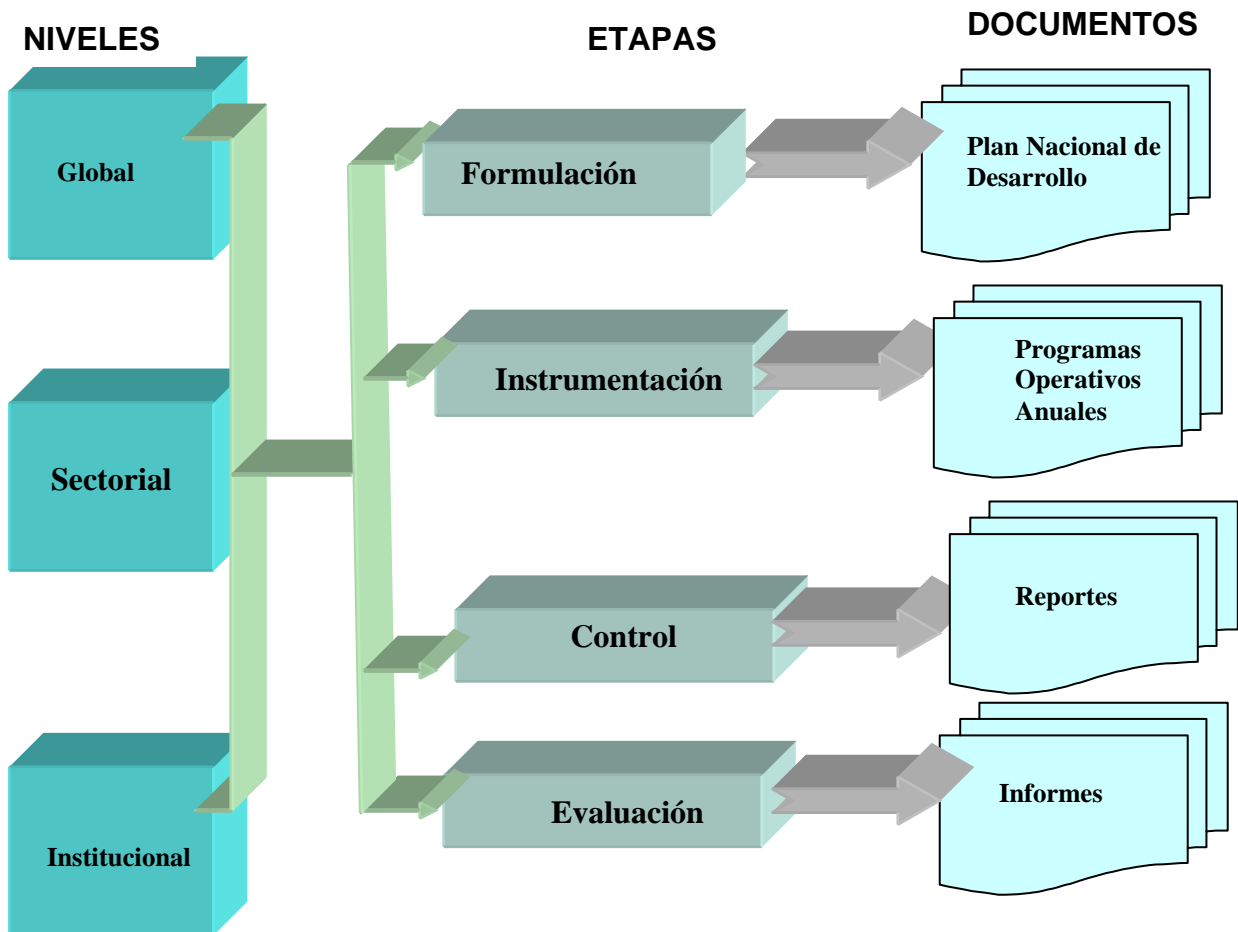
La estructura y operación del SNPD, es una clara muestra que en materia de planeación económica se han efectuado diversos esfuerzos desde un nivel macroeconómico. Sin embargo en las unidades de la Administración Pública Federal, como células donde se concreta el SNPD, aún se requiere definir y unificar un esquema básico para concretar los esfuerzos y acciones del SNPD, a fin rescatar la fuerza de transformación que se encuentra en cada comunidad del territorio nacional. El SNPD, convoca a la cooperación social para la acción de gobierno y mantener la organización social del Estado. La estructura del SNPD, se describe en el siguiente esquema.

---

<sup>124</sup> González Pedrero, Enrique. Una democracia de carne y hueso. Ed. Océano. México, 1978. Págs. 11, 12 y 14. (Para fines de la investigación, se realizó el punteado para adecuar la cita).

<sup>125</sup> Mannheim, Karl. Libertad, poder y planificación democrática. Op. Cit. Pág. 52.

## LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA



## Conclusiones del capítulo

Este segundo capítulo no es una concentración de datos históricos, son referencias que ilustran el desarrollo y enlace de los conceptos e instrumentos de análisis abordados en el primer capítulo de esta investigación. Se describe el camino para la institución del poder del Estado mexicano, mismo que se asegura mediante su constitución, donde se definieron los objetivos nacionales permanentes de los órganos estatales. La Constitución definió los puntos esenciales de la organización del Estado; las garantías individuales, su población y soberanía nacional que emana de cada uno de sus órganos estatales, misma que se transfiere a sus instituciones; la forma de gobierno como una república, representativa, democrática, federal, conformada por estados libres y soberanos, donde el municipio libre y autónomo es la base política, económica y administrativa del Estado. También se definieron las partes que integran la federación y su territorio nacional; su Supremo Poder de la Federación que refiere el artículo 49 constitucional, que se ejerce y auto controla con la división poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, que conjuntamente asumen la responsabilidad constitucional de conducir los objetivos nacionales permanentes como bienes públicos del Estado y la inviolabilidad de la constitución.

La estructura temática de la constitución y la normatividad secundaria que de ella se deriva, aseguran que las instituciones y la infraestructura del Estado no se accionen o desborden en contra de los individuos y la convivencia social. La institución del Estado como organización de creación humana, está llena de aspiraciones e intenciones colectivas que de manera permanente tensan las relaciones en el sistema político y por ello los frecuentes procesos de recomposición de la actividad política, económica, social y cultural, a fin de reorientar los objetivos nacionales públicos y permanentes bajo el resguardo de la institución del Estado. La búsqueda de esos objetivos nacionales han hecho que en distintos momentos el territorio nacional se haya convertido en la arena de luchas sociales, donde la organización de la administración pública y su herramienta técnica de la planeación ha sido fundamental para recomponer la expresión política del Estado, a tal grado que en 1983 se incluye en el texto constitucional la responsabilidad del Estado para organizar un sistema nacional de planeación.

Desde mi punto de vista conceptual y de análisis, esta organización y su técnica de planeación, están sujetas o limitadas a dos situaciones: la primera es del orden político y se concentra en la visión del gobierno federal de seguir conduciendo directamente, a través de

sus representaciones federales, los destinos de los Estados Federados y sus Municipios, posición que los Estados Federados han optado por aceptarla y conducirse en esa línea de trabajo, ejerciendo éstos la misma posición hacia sus municipios. La segunda situación, es del orden administrativo y de interpretación conceptual de los esfuerzos y objetivos nacionales permanentes que se precisan en los planes nacionales de desarrollo, mismos que a su aterrizaje y engarce en las unidades administrativas, los objetivos nacionales se diluyen en la operación del proceso administrativo y en consecuencia los objetivos y metas no son del nivel que se requieren en el terreno nacional.

Sobre la base de lo anterior y como se describe más adelante en esta investigación, la administración pública ha quedado rezagada en los esquemas de operación, en tanto que su técnica de planeación requiere de un impulso para su reproducción cotidiana y elevar su grado de institucionalización en las dependencias y sus unidades administrativas para responder en el nivel que requieren las exigencias nacionales, precisadas a través de la formulación de las políticas públicas, mismas que cada día crecen en mayor proporción a los recursos disponibles, con repercusión directa en los esquemas de convivencia ante la disminución de los niveles de infraestructura básica y no básica, tangible e intangible de los grupos sociales.

Finalmente es insalvable reconocer el esfuerzo de los actores políticos que reconstruyeron los destinos nacionales y que en determinado momento fue necesario que el gobierno federal concentrara el poder político y económico, para impulsar las directrices nacionales; pero esta concentración se convirtió cíclica y permanente, limitando la decisión y acción de los Estados Federados y sus municipios. Por otra parte, la dirección del país se centró en más de 70 años de un partido en el poder, situación que lo mismo fue la fortaleza que su debilidad, ya que al concentrar casi el total de las fuerzas políticas, militares, económicas y sociales para la unidad nacional, adoleció de los suficientes contrapesos políticos convirtiéndose en debilidad y amenaza para el sistema político en cuanto a controlar el dominio, decisión, acción y dirección del país. Su fortaleza y oportunidad están en potenciar las decisiones políticas, el proceso administrativo y su herramienta de planeación. Aspectos que deben materializarse con la descentralización de la dominación, decisión, acción y dirección hacia los gobiernos estatales y municipales, donde éstos últimos son las células por las que debiera ejercerse la fuerza del Estado.

### **Capítulo 3**

#### **Los COCODI's: instancias auxiliares para implantar el SNPD: un diagnóstico.**

3.1.- Su antecedente inmediato: Los COCOA.

El objetivo de este capítulo es el de reducir el nivel del mirador con que se venía tratando la presente investigación. Se pasa de la acción impersonal de la organización de la Administración Pública Federal, hacia la acción personalizada de la instalación de los cuerpos colegiados que representan los COCODI's, para impulsar el proceso administrativo con el que se concreta el esfuerzo del Sistema Nacional de Planeación en las instituciones y sus unidades administrativas. Lo relevante radica en el hecho de pretender ubicar y reconocer a los COCODI's, como las instancias facultadas para impulsar las acciones del acto de gobierno y específicamente del desarrollo organizacional, mediante la conducción del proceso administrativo basado en sistemas de trabajo tendentes a la autoevaluación y el autocontrol, en apoyo de los órganos fiscalizadores externos.

De 1808 a 1928, el país vivió 130 años de conflictos sociales y luchas armadas para construir un Estado de organizaciones que sustentaron la independencia, reforma y revolución. En 1928 se iniciaron los esfuerzos en materia de planeación económica y que después de 50 años de aciertos y desaciertos, se llegó finalmente a inscribir en 1983, la obligación constitucional del Estado para organizar un sistema de planeación nacional para instrumentar la atención de las políticas públicas que demandan los grupos sociales y que se definen en el sistema político.

En el marco de estos años de esfuerzos nacionales se percibe un gobierno y una administración pública cada vez más exigida por el grado y magnitud con que se plantea la atención de las políticas públicas, mismas que están restando sus capacidades y grados de eficiencia con impacto directo en el nivel de aseguramiento de los objetivos nacionales permanentes consagrados en la Constitución y que se refleja en la reducción de los niveles de posesión y disfrute de la infraestructura de bienestar de los grupos sociales, donde la mayoría de la población registran pobreza extrema de patrimonio (alimentación, educación, salud, vestido, calzado, vivienda y transporte) y que en su mayoría se alimenta de tortillas, vísceras frijoles y huevo.

Estos resultados son contrastantes con los grandes esfuerzos realizados en materia de planeación que buscan como ideal, mejorar el esquema de distribución de la riqueza social y

asegurar los objetivos nacionales permanentes que se traducen en derechos individuales y colectivos, que en su conjunto son la razón de ser del Estado, el gobierno y la administración pública. En suma, sobre la base que ya se abordaron los aspectos macros de la investigación, los siguientes apartados se perfilan para conocer un poco sobre el cómo se está administrando el qué de la Administración Pública Federal, acción que se opera en cada una de las unidades administrativas de las dependencias y entidades, así como en la Procuraduría General de la República, como células que alimentan la acción de gobierno y reproducen el Sistema Nacional de Planeación.

La unidad de gobierno hace macros esfuerzos por lograr mejores niveles de eficiencia, equidad y transparencia en la administración de lo público, aspectos que son resultado de la lucha de fuerzas que se influyen y someten en el sistema político, para condicionar la infraestructura económica, social y cultural del Estado. Esa interacción ha hecho posible que la administración pública hoy cuente con una sólida infraestructura normativa compuesta por leyes, reglamentos, circulares, manuales y demás instrumentos de naturaleza normativa, que se acciona por sistemas, modelos, procesos y procedimientos de trabajo. Pero sobre todo, cuenta con diversas instancias facultadas para conducir en distintos niveles de operación, los trabajos de desarrollo organizacional para lograr de mejor forma, los objetivos, programas, proyectos y metas institucionales.

Sobre la base de lo anterior, se hace obligatoria la siguiente pregunta. ¿qué falta para hacer más eficiente el cómo de la administración pública?, vista ésta como parte de la mano del gobierno para ejercer la acción del Estado y mejorar las condiciones de bienestar social de la mayoría de la población, ya que la observación directa y la experiencia laboral me permiten afirmar que las intenciones y voluntades del qué de la Administración Pública Federal no progresan en la misma magnitud que se instrumentan, debido a que en sus unidades administrativas, como células normativas y operadoras, no han logrado institucionalizar esquemas y sistemas que engarcen la operatividad y las intenciones nacionales. Por ello y como parte de los objetivos de esta investigación se realizó un diagnóstico, a fin de aportar un esquema básico de trabajo hacia los COCODI's como órganos impulsores de un programa institucionalizado de acciones tendentes al desarrollo organizacional en la administración pública federal ya que estos Comités no cuentan con un esquema básico integral de operación. Se basan más en la revisión fiscalizadora cuantitativa o lo que cada unidad es capaz de identificar, dejando de lado el desarrollo integral y la mejora continua.

Sobre la base de lo anterior, a partir de este capítulo la investigación se enfocará hacia conocer, en base a cuestionarios con preguntas sobre temas específicos aplicados de manera aleatoria a 100 servidores públicos de cinco unidades administrativas, sobre cómo se administran esos temas en las unidades y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República. Temas específicos que se derivan de los programas institucionales operados directa o indirectamente bajo la estructura de los Comités de Control y Auditoría (COCOA) como los antecedentes inmediatos, al menos desde el 1994, por los que se ha encauzado la mejora organizacional que hoy es posible identificarla bajo la estructura temática del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, mismo que inició sus operaciones bajo la conducción de los COCOA y el 2 de julio del 2010 se transformaron en los COCODI's, bajo el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación y reformado el 11 de julio del 2011.

Dentro de los antecedentes inmediatos de los programas que se instrumentaron bajo el seguimiento de los COCOA, se encuentran las acciones del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) 1994-2000 por el cual se estructuró una mejora en el ejercicio y transparencia de los recursos públicos, bajo la óptica de la simplificación administrativa y adecuación de los marcos normativos, entre otros rubros en bien del proceso administrativo. Posteriormente se instrumentó el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) 2001-2006, que concentró sus acciones más en la innovación gubernamental; control, evaluación y transparencia de la gestión pública, sustentado en la formación de servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad. Las acciones contenidas en la estructura temática de estos programas, se incorporaron al Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008-2012, por el cual hoy se accionan los COCODI's.

Las acciones contenidas en los programas antes referidos, muestran el conjunto de esfuerzos tendientes a fortalecer la operación micro del proceso administrativo, donde la evaluación, el control y la mejora continua han sido partes de un proceso tendente a impulsar el desarrollo organizacional en las áreas de trabajo donde se materializan las demandas públicas. En particular, la instrumentación de este esfuerzo para vigilar, controlar y fortalecer el cómo de la administración, se llevó a cabo mediante las acciones de evaluación y control derivadas del proceso de auditoría bajo la conducción de los COCOA, donde la presidencia

del Comité quedó a cargo del Titular de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República.

En la primera etapa de los COCOA, éstos operaron de 1988 a septiembre del 2005 como foros colegiados y auxiliares tanto para el auto control y la auto evaluación al interior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y la Procuraduría General de la República, posición que les ubicó como enlaces con los Órganos Internos de Control y la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública. Se buscó a través de estos Comités, conducir las acciones de los programas institucionales antes referidos que en su conjunto permitieron fiscalizar el qué y el cómo de la administración pública federal. Sobre todo, anticiparse a eventos potenciales de riesgo que estuvieran en la posibilidad de afectar los objetivos y metas institucionales.

“En el año de 1988 se constituyeron los Comités de Control y Auditoría en las Entidades y Órganos Administrativos Desconcentrados como cuerpos colegiados auxiliares de sus Órganos de Gobierno o equivalente en los asuntos relativos al sistema de control”.<sup>126</sup>

En la idea de impulsar el alcance del auto control y la auto evaluación, así como el desarrollo organizacional en la administración pública federal, el 12 de septiembre del 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se Establecen los Lineamientos para el Funcionamiento de los Comités de Control y Auditoría”, donde se definieron sus propósitos y su estructura para impulsar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, bajo la conducción de la Secretaría de la Función Pública, para lograr los objetivos, programas y las metas institucionales, tal como se indicó en una de las consideraciones de dicho Acuerdo.

“Que los Comités de Control y Auditoría se constituyen como órganos colegiados de apoyo a los Órganos de Gobierno de las entidades y Titulares de las dependencias en materia de Control y Auditoría y Evaluación de riesgos, entre otras, con el propósito de impulsar al interior de las instituciones públicas las acciones necesarias para coadyuvar en el cumplimiento de sus objetivos, metas y programas estructurales, en un marco de honestidad, transparencia e impulso al combate a la corrupción”.<sup>127</sup>

Este acuerdo obligó la instalación de los COCOA como órganos colegiados en las dependencias y entidades, en tanto que en sus lineamientos se establecieron las reglas para

---

<sup>126</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Lineamientos para el Funcionamiento del Comité de Control y Auditoría. México, D. F. 1988. Pág. 1.

<sup>127</sup> Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se Establecen los Lineamientos para la Operación de los Comités de Control y Auditoría. México, 12 de septiembre del 2005. Pág. 1.



su funcionamiento como foros de discusión, análisis y para la toma de decisiones referentes al control de riesgos derivados de la evaluación de los diversos medios de información institucional. En sus disposiciones generales se estableció que sus:

“...Lineamientos tienen por objeto regular los objetivos, la integración, las atribuciones y la operación de los Comités de Control y Auditoría en las Dependencias, Órganos Administrativos Desconcentrados, Entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como en la Procuraduría General de la República, por lo que son de observancia obligatoria para dichas Instituciones, mismas que deberán instalar estos Comités y sujetar su funcionamiento a lo que establecen estos Lineamientos”.<sup>128</sup>

La actuación de los COCOA se sustenta en el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la Secretaría de la Función Pública; así como en su Ley y Reglamento Interno, acuerdos y demás documentos referentes a las acciones de desarrollo, control y supervisión en la administración pública federal. Al respecto la referida ley precisa lo siguiente:

“Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;”.<sup>129</sup>

La intención de establecer a los COCOA, fue en el sentido de apoyar a las instituciones para lograr los objetivos, programas y metas con un enfoque preventivo y correctivo sobre los riesgos institucionales. Proveen metodologías para analizar las causas y la evaluación de los riesgos de la gestión institucional, tanto en el orden normativo, administrativo, técnico y financiero, entre otros. Promover la implantación de sistemas en materia de control interno y auditoría tendente a resolver situaciones críticas del proceso administrativo e impulsar la mejora continua, entre otros objetivos tendentes a responder las observaciones y debilidades del control interno.

La suma de estos objetivos ofrecieron a los COCOA, la oportunidad de conducir la implantación de la planeación dentro de cada unidad administrativa, con un enfoque de sistemas y procesos para orientar, impulsar, evaluar y controlar acciones en distintos puntos,

---

<sup>128</sup> Idem. Pág.1

<sup>129</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, 1995. Pág. 29. Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>.

ya que los objetivos y metas institucionales están en la posibilidad de no cumplirse tanto por factores internos o externos a la organización, que van desde los aspectos políticos, financieros, tecnológicos, técnicos, de capital humano, métodos y procesos, entorno ambiental, seguridad e higiene en el trabajo y de protección civil; por identificar algunos factores de riesgo que potencialmente afectan el logro de los objetivos institucionales.

La estructura de los COCOA quedó definida de la siguiente manera:

En las Dependencias:

Presidencia del Comité: al El Titular de la Dependencia, Procuraduría General de la República, Entidad u Órgano Administrativo Desconcentrado.

Vocal Ejecutivo: al titular del Órgano Interno de Control.

Vocales: al representante de la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública. El titular de la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Dependencia de que se trate o Procuraduría General de la República y al titular de la Dirección General de Programación y Presupuesto Sectorial o equivalente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En las Entidades Paraestatales los COCOA comprenden a:

Presidencia: al representante de la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública, de la Secretaría de la Función Pública.

Vocal Ejecutivo: el representante de la Coordinadora Sectorial.

Vocal: al titular de la Dirección General de Programación y Presupuesto Sectorial o equivalente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (En el caso de entidades de control presupuestal directo).

Para el caso de los Órganos Administrativos Desconcentrados, el Comité se integra por:

Presidencia: el representante de la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública, de la Secretaría de la Función Pública.

Vocal Ejecutivo: el representante de la Dependencia a la que estén adscritos.

Vocal: el Órgano de Vigilancia El Delegado o Comisario Público del Sector correspondiente de la Secretaría de la Función Pública.

Órgano de Vigilancia: el Delegado o Comisario Público del Sector correspondiente a la Secretaría de la Función Pública.

Con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las sesiones y acuerdos de los comités, a los integrantes se les facultó para nombrar un suplente del nivel jerárquico inmediato inferior con los conocimientos técnicos y la experiencia necesaria para la toma de decisiones. Los COCOA fueron órganos colegiados con la suficiente representatividad para conocer, implantar, supervisar y evaluar todas aquellas situaciones o actividades que fortalecieran o se consideraran como amenazas para cumplir los objetivos de la organización. Son las

instancias a quienes se les asignó la encomienda de realizar acciones de auto control y la auto evaluación, previas a las instruidas por los Órganos Internos de Control.

Dentro de las atribuciones que se le asignaron al COCOA, se resaltan cinco en particular:

“...II. Acordar acciones para el establecimiento, desarrollo y funcionamiento de sistemas, procedimientos y políticas de control interno, entre otras, que permitan a la Institución prevenir, administrar y corregir desviaciones, omisiones y otras problemáticas relevantes para lograr el cumplimiento de sus objetivos, metas y programas;...

IV. Proponer y promover acuerdos específicos sobre acciones que deban implementar las diferentes unidades administrativas de las Instituciones, para fortalecer sus mecanismos de control interno, relativos a la planeación, programación, presupuestación, proyectos, autoevaluación y combate a la corrupción, entre otros;

V. Conocer el establecimiento y/o actualización periódica de indicadores que permitan medir y evaluar la gestión de la Institución. Asimismo, recomendar el establecimiento de estándares de desempeño para cada ejercicio, en los cuales se evalúen los resultados obtenidos contra los planeados;...

VII. Promover el mejoramiento de los sistemas de control interno aplicados a la información financiera y de operación, a los procesos sustantivos y de apoyo relevantes para la gestión de resultados y el manejo de los recursos;...

VIII. Promover se revisen los códigos de ética o conducta, con el propósito de reforzar la integridad y valores institucionales, así como mantener su actualización”.<sup>130</sup>

A los COCOA se les asignaron objetivos y atribuciones para conducir estructuralmente los trabajos para anticipar, corregir y fortalecer el auto control y la auto evaluación gubernamental, ya que cada organización tiene necesidades, prioridades, dinámicas y condiciones diferentes. Si bien las acciones de los COCOA respondieron a la estructura temática de un programa institucional, su operación se encuadró sólo en aquellas acciones derivadas de las revisiones de auditoría. Lo anterior no significa que se dejaron de atender las acciones que se enunciaron con anterioridad, pero fue en mínima la conducción o supervisión de los COCOA.

### 3.2. Los COCODI's: su funcionamiento y marco de acción.

De acuerdo a las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables a la Secretaría de la Función Pública, para redefinir los instrumentos y mecanismos que contribuyan a fortalecer el control y la evaluación interna tendentes a contrarrestar la presencia de factores que sistemáticamente ponen en riesgo o limitan el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales en las

---

<sup>130</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Acuerdo por el que se Establecen los Lineamientos para la Operación de los Comités de Control y Auditoría. Op. Cit. Pág. 5.

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sus órganos administrativos desconcentrados y la Procuraduría General de la República, en julio del 2010 la Secretaría de la Función Pública alineó por Acuerdo, la estructura temática del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental a lo que en materia precisa el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, específicamente en el marco de la estrategia para:

“...lograr el objetivo 10 del Eje Rector “Estado de Derecho y Seguridad”, la ampliación de los programas de simplificación administrativa y mejora regulatoria en toda la administración pública, procurando que los cambios tengan un impacto directo en el combate a la discrecionalidad, la arbitrariedad o la corrupción;”<sup>131</sup>

La acción anterior se insertó en el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008-2012, en su estrategia 2.3. “Simplificar la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad”. Para asegurar esta alineación, se emitieron las Disposiciones en Materia de Control Interno y la expedición del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, a fin de vincular y comprender los objetivos y la estructura del Modelo Estándar de Control Interno para la implantación del Sistema de Control Interno Institucional, todo ello orientado hacia la administración de los riesgos que afectan los objetivos y metas de las organizaciones de la administración pública.

Estas acciones buscan acentuar los trabajos de auto evaluación y auto control en los niveles estratégicos, directivos y operativos para liberar los esquemas de gestión administrativa y alcanzar mejores niveles de agilidad, certidumbre y de costos menores de operación para las instituciones y los usuarios; así como la relación de costo beneficio. Para instrumentar lo anterior se exigió redefinir las instancias, instrumentos y mecanismos de operación para el desarrollo organizacional en bien de la simplificación y eficiencia de la administración pública federal. Acción que requirió de:

“...rediseñar los Comités de Control y Auditoría para construir foros colegiados que contribuyan a lograr el cumplimiento de metas y objetivos utilizando en forma integral y ordenada el control interno como un medio, dando seguimiento prioritariamente al desarrollo institucional y realizar una vinculación entre el Modelo Estándar de Control Interno, la Administración de Riesgos y los nuevos Comités de Control y Desempeño Institucional para su adecuada implementación;”<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Secretaría de la Función Pública. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Diario Oficial de la Federación 12/07/2110. Pág. 1

<sup>132</sup> Idem. Pág. 2.

Como lo refiere la cita anterior, el nuevo esquema de acción para estos foros colegiados es avanzar en el desarrollo organizacional basado en el auto control interno y la auto administración de riesgos para el mejor aprovechamiento racional del capital humano, los recursos patrimoniales y los procedimientos técnicos tendentes hacia la eficiencia y simplificación administrativa. En las consideraciones del Acuerdo en referencia, éste tiene una estructura flexible en cuanto a las etapas mínimas a considerar en la administración de riesgos a implantarse en las instituciones objeto de este Acuerdo y dejó la elección de las metodologías y técnicas al criterio de las organizaciones de acuerdo a sus capacidades técnicas, su grado de voluntad de participación y sobre todo por las funciones que realizan.

En las Disposiciones en Materia de Control Interno, en su apartado de Disposiciones Generales se definió el ámbito de aplicación del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, para implementar la supervisión, el seguimiento, el control y la vigilancia del Sistema de Control Interno Institucional. Especial atención demanda lo indicado en el Título Tercero “Funcionamiento del Comité de Control y Desempeño Institucional” en tanto que señala que las disposiciones serán aplicables de manera optativa a las entidades de la administración pública federal.

Lo anterior en virtud que las entidades realizan actividades técnicas y especializadas y por ello cuentan con instancias, metodologías y sistemas consolidados de evaluación y control de riesgos de competencia nacional e internacional como son los casos de Petroleros Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, por referir dos ejemplos. Lo anterior es un reconocimiento para las entidades de la administración pública federal que realizan sus funciones con un mejor nivel de control y evaluación, comparado con las dependencias donde se establece la obligación de instrumentar las Disposiciones en Materia de Control Interno y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Dentro del marco de responsabilidades, el Acuerdo establece que los titulares de las dependencias deben implantar, vigilar y fiscalizar que se cumplan las disposiciones en materia de control interno, dejando a los responsables de los Órganos Internos de Control<sup>133</sup> la asesoría para los titulares de dichas áreas. Se establece que la designación del Coordinador de Control Interno debe ubicarse en un nivel de responsabilidad de Oficial

---

<sup>133</sup> Órganos Internos de Control: son los órganos fiscalizadores dependientes de la Secretaría de la Función Pública facultados para realizar la revisión, supervisión, evaluación, control y seguimiento del ejercicio de los recursos públicos de acuerdo a las disposiciones legales, reglamentarias y normas administrativas, así como del cumplimiento de los objetivos contenidos en planes y programas institucionales, con el propósito de detectar desviaciones, prevenir, corregir, mejorar y/o sancionar. Fuente: apartado de definiciones del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno. Op. Cit. s/No. p.

Mayor o equivalente. Esta disposición tiene la intención de asegurar que la alta dirección se comprometa e involucre en las decisiones tendentes al control interno y abatir los factores de riesgo con impacto directo en el aseguramiento de los objetivos y metas institucionales. Se busca propiciar la sistematización, la ejecución, el control y supervisión de los procedimientos sobre la forma del cómo se administra.

En cuanto al Modelo Estándar de Control Interno, tiene como propósito conducir las acciones tendentes a generar la seguridad para el logro de los objetivos y metas con eficacia, eficiencia y economía, donde para ello se exige de la confiabilidad, veracidad y oportunidad en la información de operación, presupuestal y financiera. Así como de cumplir con los marcos jurídico y administrativos, del mantenimiento y resguardo de los recursos públicos, entre otros elementos más tendentes al desarrollo organizacional. Este modelo establece también que los titulares y los servidores públicos que se ubiquen en los niveles de control interno, deben de atender las siguientes cinco normas generales de control interno.

La primera norma: Ambiente de Control, comprende la construcción de un clima organizacional sustentado en un marco de respeto y valores éticos e institucionales. El cumplimiento al marco jurídico, la delegación de responsabilidades, la sana administración del capital humano y prácticas adecuadas de administración alineadas con la misión, visión, objetivos y metas institucionales encaminadas hacia la implementación del Sistema de Control Interno.

La segunda norma: Administración de Riesgos, busca establecer un proceso sistemático que permita identificar, evaluar, priorizar, controlar y dar seguimiento a los factores de riesgo que potencialmente están en la posibilidad de afectar el logro de los resultados. En tanto que la tercera norma: Actividades de Control Interno, refiere a la actualización de políticas, procedimientos, mecanismos y acciones necesarias para lograr los objetivos y metas institucionales. La cuarta norma: Información y comunicación, proporciona la información de manera oportuna, completa, confiable y su aseguramiento en el marco de las disposiciones legales y administrativas que transparenten el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. Finalmente la quinta norma: Supervisión y Mejora Continua, busca subsanar oportunamente las operaciones donde se detecten insuficiencias, deficiencias o inexistencias normativas o de operación que debilitan el modelo y al sistema de control interno.

En lo que refiere a los niveles de control interno, se divide en tres niveles: Estratégico, Directivo y Operativo, los cuales se vinculan con la ejecución de las normas antes referidas. El nivel Estratégico comprende cinco grandes actividades: Primera: Ambiente de Control, hace referencia al ambiente de control que comprende verificar que la misión, visión, objetivos y metas institucionales estén alineados al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas que de éste se derivan como son los sectoriales, institucionales y especiales. Así como difundir los códigos de conducta y ética. Promover una conducta de administración de riesgos y su grado de compromiso. Fortalecer los sistemas de información y comunicación. Revisión de las políticas y procedimientos de operación para el logro de los objetivos y metas. Segunda. Administración de Riesgos, comprenden la administración del riesgo como un proceso sistemático.

Tercera. Actividades de Control, establece la responsabilidad a los COCODI's de analizar y dar el debido seguimiento a los temas relevantes relacionados con el logro de los objetivos y las metas; administrar el Sistema de Control Interno Institucional, la administración de riesgos, el aspecto de la auditoria interna y la auditoria externa. Así como establecer los instrumentos que le permitan medir los avances y resultados de la organización. Cuarta. Informar y Comunicar, impulsar un sistema de información relevante, completa y oportuna en los avances de los acuerdos de reuniones de los comités. Quinta. Supervisión y Mejora Continua, la ejecución de acciones de supervisión y mejora continua para impulsar el grado de eficiencia y eficacia. Así como la evaluación de los servidores públicos responsables de cada nivel de control interno y por los diversos órganos de fiscalización y evaluación.

En el nivel Directivo se concentran las acciones tendentes a la operación de los procesos y programas de acuerdo a cuatro de las cinco actividades ya referidas: Primera: Ambiente de Control, comprende la realización de las funciones de acuerdo a la estructura organizacional en la cual se definen los niveles de autoridad, mando, subordinación y la delimitación de responsabilidades y competencia. Establecimiento de perfiles y descripción de puestos, actualización de funciones; el proceso de administración del personal, evaluación del desempeño, de estímulos y promoción de los servidores públicos. Comprende la parte estructural, la normativa, los procedimientos y su interacción con la administración del capital humano. Segunda: (no la comprende en este nivel). Tercera, Actividades de Control, comprende a las actividades y operaciones que sean autorizadas y ejecutadas por las autoridades y personal autorizado y capacitado. La claridad y definición de las actividades y

su cumplimiento en concordancia a los montos presupuestales. Definición de los mecanismos e instrumentos de medición de los avances y resultados y su relación costo beneficio.

Cuarta: Informar y Comunicar, resalta la importancia de implantar sistemas de información que permitan conocer con oportunidad sobre el grado con que se cumple o incumple el logro de los objetivos y metas. De conformidad con los marcos normativos y administrativos aplicables. Sobre todo, el registro y cumplimiento en tiempo y forma de los acuerdos derivados de las reuniones de los comités y de los grupos de alta dirección. Quinta: Supervisión y Mejora Continua, refiere a la supervisión permanente y la mejora continua en las operaciones y actividades de control para identificar las causas raíz de las debilidades del Sistema de Control Interno, para su registro, análisis y atención oportuna a fin de evitar la recurrencia.

En el nivel Operativo se comprende la eficiencia y efectividad de las actividades y participa en tres de las cinco acciones de control interno. Primera: Ambiente de Control, demanda la realización de funciones y actividades de acuerdo a los manuales de organización y de procedimientos autorizados y publicados. Segunda: (no la comprende en este nivel). Tercera: Actividades de Control, refiere a la administración de la infraestructura institucional como es el identificar las operaciones sustantivas para su registro y soporte documental pertinente y suficiente a fin de asegurar y resguardar el proceso operativo y con ello disminuir o identificar las omisiones, errores, desviaciones, insuficiencias o desviaciones de operación. Establecimiento el sistema y procesos de respaldo y aseguramiento de información, desarrollo de sistemas informáticos y programas de trabajo. Cuarta: Informar y Comunicar, que la información sea oportuna, suficiente, confiable y pertinente, entre otras características que impulsen el aseguramiento de los objetivos y metas.

En cuanto a los participantes y funciones en el Sistema de Control Interno Institucional se establece que los titulares de las instituciones son los responsables de establecer y mantenerle actualizado conforme al Modelo Estándar de Control Interno. Los responsables del Control Interno se ubican en los siguientes niveles: Estratégico: el Titular de la Institución y los servidores públicos del segundo nivel jerárquico. Directivo: los servidores públicos del tercer y cuarto nivel jerárquico; y. Operativo: los servidores públicos del quinto y siguientes niveles jerárquicos.



Las etapas mínimas de administración de riesgos son las siguientes. La evaluación de riesgos: refiere a la identificación, selección y descripción de riesgos, correspondientes a las estrategias, objetivos, proyectos, programas, procesos. Para ello precisa la necesidad de clasificar los riesgos, sus factores, y su valoración del grado de impacto y ocurrencia en una escala de 1 a 10. Por su parte, la evaluación de controles indica instrumentar mecanismos de control para administrar los riesgos, así como los controles preventivos, correctivos y/o detectivos. La valoración final de riesgo se desprende de la valoración final del impacto y la probabilidad de ocurrencia. Por su parte el Mapa de Riesgos Institucional es la ubicación de los riesgos por cuadrante de acuerdo a su grado de impacto y recurrencia. Los cuadrantes tienen un valor asignado de acuerdo al nivel de impacto y ocurrencia y se dividen en: Riesgos de Atención Inmediata. Riesgos de Atención Periódica. Riesgos de Seguimiento y Riesgos Controlados.

La estructura de los COCODI's, comprende los siguientes miembros propietarios:

En las dependencias: El Presidente corresponde al titular de la Dependencia. El Vocal Ejecutivo al titular del Órgano Interno de Control. Vocales. El Titular de la Dirección General de Programación y Presupuesto y el Titular de la Dirección General de Programación y Presupuesto Sectorial o equivalente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades que opten por la implementación del Comité: el Presidente será el titular de la entidad y el vocal el titular del Órgano Interno de Control. En tanto que los vocales corresponden al representante de la coordinadora sectorial y el titular de la Dirección General de Programación y Presupuesto Sectorial o equivalente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en el caso de las entidades de control presupuestal directo).

En los órganos administrativos desconcentrados: El presidente es el titular del órgano y el vocal el titular del Órgano Interno de Control, en tanto que los vocales se integran por el representante de la dependencia a la que estén adscritos los órganos administrativos desconcentrados. El personal nombrado no debe tener un nivel jerárquico inferior al de director general adjunto o equivalente.

También en la estructura de estos comités se contempla como invitado permanente al Coordinador de Control Interno, así como los invitados especiales, como es el Enlace del

Comité, las autoridades de la Secretaría de la Función Pública y de la Unidad de Control de la Gestión Pública de la Secretaría, así como especialistas en la estructura temática de algún asunto que se trate en la Orden del Día de la reunión del Comité.

En las disposiciones se indica que todos los invitados participarán en el comité con voz pero sin voto y deberán acreditar que cuentan con el conocimiento necesario para impulsar acuerdos en las sesiones que por la naturaleza de los asuntos se les invite a participar. Para mantener un nivel de capacidad de decisión, se establece que los representantes designados por el Titular de la Unidad de Control, no podrán contar con nivel jerárquico inferior a Subdirector de área o equivalente. En la idea de asegurar la permanencia de las sesiones del Comité, se establece la suplencia de los miembros propietarios, quienes deben ocupar un nivel jerárquico inmediato de los titulares, con la experiencia en el desempeño de la responsabilidad, conocimientos técnicos y facultades para la toma de decisiones y de acuerdos.

Dentro de las atribuciones de los COCODI's, se destacan las siguientes:

“...Aprobar los acuerdos para fortalecer el Sistema de control Interno Institucional, particularmente con el estado a:  
El estado que guarda anualmente;  
El cumplimiento en tiempo y forma de la acciones de mejora del Programa de Mejora de Control Interno;  
Las acciones de mejora específicas que deban implementar las diferentes unidades administrativas;  
...La atención de la causa raíz de las debilidades de control interno de mayor importancia, de las observaciones de alto impacto de órganos fiscalizadores y, en su caso, salvedades relevantes en la dictaminación de estados financieros;  
La evaluación del OIC y, en su caso, de otros órganos fiscalizadores;  
Atención en tiempo y forma de las recomendaciones y observaciones de instancias de fiscalización y vigilancia;  
Analizar y dar seguimiento, prioritariamente, a los riesgos de atención inmediata reflejados en la Matriz de Administración de Riesgos Institucional y establecer acuerdos para fortalecer su administración;  
...Conocer el cumplimiento anual de riesgos;  
...Dar seguimiento a los acuerdos o recomendaciones aprobados e impulsar su cumplimiento en tiempo y forma;  
Aprobar el calendario de sesiones ordinarias;  
Ratificar las actas de las sesiones, y  
Las demás necesarias para el logro de los objetivos del Comité”.<sup>134</sup>

La diferencia sustantiva entre los COCOA y los COCODI's, radica en que los primeros se

---

<sup>134</sup> Secretaría de la Función Pública. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Op. Cit. Pág. 17.

accionaron sobre la base de los resultados de auditorias institucionales, quejas, denuncias entre otros tipos de información sustantiva sobre la conducción y resultados del quehacer administrativo, pero su campo de acción fue limitativo, aun cuando se les asignó la operación de otros programas de control interno y de administración de riesgos, de manera indirecta. Con su redefinición en la figura de los COCODI's, se fortaleció sustancialmente su marco de acción, ya que transformaron en las instancias facultadas para operar directamente el Modelo Estándar de Control Interno para la implantación del Sistema de Control Interno Institucional en las unidades que integran la administración pública federal. Los COCODI's se convirtieron en los nuevos foros colegiados de discusión y de análisis de los procesos administrativos, pero sobre todo en instancias de auto evaluación y auto control con relación a los factores que afectan los resultados y de éstos con relación al uso de los recursos.

Los COCODI's se convirtieron en las instancias auxiliares, estratégicas y coadyuvantes con los Órganos Internos de Control y demás instituciones fiscalizadoras. Su presencia y acción en la administración pública federal, está en la posibilidad de reunir y accionar al conjunto de elementos internos y externos cuyo objetivo central es fortalecer y retroalimentar la toma de decisiones para el conocimiento, identificación, clasificación, atención, seguimiento y control de los factores de riesgo que potencialmente están en la posibilidad de afectar el logro de los objetivos y resultados institucionales. Las figuras auto fiscalizadoras del quehacer de lo público, hoy representadas por los COCODI's, tienen un amplio margen de acción dirigida por el Modelo Estándar de Control Interno a fin de instalar en la administración pública federal, los respectivos Sistemas de Control Interno Institucional, tendentes a impulsar el desarrollo organizacional y la mejora continua mediante el auto control y auto evaluación de los factores de riesgo para los objetivos y metas institucionales.

Dichos factores están en la posibilidad de ubicarse tanto en el orden interno como externo son tangibles e intangibles que directa o indirectamente condicionan, limitan o impiden el logro de esos objetivos y metas de las organizaciones. Los COCODI's son órganos colegiados con total representatividad para conocer, implantar, supervisar y evaluar todas aquellas situaciones o actividades para el desarrollo organizacional y de aquellas otras que se consideren amenazas para cumplir los objetivos y metas. Son las instancias que tienen la encomienda de realizar la auto evaluación previa revisión de los Órganos Internos de Control. A los COCODI's les corresponde el fomentar las actividades de implantación, evaluación y seguimiento de sistemas de control para impulsar la gestión institucional y

asegurar la mejora continua. Son laboratorios reales y auxiliares que materializan a nivel macro el Sistema Nacional de Planeación, tarea que demanda concebir el trabajo del sector público con un enfoque de sistemas y procesos para orientar, impulsar, evaluar y controlar acciones en distintos puntos, ya que los objetivos y metas están en la posibilidad de no cumplirse tanto por factores internos o externos a la organización.

El rediseño de los COCOA en los COCODI's ofrece la oportunidad a la administración pública federal de conducir el conjunto de actividades de control y evaluación que se venían desarrollando de manera aislada y que hoy se comprenden como parte del Sistema de Control Interno Institucional. En su esquema general los COCODI's, con el apoyo de los Órganos Internos de Control, son las células operativas del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008-2012 en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.

### 3.3. Los COCODI's como enlaces para el sistema nacional de planeación.

Para abordar este subcapítulo, es necesario reconocer que la administración pública federal cuenta con una infraestructura patrimonial de capital humano, jurídica, administrativa, técnica, financiera, con sistemas y procedimientos que por muy limitada o desgastada que se encuentre, su operación real supera significativamente el nivel de exigencia que se hace a las organizaciones gubernamentales para atender las políticas públicas.

Con el avance en los procesos de la democracia, la globalización y las telecomunicaciones, están cambiando el grado y forma con que se atienden las demandas sociales y su transformación en políticas públicas. Esto hace suponer que los sistemas políticos requieren de mayores consensos para dirigir la fuerza de los grupos políticos, de poder y de interés. Se requiere seguir impulsando las acciones tendentes a desarrollar el proceso administrativo acorde a los tiempos y esfuerzos que se realizan desde los niveles máximos de decisión y acción, mismos que al ir bajando en las estructuras orgánicas de la administración pública, se pierde la intención, voluntad y compromiso de explotar la estructura temática de los programas institucionales que buscan materializar el SNPD.

Los COCODI's cuentan con la infraestructura suficiente en materia normativa y de operación para convertirse en los agentes de transformación en las organizaciones de gobierno. Sin embargo, para que esto suceda se requiere de al menos tres elementos fundamentales:

voluntad, intención y acción de sus máximas autoridades para que éstas se conviertan en líderes e impulsores de la atención de las políticas públicas, donde para ello es necesario incluir a los responsables de la estructura orgánica autorizada y funcional, conozcan la estructura temática del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008-2012.

La ausencia de voluntad, intención y acción de las máximas autoridades, hace que los COCODI's operen de manera limitada en función del potencial de recursos que disponen para accionar el contenido de los programas institucionales. Lo anterior significa reconocer que la Administración Pública Federal está por debajo de su expectativa de operación por el hecho que al menos desde hace más de 15 años (1994) se instrumentó la operación de diversos programas institucionales con una sólida estructura temática que lo mismo abarcaron el aspecto normativo, la definición de estructuras orgánicas, la mejora de procesos, la implantación de valores institucionales, el desarrollo del capital humano, la mejora continua, implantación de sistemas de calidad bajo estándares internacionales, la administración y control de riesgos, el desarrollo tecnológico, ambiente laboral, entre otros temas que conjuntamente se orientan hacia fortalecer la operación de la Administración Pública Federal. La apreciación en la limitante operativa de funciones de los COCODI's, se sustenta sobre la base de las respuestas de los cuestionarios aleatorios aplicados a 100 servidores públicos de cinco dependencias ya referidas.

Si tomamos como referencia a la administración del Lic. Miguel de la Madrid 1980-1986, como el sexenio desde el cual se viene impulsando la implementación de programas institucionales con amplias estructuras temáticas orientadas a mejorar los procesos administrativos; así como a más de 20 años de la operación de los COCOA y su posterior transformación en los COCODI's, aún se observan prácticas administrativas que adolecen de los elementos más fundamentales o que no están en el nivel que se requiere para atender de mejor forma las políticas públicas. Un ejemplo es el hecho (como se deriva de las respuestas de los cuestionarios aplicados y la experiencia laboral) que las unidades administrativas trabajan con un mínimo de sistemas y procesos; y, la falta de herramientas para evaluar la calidad con que se prestan los servicios y productos que genera el sector público. Lo anterior significa que la operación estructural de la administración pública federal, presenta más un problema de voluntad, intención y acción política que de acción administrativa para enlazar las herramientas metodológicas con las instancias de

coordinación, dirección y operación.

El grado de aplicación de los programas institucionales en las dependencias y entidades, tiene que ver en gran medida por la complaciente inacción de los Órganos Internos de Control, de los cuales también su titular forma parte de la estructura de los COCODI's, posición que les obliga a orientar y a su vez sancionar por sus desviaciones o insuficiencias administrativas y por lo tanto, el hecho de omitir por incapacidad de comprensión o por voluntad de dirección y acción, a los Órganos Internos de Control son más o igual de responsables del estado que guardan las instituciones y su baja capacidad de oferta pública.

Sobre la base de la observación directa, así como de la encuesta aplicada a un conjunto de servidores públicos sobre la presencia operativa de los COCODI's, se detectó que más de 20 años no han sido suficientes para difundir la acción de estos comités ya que la mayoría del personal no conoce la existencia de un comité de esta naturaleza en su unidad administrativa. La diferencia entre la operación de los COCOA y los COCODI's radicó sustancialmente en que los primeros basaron su acción en las acciones derivadas de los trabajos de auditoría y los segundos, como las instancias para operar un modelo y sistema de control interno institucional.

Los COCODI's llevan a cabo sus reuniones de gabinete de acuerdo a las agendas o calendarios establecidos. Sus agendas de trabajo son referentes a las actividades declaradas en el marco de la estructura temática de los programas institucionales, mismas que como ya se comentó anteriormente, son actividades aisladas distantes del esfuerzo que exigen la instrumentación de los programas institucionales, a tal grado que sus decisiones y acciones, se perciben en un bajo nivel entre la mayoría del personal. Por lo anterior, se reafirma el hecho que estos comités no han realizado los esfuerzos necesarios para implantar la gestión administrativa que ofrecen en los programas instituciones. Los COCODI's se han estancado en un nivel de acción que asegura la lentitud operativa en la administración pública federal.

Los COCODI's y sus antecedentes fueron creados para institucionalizar el desarrollo organizacional, sustentado en la auto evaluación y el auto control para mejorar la oferta de gobierno. Sin embargo se requiere que sus integrantes den mayor impulso a la actuación de los COCODI's integrando las acciones sustantivas de los programas institucionales con las

actividades operativas. Pero sobre todo, promover la difusión de la presencia de los COCODI's entre el personal operativo.

Los COCODI's han asumido una posición de confort, alimentada por complacencia de los Órganos Internos de Control, mismos que forman parte de la estructura orgánica de estos comités. Bajo esta realidad operativa, estos comités se mantiene en un nivel de baja revolución operativa que cada día les aleja como instancias generadoras de la sinergia que se requiere para empalmar las grandes directrices nacionales, con la infraestructura ejecutora que se ubica en cada oficina de gobierno. Lo anterior significa que la administración pública federal trabaja en un esquema donde sus dos grandes niveles de acción son complementarios pero no tienen el mismo nivel de revoluciones y por lo tanto dificultan su avance en detrimento de los niveles de atención de las políticas públicas.

En suma, los COCODI's son la instancia de enlace para hacer posible las acciones nacionales y su actuación se sustenta y regula a través de las Disposiciones en Materia de Control Interno y el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno, con el objetivo de implantar en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, el Sistema de Control Interno Institucional bajo la estructura del Modelo Estándar de Control Interno, con criterios de eficiencia, eficacia, descentralización, desconcentración y sobre todo, la simplificación administrativa para mejorar el ambiente de interacción, entre otros elementos que condicionan o influyen para el logro de los objetivos y metas institucionales.

La posición de confort de los COCODI's les aleja de ser las instancias por las que se impulsen los niveles de eficiencia administrativa, recuperar la confianza en el trabajo de lo público y sobre todo, asegurar el nivel de gobernabilidad mediante la tensión de las políticas públicas que se definen en el sistema político. Estos comités son la apuesta a mejorar la gestión administrativa, pero deben ser revisados y exigidos en sus niveles de dirección y operación, de acuerdo a los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas que se establecen a nivel nacional y que para su realización se requiere de la voluntad e intención política que se concentra en cada unidad administrativa que integran la Administración Pública Federal.

Lo anterior significa que los COCODI's no han aprovechado la infraestructura normativa, así

como la implantación de sistemas, modelos, procesos y procedimientos de trabajo. Infraestructura que está a la disposición de los COCODI's como instancias facultadas para ejercer el seguimiento, control, evaluación y la mejora permanente en el quehacer de lo público; ya que los COCODI's son los vínculos más cercanos con los órganos Internos de Control y de éstos con la Secretaría de la Función Pública para hacer eficiente, equitativo, económico y transparente el trabajo de la Administración Pública Federal.

Para mejorar el nivel de dirección y operación política de los COCODI's y con ello acercarlo a los objetivos para los que fueron creados, se requiere de una instancia de coordinación interna que bien está en la posibilidad de cumplirse con la instalación de un subcomité técnico para hacer presentes las acciones del COCODI's en cada una de las áreas y oficinas. Su propuesta se basa en el hecho que la presidencia de los comités corresponde al titular de cada dependencia o entidad y bajo esa lógica, todos los responsables de la estructura orgánica autorizada y funcional reportan al titular, por lo tanto el subcomité técnico aprovecharía la infraestructura de mando para la atención específica y coordinada de los objetivos y asuntos competencia de los COCODI's.

Lo anterior significa que los servidores públicos ocupantes de la estructura orgánica autorizada y funcional, adicional a sus atribuciones y funciones, deben desarrollar actividades de coordinación sobre actividades específicas materia de la creación del subcomité técnico. Su participación debe ser activa en la ocupación de cargos honoríficos dentro del subcomité técnico a fin de cumplir con los trabajos que se desprendan desde la estructura del COCODI's. Lo anterior no significa un incremento en las cargas de trabajo ni una duplicidad de funciones, serían las mismas que se derivan de la operación de las unidades administrativas, sólo que ahora se asignarían responsables de coordinar un aspecto específico de la estructura temática del Sistema de Control Interno Institucional bajo la estructura del Modelo Estándar de Control Interno.

Sobre la base de lo anterior, se describe la importancia de instalar un subcomité técnico en cada unidad administrativa que cumpla las funciones de apoyo directo al COCODI's; con la participación de los servidores públicos que coordinan el desarrollo de los trabajos y promuevan las acciones del COCODI's. Al integrar el subcomité técnico se incrementa la posibilidad de cumplir las atribuciones y funciones de la organización, a través del trabajo y coordinación interdisciplinaria donde participen, conozcan y se comprometan los más altos niveles directivos para alcanzar la misión, visión, objetivos y metas que defina la



dependencia, entidad o la Procuraduría General de la República.

Las atribuciones y funciones asignadas a la dependencia o entidad deben ser el soporte de los lineamientos generales y particulares obligatorios para la actuación del subcomité técnico, el cual debe operar con una visión de mejora continua mediante el impulso al desarrollo, implantación, control, evaluación y operación de sistemas, métodos, procedimientos y herramientas de gestión administrativa. La estructura y esquema de operación del subcomité debe ser como cualquier otro de su naturaleza. Es decir, se integrado por:

El presidente: el titular de la unidad administrativa.

Un vocal: el representante del Órgano de Control Interno, con derecho de voz y voto;

Un secretario técnico con derecho a voz y voto;

Representantes de las comisiones del subcomité técnico con derecho a voz y voto; y

Los invitados especiales sobre temas específicos a tratar según la agenda de la región.

Por casos de excepción podrá asistir un suplente que debe ocupar el puesto inmediato al del representado, esto para dar la seriedad y el impulso que requiere y representa este subcomité como foro de apoyo al COCODI's. La designación de las funciones y los mecanismos de operación de este subcomité quedaría a los criterios del titular de la unidad administrativa, mismo que guarda la estructura como de cualquier otro comité.

Con la presencia de este subcomité en las unidades administrativas se instalarían mesas de trabajo operadas por un coordinador, de acuerdo a la definición de las actividades sustantivas y esto haría partícipes a toda la estructura orgánica. La administración en las unidades sería un trabajo interdisciplinario estructuralmente integrado como sistema de trabajo y no de manera fracturado o islas de trabajo. La instalación del comité técnico en cada unidad administrativa sería de gran utilidad en tanto se convierte en un canal directo de comunicación entre el COCODI's y las unidades administrativas. Dentro de los beneficios para las unidades administrativas, es posible encontrar lo siguiente:

- Incrementa el nivel de involucramiento de personal directivo de primer y segundo nivel;
- Se tratan los asuntos sustantivos de la unidad administrativa;
- Se definen las directrices para atender problemáticas concretas;

- Reduce los abismos de comunicación en los niveles directivos;
- Fomenta el trabajo multidisciplinario;
- Hace flexibles los bloques o barreras que marca el esquema de las estructuras organizacionales;
- Favorece a incrementar los niveles de gestión y de respuesta institucional;
- Fortalece la relación entre los puestos de estructura y operativos;
- Ayuda a integrar la evaluación y la mejora continúa, entre otras acciones más para el logro de los objetivos, la misión y visión institucional.

La información que se desprende del Cuestionario No. 1, referente a conocer la percepción sobre la instalación y operación de los COCODI's para impulsar el desarrollo organizacional en la institución; 86 personas de las 100 entrevistadas, señalaron no conocer que son los COCODI's y 88 de ellas no saben quiénes integran el Comité; 93 no saben de sus funciones y logros. En tanto que 96 más, indicaron que el Comité no realiza funciones en su dependencia y 95 señalaron que los COCODI's no tienen presencia en su dependencia. En tanto que 94 y 95 respectivamente, contestaron que el COCODI's no promueve la implantación de sistemas ni la mejora de los procesos administrativos. Así también 92 y 94 personas señalaron que tampoco promueve acciones para integrar el mapa de riesgos y de control interno; en su caso, tampoco respecto a su atención. Finalmente, 97 personas indicaron que los COCODI's no operan sobre la base de objetivos, procesos y sistemas de trabajo. En suma, las respuestas muestran que en un porcentaje mayor al 90% del personal entrevistado, desconoce respecto a la presencia figura y actividades que realizan los COCODI's, como instancias que impulsan el desarrollo orgánico, funcional y de operación en la Administración Pública Federal.

El alto índice de respuestas negativas de la encuesta, permiten inferir que los COCODI's están conduciéndose en la misma inercia de sus antecesores los COCOA, en tanto que no tienen presencia de liderazgo en las unidades administrativas. No están cumpliendo con el objetivo para el que fueron creados y también se convirtieron en foros de discusión y análisis que no contribuyen sistemáticamente al aterrizaje de la planeación nacional y en particular, con la estructura temática del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008-2012, a través de la implantación de modelos, sistemas y procesos sistémicos en cada unidad administrativa. Los COCODI's deben bajar los resultados de las reuniones de gabinete, hacia las áreas operativas por ser en este espacio

donde se hace tangible la acción de la administración pública.

Por su parte, en el Cuestionario No. 2, referente a conocer la percepción sobre la instalación de un subcomité técnico en apoyo de los COCODI's; 74 personas contestaron no conocer que es un subcomité técnico, en tanto que 92 más señalaron que en su unidad administrativa no existe la instalación de un comité de esta naturaleza. En tanto que 96 personas indicaron que no sesiona comité alguno y 98 respuestas fueron negativas respecto a la promoción de un subcomité en su organización de trabajo por parte del COCODI's. En cuanto a la creación de un subcomité para impulsar el desarrollo de las actividades, 63 personas respondieron de manera positiva.

Por su parte 59 entrevistados contestaron que la instalación de un subcomité técnico no facilita para que el personal directivo se involucre en el trabajo de manera integrada. De igual forma 75 encuestados contestaron que la presencia de un subcomité no reduce los abismos de comunicación entre el personal directivo y 67 que su presencia no mejora los niveles de gestión y respuesta institucional. Para la pregunta sobre establecer mesas de trabajo para desarrollar actividades interdisciplinarias de la organización, 75 personas contestaron de manera negativa. Contrariamente, en otra pregunta 52 respondieron positivamente respecto a que la instalación de un subcomité técnico impulsa el proceso administrativo.

Al igual que en el cuestionario anterior, el comportamiento de las respuestas son un tanto confusas pero mantiene su esencia en tanto que demuestran el grado de desconocimiento por parte de los servidores públicos, referente a las instancias o instrumentos que intervienen o pueden favorecer para el desarrollo del proceso administrativo. Lo anterior es sobre la base que el alto índice de respuestas negativas, se debe a la no experiencia de trabajar bajo el liderazgo que representan los COCODI's y en apoyo de éste, la instalación y operación de un subcomité técnico interdisciplinario para la atención de actividades específicas de cada unidad administrativa.

Dentro de estos subcomités es posible encausar acciones de desarrollo organizacional y de mejora continua; control interno, administración de riesgos; seguridad e higiene en el trabajo, protección civil, implementación de valores institucionales, entre otras actividades sustantivas que requieren de la participación ordenada de todos los integrantes de las unidades administrativas.

## Conclusiones del capítulo.

Uno de los diversos factores que han determinado el nivel con que se han logrado los objetivos nacionales, se relaciona con el cómo se administra el qué de la administración pública en las oficinas gubernamentales, espacios donde el proceso administrativo no ha evolucionado en la misma proporción que exige la instrumentación de los diversos programas de gobierno tendentes a responder a las políticas públicas, situación que ha limitado los niveles de posesión y disfrute de la infraestructura de bienes y servicios que poseen o demandan los diversos grupos sociales, donde muchos de ellos vienen en condiciones de pobreza de patrimonio y excluidos de aquellos a que constitucionalmente tienen derecho. Este aspecto que es contrastante con el universo de esfuerzos que se registran en el terreno nacional como la expresión macro por el cual se orienta el desarrollo político, económico, social y cultural de país, elementos que impulsan y aseguran la institucionalización del poder del Estado.

Lo anterior devienen en el hecho que la implantación de los mecanismos de auto control, evaluación y mejora continua en la Administración Pública Federal han tenido la intención de impactar favorablemente en el proceso administrativo, sin embargo el trabajo de fiscalización históricamente se ha conduciendo bajo un conflicto o supremacía con relación a las áreas auditadas; ya que las instancias fiscalizadoras evalúan sin proporcionar de manera sistemática la orientación sobre la forma y fondo de lo que espera realicen las áreas fiscalizadas y éstas en un posición de resistencia ante los resultados de control y evaluación.

También se agrega la ausencia de la institucionalización de un esquema de dirección y operación a instrumentar por parte de los titulares de las dependencias y sobre todo en las unidades administrativas, para impulsar el proceso administrativo con la intención de cumplir de mejor forma con los objetivos y metas establecidas. Las instancias fiscalizadoras y las áreas fiscalizadas venían conviviendo en un mismo espacio, orientadas sobre un objetivo con posiciones y voluntades hasta cierto grado contrapuestas. Esta tensión de fuerzas en la colaboración, propiciaron rezagos en distintas actividades de la administración pública. En la idea de subsanar esta distancia de voluntades para lograr los objetivos y metas en la Administración Pública, en 1988 se instalaron los COCOA como cuerpos colegiados auxiliares en materia de auto control y evaluación para la mejora del proceso administrativo.

Lo relevante de la instalación de los COCOA, fue el hecho que el cargo del presidente del comité correspondió a la máxima autoridad de la dependencia y la vocalía al titular del órgano fiscalizador, dejando los demás cargos a las autoridades representantes de hacienda y presupuesto. Se esperaba que con esta estructura colegiada se impulsara el cumplimiento de las atribuciones asignadas a cada dependencia, sustentado en un esquema de desarrollo organizacional, compuesto por la administración de los riesgos, la autoevaluación y el control interno, así como de mejora continua para el logro de los objetivos y metas institucionales.

Con la finalidad de fortalecer la gestión administrativa en el gobierno federal, en julio del 2010 se acordó el rediseño de los COCOA en la figura de los COCODI's, mismos que su acción quedó enmarcada por las Disposiciones en Materia de Control Interno y en la estructura del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, productos del mismo acuerdo, para orientar y facilitar la comprensión del Modelo de Control Interno e implantar un Sistema de Control Interno Institucional.

Los COCODI's se convierten en las instancias por las que se aterriza el SNPD en la Administración Pública Federal, así como de las acciones que en materia precisa el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, para cumplir el objetivo 10 del Eje Rector "Estado de Derecho y Seguridad" y específicamente lo referente al Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008-2012.

Sin embargo las encuestas que se presentan en anexo de esta investigación, presuponen que los COCODI's han asumido una posición distante a los esfuerzos nacionales y alejados de cumplir la función de instancias colegiadas para accionar el proceso administrativo con el nivel que requieren las dependencias y unidades de la Administración Pública Federal, como células donde se materializa la estructura del SNPD.

Si el comentario anterior lo ejemplificamos con la figura humana, el SNPD sería la estructura del cuerpo y los COCODI's las células por las que se acciona ese cuerpo. Es un cuerpo fuerte en su figura exterior, pero débil en sus órganos interiores que le dificultan atender el nivel de actividades que se le exigen. La implantación de subcomités en apoyo a los COCODI's, sería un buen esfuerzo para impulsar los procesos en la administración pública, ya que permitiría que el personal de las estructuras autorizadas y funcionales, se involucraran directamente sobre un tema específico, competencia de los COCODI's.

## **Capítulo 4**

### **Diagnóstico y propuesta de un esquema básico de desarrollo organizacional en el marco del sistema de administración de riesgos.**

#### 4. 1. Análisis que sustenta el porqué de la propuesta.

Para mejor comprensión de este capítulo, es importante resaltar que la propuesta integrada en los tres ejes centrales ya mencionados, es para impulsar el proceso de operación en las unidades administrativas y los temas que se abordan en cada eje y subcapítulo, en particular los referentes a estructuras orgánicas, manuales de organización, manuales de procedimientos y del Sistema de Gestión de la Calidad, los retomé para su análisis e ilustración, de ejemplos de la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República, esto debido a las razones que ya expliqué en la introducción. Los demás casos que se estructuran y explican con información o datos supuestos orientados más en actividades del orden policial por las razones que también ya fueron explicadas en la introducción de este trabajo y la experiencia laboral me indica que en estas organizaciones rígidas se facilita la implantación y desarrollo de los procesos administrativos. Situación que no por ello debe demorarse la implantación en las otras unidades administrativas.

Para cada uno de los ejemplos y supuestos se abordan los manuales de ó con su respectivo análisis de operación, la cual concentra aspectos sustantivos bajo la conducción de los COCODI's, a fin de integrar diversas actividades que se vienen cumpliendo de manera aislada en la Administración Pública Federal. Lo relevante está en la intención de integrar la propuesta de un esquema básico de desarrollo organizacional orientado hacia la administración de riesgos y el control interno institucional, sustentado en tres ejes: orden, administración-valores y desarrollo, donde para esta investigación se reconocen a los COCODI como las instancias que engarzan las acciones nacionales y el nivel operativo en las unidades administrativas, como las células donde se reproduce e institucionaliza la estructura, operación, intenciones y aspiraciones del Estado mexicano, su gobierno, su administración pública y su sistema de planeación.

Como interés de esta investigación, se realizó un análisis sobre puntos esenciales de la gestión administrativa en cinco dependencias públicas ya indicadas, para sustentar una propuesta sobre un esquema básico de administración que se deriva de la estructura temática del Modelo Estándar de Control Interno y la Administración de Riesgos, mismos que bajo la conducción de los COCODI's, se orienta hacia la construcción del Modelo de

Administración de Riesgos y específicamente el Sistema de Control Interno Institucional.

Es importante reiterar que el análisis de los apartados que se abordan a continuación, en lo posible se ilustran con ejemplos retomados de la estructura orgánica y del proceso administrativo de la Agencia Federal de Investigación dependiente de la Procuraduría General de la República. Esto se debe a la oportunidad laboral y por la accesibilidad a la información. Además que por ser una estructura organizacional rígida, se apegó más a los interés y requerimientos de esta investigación. Se aclara que sólo son ejemplos a manera de ilustrar el análisis, lo cual no significa que sea la intención de presentar del proceso administrativo implantado de dicha Agencia. Se aplicaron encuestas sobre elementos básicos del proceso administrativo en cinco organizaciones a fin de conocer cómo se percibe la gestión administrativa y un panorama del cómo se administra el qué de la administración pública federal bajo la conducción de los COCODI's, como instancias impulsoras del SNPD.

Para ubicar la investigación, se reitera que las preguntas de los cuestionarios fueron orientadas en la idea de obtener la mejor información, de ahí que algunas de ellas parecieran contradictorias, pero en realidad se buscó acotar al personal entrevistado en cuanto a sus respuestas. Las encuestas se aplicaron con el apoyo de compañeros interesados en el desarrollo de esta investigación y no se dirigieron hacia un determinado nivel o grupo especial de servidores públicos, se aplicaron a quienes tuvieron la voluntad de contestar los cuestionarios. En términos generales la tendencia de las respuestas se relacionan con la realidad política, económica, social y cultural del país, como derivación directa de la forma y fondo del cómo se está administrando el qué de la administración pública, realidad que para verla, sólo se requiere observar el grado de pobreza de patrimonio extremo en que vive la mayoría de la población nacional. Algunos de ellos distantes de los bienes públicos colectivos consagrados en la constitución. Valgan estos comentarios para fortalecer la ubicación de los siguientes capítulos de la investigación.

Como ya se comentó, la organización del Estado está expuesta a un conjunto de factores internos y externos que condicionan las formas del cómo se administran los recursos y bienes colectivos públicos, así como los esquemas de convivencia y desarrollo de los grupos sociales. En particular y como punto central de este capítulo de la investigación, uno de esos factores es la falta de implantación y operación permanente de un esquema básico de desarrollo organizacional y de mejora continua en las dependencias y entidades de la

administración pública federal, como los espacios donde se capta y planea la atención del mayor número de las políticas públicas que demandan los grupos sociales al Estado. Lo anterior se debe a que del universo de atribuciones, funciones y enunciados generales que corresponden a cada dependencia o entidad, en sus respectivas unidades administrativas no se identifican esquemas de operación consolidados, se vive día a día en un margen de prueba y error. Situación que limita el grado de eficiencia y eficacia de la Administración Pública Federal.

El esquema con que opera la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, define la forma de captar y atender las políticas públicas, mismas que se miden por el nivel de infraestructura que poseen y disfrutan los grupos sociales, como son en los rubros de: alimentación, vivienda, educación, trabajo digno y remunerable, salud, esparcimiento, seguridad social, seguridad pública y procuración de justicia, entre otros más que son parte fundamental para el desarrollo del individuo y su familia en un Estado de Derecho. Las políticas públicas no satisfechas en los grupos sociales, alientan la ingobernabilidad y el crecimiento de actos delictivos pero sobre todo, acentúan la marginación y degradan la dignidad humana.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, son los espacios donde la captación y atención de las políticas públicas adquieren vida y se transforman en actos humanos cuyos esfuerzos se orientan a mantener el aseguramiento y disfrute de ese conjunto de satisfactores a través de acciones de mejora administrativa, pero sobre todo de fiscalizar el proceso de gestión administrativa con acciones concretas de control y evaluación para prevenir y corregir situaciones recurrentes que afecten el logro de los objetivos y metas de las organizaciones. En el diagnóstico sobre la actuación de los COCODI's, más que la ausencia de un esquema de trabajo, se identificó la falta de voluntad y visión política para desarrollar y consolidar un esquema básico y sistemático de operación organizacional.

La integración de actividades se ubican en tres ejes centrales: orden; administración-valores y desarrollo. En el primero de ellos, se comprenden los aspectos legales y administrativos que parten desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes, reglamentos, acuerdos y los manuales específicos de organización, donde éstos últimos concentran la información referente al tipo de organización que se trata; su misión, su visión, su objetivo institucional, la denominaciones de las áreas, sus atribuciones, funciones; los



niveles de jerarquía, subordinación y responsabilidad. Este eje comprende la revisión y documentación de las estructuras orgánicas que permiten identificar el grado de equilibrio entre los tramos de autoridad y responsabilidad definidas en las estructuras orgánicas autorizadas, así como en las estructuras orgánicas funcionales homólogas y las plantilla de puestos autorizados en apoyo a la operación de esas estructuras.

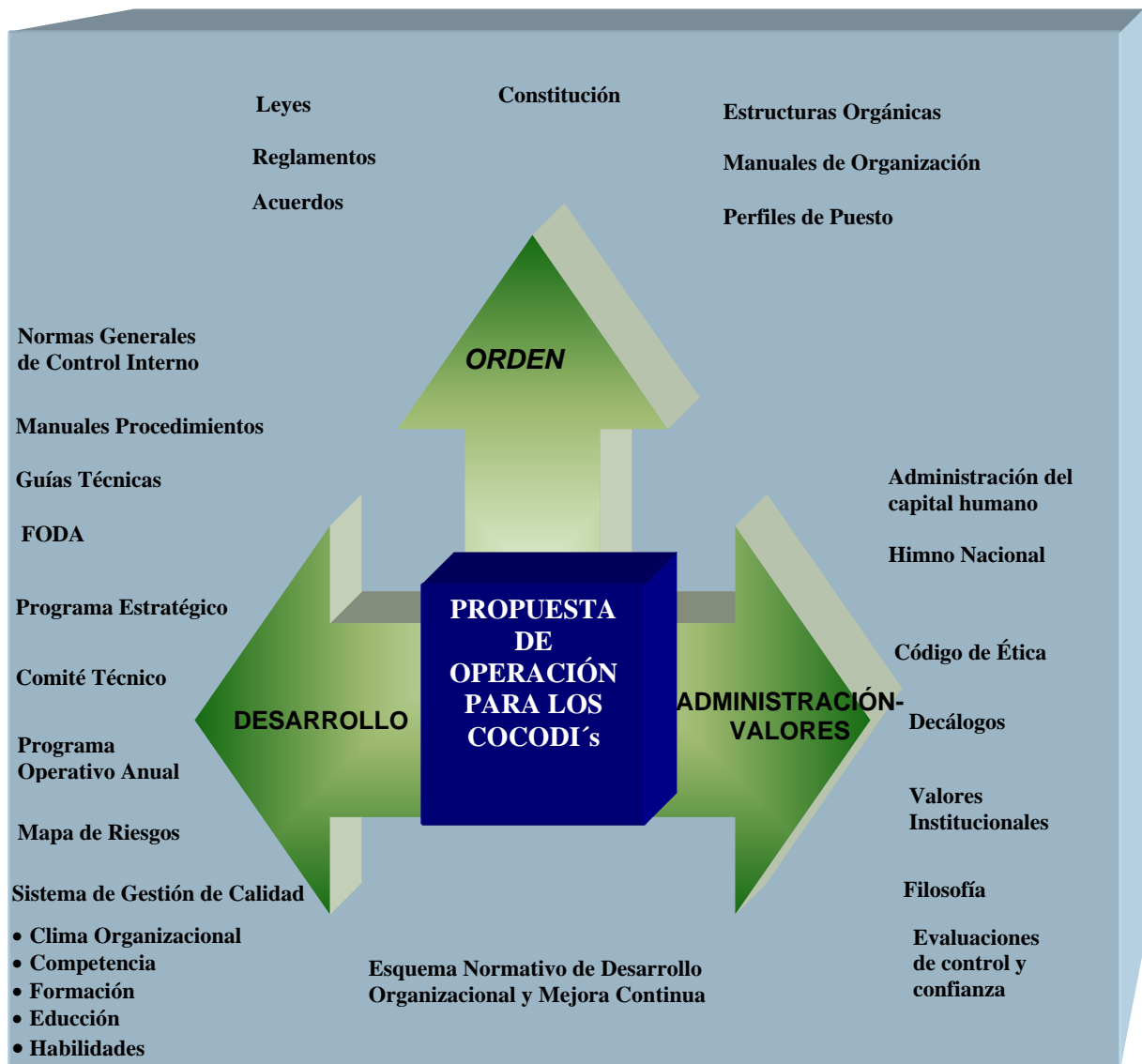
Por su parte el eje de administración y valores, concentra aquellas acciones o aspectos que buscan formar administrar el capital humano mediante la inducción de conductas y comportamientos éticos y filosóficos que en su conjunto definen el tono de la organización, como son: el himno nacional, himno institucional; códigos, decálogos y demás valores y mecanismos de identificación que la institución considere convenientes a implantar en los servidores públicos y que deben tener presentes en su actuar dentro y fuera del ejercicio de sus funciones. El conjunto de valores definen el sentido de pertenencia e imagen institucional y con ello se busca la cohesión institucional.

Finalmente, el eje de desarrollo refiere al proceso sobre el cómo se administran las atribuciones asignadas a la organización; donde el capital humano interactúa con la infraestructura que cuenta la organización como son: los recursos materiales, financieros, tecnológicos; sistemas, metodologías y procesos de operación. De esta interacción surgen diversos instrumentos normativos para la operación administrativa como es: el programa estratégico; los manuales de procedimientos; guías de trabajo. Integración de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas institucionales. Mapas de riesgos y controles internos; implantación y desarrollo de sistemas de calidad, entre otras herramientas metodológicas y de apoyo administrativo que en su conjunto integran la infraestructura de la de la Administración Pública Federal para atender las atribuciones y funciones asignadas.

A continuación se presenta la imagen de la propuesta básica para fortalecer la institucionalización de un esquema básico del proceso administrativo en el marco del Sistema de Administración de Riesgos Institucional, bajo la conducción de los COCODI's, como instancias colegiadas para impulsar la implantación del SNPD en las unidades de la Administración Pública Federal. La idea de presentar la imagen de la propuesta, es un tanto en lo que apuntó Enrique González Pedrero en su libro *La Cuerda Floja*, donde señala que cualquier diseñador se vería superado ante la precisión de sus trazos con los que la araña teje su telaraña; igual sucedería en el caso de un arquitecto ante la precisión con la que las

abejas construyen el panal, pero ambos casos no pueden superar la construcción del proyecto mental que el tejedor y el arquitecto ya tenían antes de iniciar su labor. La propuesta gráfica estructurada en tres ejes: orden, administración-valores y desarrollo refieren a un conjunto de actividades interconectadas que se analizan y describen con la finalidad de aportar hacia la mejora del proceso administrativo, en la idea del Sistema de Administración de Riesgos Institucional, bajo la conducción de los COCODI como instancias para instrumentar el SNPD.

**PROPUESTA DE UN ESQUEMA BÁSICO DE DESARROLLO GESTIÓN EN EL MARCO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS.**



Fuente: la idea original de ubicar en tres ejes el trabajo de la Agencia Federal de Investigación, surge de un borrador realizado en el 2002 por la Dirección General de Planeación Policial. La conformación final de los aspectos que se ubican en cada eje, es la aportación del autor y en la cual se basa el desarrollo de esta investigación.

Sobre la base de estos tres ejes, los titulares de la dependencia o entidad de la administración pública federal, como presidentes de los COCODI's y los titulares del Órgano Interno de Control, como vocales de estos Comités, deben impulsar la implantación de la estructura temática tendente a fortalecer la infraestructura de gestión administrativa, misma que se desprende de las atribuciones asignadas a la Secretaría de la Función Pública, de las referentes a la operación de los Órganos Internos de Control y de manera específica en lo dispuesto en las ya referidas Disposiciones en Materia de Control Interno y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. El conjunto de acciones que se desprende de toda esta infraestructura normativa y de operación, es con la finalidad de mejorar el cómo de la administración pública. Es decir, son herramientas necesarias para que la estructura de la Administración Pública Federal esté en la posibilidad de cumplir con sus atribuciones y funciones específicas que se atienden de manera particular en cada una de sus dependencias y entidades.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la innovación gubernamental es una atribución que le corresponde a la Secretaría de la Función Pública y su derivación normativa y operativa se aterriza hasta los COCODI's como instancias colegiadas que a través de actividades de auto evaluación y auto control, se convierten en auxiliares tanto para la institución como a los Órganos Internos de Control como primeras instancias fiscalizadoras. Por ello es imperante que los COCODI's reviertan su papel fiscalizador por instancias que impulsen el orden organizacional, la innovación y la mejora continua, sustentadas en las acciones de administración de riesgos y el control interno. Una de las primeras acciones básicas para revertir esa imagen, es que los COCODI's implementen un esquema básico de desarrollo organizacional sustentado en los ejes de: orden, administración y valores; y, desarrollo, con un enfoque sistemático de procesos en las unidades administrativas, como células donde se materializa la atención de las políticas públicas que se definen en la estructura temática del SNPD.

La propuesta de integrar un esquema básico para el proceso administrativo tendente a la implantación del sistema de control de riesgos en la organización, coordinado por los COCODI's, tendrá beneficios directos en la estructura temática que se menciona a continuación:

Fortalecer la implantación de los códigos de ética y valores institucionales;  
Establecer políticas y estrategias que impulsen la transparencia de la gestión pública;  
Establecer proyectos estratégicos;  
Impulsar el uso y aprovechamiento de las tecnologías materia de gobierno digital;  
Determinar los indicadores de medición para elevar la eficiencia gubernamental;  
Impulsar la estrategia de digitalización de procesos, trámites y servicios gubernamentales;  
Implantar políticas y estrategias para la administración del desarrollo humano y la profesionalización de la función pública mediante el servicio de carrera;  
Redefinir la misión, visión y objetivos institucionales;  
Actualizar las estructuras orgánicas y ocupacionales;  
Promover el desarrollo, modernización y mejora de la gestión administrativa; la simplificación y automatización de procesos, procedimientos, trámites y servicios;  
Diseñar y promover la implantación de políticas y estrategias de calidad regulatoria;  
Implantar el Sistema de Control Interno Institucional;  
Establecer metodologías o modelos en materia de control de la gestión gubernamental y la mejora continua de acuerdo al Modelo Estándar de Control Interno;  
Implantar los ejercicios de mejores prácticas referenciales;  
Promover las acciones de autoevaluación y control de riesgos institucionales;  
Vigilar la atención a las observaciones determinadas los Órganos Internos de Control;  
Elaborar lineamientos o disposiciones generales que regulen y agilicen la atención de quejas y denuncias contra los servidores públicos;  
Establecer sistemas de gestión de la calidad bajo normas internacionales de operación;  
Implementar mecanismos con instancias de participación ciudadana para mejorar los trámites y servicios públicos;  
Instrumentar programas estratégicos y de operación;  
Implantar el mapa de riesgos institucional;  
Conocer el clima organizacional, entre otros aspectos tendentes a fortalecer el proceso de gestión administrativa bajo la coordinación de los COCODI's.

El definir un esquema básico de desarrollo organizacional como acciones rectoras para conducir la operación de los COCODI's, se impactar de mejor forma en la institucionalización del SNPD y con ello en el grado y forma de atender las políticas públicas por parte de la Administración Pública Federal.

## 4.2 Orden

### 4.2.1 Estructuras orgánicas.

El proceso de la planeación administrativa inicia con la definición de los marcos legales y normativos que sustentan la razón de ser de la organización. En estos marcos se comprende la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su derivación en leyes, reglamentos para su aterrizaje en manuales y demás documentos normativos que conducen las actividades de las organizaciones. En especial, esta investigación parte de las estructuras orgánicas como el proyecto arquitectónico de la organización, mismo que va a delinear la misión, la visión, el objetivo, las metas y características que requiere la estructura

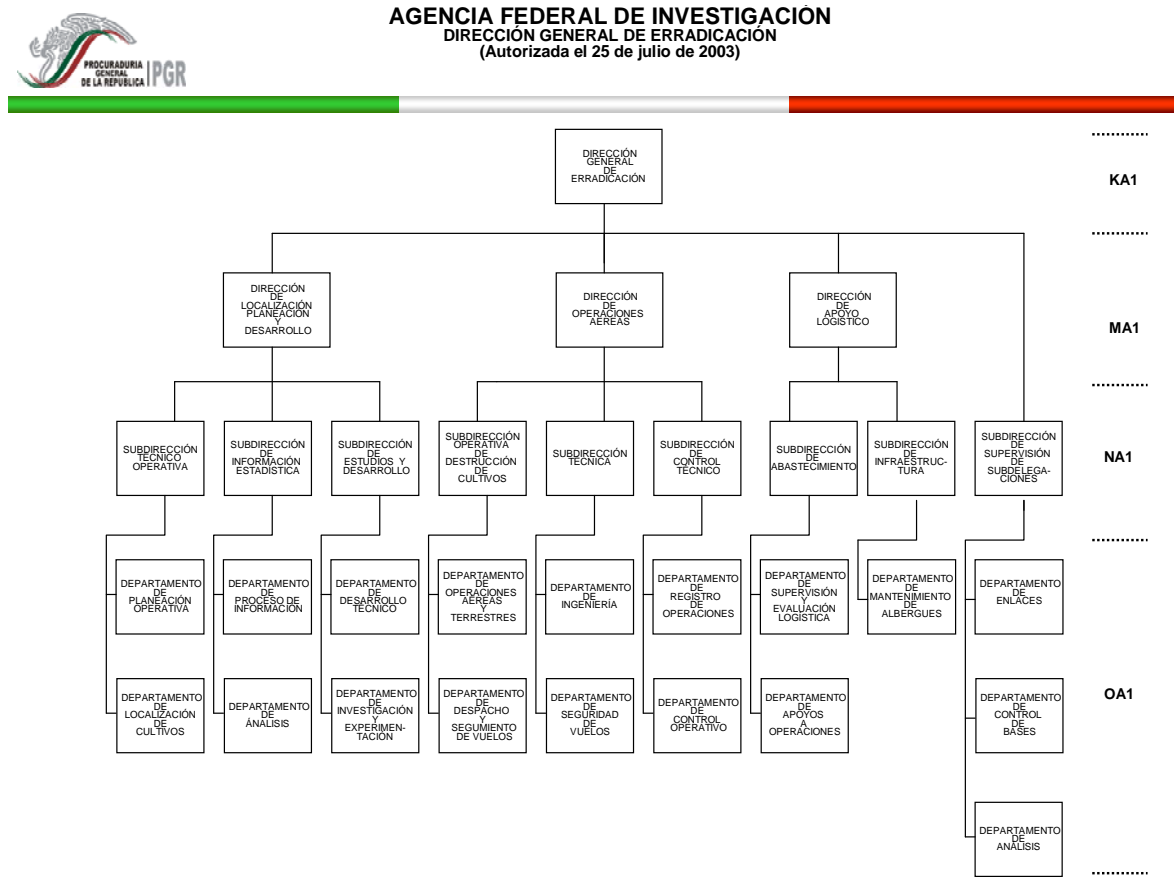
orgánica para cumplir dichos objetivos. En el caso de la Administración Pública Federal, la razón de ser de cada dependencia o entidad se origina de la necesidad de atender un reclamo social a través de la definición de una política pública, misma que se institucionaliza con su inclusión en la estructura de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se regula mediante su ley, reglamento y manual específico de organización, donde éste último se conforma a partir del diseño de las estructuras orgánicas alineadas a cumplir las atribuciones que se derivan de la respectiva ley y reglamento.

El diseño de las estructuras orgánicas exige la congruencia ente la denominación de las áreas y sus funciones para incrementar el grado de certeza que se cumple con la misión, visión, atribuciones, objetivos y metas institucionales. Las estructuras orgánicas ya creadas y por generarse, deben estar validadas en primera instancia por el COCODI's, seguidos de los OIC y finalmente por las unidades administrativas facultadas por las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto de la dependencia, para su registro correspondiente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las estructuras orgánicas representan la radiografía de la estructura ósea de la administración pública para atender una política pública específica. En la realidad operativa, las estructuras de nueva creación, se validan sin la presencia de los COCODI's; razón que no limita que a su institucionalización se revise por esta instancia colegiada para validar su congruencia orgánica funcional.

Las estructuras orgánicas son la base del proceso administrativo que debe observar el COCODI's, en su búsqueda de atender las demandas públicas, políticas y socialmente definidas de su competencia. La estructura se debe asegurar que se mantenga el equilibrio orgánico y de funciones, donde éstas correspondan a las atribuciones de la institución y congruentes con el nivel de autoridad, así como definir los niveles de subordinación, sustitución por ausencia, los tramos de autoridad y responsabilidad. En una comparación con el cuerpo humano, las estructuras orgánicas y en específico su organigrama, es la estructura ósea. Cuando las estructuras orgánicas no aseguran estos elementos básicos, se propicia el desequilibrio orgánico-funcional y las inconformidades entre los ocupantes de los puestos con relación al número de funciones y la desigualdad en los niveles salariales. Esta situación es un riesgo potencial para lograr los objetivos y metas institucionales, ya que a igual responsabilidad, igual remuneración. El equilibrio organizacional facilita la acción de planear, coordinar, controlar y supervisar la delegación y ejecución de las funciones.

Para ilustrar lo anterior, se presentan tres casos que se retoman de las direcciones generales de la estructura orgánica autorizada en 2003 a la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República y que como ya se comentó, los ejemplos se retoman en función de la facilidad para acceder a la información, además por ser interés de esta investigación.

### Organigrama de la Dirección General de Erradicación de la Agencia Federal de Investigación



Fuente: Procuraduría General de la República. Agencia Federal de Investigación. Manual de Organización Específico de la Dirección General de Erradicación. Versión autorizada en julio del 2003. Pág. 47.

El organigrama de la Dirección General de Erradicación expresa lo siguiente: de acuerdo al Catálogo de Puestos y Niveles Salariales, las direcciones, subdirecciones y jefaturas de departamento de área se encuentran ubicadas en los respectivos niveles de acuerdo a su grado de jerarquía. Sin embargo se identifican dos subdirecciones con desequilibrio en el peso específico de funciones y responsabilidad, ya que la Subdirección de Infraestructura sólo tiene a su cargo una jefatura de departamento (Mantenimiento a Albergues). En tanto que la Subdirección de Supervisión de Delegaciones tiene tres jefaturas de departamento

(Departamento de Enlaces, Departamento de Control de Bases y el Departamento de Análisis) y además reporta directamente a la Dirección General.

Aun cuando todas las subdirecciones están en un mismo nivel jerárquico en el tabulador de sueldos y salarios, la posición de la Subdirección de Supervisión de Delegaciones se distingue sobre las demás, por su relación directa con la Dirección General. Esta situación genera un desequilibrio orgánico, funcional y salarial, ya que si bien mantiene mayor jerarquía de operación y grado de responsabilidad sobre las demás subdirecciones, también es cierto que está en desventaja salarial si se compara con la Subdirección de Infraestructura que tiene menos responsabilidad operacional con sólo una jefatura de departamento y nominalmente tienen el mismo valor.

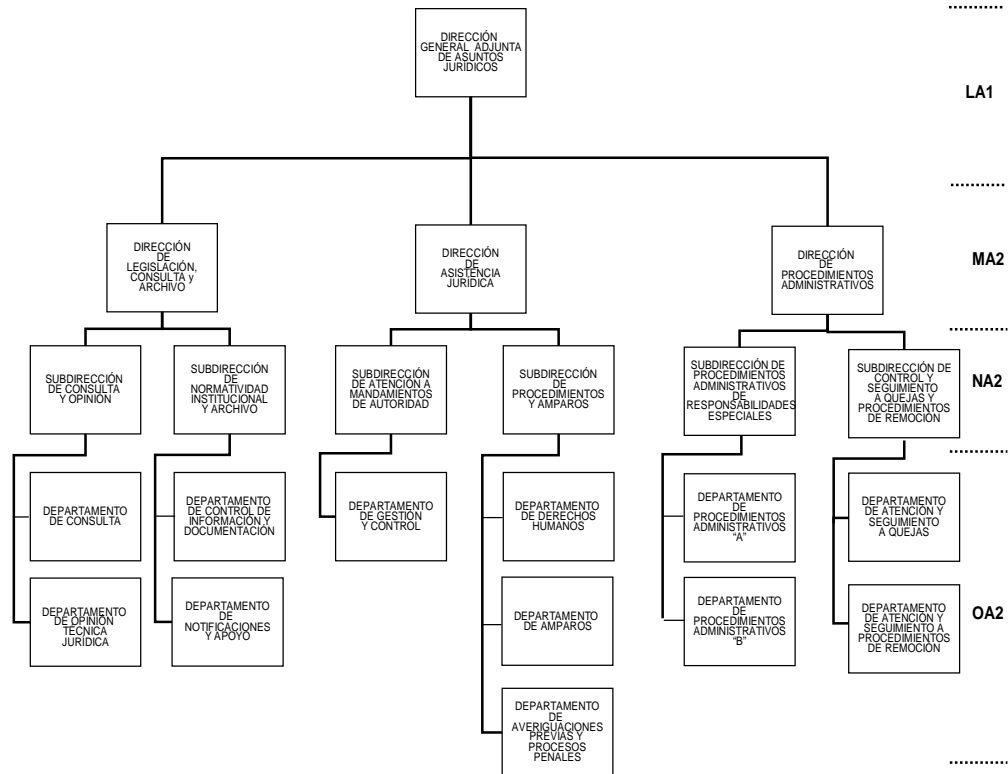
El segundo caso que se presenta a continuación, corresponde al organigrama de la Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos, donde se observa que las direcciones, subdirecciones y jefaturas de departamento se ubican en los correspondientes niveles jerarquía y salariales, con dos subdirecciones desequilibradas en su peso específico de funciones y responsabilidad. Ya que al igual que en el caso anterior, una subdirección tiene sólo una jefatura de departamento, en tanto que a otra de ellas se le asignan tres jefaturas de departamento. Con este ejemplo se aprecia el desequilibrio orgánico, funcional y salarial que con frecuencia es posible encontrar en las estructuras orgánicas autorizadas en las instituciones de la Administración Pública Federal, dando origen a conflictos sustantivos entre los ocupantes de dichas áreas con impacto directo en los resultados de operación.



# Organigrama de la Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos de la Agencia Federal de Investigación



## AGENCIA FEDERAL DE INVESTIGACIÓN DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE ASUNTOS JURÍDICOS (Autorizada el 25 de julio de 2003)



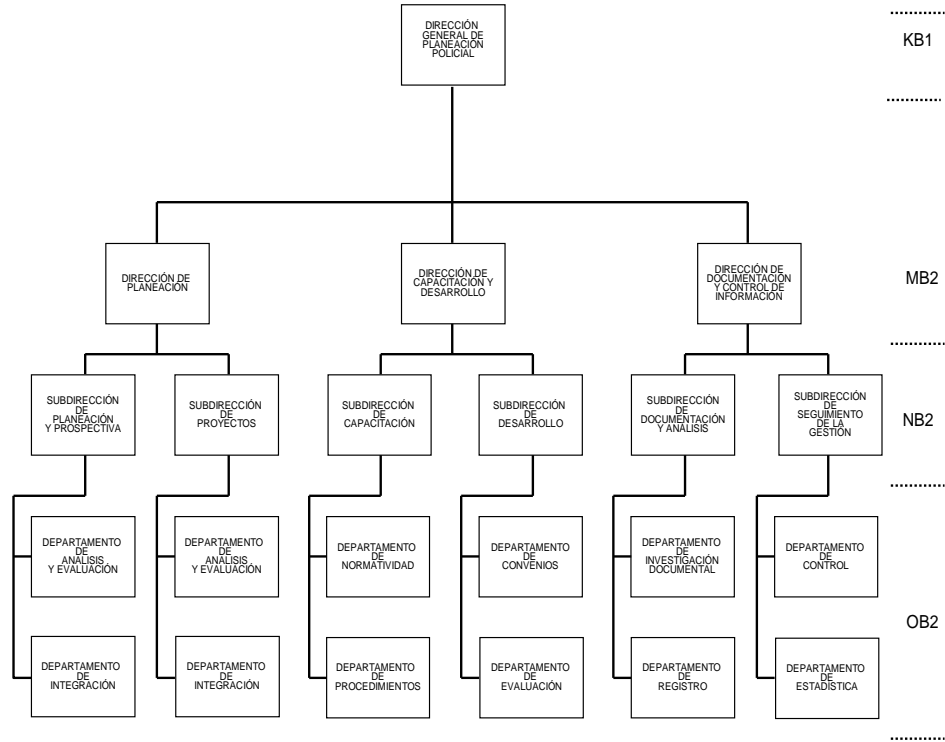
Fuente: Procuraduría General de la República. Agencia Federal de Investigación. Manual de Organización Específico de la Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos. Versión autorizada en julio del 2003. Pág. 44.

El tercer caso corresponde a la Dirección General de Planeación Policial, misma que presenta una estructura orgánica equilibrada en sus líneas de mando y subordinación. Sin embargo en una Dirección de Planeación, sus dos subdirecciones tienen departamentos coincidentes en su denominación “Departamento de Análisis y Evaluación” y el Departamento de Integración”, tal como se aprecia en el organigrama. Esta situación permite ilustrar que en el diseño de las estructuras orgánicas se debe tener bien definidas las actividades asignadas a cada una de las áreas a fin de evitar confusiones en la definición de las áreas, tal como se muestra en siguiente organigrama.

# Organigrama de la Dirección General de Planeación Policial de la Agencia Federal de Investigación



## AGENCIA FEDERAL DE INVESTIGACIÓN DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN POLICIAL (Autorizada el 25 de julio de 2003)



Fuente: Procuraduría General de la República. Agencia Federal de Investigación. Manual de Organización Específico de la Dirección General de Planeación Policial. Primera versión autorizada en julio del 2003. Pág. 50.

Después de describir el análisis específico de cada organigrama, a continuación se resaltan los aspectos generales, donde los dos primeros organigramas tienen en alguna de sus áreas, un desequilibrio orgánico-funcional con impacto en el nivel de responsabilidad, cargas de trabajo e indirectamente en la percepción salarial, ya que los ocupantes de las plazas autorizadas ganan lo mismo de acuerdo a los niveles salariales pero en algunos casos tienen menor responsabilidad y carga laboral debido a que orgánicamente coordinan y supervisan menos áreas autorizadas. Igual responsabilidad, igual salario. Si los dos primeros casos los asimilamos a una estructura física de un edificio, el dictamen sería que no existe un balance

en la distribución de las cargas de peso y existe un riesgo en la edificación.

En el tercer ejemplo, la presencia de las dos subdirecciones con la misma denominación de sus departamentos, seguramente nos confundiría al desplazarnos dentro del edificio que se toma como ejemplo para hacer más explicativos los tres casos. Por otra parte, se identifica que no existe equilibrio salarial entre las tres estructuras orgánicas, correspondiendo un mayor nivel a la Dirección General de Planeación Policial, seguida por la Dirección General de Erradicación y en tercer lugar, la Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos. En la operación diaria, esta situación genera inconformidades entre los ocupantes de las plazas dictaminadas con menor percepción salarial, ya que la exigencia y el nivel de responsabilidad para el desarrollo de las actividades es igual entre dichas áreas, pero los salarios son distintos.

Lo anterior nos muestra que debe existir especial cuidado para la creación de las estructuras orgánicas, ya que en estos casos presentan problemas desde su diseño para cumplir los objetivos y metas institucionales, ya que se corre el riesgo de caer en la discrecionalidad y subjetividad para establecer la valuación de las plazas y puestos al interior de una organización. Las estructuras orgánicas deben diseñarse con un claro equilibrio y equidad tanto en funciones, responsabilidades, número de áreas y percepción salarial, así como en el costeo de puestos. Diseñar una estructura orgánica requiere de un profundo análisis sobre la razón de ser de la institución, de sus objetivos y metas.

En la realidad operativa el desequilibrio orgánico, funcional, de responsabilidad, mando y de salarios, es en mayor grado al que se expresa en las estructuras orgánicas autorizadas, ya que la mayoría de las dependencias y entidades operan a la par con estructuras orgánicas funcionales<sup>135</sup> para atender funciones específicas de nueva creación o no previstas en la planeación original de la estructura orgánica, con menores cargas de operación y de responsabilidad. Con el tiempo, se corre el riesgo que el tamaño de la estructura funcional sea igual o más grande que la estructura autorizada, con impacto en el costo presupuestal de la plantilla ocupacional de las unidades administrativas.

Por otra parte, la denominación de las áreas es otro punto importante que requiere especial cuidado, ya que en varios casos la denominación no es congruente con las funciones

---

<sup>135</sup> Refiere a puestos creados con niveles salariales homólogos a las plazas de la estructura orgánica autorizada.

asignadas. También se identifican denominaciones de área iguales al interior de una estructura orgánica y confunde en cuanto a las funciones que realizan. Ejemplo: Subdirección de Estudios y Proyectos Uno. Subdirección de Estudios y Proyectos Dos, por referir algo al respecto. Este tipo de denominaciones reflejan además, el bajo esfuerzo por identificar las funciones necesarias para atender las atribuciones asignadas a la dependencia o entidad que se trate.

Una de las primeras tareas de los COCODI's debe ser el revisar la edificación y diseño de las unidades administrativas para asegurar que las instituciones cuenten con estructuras orgánicas equilibradas y en un mayor esfuerzo de organización, elaborar los organigramas de los puestos funcionales homólogos a las plazas de la estructura orgánica autorizada. Actividad que debe comprender también el diseño de los organigramas de la estructura operativa que se ubica en el nivel inferior de jefatura de departamento, como es el caso de las jefaturas de oficina, de sección y de proyecto y analistas, por referirles sólo como ejemplos. La falta de esta revisión favorece factores de riesgo en cuanto se altera el equilibrio en los tramos de responsabilidad, autoridad, control, línea de mando, subordinación y operación entre otras.

Lo anterior ayudará a disminuir la duplicidad de funciones, desviación de actividades y recursos, la saturación de plantillas con afectación directa en el presupuesto, con relación a los resultados de la organización. No siempre con el mayor número de integrantes se cumple en mejor medida los objetivos y metas institucionales. Se llega a tal grado que en algunos casos es necesario fraccionar actividades para justificar la presencia del personal, situación que hace más lenta y deficiente la respuesta de la administración pública. La falta de organigramas en el nivel de operación, favorece a que el personal directivo no tenga una panorámica de equilibrio entre las cargas de trabajo y el personal asignado para su realización.

Otro problema sustantivo de las estructuras orgánicas es el análisis del grado de alineación entre las atribuciones que se precisan en el respectivo reglamento y las funciones que contienen los manuales de organización específicos. Este nivel de complicación orgánica y operacional aumenta cuando se analiza el grado de alineación entre las funciones y las actividades a que describen en los manuales de procedimientos, tal como se describirá en la medida que avanza el desarrollo de esta investigación.

#### 4.2.2. Manuales de organización

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 19 establece la obligación de las dependencias del gobierno federal a expedir sus respectivos manuales de organización específicos para asegurar se cumplan las atribuciones y funciones asignadas.

“Artículo 19.- El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas”.<sup>136</sup>

Los manuales describen y documentan las estructuras orgánicas autorizadas por las instancias competentes, como corresponde a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. Son documentos que en un ejercicio de comparación con el cuerpo humano, son como los músculos que recubren la estructura ósea. Son herramientas de consulta y apoyo tanto para el personal con funciones directivas como de operación. Facilitan actividades de inducción al puesto, capacitación y evaluación. Por ley estos manuales son documentos de orden normativo donde se precisa la misión, objetivo, funciones, la descripción del puesto, las líneas de mando ascendente y descendente, sustituciones por ausencia y relaciones de coordinación internas y externas. Son la expresión del cómo cumplir con las atribuciones conferidas por reglamento.

La estructura y lineamientos para Elaborar los Manuales de Organización Específicos y los Manuales de Procedimientos los emite la Secretaría de la Función Pública y vigila su cumplimiento y aplicación operativa a través de sus Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto que se adscriben en cada dependencia o entidad y contienen básicamente los siguientes apartados:

---

<sup>136</sup> Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública. Op. Cit. 1999. Pág. 5

Antecedentes y evolución de la organización que refleja el sentido de pertenencia de sus integrantes.

Contiene el marco jurídico de actuación de la organización.

Define cual es la misión como razón de ser de la organización.

Precisa la visión de hacia dónde quiere llegar la institución en el corto plazo. De dónde viene, qué debe hacer y hacia dónde va la organización.

Presenta el organigrama de la estructura con la denominación de las áreas y la jerarquía de mando, responsabilidad y subordinación.

La descripción del organigrama se realiza mediante la definición de los objetivos y funciones asignados a las áreas que integran la estructura orgánica para cumplir las atribuciones.

Especial cuidado debe considerarse al redactar los objetivos, ya que si no es de esa forma, no se tiene la claridad del que se busca lograr, ya que su estructuración debe responder claramente a la trilogía de las siguientes preguntas. ¿Qué se quiere lograr; cómo se logrará y para qué se pretende lograr?

Ejemplo:

Implementar la planeación estratégica, así como políticas específicas y generales de operación (qué se quiere); mediante la elaboración de documentos normativos y de operación (cómo se logrará); para incrementar el grado con que se cumplen las facultades asignadas a la institución (que se espera lograr).

Estos manuales también precisan las funciones que debe cumplir cada una de las áreas que integran la estructura orgánica autorizada. Las atribuciones derivan en funciones, por lo que deben estar alineadas para su cumplimiento. Ejemplo:

<b>REGLAMENTO</b>	<b>MANUAL DE ORGANIZACIÓN ESPECÍFICO</b>
<b>ATRIBUCIÓN</b>	<b>FUNCIÓN</b>
<b>I. Diseñar y proponer el programa de desarrollo estratégico de la Institución.</b>	<b>I. Diseñar y proponer la estructura y contenido del Programa de Desarrollo Estratégico para constituirlo en el documento rector de la planeación en la Institución.</b>

La diferencia sustantiva entre las atribuciones y las funciones radica por el nivel de documento del que se desprenden. Las atribuciones emanan de una ley para quedar en un nivel de Reglamento. Las atribuciones facultan a las unidades administrativas para establecer ordenamientos jurídicos administrativos generales denominadas funciones que se concentran en los Manuales de Organización Específicos.

La estructura y contenido de esos manuales también precisan los tramos de control donde a través del organigrama se definen los niveles de mando, subordinación, coordinación y sustitución por ausencia para cada uno de los puestos de la estructura orgánica autorizada. Estos Manuales indican: quiénes somos; a que estamos facultados y qué debemos hacer, entre otros elementos sustantivos para regular la organización. Es fundamental que la validación de su contenido sea directamente por las áreas que ejecutan las funciones y verificar que estén alineadas a las atribuciones. Esto significa que la validación no puede delegarse a otras áreas o personas que no están involucradas en las funciones que se indican. Esto es un riesgo potencial para la organización, en tanto que se validan funciones que no se conocen.

Las unidades administrativas deben establecer los tiempos mínimos para la revisión y en su caso promover la actualización y registro de su manual de organización específico; generalmente se ubica entre 4 y 5 años su actualización. En casos de modificaciones sustantivas a las atribuciones y a la estructura orgánica, la actualización debe ser inmediata. De lo contrario existe el riesgo potencial de ejecutar funciones sin sustento jurídico y administrativo; no cumplir con atribuciones por la inexistencia de una función al respeto; realizar funciones de manera fragmentada entre las áreas integrantes y competentes de la estructura orgánica, entre otros ejemplos más que en su conjunto reflejan la falta alineación de acciones entre la estructura orgánica. No basta contar con documentos normativos como los Manuales de Organización Específicos, si éstos presentan incongruencias orgánicas funcionales. Además de que deben estar actualizados y congruentes en su alienación entre las atribuciones, funciones y de estas con las actividades.

Para fortalecer lo anterior, a continuación se presenta el análisis a un ejercicio de alineación entre las atribuciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicado en julio del 2003 y las funciones del Manual de Organización Específico de la Dirección General de Planeación Policial, expedido en mayo del 2005.

El corte con el que se presentan las siguientes tablas, tiene que ser de esa forma para mejor apreciación del ejemplo que se presenta sobre el grado de alineación entre las facultades y atribuciones asignadas a la Dirección General de Planeación Policial de la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República.

<b>Facultades del artículo 59 del Reglamento de la Procuraduría General de la República autorizado en julio del 2003.</b>	<b>Funciones de la Dirección General de Planeación Policial autorizadas en su respectivo Manual de Organización en mayo del 2005.</b>
<b>I. Diseñar y proponer el programa de desarrollo estratégico de la Agencia;</b>	Diseñar y proponer la estructura y contenido del Programa de Desarrollo Estratégico para constituirlo en el documento rector de la planeación en la Agencia;
	Planear la elaboración y actualización de programas, proyectos, manuales, y demás documentos normativos, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos y funciones de las Direcciones Generales que integran la estructura orgánica de la Agencia;
	Establecer la integración, instrumentación y seguimiento al Programa Anual de Actividades de la Agencia, para precisar las acciones, resultados esperados, tiempos y responsables;
	Coordinar el desarrollo, implementación y evaluación del Sistema de Calidad Total de acuerdo a los lineamientos emitidos por la unidad administrativa correspondiente;
	Dirigir el desarrollo, implementación y actualización del Sistema de Gestión de la Calidad conforme a la norma ISO 9001:2000, de acuerdo a los lineamientos emitidos sobre la materia;
	Coordinar y elaborar proyectos de organización o regulación de estructuras de la Agencia Federal de Investigación, para su trámite de registro y validación ante la Dirección General de Organización, Programación y Presupuesto;
	Proponer al Titular de la Agencia, la suscripción de acuerdos y convenios nacionales e internacionales en materia de investigación policial;
	Colaborar en la integración de un Centro Nacional de Documentación en materia de investigación policial y seguridad nacional que sirva como centro de consulta, para las áreas de la Procuraduría General de la República que la requieran;
	Adoptar las medidas de contrainteligencia necesarias para evitar la fuga de información en la Agencia Federal de Investigación;



Facultades del artículo 59 del Reglamento de la Procuraduría General de la República autorizado en julio del 2003.	Funciones de la Dirección General de Planeación Policial autorizadas en su respectivo Manual de Organización en mayo del 2005.
II. Integrar la información estadística sobre la incidencia delictiva y operación de la Agencia para mejorar su funcionamiento;	Emitir estadísticas y realizar su interpretación sobre la incidencia delictiva y operación de la Agencia para su mejor funcionamiento;
III. Programar la dotación de recursos materiales relativos al armamento, municiones, parque vehicular y demás equipo policial, destinados al desarrollo de las actividades de la Agencia, a efecto de que el Titular de la misma, determine la asignación correspondiente a las unidades administrativas competentes;	Coordinar el Programa para la Dotación, Registro y Custodia del Armamento, Municiones, Parque Vehicular y Equipo Policial, que se proporciona para el desarrollo de las acciones que son competencia de la Agencia;
IV. Proponer en coordinación con las unidades administrativas, órganos y organismos competentes, los procedimientos y programas de ingreso, selección, formación, capacitación, especialización y actualización que requieran los elementos de la Agencia;	Coadyuvar con las Direcciones Generales, Institutos, Consejos, Organismos y demás áreas de la Procuraduría, relacionadas con la formación policial, para mejorar los trabajos de convocatoria, ingreso, selección y formación; así como en materia de capacitación, actualización y especialización que favorezcan el desarrollo, permanencia y retiro del policía federal investigador;
	Establecer mecanismos de motivación y capacitación, que permitan que el personal adscrito a la Agencia, desempeñe sus actividades con niveles óptimos de calidad y disciplina;
	Realizar el control de los cursos relacionados con la investigación policial que se impartan en México como en el extranjero, así como el número de participantes e integrar la cartera de instructores;
<u>V. Implementar mecanismos y acciones para hacer óptimo el estado de la moral y disciplina del personal de la Agencia;</u>	<u>No se declara una función para cumplir con la atribución.</u>
<u>VI. Elaborar y proponer a las unidades administrativas competentes los manuales y procedimientos sistemáticos operativos para la debida actuación de los integrantes de la Agencia;</u>	<u>No se declara una función para cumplir con la atribución.</u>

Nota: El subrayado indica que la facultad no se cumple ya que no se identifica una función.

<b>Facultades del artículo 59 del Reglamento de la Procuraduría General de la República autorizado en julio del 2003.</b>	<b>Funciones de la Dirección General de Planeación Policial autorizadas en su respectivo Manual de Organización en mayo del 2005.</b>
<p>VII. Coordinar con la Dirección General del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, la actualización de los registros únicos de los agentes de la policía federal investigadora y el registro de autorizaciones individuales de portación de armas de fuego, de conformidad con las disposiciones aplicables;</p>	<p>Emitir estadísticas y realizar su interpretación sobre la incidencia delictiva y operación de la Agencia para su mejor funcionamiento;</p>
	<p>Coadyuvar con las Direcciones Generales, Institutos, Consejos, Organismos y demás áreas de la Procuraduría, relacionadas con la formación policial, para mejorar los trabajos de convocatoria, ingreso, selección y formación; así como en materia de capacitación, actualización y especialización que favorezcan el desarrollo, permanencia y retiro del policía federal investigador;</p>
	<p>Establecer mecanismos de motivación y capacitación, que permitan que el personal adscrito a la Agencia, desempeñe sus actividades con niveles óptimos de calidad y disciplina;</p>
	<p>Realizar el control de los cursos relacionados con la investigación policial que se impartan en México como en el extranjero, así como el número de participantes e integrar la cartera de instructores;</p>
<p><u>VIII. Participar en coordinación con las unidades administrativas competentes, en la atención de los asuntos jurídicos que incidan en la Agencia, así como en la asesoría legal a las unidades administrativas y personal sustantivo de ésta que por sus funciones lo requiera;</u></p>	<p><u>No se declara una función para cumplir con la atribución.</u></p>
<p><u>IX. Coordinar los servicios técnicos y de apoyo logístico que requieran las unidades administrativas y operativas de la Agencia, y</u></p>	<p><u>No se declara una función para cumplir con la atribución.</u></p>

Nota: El subrayado indica que la facultad no se cumple ya que no se identifica una función.

Facultades del artículo 59 del Reglamento de la Procuraduría General de la República autorizado en julio del 2003.	Funciones de la Dirección General de Planeación Policial autorizadas en su respectivo Manual de Organización en mayo del 2005.
<u>No se declara una atribución que sustente la función.</u>	<u>Auxiliar y representar al Titular de la Agencia ante los Consejos, Comités y demás figuras del cual forme parte, así como en las reuniones de trabajo que le sean encomendadas;</u>
<u>No se declara una atribución que sustente la función.</u>	<u>Realizar análisis y emitir opiniones sobre asuntos diversos y las demás que le confieran otras disposiciones y las normas que la superioridad indique dentro del ámbito de su competencia; y</u>
X. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.	Las demás que le sean encomendadas por la superioridad en el ámbito de su responsabilidad.

Nota: El subrayado indica que se realizan dos funciones la facultad no se cumple ya que no se identifica una función.

La tabla permite apreciar que de las 18 funciones específicas, nueve de ellas se desprenden de la Atribución I del Reglamento. Siete más de ellas de las atribuciones IV y VII respectivamente. Es decir, el 90% de las funciones se concentran en sólo tres atribuciones. Por otra parte se detecta que cuatro atribuciones no derivan en una función específica y por lo tanto se dejan de cumplir cuatro ordenamientos para los que fue creada la unidad administrativa. Finalmente se identifican dos funciones que no tienen alineación con alguna atribución, mismas que no cuentan con un soporte legal. También se desprende el hecho que al estructurar las funciones se corre el riesgo de limitar la vigencia y temporalidad del manual; como es caso de la función cinco donde se estable lo siguiente:

“Dirigir el desarrollo, implementación y actualización del Sistema de Gestión de la Calidad conforme a la norma ISO 9001:2000, de acuerdo a los lineamientos emitidos sobre la materia”.<sup>137</sup>

La vigencia de esta función finiquitó en noviembre del 2009, ya que la versión de la Norma Internacional ISO 9001:2000 que regula el Sistema de Gestión de la Calidad, cambió a la

<sup>137</sup> Procuraduría General de la República. Agencia Federal de Investigación. Manual de Organización Específico de la Dirección General de Planeación Policial. México, 2003; pág. 42.

Norma ISO9001: ISO9008. También cuando la organización decida cambiar de modelo de calidad o cambie la norma internacional, el manual de organización pierde actualización. Valgan estos ejemplos para resaltar la importancia de integrar y administrar un manual de organización. Para ilustrar de mejor forma la alineación del ejemplo antes referido, se presenta la siguiente tabla:

Atribuciones por Reglamento	Funciones declaradas en el Manual de Organización Específico
I	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
	8
	9
II	1
III	1
IV	1
	2
	3
V	1
VI	1
VII	1
	2
	3
	4
VIII	1
IX	1
X	

Nota aclaratoria: La no correlación de colores, indica que no hay alineación entre la atribución y la función. Así como de manera inversa.

La relación no necesariamente debe ser de uno a uno, pero la alineación muestra que no hay un equilibrio entre las atribuciones y el número de funciones definidas para el cumplimiento de cada una de ellas. Se reitera, una atribución desprende nueve funciones para cumplirse en contraste, cuatro atribuciones no desprendieron función alguna y de manera inversa, dos funciones se realizan sin sustento en el Reglamento en referencia.

Para reforzar lo anterior y con un supuesto de alineación entre atribuciones y funciones de una estructura orgánica, desde el nivel de Dirección General hasta Jefatura de Departamento, es frecuentemente encontrar lo siguiente:

Atribuciones	Funciones del manual de organización específico	Dirección General	Dirección de Área	Subdirección de Área	Jefatura de Departamento
1	1				
2	1				
	2				
3	1				
4	1				
	2				

Notas aclaratorias: La matriz refiere a una alineación de atribuciones y funciones de una estructura orgánica desde el nivel de dirección general hasta jefatura de departamento y la descripción de las atribuciones y funciones se remplazan de forma numérica, sólo para ubicar la descripción que se realiza a continuación. La no correlación de colores, indica que no hay alineación entre la atribución y la función. Así como de manera inversa. Misma que se explica a continuación.

La descripción de la tabla de alineación supuesta expresa lo siguiente. Atribución 1. Desprende una función en el manual de organización específico pero no se consideró en el nivel de Dirección General y Subdirección de Área. La función se realiza sólo en el nivel de Dirección de Área y Jefatura de Departamento. Atribución 2. Deriva una función en el manual de organización específico que se ejecuta en los distintos niveles de la estructura orgánica. También se identifica una función que si bien no está en el manual de organización específico y que no se contempla a nivel de Dirección General, si la realizan tanto la Dirección de Área, Subdirección de Área y la Jefatura de Departamento. La atribución 3. Deriva una función en el manual de organización específico pero no se comprendió en el nivel de la Dirección de Área y la Jefatura de Departamento.

Finalmente la atribución 4, se expresa en una función en el manual de organización, pero no se precisa en ninguna de las áreas de estructura orgánica. A la inversa, en la fila se identifica una función que desarrollan las áreas de la estructura orgánica pero sin sustento en una atribución. El ejercicio de alinear las atribuciones con las funciones, permite integrar un mapa para ver en que grado la institución cumple con sus atribuciones y a su vez, identificar si las áreas trabajan de manera integrada o fragmentada, como se expresa en la tabla anterior. Así también se identifican aquellas actividades que se realizan sin su sustento legal.

Los ejemplos antes referidos son aspectos básicos que inciden de manera sustantiva en la sistematización armónica de los procesos para administrar lo público. De estos ejercicios se identifican al menos cinco factores de riesgo sustantivos:

Existen atribuciones que la institución no cumple;

Se realizan funciones donde no participa de manera alineada la estructura orgánica;

Se trabaja en islas administrativas;

Se desarrollan funciones que no cuentan con la atribución que sustente su ejercicio; y

Se establecen funciones etiquetadas con denominaciones específicas que limitan la temporalidad y vigencia de los manuales de organización específicos.

Sin duda alguna se cumple un alto grado de alineación entre las atribuciones y funciones de las estructuras orgánicas de la administración pública, sin embargo el ejemplo muestra que es necesario revisar el grado de alineación para asegurar que se cumplan las atribuciones y funciones con la participación de las áreas que integran la estructura orgánica. En términos generales se puede apostar que la base orgánica de la administración pública presenta fracturas que inciden de manera sustantiva en el nivel con que se cumplen las funciones institucionales y que es son viables de subsanar con una revisión activa de los COCODI's.

El ejercicio de revisión permite fortalecer y reorientar la misión, visión y objetivos de la Institución, además, permite a las unidades administrativas ofrecer a su personal un documento normativo vigente para su aplicación, con incidencia directa para fortalecer la coordinación de actividades, disminuir la omisión de funciones y reducir el dispendio de los recursos para cumplir con las atribuciones y objetivos institucionales. Se recomienda su revisión al menos cada cuatro años, tiempo suficiente para verificar la maduración de los aciertos e insuficiencias del Manual Específico de Organización.

La unidad administrativa debe difundir, implantar, verificar y evaluar periódicamente con la aplicación de cuestionarios para conocer el grado de utilidad del Manual de Organización Específico para el desarrollo de las actividades, a fin de que se cumplan las atribuciones que son la razón de ser en beneficio de la Institución. El ámbito de aplicación comprende en principio, a las áreas que intervienen directamente en la realización de las actividades. Su cobertura se amplía a todas aquellas áreas de la estructura orgánica que indirectamente tienen que ver con las actividades que se desarrollan y describen en el manual.

El COCODI's debe instruir la revisión a las estructuras orgánicas autorizadas y los respectivos mapas de alineación entre las atribuciones y funciones en cada unidad administrativa, pero sobre todo, controlar las estructuras funcionales así como revisar la denominación de las áreas. Atender estas acciones permitirá contar con una estructura orgánica más equilibradas para cumplir en mejor medida con los objetivos, metas, misión y visión de la institución.

La presentación numérica y gráfica de las encuestas, desprenden diversa información de la cual se resaltan los aspectos más relevantes, mismos que van desde respuestas que se ubican en una situación congruente hasta aquellas que están en la posibilidad de considerarles contradictorias entre sí, tal como se comentará más adelante.

En particular, respecto al cuestionario No. 3 para conocer la percepción de los contenidos y aplicación de los manuales de organización específicos; 63 personas de la encuesta señalaron que conocen lo que es un manual de organización. En tanto que 79 indicaron no conocer el manual de organización de su institución. Por su parte, 92 contestaron que este documento no se les proporcionó durante el proceso de inducción. 74 personas indicaron que el manual de organización no es necesario para realizar su trabajo. Por su parte 57 respondieron que el trabajo que realizan no está sustentado en el manual de organización.

Así también 86 personas contestaron que cuando tienen un problema de ubicación de actividades o responsabilidades no consultan dicho manual. Así también, 95 señalaron que no saben si el manual que consultan es la última versión y 94 no conocen si el manual de organización cumple con las atribuciones de la institución. Resalta el hecho que las 100 personas entrevistadas respondieron que no realizan funciones fuera del manual de organización, aun cuando 79 de los entrevistados señalaron no conocer el manual de

organización de la institución. Respuestas contradictorias con relación a que sólo en 21 de ellas se indicó conocer el referido manual.

Como una conclusión general respecto a los datos que se desprenden en la encuesta de este tema, es una realidad que la mayoría de los servidores públicos que participaron con su opinión, desconocen de manera precisa cual es la estructura orgánica y funcional de la organización. No conocen ni consultan el manual de organización para la ubicación de sus funciones y esto favorece para que las actividades se ejecuten sin una certeza intencionada a cumplir con las atribuciones asignadas por reglamento.

Si bien el conocimiento y consulta del manual de organización no asegura que se incremente el grado de eficiencia en las unidades administrativas, este hecho afecta de manera sustantiva la operación del proceso administrativo, ya que las funciones se realizan sin una dirección específica intencionada para cumplir una atribución o de manera inversa. En particular, esta afectación se incrementa cuando las atribuciones no se cumplen ante la falta de las funciones o cuando se realizan funciones sin tener atribuciones declaradas en el manual específico de organización. La presencia de estas situaciones hace que la operación de la Administración Pública Federal sea un tanto incierta en cuanto a cumplir los objetivos y metas institucionales.

#### 4.2.3. Control interno

Al Estado le corresponde cumplir su misión histórica definida: asegurar la equidad en la distribución y disfrute de la riqueza social. Para cumplir esta misión, su unidad de gobierno, en particular y dentro de las competencias del Poder Ejecutivo Federal, debe atender el mayor número de políticas públicas que demandan los grupos sociales. Esto, con el mayor grado de equidad, imparcialidad, legalidad y ética como elementos necesarios para acreditar la gobernabilidad. Acciones que están en relación directa con la cantidad de los recursos, tiempos y resultados con que se satisfacen las necesidades sociales.

La administración pública presupone un proceso que opera con principios políticos, éticos, económicos, eficientes y efectivos para lograr grados de seguridad razonable en el cumplimiento de objetivos y metas. La implantación de medidas de control interno, es un factor importante para alcanzar la seguridad razonable y la gobernabilidad, en tanto que busca disminuir los riesgos que afectan los objetivos e incrementar los resultados en la



organización.

El control interno bajo la visión del sector público es un:

“Proceso llevado a cabo por los Organismos de Gobierno, los Titulares y Jefes de las Áreas o Unidades Administrativas y demás Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la administración Pública Federal y Procuraduría General de la República, diseñando e implementando para proporcionar una seguridad razonable con respecto al logro de los objetivos y metas institucionales...”<sup>138</sup>

El control interno es una actividad de permanente desarrollo, evaluación y control de los objetivos y metas. Para cumplirse, requiere implantar acciones de control dirigidas hacia los riesgos que se generan al interactuar el capital humano con los aspectos del orden interno y externo como: la normatividad, el esquema de organización, instalaciones, tecnología, equipos, sistemas, métodos, procesos, procedimientos, ambiente laboral, entre otros más. En el ambiente interno se integran las fortalezas y debilidades. En el ámbito externo también se generan oportunidades y amenazas para la Institución.

El instrumentar el sistema de control interno en la administración pública depende en gran medida de grado de importancia política, juicio e interpretación que el personal directivo le asigne. El control interno no elimina los riesgos sólo disminuye la presencia de los factores. Al principio, genera beneficios menores a los recursos invertidos, pero en la medida que va madurando su implantación, genera una relación inversa hasta que su diseño proporciona seguridad razonable en el margen de aceptación del riesgo con referencia a los costos. El nivel del control interno establece la imagen de la organización, misma que influye en la conciencia del capital humano sobre las actividades que realiza. Es base de la disciplina y sentido de pertenencia para los integrantes de la organización.

El Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno se comprende en nueve grandes rubros, mismos que se describen a continuación:

#### 1.- Administración del capital humano:

Genera la interacción entre los sistemas, procesos, procedimientos, equipos, instalaciones, clima laboral y medio ambiente, entre otros más que definen el grado de seguridad razonada. Es el aspecto más sensible de la organización.

---

<sup>138</sup> Secretaría de la Función Pública. Acuerdo por el que se Establecen los Lineamientos para el Funcionamiento de los Comités de Control y Auditoría. Op. Cit. Pág. 2.

La organización debe asegurar que los individuos tienen la integridad, educación, conciencia y la experiencia necesarias para cubrir el perfil del puesto y que su desempeño es en un marco de conducta ética. El personal que tenga buena comprensión del control interno e intenciones de asumir responsabilidades, son vitales para un trabajo efectivo basado en la confianza y la evidencia documentada. En este rubro es posible ubicar los exámenes de confianza a que son sometidos los aspirantes y servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, por referir un caso.

#### 2.- El tono de la institución:

Refiere al ámbito de formación profesional, la filosofía, la ética, el estilo de dirección, los valores institucionales, entre otros aspectos que la organización genera en el personal para fortalecer la actitud de apoyo y compromiso. Bien puede ser la emisión de un código de conducta hacia la actitud de compromiso permanente de independencia, competencia, sentido de pertenencia y valores éticos; por decir algo al respeto.

#### 3.- Competencia:

Capacidad basada en niveles del conocimiento, experiencia, habilidades y capacidades necesarias para ayudar a asegurar una actuación ordenada, ética, económica, eficaz y eficiente. Así como un buen entendimiento de las responsabilidades individuales: educación, capacitación, especialización, evaluación, promoción y compensación.

#### 4.- Estructura organizacional:

Describe la estructura orgánica para ubicar los niveles y la jerárquica en la organización y precise la denominación de las áreas, así como los tramos de control, de autoridad y responsabilidad. Los objetivos y funciones de cada área de la estructura orgánica y la delegación de responsabilidad directa y por ausencia.

#### 5.- Infraestructura y equipamiento:

Refiere la infraestructura básica como sistemas, métodos, equipos, herramientas, mobiliario y demás insumos necesarios de la organización para cumplir con las metas y objetivos del orden general y particular. En este apartado se ubican las condiciones inherentes a las áreas de trabajo: condiciones de seguridad e higiene, protección civil y medio ambiente. Espacios de descanso temporal en áreas comunes, promoción de actividades deportivas y de recreación, entre otras. El conjunto de infraestructura

fortalece al capital humano como generador de la riqueza socialmente útil.

6.- Prácticas de superación profesional y personal:

Genera conciencia del desarrollo de habilidades y capacidades del capital humano. Promueve la superación profesional y personal mediante la instalación del sistema de servicio de carrera, como esquema para retribuir méritos personales, sueldos, salarios, prestaciones, estímulos y recompensas. Asegura el sistema de ingreso, permanencia, promoción y separación. Promueve programas de superación académica, así como de capacitación y especialización.

7.- Aseguramiento de los valores éticos:

Implanta el código de conducta y valores institucionales que promueven valores como: lealtad, sacrificio, honradez, entre otros más que fortalezcan el sentido de pertenencia, disciplina y compromiso de los integrantes hacia la Institución. La organización debe mostrar integridad y valores éticos visibles a sus usuarios. Sus operaciones tienen que legales, ordenadas y económicas que aseguren la relación entre la eficiencia y la eficacia, con la misión, visión y los objetivos institucionales.

8.- Confianza y seguridad razonable:

El control interno disminuye los riesgos para trabajar bajo ciertas consideraciones dadas de costo, beneficio y riesgo. La organización determina cuál es el nivel óptimo de seguridad y confianza razonable, esto en función del grado con que se cumplen la misión, visión, objetivos y metas de la institución. El nivel óptimo está en relación entre el grado con el que se controlan los riesgos y se fijan los niveles aceptables de riesgo tanto en número como en características.

La seguridad razonable reconoce que el costo del control interno no debe exceder los beneficios que se deriven. Las decisiones sobre las respuestas generadas con el control interno, necesitan considerar la relación entre costo y niveles de beneficio; productividad, la moral y compromiso de los empleados. El beneficio se mide por el grado en que se controlan los riesgos que amenazan el logro de los objetivos.

9.- Elaboración del Mapa de Riesgos:

El control interno tiene como objetivo central, integrar el mapa de riesgos de la

organización. Esto permite identificar y priorizar las acciones para implantar controles y evaluar el grado de impacto y ocurrencia en función del grado con que se afectan los objetivos y metas de la institución.

#### 9.1.- Identificación del riesgo:

Identificar los riesgos que afectan el objetivo y metas de la organización requiere diseñar un mapa de los factores de riesgos con toda la información posible tanto de observación directa como documenta que derive en un diagnóstico situacional. La información debe captarse de manera vertical y horizontal para integrar un mejor diagnóstico situacional y ser más objetivos para identificar los riesgos de manera general y específica.

#### 9.2.- Evaluación del riesgo:

Es un proceso de análisis de los riesgos potenciales que ponen en peligro se cumplan los objetivos y las metas. La evaluación establece las prioridades para la toma de decisiones sobre aquellos que tienen un mayor potencial de impacto y una probabilidad más alta de ocurrencia.

Los riesgos cambian continuamente por la movilidad de las condiciones del entorno, por lo que debe adecuarse el esquema de control interno en función de los objetivos y las metas sustantivas. Es un proceso de adaptación y cambio. La organización debe asegurarse que las respuestas al control de riesgos son apropiadas, actuales, económicas y efectivas; ya que toda situación cambiar con el tiempo.

#### 9.3.- Valoración del riesgo:

Es necesario valorar su importancia e impacto de los riesgos, así como la probabilidad de que estos ocurran. La metodología para analizar riesgos puede variar ya que muchos de ellos son difíciles de cuantificar y valorar. La ponderación la define la propia organización: alto, medio, bajo.

#### 9.4.- Desarrollo de respuestas:

Las respuestas al riesgo pueden dividirse en tres categorías: transferidas, toleradas o eliminadas. En todos los casos, el riesgo se administra con un sistema

efectivo de control interno para mantenerle en un nivel aceptable.

Al definir objetivos y metas, se establecen las acciones para detectar, evaluar y ejecutar las respuestas tendentes a administrar los riesgos que pudieran afectarles. Las respuestas deben ser razonables con el costo-beneficio.

#### 9.5.- Evaluación de la Tolerancia al Riesgo:

Es la cantidad que una organización está dispuesta o preparada a exponerse y que no afecta el cumplimiento de las metas y objetivos. Para determinarla se requiere considerar los riesgos inherentes y los potenciales. Los primeros son aquellos donde no hay acciones sustantivas para reducir la posibilidad de riesgo o impacto, ya que no afecta o los controla la organización. Los segundos se mantienen controlados, afectan una brecha de la organización, pero son tolerables.

El control interno institucional prácticamente comprende a todo el conjunto de factores interno y externos que directa o indirectamente se relacionan con la organización. Parte desde aquellos que tienen que ver con la administración del capital humano, las acciones y valores que distinguen a la organización; la estructura e infraestructura de la organización. La superación profesional y la competencia laboral para incrementar los niveles de confianza y seguridad razonada en bien de la gobernabilidad. Todo ello integrado en el seguimiento, control y evaluación de mapa de riesgos como una radiografía de la organización.

#### 4.2.4. Modelo estándar de control interno.

La implantación de las Disposiciones en Materia de Control Interno y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno para la creación de un modelo y un sistema en materia de control interno, son acciones obligatorias en las dependencias y en la Procuraduría General de la República. En tanto que son optativas en las entidades de la Administración Pública Federal.

“Las presentes disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, tienen por objeto normar la implementación, actualización, supervisión, seguimiento, control y vigilancia del Sistema de Control Interno Institucional en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República”<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> Secretaría de la Función Pública. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Op. Cit. Pág. 66.

El Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno precisa los ámbitos temáticos de aplicación a través de cinco Normas Generales de Control Interno, así como la actuación de los servidores públicos de acuerdo a sus niveles de responsabilidad. En el Capítulo I de estas Disposiciones y del Manual, se indica la observancia obligatoria de los servidores públicos:

“Es responsabilidad de los Titulares de las dependencias, de las entidades y demás servidores públicos de las mismas la aplicación de las presentes Disposiciones y del Manual, así como atender con oportunidad los compromisos que se generen con su implementación”.<sup>140</sup>

Por su parte la nueva estructura del Modelo Estándar de Control Interno, busca incrementar el nivel de seguridad razonable en el logro de objetivos y metas de la organización y con ello fortalecer el Sistema de Control Interno Institucional bajo la orientación de las Cinco Normas Generales.

El Modelo Estándar de Control Interno se orienta hacia el logro de cuatro objetivos: a) Cumplir el marco jurídico aplicable a las instituciones. B) Eficacia, eficiencia y economía en la operación de programas y proyectos. C) Confiabilidad, veracidad y oportunidad de operación e información. D) Salvaguarda, preservación y mantenimiento de los recursos públicos.

La estructura de operación de este modelo opera sobre la base temática de cinco Normas Generales de Control Interno: Ambiente de Control. Administración de Riesgos. Actividades de Control. Informar y Comunicar. Supervisión y Mejora Continua. Mismas que comprenden actividades que se toman como referencia para definir integrar el esquema básico del proceso administrativo que es objetivo de esta investigación. Dentro de su estructura temática se abordan los siguientes apartados:

Primera norma.- Ambiente de Control.

Promover la implantación y uso de los manuales de organización y procedimientos autorizados y vigentes, para la identificación y logro de los objetivos.

Adecuar la estructura orgánica para definir la denominación de áreas, niveles de autoridad y responsabilidad.

Establecer un ambiente de control y clima organizacional.

Implantar y difundir los códigos de ética y conducta aplicables, que promuevan los valores para disminuir la comisión de actos de corrupción y provea disciplina.

Fomentar un entorno congruente con los valores éticos alineados con la misión, visión, objetivos y metas.

---

<sup>140</sup> Idem. Pág. 69.

Impulsar una cultura de compromiso y apoyo hacia el control interno, la transparencia, la rendición de cuentas y apego a la integridad.

#### Segunda norma.- Administración de Riesgos.

Implantar lo dispuesto en el Modelo de Administración de Riesgos en la Administración Pública Federal, como herramienta para atender, controlar, evaluar y seguimiento.

Operar un proceso sistemático para el control de riesgos en beneficio de los objetivos y las metas de la organización.

Elaborar como cultura de la organización, el mapa de riesgos y atender su grado de impacto y probabilidad de ocurrencia.

Establecer un programa estratégico de la organización.

Definir las estrategias para prevenir, controlar y disminuir los principales riesgos para la organización.

#### Tercera norma.- Actividades de control.

Desarrollar los perfiles de puestos de la estructura autorizada y funcional.

Implantar el proceso de reclutamiento, contratación, permanencia, capacitación, evaluación y promoción del personal.

Establecer las actividades de control interno mediante políticas, sistemas, procesos y procedimientos para alcanzar y cumplir las directrices superiores en las instituciones.

Generar registros que provean evidencia documentada de la ejecución de actividades tendientes a generar el control.

Minimizar la probabilidad de ocurrencia de riesgos potenciales y asegurar la confiabilidad de los resultados.

#### Cuarta norma.- Informar y comunicar.

Establece los canales de comunicación adecuados y las medidas para que la información sea transparente, clara, confiable y asegure la toma de decisiones para favorecer al logro de los objetivos, programas y metas.

Cumplir con el marco normativo en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, entre otras, en materia de información.

Implementar sistemas y procesos para difundir y circular la información útil y confiable. Así como asegurar la información sensible de la Institución.

Proveer la información relativa a cumplir los objetivos y las metas institucionales.

#### Quinta norma.- Supervisión y mejorar continua.

Verificar la evaluación y supervisión general del Sistema de Control Interno.

Contribuir al mejoramiento continuo del Control Interno Institucional, con el fin de mantener el grado de efectividad y economía.

Verificar que se atiendan las observaciones detectadas del control interno.

Asegurar que las observaciones o deficiencias del control interno sean resueltas con prontitud.

Supervisar el diseño, funcionamiento y mejora del control interno.

A continuación se presenta el esquema de los niveles y participantes del Sistema de Control Interno.

Normas Generales de Control Interno Normas Generales de Control Interno	Niveles, participantes y funciones en el Sistema de Control Interno		
	Estratégico El titular de la Institución y los servidores públicos del segundo nivel jerárquico	Directivo Los servidores públicos del tercer y cuarto nivel jerárquico que dependen del Titular de la Institución	Operativo Los servidores públicos del quinto y siguientes niveles jerárquicos de mando medio hasta jefes de departamento o equivalentes
<b>Ambiente de Control</b>	Alineación de Misión, Visión, objetivos y metas institucionales en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo y programas derivados. Implantación y difusión del Código de Ética. Impulso a la capacitación y cultura de auto control. La planeación estratégica como un proceso sistematizado de control. Automatización de información	Definición de la estructura organizacional y manuales de organización y procedimientos para definir los niveles de autoridad, responsabilidad y delegación de funciones. Elaboración de los perfiles de puesto alineados a las funciones. Procesos para la contratación, capacitación, permanencia y evaluación. Encuestas de clima organizacional.	Cumplir con las funciones y operaciones de los manuales de organización y de procedimientos.
<b>Administración de Riesgos</b>	Implantación y revisión del Modelo Estándar de Control Interno. De acuerdo la estructura y nivel de responsabilidades.		
<b>Actividades de Control</b>	Implantación de los COCODI para el seguimiento de temas para el logro de objetivos y metas; la administración de riesgos y las auditorías internas y externas. Establecer instrumentos y mecanismos de decisión de avances y resultados del cumplimiento de objetivos y metas institucionales.	Operaciones y actividades autorizadas y operadas por la autoridad facultada. Definición de actividades para cumplir con las metas. Operación de instrumentos y mecanismos para medir avances y resultados de objetivos y metas. Control de calidad para la prestación del servicio.	Operan mecanismos efectivos de control, como: registros, bitácoras, revisiones, entre otras. Realizan operaciones soportadas. Identificación y salvaguarda de bienes. Accesos restringidos. Respaldo y aseguramiento de información. Plan de contingencias Seguridad de accesos de personal.
<b>Informar y Comunicar</b>	Contar con la información de los avances de acuerdos y compromisos entre el órgano de gobierno, el COCODI y los grupos de la alta dirección.	La existencia de un sistema confiable para informar y comunicar de manera oportuna, suficiente y disponible, de acuerdo a las disposiciones legales y administrativas.	La información que genera y registra debe ser oportuna, confiable, suficiente y pertinente.
<b>Supervisión y Mejora Continua</b>	Ejecución permanente de mejora continua para elevar la eficiencia y la eficacia. Atender las fortalezas y debilidades del control interno. Evaluación de los responsables en cada nivel del control interno.	Supervisión permanente y mejora continua de las operaciones y actividades de control. Identificar la causa raíz y atender las debilidades de mayor importancia para disminuir el nivel de impacto y recurrencia.	Supervisión y Mejora Continua

Fuente: Secretaría de la Función Pública. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Op. Cit. Págs. 8-10.



El nuevo Modelo de Control Interno publicado en julio del 2010, a cumplirse bajo la conducción operativa de los COCODI's, que se fortalece tanto en el terreno de la metodología como en la estructura y objetivos con que venían actuando los COCOA, precisa los criterios, la estructura temática y los niveles de responsabilidad de actuación de los servidores públicos dentro de este Modelo. Los COCODI's tienen la oportunidad de conducir en cada unidad administrativa, un modelo tendente a implantar un sistema de control interno que permita controlar y evaluar las actividades de manera permanente y con ello incrementar el grado de certeza con que se cumplen los objetivos, proyectos y metas. Sobre todo, conocer y anticiparse a eventos potenciales de riesgo que puedan afectar el logro de los objetivos y metas de la organización.

Antes de concluir este apartado, es importante resaltar que una fortaleza del Modelo Estándar de Control Interno es la indicación de establecer en las organizaciones, un conjunto de funciones obligatorias tendentes a la alineación de la misión, visión, objetivos y metas institucionales con el contexto del Plan Nacional de Desarrollo y programas derivados de éste. Así como de la definición de la estructura organizacional, manuales de organización y procedimientos para definir los niveles de autoridad, responsabilidad, la delegación de funciones y sobre todo la documentación de las actividades y la elaboración de los perfiles de puesto alineados a las funciones con que se cumplen las facultades de las organizaciones. La debilidad o riesgo para la estructura de este Modelo, radica en el que los órganos internos de control no vigilen y sancionen la omisión de su implantación y desarrollo, pero fundamentalmente de la voluntad e intención que muestren los COCODI's para implementar las funciones obligatorias del Modelo Estándar de Control Interno.

#### 4.3. Administración-valores

##### 4.3.1. Génesis del capital humano

El trabajo de investigación estaría incompleto sin la presencia de este apartado, ya que su estructura temática está enfocada hacia el cómo de la administración pública a fin de lograr una mejor atención de las demandas sociales, donde la infraestructura y los mecanismos para lograrlo son puestos en acción por y para hombres de carne y hueso los cuales su forma de pensar y actuar, están condicionadas por el nivel en el que se desarrollan socialmente. Es decir, la investigación se encierra en un entorno humano, la riqueza social que tiene el hombre, cómo se administra y lo que obtiene de ese proceso de administración.

Este perfil humano exige abordar aspectos relacionados con su génesis y su transformación en capital humano de la administración pública, mismos que son referentes de la inversión del Estado para formarle en agentes profesionales y especializados en la toma de decisiones para accionar la infraestructura con que disponen las organizaciones a fin de asegurar los preceptos nacionales consagrados en el documento constitucional. También se analizará el aspecto de los valores morales e institucionales que debe poseer este personal, como el capital humano de la administración pública obligado a distinguirse por su visión y capacidad para ejecutar las acciones del acto de gobierno.

En el proceso de atención a las necesidades sociales traducidas en políticas pública, este capital transita por diversas situaciones donde se reafirma que la organización de la administración pública es una actividad humana que se acciona ante la exigencia de administrar las voluntades, intenciones y aspiraciones reguladas por marcos normativos, como constituciones, leyes, normas, manuales, sistemas, procedimientos y demás recursos, para la generación de bienes y servicios colectivos, también condicionados por las voluntades, intenciones y aspiraciones del capital humano que opera la organización de la administración pública.

La administración pública se acciona de impulsos, intenciones y voluntades humanas cuyos orígenes en una retrospectiva milenaria, se ubican en una especie de animal que nace con libertad pero sin conciencia, en desventaja y desprotegido ante las demás especies, así como de todo elemento ante las inclemencias de la naturaleza y la permanente amenaza de ser devorado por las fieras; así como agredido o privado de su vida por el hombre mismo. Su presencia en el universo se explica fundamentalmente desde dos teorías centrales y contradictorias. La primera se refiere al orden divino la cual expone que el hombre es la creación a semejanza de Dios. La segunda, la terrenal que sustentó Carlos Darwin y que se explica por el método científico de la evolución de las especies, como un proceso por el cual se desarrolla hasta llegar a la estructura de Homo Sapiens. La génesis del este ser es tan grande y compleja que se estudia desde varias ciencias por ser la mayor creación compleja del universo, con capacidad de modificar y destruir las estructuras creadas de acuerdo al desarrollo de su inteligencia.

En la medida que el hombre desarrolla su grado de razón, se vuelve más hábil para el manejo de sus poderes artificiales (piedras y palos) que lo mismo le sirvieron para cazar animales que le superaban en tamaño, fuerza y agresividad; así como recolectar frutos y

semillas en árboles cuatro o cinco veces más grande que cualquiera de su especie. También le sirvieron para defender su persona y su territorio frente a otros grupos, aplicar castigos, agredir o quitar la vida a sus similares, entre otras utilidades que encontró en esos poderes artificiales que le auxiliaron para someter a todas las especies y apropiarse del universo.

Pero sobre todo le sirvieron para fortalecer su destreza en la defensa y el ataque para aventurarse hacia el sometimiento de otros hombres, como un impulso de ambición a la conquista y despojo. Aprendió a defender y conservar su vida, la de sus descendientes, su organización, su territorio y los bienes ubicados dentro de un espacio. De aquel ejercicio de unir sus fuerzas para mover o rodar piedras que sólo un individuo no podría haberlo hecho por su propia fuerza, se generó un acto de colaboración pero sobre todo de administración como lo demostró en las actividades de recolección, caza y pesca. De este proceso se desprenderían los esquemas de organización para distribuir o asignar los recursos de la organización de acuerdo a las reglas establecidas o aceptadas por la colectividad.

El ser humano es un tejido de complejas estructuras de impulsos, emociones, aspiraciones y valores, condenado a vivir bajo mecanismos de control para que no desborde e imponga su irracionalidad sobre la razón producto de su aparente inteligencia. Es un ser que se estudia desde varias corrientes de pensamiento tal como se comentó en el marco conceptual, que deviene y se desarrolla de un mundo real y temporal, unido al reino de Dios con el objetivo de hacer el bien hacia sus semejantes. Que requiere de instrumentos de control para regular su estado de guerra que en él se desarrolla. Con relaciones perfectas e imperfectas para satisfacer sus necesidades y que establece pactos sociales para crear estados de convivencia reguladas por normas jurídicas que establecen relaciones de poder antagónicas y ejerce acciones de dominio y represión.

La génesis del ser humano se ubica entre dos polos universalmente opuestos: lo deseado y lo no deseado y que con el desarrollo de su inteligencia, compromete parte de su libertad, autonomía y soberanía natural; para preservar su vida, su libertad, la seguridad en su persona y en sus bienes en un marco de organización colectiva, para finalmente llegar a la institución del poder político del Estado.

En esta institución de poder se generan diversas fuerzas sociales que expresan una estructura de impulsos humanos que reclaman la permanente equidad en la forma de distribuir la riqueza de las organizaciones a fin de disminuir los grados de desigualdad. Esta

situación natural, es la razón de lo que hoy conocemos como administrar para mantener la estabilidad en la organización social. En particular, en la obra del Contrato Social, Rousseau<sup>141</sup>, señala que la primera desigualdad natural entre los hombres es su biología genética (psíquicas y físicas) donde la libertad del hombre primitivo se limita por las propias cualidades o capacidades naturales, que no tiene conciencia de lo justo, lo injusto, lo bueno, lo malo; no posee valores y el sentido de propiedad, sólo de uso. El grado de desigualdad determina su posición dentro del grupo y se incrementa cuando un reducido número de individuos disfrutan de una mayor cantidad de bienes y privilegios que el resto de la organización. Con la evolución de su grado de inteligencia, el hombre desarrolla sentimientos como la envidia, la avaricia, el rencor, el odio, la venganza, entre otros más que de no controlarse, llevan a la desintegración de las organizaciones.

En una idea complementaria, Thomas Hobbes<sup>142</sup> señala que los hombres son iguales por naturaleza en sus facultades físicas y de espíritu, a tal grado que el más fuerte está en la posibilidad de ser vencido por el más débil basado en su sagacidad de razonamiento. Al final esta aparente igualdad para conseguir los fines, le lleva a una situación desigual de felicidad y miseria.

El principio de propiedad desarrolla en el hombre los sentimientos de afecto, amor, cariño, envidia, avaricia, venganza, rencor, odio, conformismo, abundancia, miseria, individualidad, obediencia e inconformidad entre otras percepciones que Hume David, en su Tratado de la Naturaleza Humana<sup>143</sup>, los define como impresiones o ideas, mismas que se desprende de la relación del dominio natural de uno grupo de individuos con relación al resto de los integrantes de la organización. La aparición del concepto de la propiedad privada generó los desacuerdos entre las personas, los grupos y las organizaciones atentando contra la conservación de la vida y de la organización misma, la propiedad privada y la disputa por la posesión y distribución equitativa de los recursos que posee la organización, se convirtieron en las mayores preocupaciones del hombre. La distribución desigual de los bienes que posee cada individuo en su organización, atentan la vida, la libertad, la seguridad, la propiedad y el desarrollo de la organización misma.

---

<sup>141</sup> Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Op. Cit. Pág. 26.

<sup>142</sup> Hobbes, Thomas. Leviatán Tomo I. Gernika. México, 2010. Pág. 127.

<sup>143</sup> Hume, David. Tratado de la Naturaleza Humana. Gernika. México. 2011.

“El primero que, tras haber cercado un terreno, decidió decir: *Esto es mío* y encontró a personas lo bastante simples para creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil. Qué de crímenes, guerras, asesinatos, qué de miserias y horrores habría ahorrado al género humano aquel que, arrancando los potos o llenando el foso, hubiera gritado a sus semejantes: Guardaros de escuchar a este impostor; estáis perdidos si olvidáis que los frutos son de todos y que la tierra no es de nadie. Pero según parece, las cosas habían llegado ya al punto de no poder durar más así como estaban; porque esta idea de propiedad, que depende de muchas ideas anteriores nacidas sucesivamente, no se formó de repente en el espíritu humano”<sup>144</sup>.

Ante la situación de desorden y amenazas generadas por la desigualdad que se van integrando al acrecentarse la convivencia del hombre, Rousseau presupone que éste llega a un grado de inteligencia tal, donde identifica que su fuerza individual no está en la posibilidad de generar más fuerza para asegurar su vida y su libertad. Por ello, establece un pacto entre la colectividad para generar, de su fuerza anónima, fuerza individual y transformarla en fuerza social para la institución del poder del Estado e institucionalizar una forma de gobierno, la cual se expresa mediante un conjunto de actos jurídicos y administrativos con la intención de asegurar actos de racionalidad.

El ser humano presenta constantes cambios por su evolución y desarrollo, que significativamente se expresan más en su naturaleza orgánica y anatómica, que en su nivel de inteligencia y grado de razón, no siempre son dirigidos hacia el concepto del bien, sino también en una menor proporción se enfilan hacia actos del mal.<sup>145</sup> El hombre nace y se desarrolla sobre el eje de dos impulsos humanos, los (más) que le llevan a generar el bien y los (menos) que le orillan a cometer actos que niegan y avergüenzan su grado de razón.

“El intelecto, la razón, no son sino una manifestación de esta mayor complejidad que supone una diferencia de grado, pero no de la clase entre el hombre y el animal”<sup>146</sup>.

El hombre es una estructura de impulsos que frecuentemente limitan o retroceden su grado de razón. Se desarrolla desde una especie de animal-hombre (hombre de Neanderthal) que define su naturaleza y evoluciona a una condición de hombre primitivo (pre-individual) a la (post-individualidad) forma colectiva de desarrollo complejo. En este proceso el hombre se desintegra de la comunidad primitiva y se integra en colectividad razonada con alma humana. En este estado de convivencia llega a concretar grandes retos y en la misma proporción sus éxitos impactan en su desarrollo, pero también sus impulsos (animal-

---

<sup>144</sup> Rousseau Jean-Jacques. Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres. Diana. México, 2001. Pág. 107.

<sup>145</sup> El Diccionario de la Real Academia Española señala que el Bien refiere a aquello que en sí mismo tiene el complemento de la perfección en su propio género, o lo que es objeto de la voluntad la cual ni se mueve ni puede moverse si no por el bien, sea verdadero o aprehendido falsamente como tal. El mal es lo contrario al bien lo que se aparta de lo ilícito y honesto.

<sup>146</sup> Martínez Garnelo, Jesús. Seguridad Pública Nacional. Op. Cit. Pág. 2.

humanos) le llevan a dirigir la multiplicación de su fuerza hacia la comisión de actos que atentan contra su especie.

Su vida se desarrolla entre un conjunto de sentimientos buenos y malos, en un marco de distinción desigual donde aflora el uso de la fuerza, prevaleciendo el más fuerte o el más hábil y que no siempre es el que tenía la razón y el derecho al reclamo. Se desarrolla y convive en un estado permanente de tensión con signos de violencia que atenta contra la seguridad interna y la paz colectiva, a tal grado que es capaz de destruir sus esquemas históricos de organización.

El origen y grado de tensión de los conflictos o diferencias sociales se derivan de la desigualdad de la propiedad que define el grado de posesión y disfrute de los bienes y servicios tangibles e intangibles, básicos y no básicos que demanda cada integrante de la organización y en la medida que se incrementa ese grado, se incrementa la presencia de organizaciones, grupos, células o personas que con sus decisiones y acciones niegan potencialmente la organización que les contiene y está en la posibilidad de detener los avances del desarrollo de una organización estatal. La ausencia o inacción de los esquemas institucionalizados, afectan sustancialmente la convivencia pacífica y ordenada, en tal medida que se cuestiona la razón de ser del Estado como la institución del poder para preservar las condiciones de bienestar colectivo y la paz social como elementos fundamentales, imprescindibles e inalienables para garantizar la vida, la libertad, la seguridad y sus propiedades.

Este es el escenario que le corresponde atenuar a la administración pública, donde el objetivo central es lograr la distribución y posesión de la riqueza social para preservar las estructuras y esquemas de gobernabilidad dentro de la institución del Estado. Donde este capital humano que hace viva la acción del proceso administrativo, forma parte de los grupos sociales donde se define y condiciona sus valores y su forma de comprender su universo, por tal razón no puede estar alejado de los logros y limitaciones del ejercicio de la administración pública. El capital humano tiene dos papeles dentro de la sociedad, generador y receptor de las demandas sociales y generador de la sinergia que produce la infraestructura institucional para atender las necesidades colectivas de las cuales este capital humano también forma parte.

Lo anterior se desarrolló con la finalidad de comprender al ser humano responsable de accionar la infraestructura del Estado, atraviesa por un proceso en el que requiere de un

cuidado especial ya que aún como capital humano de la administración pública no deja de ser portador de todas aquellos impulsos, impresiones e ideas que se expresan como actos del conjunto de valores que le fueron formados y definidos en el contexto social en el cual se formó como ciudadano, donde de los casos su decisión y acción atenta contra los intereses nacionales definidos en el documento constitucional.

#### 4.3.2. Administración del capital humano.

La infraestructura de recursos políticos, jurídicos, administrativos, materiales, financieros, técnicos, tecnológicos y demás herramientas con que cuenta y dispone la administración pública, se acciona a través del capital humano con la intención y voluntad de lograr en mejor forma los objetivos y las metas institucionales, por ello es fundamental el cuidado de este capital ya que sus voluntades e intenciones hacen viva la administración pública. Las áreas específicas de administrar el capital humano en las unidades administrativas, deben vigilar el pleno apego a los marcos legales y administrativos generales y específicos para lograr la armonía laboral entre los intereses de la organización y las aspiraciones del capital humano que acciona la administración pública.

La administración del capital humano debe orientarse fundamentalmente en la captación de aquellos aspirantes que mejor perfilen las capacidades y habilidades que requiere el puesto, pero sobre todo, el demostrar que tienen la voluntad e intención de incorporar sus esfuerzos hacia la consecución de los objetivos nacionales, donde esto es posible de evaluar durante el proceso de reclutamiento y selección. Los responsables de la administración del capital humano, deben vigilar la correcta aplicación de la infraestructura en la materia, para que la relación laboral no llegue a una posición de conflicto que origine su desahogo en los tribunales competentes para dictaminar sobre el conflicto. Esta situación es un común denominador en las relaciones laborales, con impacto directo en el logro de los objetivos y metas de las organizaciones; con daño en el patrimonio del erario público y en el patrimonio de personal en conflicto. Para reforzar lo anterior, se encontró que:

“...desde el primer Reglamento de Gobierno de 1821 se había reconocido que la “aptitud e idoneidad”, la “suficiencia y el talento”, serían los criterios para llenar las vacantes del personal, dando a cada uno la ocupación para la cual tuviera más aptitud. Hoy también estamos convencidos que “Ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse plenamente si no toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan”, tal como fue establecido por la Comisión de Administración Pública en el siglo pasado. Después de un largo intento, esa tarea está

ahora a cargo de la nueva Secretaría de la Función Pública que se ocupa del Sistema Profesional de Carrera, y en particular de la capacitación y certificación de capacidades para los cuadros superiores y mandos medios de la Administración Pública Federal”.<sup>147</sup>

La administración pública es una disciplina que se enfrenta a un conjunto de factores reales de poder para lograr los objetivos y metas nacionales, ya que ésta es la expresión del ejercicio del gobierno para atender el universo de políticas públicas, tiene una naturaleza política y quienes la hacen viva e interactúan con la infraestructura que poseen las unidades administrativas, son también generadores y receptores de esas políticas públicas. La administración pública se ha convertido en un botín político y económico donde sus estructuras organizacionales y de operación, frecuentemente registran modificaciones que en muchos de los casos no son las mejores decisiones para el logro de los objetivos y metas nacionales.

Las estructuras de la administración pública cada vez se ven más limitadas por la posición de los grupos políticos, de presión y de interés, como expresiones plurales y reales de poder que condicionan las voluntades, intenciones, decisiones y acciones, a tal grado que dentro de su estructura orgánica es posible observar colores distintivos que llevan hacia la tendencia partidista y con ello definen también la forma y alcance del cómo de la administración pública. Aspectos que sin duda alguna influyen para generar el conflicto entre las posiciones que asume el capital humano dentro de cada unidad administrativa y dentro de este escenario es frecuente observar los desplazamientos masivos del capital humano, por los cambios sexenales y el arribo de autoridades que desbordan su voluntad y subjetividad en tal medida que los conflictos llegan hasta los tribunales competentes, en detrimento del patrimonio del Estado, de los objetivos y metas de las organizaciones. También se debe considerar el daño causado en el patrimonio del servidor público, en aquellos casos injustos donde por un desplazamiento de los grupos de poder, queda separado de su fuente de trabajo.

Los comentarios anteriores son en la idea de ubicar el escenario en el cual se desarrolla la decisión y acción de la administración pública a través de su capital humano, donde al interior de su estructura organizacional se desencadenan diversos antagonismos protagonizados entre el personal que ocupa los niveles directivos y los ocupantes de los

---

<sup>147</sup> Carrillo Castro, Alejandro y Campero Cárdenas, Gildardo Héctor. La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos. México. Pág. 10. Fuente: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047427.pdf>



niveles operativos; situación que fractura la cooperación e interacción del capital humano para cumplir con los objetivos y las metas que se derivan de la atención de las políticas públicas y que son la razón de ser de las organizaciones de la administración pública.

El capital humano de la administración pública acciona sus capacidades y habilidades sobre el conjunto de infraestructura que poseen las organizaciones para generar la sinergia y dirigirla hacia las intenciones colectivas. Por lo tanto, los mejores sistemas y las grandes inversiones tecnológicas resultan inoperantes si no se acciona con un capital humano con capacidades y habilidades suficientes para su interacción, donde la mejor administración de este capital redundará en el logro de los resultados y por lo tanto justificaran los montos financieros que se invierten en el rubro de sueldos y salarios destinados a la administración de este capital primordial del Estado, con características y perfiles específicos para atender el quehacer del interés colectivo.

Sobre la base de lo anterior, insalvablemente están las siguientes interrogantes: ¿Cómo hacer eficiente el capital humano de la administración pública y qué medidas se pueden implementar para hacerle más adaptable y confiable en el desempeño de su servicio? Respondo inmediatamente a estas interrogantes. A través de un mejor proceso de reclutamiento, selección y administración, así como de la instrumentación del proceso administrativo que genere la armonía entre los instrumentos legales y administrativos y de éstos con el conjunto de los recursos asignados a las unidades administrativas.

El modelo de operación de la administración pública contempla que la incorporación del capital humano debe ser un proceso de certeza administrativa sustentada en la capacidad de incorporar personal con un perfil específico y competente para generar los bienes y servicios hacia fines colectivos. Su inclusión en las unidades administrativas debe pasar por las normas y lineamientos de convocatoria, reclutamiento, selección, desarrollo, promoción, permanencia y baja del personal. Proceso en el cual debe lograrse la transformación de ciudadanos comunes, a servidores públicos referentes de valores, orden y disciplina, con voluntad y conocimientos en estrategias y técnicas sobre la administración de lo público.

Los esquemas de reclutamiento de aspirantes con visión de transformarles en capital humano de la administración pública, son fundamentales para la efectividad integral de las unidades administrativas, donde los adecuados esquemas de reclutamiento perfilarán hacia

los mejores resultados y la reducción de problemáticas, costos, capacitación y supervisión; así como disminuir la posibilidad de incluir a personal distante o contrario a los objetivos y metas nacionales. Es necesario integrar y mantener cuadros de servidores públicos con un perfil del puesto, con valores éticos y morales que garanticen estándares de calidad, desde su ingreso y durante el tiempo que permanezca en la organización. Así como dotar a las unidades administrativas de sistemas e instrumentos que permitan desarrollar las capacidades del capital humano, mejorar las condiciones profesionales y de vida bajo el marco del sistema de administración de riesgos.

Al cumplir los requisitos de la convocatoria, todos los aspirantes deben someterse a evaluaciones de control de confianza para ser evaluados bajo mecanismos y criterios uniformes, tanto a los aspirantes como al capital ya integrante de la organización. La aplicación de los exámenes de control de confianza logran generar al menos dos aspectos: garantizar niveles de confiabilidad, así como el detectar la infiltración de personas con intenciones distintas o criminales que busquen dañar el cumplimiento de los objetivos y metas de la institución. La evaluación y control de confianza comprende exámenes que requieren de una inversión sustantiva, pero a en el corto tiempo los resultados serán en mayor proporción de esa inversión. La profesionalización de los hombres encargados de la dirección de los asuntos del estado, es tan antiguo como la antigua *polis* griega, ya que:

“...en esa época surgió la necesidad de la formación de los hombres de Estado, de los dirigentes de la vida pública; de educar para llegar a ser un buen gobernante y prestar los servicios públicos. Por consiguiente, sólo los más instruidos y experimentados en la ciencia de gobernar deberían de aceptar el mando, reuniendo las cualidades del estratega, del buen dirigente de la economía, siempre en estrecha relación con la política, y del buen administrador de la *polis*, con ayuda de la jurisprudencia y del arte de hablar. Conocimientos que, a su vez, deberían estar unidos a las virtudes cívicas y al ideal de la legalidad como la más alta virtud del ciudadano. Enseguida, tomando en cuenta la capacidad, el carácter y la conducta, y después de las pruebas suficientes, se haría la elección de quienes fueran considerados más a propósito y dignos de tener un puesto. De este modo iría bien la administración pública, por cuanto estaría siempre servida por los mejores con el consentimiento del pueblo, al dejar la ciencia o el arte de organizar y gobernar a quienes se dedicaran exclusivamente a aquélla”.<sup>148</sup>

Transformar al aspirante en capital humano de la administración pública, no es una tarea fácil y menos lo será en la etapa de profesionalización ya que esta es constante donde siempre su conducta va a estar determinada por el estrato social donde se definieron los

---

<sup>148</sup> Idem. Pág. 1

valores del servidor público. La profesionalización debe ser un derecho y obligación para todos los integrantes de las unidades administrativas, mediante evaluaciones periódicas tanto clínicas como de competitividad. Debe ser un exponente de la filosofía de valores éticos y morales, con un nivel de conocimiento cultural y social.

Su permanencia debe sustentarse en la administración armónica del capital humano con la relación jurídico laboral contractual como un proceso permanente de inversión pública destinados para la enseñanza-aprendizaje, la especialización y profesionalización para el dominio de destrezas y habilidades que lleven a niveles de competitividad en el desarrollo de las funciones y responsabilidades concordantes con los perfiles de puesto y de éstos con los objetivos y las metas de la organización. No se debe instrumentar la evaluación intencionada para separar del cargo, sino para conocer el universo de necesidades y actualizar las habilidades y capacidades necesarias para generar la sinergia que exige la institución.

También es importante el tener presente que la administración pública se ha convertido en un botín político en cada relevo de autoridades, actos donde se originan arribos y desplazamientos de los grupos políticos y de trabajo, violentándose los esquemas de la relativa armonía de la estructura orgánica de la administración pública. Inestabilidad que alcanza hasta los niveles de operativos alterándose el funcionamiento de los sistemas, procesos y procedimientos desprotegiéndose el cómo de la administración pública y con ello se ponen en riesgo los objetivos y metas institucionales, se lesionan los intereses de la organización y sobre todo las aspiraciones del capital humano ante el hecho de la conclusión de la relación jurídico contractual.

Por cuestiones de entendimiento y compromisos de los grupos políticos, en un menor grado, el número de conflictos que se generan por el término de las relaciones jurídico contractuales se transforman en demandas que se transportan hacia las instancias conciliadoras de las juntas federales o locales de conciliación y arbitraje, donde las resoluciones siempre generarán un daño patrimonial ya sea para el erario público, para los intereses de la organización o en la perspectiva del exservidor público y su familia. Para reforzar lo anterior, retomo la tabla que concentra el total por concepto de laudos que contemplan los salarios caídos como las indemnizaciones desde 2004 a 2010, en la Policía Federal Preventiva.

Laudos en la Policía Federal de los años 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.

<b>AÑO</b>	<b>TIPO DE NÓMINA</b>	<b>CASOS</b>	<b>PERCEPCIONES</b>	<b>DEDUCCIONES</b>	<b>LIQUIDO</b>
2004	LAUDOS	2	319,831.49	-115,095.49	204,736.00
2005	LAUDOS	55	22,488,498.50	-6,957,311.69	15,31,186.81
2006	LAUDOS	72	103,573,166.33	32,968,738.11	70,604,428.22
2007	LAUDOS	71	48,622,057.16	17,637,990.30	30,984,066.86
2008	LAUDOS	158	38,397,549.72	13,347,161.70	25,050,388.02
2009	LAUDOS	97	31,380,562.12	-9,080,926.97	22,299,635.15
2010	LAUDOS	73	37,589,644.51	14,047,016.62	23,542,627.89
<b>TOTALES</b>		<b>528</b>	<b>282,371,309.83</b>	<b>94,154,240.88</b>	<b>188,217,068.95</b>

Fuente: Valencia Velasco, Alberto. Impacto de la Remoción y Restitución del Personal de la Policía Federal como parte de la Administración Pública. Trabajo doctoral en proceso de revisión por la Universidad Anáhuac. México, 2012.

También se encuentra en la fuente documental ya referida, que en marzo del 2009 las autoridades competentes ordenaron a la entonces Policía Federal Preventiva, la reinstalación de un elemento el cual recibió la suma de \$10,259,840.28, por sueldos caídos; cantidad que superó el presupuesto que gastó esta policía en capacitación en el extranjero. Las referencias anteriores fueron con la idea de ilustrar el manejo del cómo de la administración pública que en este caso generó un daño al patrimonio del Estado por descuido en las relaciones contractuales en conflicto.

Es fundamental considerar la estabilidad en el empleo del capital humano de la administración pública, ya que éste es referente de la inversión pública por los conceptos de entrenamiento, capacitación y especialización, se debe proteger de las decisiones subjetivas y arbitrarias que alientan las conclusiones del servicio y que ponen en riesgo la inversión con daño al patrimonio del Estado. Las políticas públicas de estabilidad en el empleo están sujetas a este tipo de decisiones.

#### 4.3.3. Implantación de valores institucionales.

La atención de las políticas públicas por parte de las instituciones públicas requiere de la concurrencia del trabajo interdisciplinario que integra un heterogéneo mosaico de profesionistas de casi todas las formaciones académicas que se imparten en las instituciones públicas y privadas del país, situación que favorece para que la administración pública federal se convierta en un mosaico donde interactúan servidores públicos formados en perfiles distintos que comparten la responsabilidad de administrar lo público, es necesario considerar que deben implantarse medidas para fortalecer el sentido de pertenencia, que bien va a ayudar en aquellas profesiones que de alguna forma su estructura temática no está vinculada con áreas referentes el sector público, como es el derecho, la administración y la ciencia política por decir algo al respecto.

En capital humano de la administración pública requiere de fortalecer sus valores personales e institucionales donde se resalte la alta responsabilidad que implica el ejercer la profesión de servidores públicos, ya que en general se observa que éstos tienen bajo nivel de identidad, compromiso, sentido de pertenencia con la institución y de responsabilidad social. En algunas instituciones rígidas que conforman la Administración Pública Federal, como las militares y de seguridad pública se implementan acciones tendentes a fortalecer los valores institucionales y esto les distinguen de otras instituciones públicas. Dentro del esquema de valores institucionales bien es posible incluir las acciones siguientes.

Institucionalizar en las unidades administrativas la realización de ceremonias cívicas al inicio de la semana de trabajo, en las cuales se entone tanto el himno nacional, como el himno institucional el cual debe ser resultado de una convocatoria y autoría, al menos en la letra, de uno o más integrantes de la organización; así como implantar, difundir y portar un código de ética o de un decálogo de valores institucionales, entre otros, aspectos más que la propia organización esté en la voluntad de instrumentar. Con estas acciones se busca generar e implantar una determinada conducta profesional y ética que distinga a la dependencia o entidad a través del comportamiento de los servidores públicos que les integran. En la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, en sus organizaciones distintas a las militares y policiales, no se distinguen por promover la implantación de los valores institucionales, por lo que sus integrantes poco conocen de estas categorías de conducta y valor. Mucho menos las promueven o cumplen.

Estos valores deben entenderse como la filosofía laboral que forma la conciencia e idioma de la institución. Son el alma y espíritu de servicio de la institución. Esta acción institucional forma seres humanos que se caracterizan por sus valores y conductas que le distinguen ante los demás. El ejercicio de la administración pública exige a la institución y a los servidores públicos, actuar sobre la base de principios de legalidad y ética profesional para cumplir con las atribuciones y funciones asignadas a la Institución. La administración pública federal además de requerir de expertos en diversas disciplinas del conocimiento, requiere que éstos tengan compromiso institucional que con sus actos de moralidad, ética y comprometidos con la encomienda de administrar lo público.

“La ética profesional se apoya evidentemente, en las reglas de la moral y de la ética en general; pero su característica es que tiende a regular de manera especial las actividades particulares de una profesión. Los Códigos de Ética Profesional contienen reglas que se refieren propiamente a una conducta moral y otras que, a su vez, tratan de velar por las conductas que se relacionan con el honor, el decoro y la dignidad profesional”.<sup>149</sup>

Las autoridades que ocupan los más altos cargos de la estructura organizacional de las instituciones y sus unidades administrativas son quienes están obligados a promover la implantación de valores institucionales que distingan el actuar profesional y ético de los servidores públicos. Este esquema de normas debe contener aspectos relacionados con el sentido de pertenencia, disciplina, lealtad, valor y entereza. Honor y justicia, vocación de servicio, respeto a la dignidad humana y de integridad física. El respeto a los niveles jerárquicos y de éstos hacia los subordinados. Definir las responsabilidades del mando y las obligaciones del personal. Dentro de los valores institucionales se ubican los siguientes:

Política de calidad: la Institución está en la plena libertad de declarar e implantar el conjunto de valores que considere pertinentes para generar el sentido de pertenencia hacia su personal y de éste hacia el exterior. Son el alma y espíritu. Comúnmente es posible encontrar conceptos universales, donde a éstos es necesario agregar valores como el himno de la institución, la misión y visión.

Misión: ser auxiliar eficaz del Ministerio Público de la Federación para la investigación y persecución de delitos del orden federal y de aquellos que siendo del fuero común afectan la seguridad nacional o son atraídos por el ámbito federal, y cuya actuación deberá ser con estricta observancia a la legalidad y respeto de los derechos humanos.

---

<sup>149</sup> Campillo Sáinz, José Introducción a la ética profesional del abogado. Porrúa. México, 2007. Pág. 23.

Visión: constituirse en una institución eficaz y confiable integrada por hombres y mujeres con elevados valores y principios morales, con capacidad y actitud profesional, aplicando métodos, técnicas y sistemas científicos de investigación, que orienten la toma de decisiones, elaboración de programas y conducción de operativos.

De esta trilogía de valores institucionales es posible integrar una lista de ellos, sin embargo sólo se presentan algunos a manera de ejemplos:

Legalidad: por medio del fiel cumplimiento y respeto de leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas que rigen la operación de la Institución, en tanto estén vinculadas al desempeño de sus funciones, toda vez que constituyen los límites de la actuación de la autoridad frente a la sociedad. Preservando el recto ejercicio de sus atribuciones mediante la denuncia de cualquier acto que tienda al incumplimiento del marco jurídico aplicable.

Objetividad e imparcialidad. al observar en todo momento como objetivo rector la procuración de justicia, sin intervención en ello de juicios personales o apreciaciones subjetivas.

Asimismo, mediante un desempeño ajeno a la concesión de ventajas o privilegios ilegales, bajo un trato equitativo, tolerante y no discriminatorio.

Profesionalismo: a través del ejercicio responsable de la función de procuración de justicia, la actualización permanente y el estudio pormenorizado de los asuntos encomendados, fortaleciendo así la honorabilidad propia de su encargo. Con un sentido profundo de pertenencia a la Institución y una plena identificación con su visión y su misión, integrando conocimiento, eficacia, experiencia y capacidad en el cumplimiento de estos objetivos.

Eficiencia: por conducto de un desempeño diligente y expedito, así como del uso adecuado de los instrumentos y herramientas de trabajo que le son proporcionados por la institución.

Honradez y congruencia: mediante la abstención del uso del cargo público para obtener beneficios o ventajas personales distintas a la retribución salarial correspondiente, de intervenir en la atención o resolución de asuntos en los que tenga interés personal o de negocios, así como el empleo indebido de los recursos de la institución. Decir lo que hacemos y hacer lo que decimos, es lograr el cumplimiento oportuno y eficaz de nuestras

responsabilidades, con respecto a las demandas y exigencias de la sociedad en procuración de justicia.

**Lealtad:** a través del reconocimiento del vínculo con la procuración de justicia derivado de su integración a la institución, de manera que la fortalezca y proteja con su trabajo diario, así como de la confidencialidad de la información y documentación a que tenga acceso o de la que tome conocimiento, evitando su revelación oral o escrita.

**Transparencia:** al garantizar el derecho de todos los ciudadanos a conocer información propia de la actividad de la Institución, observando claridad en su trabajo y accesibilidad con quienes tengan interés jurídico y legítimo en los asuntos de su competencia, brindando información comprensible y verificable.

**Dignidad humana:** por el ejercicio prudente y mesurado de sus facultades y el respeto irrestricto de las garantías y derechos fundamentales de las personas previstos en nuestra constitución y en los tratados internacionales de los que México forma parte.

**Solidaridad institucional y colaboración:** mediante un actuar copartícipe que contribuya al trabajo en equipo, anteponiendo a cualquier otro, los intereses de la Institución y de la sociedad. Estableciendo relaciones interpersonales sustentadas en la armonía, la confianza, el apoyo mutuo y la comunicación abierta que conduzcan a la realización del trabajo y al cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, mediante un alto espíritu de trabajo en equipo.

**Certeza:** a través del apego, en todo momento, a las disposiciones legales que rigen el ejercicio de sus funciones, para contribuir a dotar a la sociedad de certidumbre y seguridad respecto de la actuación que habrán de tener los servidores públicos que intervienen en la procuración de justicia.

**Prudencia:** mediante un comportamiento sensato y tolerante, de forma tal que los servidores públicos eviten actuar con descuido, ligereza o negligencia, previniendo en todo momento el surgimiento de situaciones que impliquen circunstancias adversas en la Institución o a sus trabajadores, significa minimizar riesgos en el desarrollo de las funciones.



Actitud más aptitud: a través de una actitud diligente, asertiva y de servicio hacia la sociedad para aplicar su inteligencia y capacidad creadora, vinculada a la aptitud técnica, legal y moral, como condiciones esenciales para el acceso y ejercicio de la función pública. A continuación se presentan los resultados sobre la percepción de este apartado.

Conducta: a través de ésta se manifiesta la preparación que el elemento posee para desarrollar fielmente las actividades encomendadas, si bien ésta debe ser una actitud permanente, se desarrolla bajo distintas situaciones y lugares como: En la institución el comportamiento tiene que ser de acuerdo al grado que ostente, mostrando respeto tanto a sus superiores como inferiores. En la comunidad, debe tratar al público acertadamente en una forma que inspire confianza y seguridad. En privado, como protector de las leyes, el Policía debe ser honesto y decente.

Respeto: toda organización pública debe tener un concepto del respeto, ya que éste, se les debe dar a todas las personas, ya que constituye uno de los pilares para mantener la disciplina. La relación jefe-subordinado debe ser respetuosa pero cordial, dentro de un clima de disciplina y de mutua comprensión y confianza, para el buen desempeño del servicio.

Espíritu de lealtad: es el orgullo y entusiasmo que muestran los miembros de la institución. El espíritu de cuerpo depende de la satisfacción que los miembros obtienen al pertenecer a una unidad, sus actitudes hacia la misma y la confianza en sus superiores.

Moral, la tarea fundamental de la moral consiste en orientar el sentido de la vida de los hombres, quienes pueden dirigirla hacia el bien o el mal. La moral en la disciplina representa que el individuo obre por su propia convicción, realizando su actuación siempre en apego al bienestar común, es decir, que sus actos sean en beneficio del bien de la generalidad.

Disciplina: como la base de su funcionamiento y organización, donde uno de sus objetivos es implantar en su capital humano una cultura sujeta a la observancia de las leyes, las jerarquías y órdenes; así como a la obediencia y valores institucionales.

Ejemplo de lo anterior es el símbolo del escudo de la Agencia Federal de Investigación representan a los Caballeros Águila y Jaguar alertas para al defensa de su pueblo. Por citar otro ejemplo, las aspiraciones, cualidades y virtudes de sus integrantes de la Policía Federal, se encuentran plasmadas en la Estrella de Siete Puntas que significan, lo siguiente:

“Sacrificio (hasta con la vida en el cumplimiento del deber); Lealtad (a la patria, a sus instituciones y a la ley); Disciplina (en todos los actos del servicio, hasta los más particulares de su vida); Honor (del nombre de la institución a la que sirvo, labrada con la sangre de los caídos en el cumplimiento del deber); Dignidad (excelencia y nobleza en el porte del uniforme y del comportamiento individual; ser íntegro en todos los actos de la vida); Autoridad (la representada con profundo sentido de equidad y justicia); y La moral (la que debe imperar en cada uno de sus actos, como una forma de pensar y ser)”.<sup>150</sup>

Este conjunto de valores institucionales deben orientar el actuar del capital humano para orientar su conducta para asegurar comportamientos como:

Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico;

Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna;

Preservar la secrecía de los asuntos que conozca;

Abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales;

Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente;

Abstenerse de disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros;

Someterse a evaluaciones permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;

Informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica;

Abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de las Instituciones;

Abstenerse de introducir a las instalaciones de sus instituciones bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, así como de consumir, dentro o fuera del servicio esas sustancias;

Conocer la escala jerárquica de la organización, debiendo guardar a los superiores, subordinados o iguales el respeto y la consideración debidos;

Portar su identificación oficial, así como los uniformes, insignias y equipo reglamentario que le suministre la Institución, mientras se encuentre en servicio, entre otros.

De acuerdo al cuestionario No. 4, para conocer la percepción sobre los valores de la organización por parte de los servidores públicos; 72 entrevistados respondieron conocer

---

<sup>150</sup> Secretaría de Seguridad Pública. Policía Federal. Código de Ética. 2010. Pág. 6.

que es un código de ética y 61 señalaron que su organización cuenta con un código. En tanto que 66 contestaron no conocer los valores declarados por la organización y 74 opinaron que los valores no les identifican con la organización. Por su parte, 55 indicaron que los valores no fortalecen su compromiso con la organización y 78 precisaron que en la organización no se difunden los valores y para 83 personas, los valores no mejoran la actitud. En 92 casos señalaron que el COCODI's no difunde los valores o vigila que se cumplan y en 62 respuestas se identifican como promotores de los valores. Finalmente 68 entrevistados señalaron que el código de ética no impulsa que se cumplan los objetivos. En suma, los resultados de la encuesta indican que la mayoría los servidores públicos carecen de un sentido de pertenencia, que se expresa ante la falta de arraigo de valores institucionales que implica el servicio público.

#### 4.4. Desarrollo

##### 4.4.1. Manuales de procedimientos.

Como se precisa en la referencia anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 19 señala la obligación que también tienen las dependencias del gobierno federal para integrar y expedir los manuales de procedimientos necesarios para su funcionamiento. Estos documentos normativos y de apoyo administrativo son la memoria de cómo se hacen, para qué se hacen y cuándo deben realizarse las actividades.

Si bien el manual de organización específico documenta la estructura de la organización, quién es y cuáles son sus funciones; el manual de procedimientos registra y describe la experiencia del personal respecto al cómo se cumplen las funciones mediante la ejecución de las actividades. A este documento también se incorpora la modernidad del conocimiento de las nuevas generaciones. Es un recetario que tiene como principio básico el asegurar que las actividades se desarrollen de manera sistemática y secuencial para cumplir con las metas y objetivos. El comentario anterior es posible ejemplificarlo con el siguiente razonamiento. Una cadena de tiendas de venta de comida con cobertura a nivel nacional utiliza los mismos ingredientes y cantidades para elaborar un determinado platillo.

El sabor del platillo será el mismo en cualquier parte de la República Mexicana. La variable será la ambientación de la región y probablemente uno o que otro ingrediente que no altere el sabor original. ¿Cómo se logra y controla lo anterior? Con implantar y verificar el uso de un

recetario, como la expresión del manual de procedimientos para las unidades administrativas.

El manual de procedimientos es una herramienta de utilidad básica para cumplir diversas actividades tales como: inducción, capacitación, evaluación y especialización. Facilita la estandarización de productos. También permite generar indicadores de gestión para medir los resultados y metas en busca de la mejora continua. Con el manual de procedimientos se busca, en el corto tiempo, unificar la forma de desarrollar las actividades sustentada en la estructura orgánica y en las líneas de mando para cumplir con las funciones de la institución. Su aplicación y actualización agiliza el desarrollo de las actividades y prolonga la permanencia de la organización. La integración del Manual de Procedimientos inicia con la descripción de las actividades sustantivas a las adjetivas con las que se cumplen las funciones declaradas en el manual de organización específico. Los COCODI's deben vigilar el grado de alineación entre las atribuciones del Reglamento, las funciones del manual de organización y el manual de procedimientos. Es insalvable que en las unidades administrativas se trabaje con al menos una de las situaciones que se muestran en la siguiente tabla:

### ESQUEMA DE ALINEACIÓN DE ATRIBUCIONES, FUNCIONES Y ACTIVIDADES

ATRIBUCIONES DEL REGLAMENTO INTERNO	FUNCIONES DEL MANUAL DE ORGANIZACIÓN ESPECÍFICO	ACTIVIDADES DECLARADAS EN EL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS
1	1	1
2	1	1
	2	2
3	1	1
		2
A	A	A
B	B	B

Notas aclaratorias: La no correlación de colores, indica que no hay alineación entre la atribución y la función. Así como de manera inversa.

Es un ejemplo que no tiene descripción de atribuciones, funciones y actividades. Su relación entre las tres columnas es representada de manera numérica y se describe a continuación su alineación.

Al interpretar la tabla tenemos que: la atribución 1, no deriva en una función en su manual de organización específico, pero si hay un procedimiento de actividades para cumplir la atribución. Esto es incongruente pero en el ejercicio real frecuentemente se realiza. La atribución 2 desprende dos funciones en el manual de organización específico, pero la

primera de ellas no deriva en un procedimiento en el manual respectivo. La atribución 3 deriva en una función y ésta en dos procedimientos. Debajo de esa atribución, (A) se aprecia que hay una atribución declarada en el manual de organización específico, pero no hay un procedimiento como evidencia de que se cumple esa función. En el último caso de este ejemplo, (B) hay un procedimiento que si bien responde a una función, ésta y su atribución no están declaradas en el manual específico de organización. En consecuencia tanto la función como el procedimiento no tienen sustento legal dentro de la organización. Es necesario precisar que en los casos donde la función es de competencia exclusiva del titular del área, no necesariamente deriva en un procedimiento. Ejemplo: “Informar a su superior sobre los asuntos relevantes de la institución”.

Al igual que en manual de organización específico, una atribución deriva en dos o más funciones; y, de una función se desprendan dos o más procedimientos. No necesariamente es una relación de uno a uno. La alineación entre el reglamento, el manual de organización específico y el manual de procedimientos nos permiten construir un mapa de alineación y relación entre: las atribuciones, funciones y procedimientos. Ya que en la operación diaria se identifican funciones no sustentadas en atribuciones o procedimientos. La alineación permite identificar la correlación de cumplimiento entre los documentos normativos y de operación.

El manual de procedimientos concentra actividades dinámicas, su contenido debe actualizarse permanentemente, al menos una vez al año; o antes cuando se modifican las facultades, funciones o actividades de operación. Su oportuna actualización y aplicación incrementa los tramos de control y certidumbre de operación institucional y genera certeza en los resultados que se traducen en bienes y servicios. Su ámbito de aplicación del manual de procedimientos está dirigido en principio, a las áreas que intervienen directamente en la realización de las actividades para generar los bienes o servicios. Su cobertura se amplía a todas áreas que indirectamente se relacionan con las actividades que se desarrollan y describen en el procedimiento. La estructura del manual de procedimientos incluye el apartado del soporte jurídico con que se sustenta el desarrollo de las actividades y lo retoma del manual de organización específico de la Institución. Los procedimientos definen su objetivo con una construcción sólida mediante la siguiente estructura: qué se quiere lograr; mediante qué y para qué se pretende lograr.

En el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Intercepción de la AFI, se establece el siguiente objetivo:

“Dirigir, controlar y coordinar las acciones de intercepción aérea, terrestre y marítima para evitar la introducción y tránsito de estupefacientes y psicotrópicos en el territorio nacional, con estricto apego al orden jurídico, estableciendo una coordinación permanente con las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, involucradas en la lucha contra el narcotráfico”.<sup>151</sup>

Sobre la base de la Guía para Elaborar Manuales de Organización Específicos y Manuales de Procedimientos que expide la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, la estructura del objetivo indica:

Qué se quiere; “Dirigir, controlar y coordinar las acciones de intercepción aérea, terrestre y marítima para evitar la introducción y tránsito de estupefacientes y psicotrópicos en el territorio nacional...”; mediante qué “con estricto apego al orden jurídico, estableciendo una coordinación permanente con las dependencias y entidades federales, estatales y municipales...”; para qué “involucradas en la lucha contra el narcotráfico”.

Para una mejor comprensión de los procedimientos, éstos deben precisar las Políticas de Operación que son ordenamientos generales y específicos a observarse para cumplir el procedimiento. Veamos el siguiente ejemplo. Todas las órdenes giradas a esta Dirección General por el Agente del Ministerio Público de la Federación; la Oficina de Oficialía de Partes deberá registrarlas en el Libro de Gobierno, mismo que cuenta con ocho columnas donde se deben registrar con letra de molde la información que se solicita y utilizarse pluma con tinta negra. La diferencia entre una Política de Operación y la descripción de actividades está en que la primera, es una instrucción genérica e impersonal. La segunda describe el cómo y quiénes intervienen en la realización de los trabajos. Incluye los documentos que se relacionan y los productos que se generan.

Se resalta que tanto las políticas de operación como los procedimientos, orientan hacia la generación de un producto o servicio, donde se desprenden indicadores de Gestión para medir los resultados; y, con éstos, estimar el nivel de desempeño institucional. Los indicadores de gestión permiten medir, identificar y evaluar las metas y resultados. Facilita la

---

<sup>151</sup> Procuraduría General de la República.- Agencia Federal de Investigación.- Manual de Organización Específico de la Dirección General de Intercepción. México, 2003. Pág. 126.

problemática para estimar las metas y las fórmulas de cálculo. Ejemplo: Asignar al Agente Investigador, no menos del 90% de las órdenes turnadas por el Agente del Ministerio Público antes de tres horas de su recepción. En este ejemplo ya se definieron metas e indicadores de gestión. Contrario al caso siguiente, donde por inercia administrativa se cubre al 100%, pero con una impresión en cuanto a tiempos de atención. Canalizar el 100% de las solicitudes recibidas (Solicitudes recibidas/solicitudes canalizadas = 100%).

Establecer este tipo de indicadores no aporta valor a los objetivos de las unidades administrativas. En todo caso debe ser: el número de solicitudes recibidas/el número de solicitudes atendidas. La falta de aplicación del manual de procedimientos como generador de indicadores de gestión, favorece para que las metas institucionales se estimen alejadas de la realidad y capacidad de la estructura administrativa, razón por la que es posible encontrar lo siguiente. Recibir el 100% de los alumnos de acuerdo a la infraestructura instalada/total de alumnos recibidos = 120%.

El resultado presupone una eficiencia del 20% por arriba de su capacidad instalada. En realidad esta meta no precisa mayores elementos de valor agregado para medir la eficiencia de la meta. Lejos de ser una meta superada, es un factor de riesgo potencial en tanto que pone en riesgo la estancia de los alumnos por rebasar la capacidad de las instalaciones. Otro ejemplo: Reclutar durante el 2009 a 2500 aspirantes a Agentes Investigadores. Resultado: contratación de 5000 aspirantes. Se superó la meta en un 100%. Lo anterior es un indicador que no muestra eficiencia. Faltó objetividad entre lo planeado y alcanzado.

Preferentemente la descripción del procedimiento se realiza en tres columnas:

Nombre del área responsable	Descripción de las actividades	Documentos involucrados
Precisa las áreas que intervienen en el procedimiento.	Describe la forma de cómo se desarrollan las actividades y entre más detallado se logra mayor precisión.	Indica los documentos físicos y digitales que intervienen o se generan para cumplir el proceso.

El manual de procedimientos aporta los insumos para definir los indicadores de gestión, así como para desarrollar el mapeo de procesos para implantar un sistema de gestión de la calidad de acuerdo a los aspectos de la siguiente alineación:

<b>ATRIBUCIÓN</b>	<b>FUNCIÓN</b>	<b>PROCEDIMIENTO</b>	<b>INDICADOR DE GESTIÓN</b>	<b>PROCESOS SISTEMA DE CALIDAD</b>
-------------------	----------------	----------------------	-----------------------------	------------------------------------

La descripción del procedimiento se fortalece con el diagrama de flujo que es su expresión gráfica. Facilita la comprensión visual del procedimiento y su interrelación con las áreas, actividades y documentos que se generan o se requieren. Esta herramienta de consulta es un fuerte apoyo para analizar, evaluar y ajustar la forma de hacer las actividades que intervienen en el procedimiento. Su expresión gráfica muestra la ruta central y sus ramales por las que transita el procedimiento para cumplir una o más funciones de la organización.

Es importante destacar que para esta investigación, se consideran los manuales de procedimientos como documentos rígidos que si bien son herramientas fundamentales para asegurar el cómo se realiza el trabajo operativo; son limitativos por su estructura de redacción para describir la operatividad, así como por su impedimento para fortalecer la descripción con ilustraciones o imágenes impresas. Esta limitante es perfectamente cubierta con la elaboración de documentos flexibles en su estructura temática y de contenido, denominados para esta investigación como guías técnicas que su elaboración es una memoria explícita descriptiva e ilustrada el cómo se realizan las actividades. Los manuales de procedimientos y las guías técnicas son de utilidad ante eventos cíclicos que se derivan del constante cambio del personal directivo y operativo. Hacen que las organizaciones sean más estables y se consoliden en la forma de hacer las cosas, sobre todo en aquellas que refieren a actividades técnicas que exigen una compleja operación.

Las guías técnicas son documentos abiertos donde se describen de manera detallada e ilustrada, el desarrollo de actividades sustantivas de los procedimientos. Facilitan las actividades de inducción, capacitación y desarrollo para el personal. Permiten rescatar la experiencia de los integrantes de la institución e integrar el conocimiento de nuevas tecnologías. Por ejemplo, la descripción de actividades en el manual de procedimientos no sería tan comprensible como la elaboración de una guía técnica sobre como entrenar y manejar a un semoviente (perro entrenado) para potenciar la capacidad de investigación en el combate al narcotráfico.

Con el diseño y aplicación de la estructura temática especializada de la Guía Técnica sobre el Manejo de un Semoviente, el manejador canino comprenderá de mejor forma lo que es



necesario hacer al respecto para lograr en mejor tiempo y forma los objetivos trazados. Las guías técnicas son documentos especializados que integran la modernidad de las nuevas herramientas y la experiencia del personal con más años de servicio en la institución. Concentran y combinan los conocimientos contemporáneos con los secretos que forma la experiencia y que se conjuga con para llevar a cabo una actividad específica. Ofrecen también la posibilidad de rescatar al personal de mayor experiencia en las unidades administrativas para rescatar y concentrar los conocimientos que no se encuentran en ningún manual o documento, éstos se forjan con los años de servicio.

A continuación se presenta el resultado de opinión del cuestionario No. 5, referente a conocer la percepción sobre los contenidos y aplicación del manual de procedimientos y por la estrecha relación que existe entre los manuales de organización, la estructura del cuestionario es muy similar. En términos generales se aprecia que 72 personas saben que es un manual de procedimientos, pero 96 respondieron no conocen el respectivo manual de su dependencia o área de trabajo. En tanto que 92 personas señalaron que al ingresar a la organización o a su área de trabajo, no se le proporcionó el manual de procedimientos. Se registran 53 respuestas en torno a que su área de trabajo no se incluye en el manual de procedimientos.

Para realizar su trabajo 89 personas indicaron no consultar dicho manual. En tanto que en otra pregunta, 93 contestaron que para realizar su trabajo no es necesario el manual de procedimientos. Contrariamente, 78 respuestas señalan que las actividades que realizan se sustentan en el manual de procedimientos. Así también en 86 respuestas se identifica que ante dudas de operación, no consultan dicho manual. También, 94 respondieron que no se aseguran que el manual que consultan sea la última versión. Finalmente 76 respuestas indicaron que el manual de procedimientos no es necesario para realizar los trabajos en la institución. En suma, el conjunto de contradicciones, refleja el bajo o nulo nivel de conocimiento y uso del manual de procedimientos para la realización de las actividades en las unidades administrativas.

Para el caso del cuestionario No. 6, referente a la percepción sobre los contenidos y aplicación de las guías técnicas, donde de las 100 personas entrevistadas, 64 de ellas opinaron no conocer que es una guía técnica y 93 no conocen estos documentos en su institución o área de trabajo. Las 100 personas entrevistadas señalaron que en el proceso de inducción no recibió alguna guía técnica para referenciar las actividades a desarrollar. En

tanto que 84 personas señalaron que su área de trabajo no ha elaborado alguna guía técnica y 62 indicaron que es necesario describir e ilustrar su trabajo. Por su parte, 53 respuestas indican que las guías técnicas facilitan la realización del trabajo, así como 65 señalan que este tipo de documentos rescatan la experiencia e innovación del personal. En tanto que 79 opiniones fueron en torno a que elaborar guías técnicas no mejora el desarrollo de las actividades de su área. Se identifican 66 opiniones que refieren que las guías técnicas no son fundamentales para el desarrollo de las actividades. Finalmente 52 respuestas señalan que es una pérdida de tiempo elaborar guías técnicas.

Las respuestas en conjunto también reflejan una contradicción, ya que en otra de las preguntas 62 personas responden que las guías técnicas son necesarias para ilustrar el trabajo en el área. De igual se encuentra que 65 personas consideran a las guías técnicas como un mecanismo que concentra la experiencia laboral con la innovación tecnológica. En suma, se reafirma que existe un desconocimiento de los objetivos, estructuras y contenidos de los documentos que son en apoyo de los normativos y regulatorios, necesarios para desarrollar las actividades en las unidades administrativas. Con repercusión directa en el logro de los objetivos y metas de la organización. Las guías técnicas son parte de la memoria del proceso administrativo.

#### 4.4.2. Análisis FODA.

La metodología del análisis Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) es una herramienta para construir un diagnóstico situacional y analizar los factores sustantivos que permiten identificar y aprovechar las fortalezas y oportunidades. Así como prevenir los eventos que estén en la posibilidad de generar las debilidades y amenazas que ponen en riesgo la misión, visión, objetivos y metas institucionales. Como parte del proceso de planeación, el análisis FODA debe implementarse en cada unidad administrativa para identificar, construir y prevenir escenarios. Su metodología proporciona información sustantiva para desarrollar e implantar estrategias con acciones preventivas, correctivas y de mejora continua tendentes a impulsar la capacidad de respuesta institucional, bajo el siguiente principio: Cuando las *fortalezas* disminuyen se incrementan las *debilidades*. Si oportunamente se atienden las *amenazas*, se crean áreas de *oportunidades*, para cumplir los objetivos, la misión y visión de la institución.

La construcción del análisis FODA tiene que ver con dos escenarios: el interno que

comprende aspectos como: el marco jurídico y normativo. El esquema organizacional y de operación que comprende los sistemas, procesos y procedimientos. El clima organizacional y la infraestructura de mobiliario, equipo, instalaciones; así como los esquemas de protección civil y de seguridad e higiene. Toda esta infraestructura orientada hacia el logro de la misión, visión y objetivos institucionales. En el escenario externo se ubican todos aquellos factores que la institución no está en la posibilidad de controlar o eliminar; y, que su presencia afecta potencialmente la forma y fondo de la misión, visión y objetivos institucionales.

En el análisis FODA los factores internos de la organización son sus Fortalezas y Debilidades. En los factores externos se encuentran las Oportunidades y Amenazas. Su interacción se expresa en la siguiente matriz:

Matriz de interacción FODA

<b>INTERNOS</b>	<b>LISTA DE FORTALEZAS</b>	<b>LISTA DE DEBILIDADES</b>
	F1	D1
	F2 FN	D2 DN
<b>EXTERNOS</b>	<b>LISTA DE OPORTUNIDADES</b>	<b>LISTA DE AMENAZAS</b>
	O1	A1
	O2 ON	A2 AN

Las fortalezas se refieren a factores positivos o controlados de la organización. En contraste, las debilidades son los rubros que afectan el desempeño de la organización pero que con acciones preventivas o correctivas, se está en la posibilidad de reducir y reorientar la ruta para convertirlas en fortalezas. A continuación se presenta un ejemplo hipotético sobre un tema referente a una organización policial.

<b>FORTALEZA</b>	La institución policial cuenta con el capital humano, sistemas y metodologías para generar mayor inteligencia policial y enfrentar con mayor alcance a la delincuencia en sus distintas manifestaciones.
<b>DEBILIDAD</b>	La actividad policial tiene bajo nivel de credibilidad social por los altos índices de delincuencia.

Las fortalezas se sustentan a través de los resultados, por ejemplo: el prestigio de una institución policial está en el grado con que cumple los mandamientos judiciales o ministeriales; por las aprehensiones con detenidos y con el menor número de casos donde aplique la fuerza y el uso de armas de fuego, como resultado de la generación de inteligencia policial. Las fortalezas se confirman a través de la evaluación de los resultados, por lo que es trascendente aplicar evaluaciones medibles y confiables para conocer los logros en los programas de la organización.

Siguiendo el mismo ejemplo, la debilidad del desempeño de la organización policial sería por lograr resultados menores con relación a su infraestructura instalada, su capacidad técnica, táctica y operativa. Así como el hecho que en las puestas a disposición con detenidos presentados al Agente del Ministerio Público, no integren los elementos probatorios que sustenten la comisión del delito y se deje en libertad a los presuntos infractores de la ley. Existen debilidades que con acciones de mejora se convierten en fortalezas: ejemplo: el desarrollo policial mejora con la revisión del proceso y método de reclutamiento, selección y formación de los aspirantes a ejercer la profesión de policía. Las debilidades no deben ocultarse y se disminuyen con acciones preventivas, mientras que una amenaza, se reduce sólo con se pueden realizar acciones correctivas.

El ambiente externo del análisis FODA comprende las oportunidades y amenazas como pueden ser: los económicos, políticos, sociales, culturales, la inflación, escasez de energía, cambios tecnológicos, climatológicos, demográficos, comportamiento de mercados, competencias, decisiones gubernamentales y demás factores donde la institución no tiene un control y potencialmente influyen para el desempeño organizacional. Ejemplo:

<b>OPORTUNIDAD</b>	<b>Asignación de presupuesto para incrementar el número de efectivos, así como de la infraestructura tecnológica para crear inteligencia policial en el combate a las estructuras criminales.</b>
<b>AMENAZA</b>	<b>Migración de bandas delictivas del nivel bajo al de alto impacto y diversificación de sus esquemas de operación. Infiltración delictiva en las instituciones policiales y ministeriales.</b>

El análisis FODA genera el diagnóstico situacional de la institución con los factores que influyen en la misión, visión y objetivo de cada unidad administrativa. Permite identificar, agrupar, clasificar, analizar y atender los aspectos sustantivos para definir estrategias y derivar acciones que permitan potenciar las oportunidades; fortalecer las debilidades; disminuir amenazas y afianzar las fortalezas. Todo ello, alineado a la misión, visión y

objetivos institucionales.

El análisis FODA interactúa en cuatro conjuntos de variables y que son los siguientes:

<b>FACTORES INTERNOS FACTORES EXTERNOS</b>	<b>LISTA DE FORTALEZAS</b>	<b>LISTA DE DEBILIDADES</b>
<b>LISTA DE OPORTUNIDADES</b> O1 O2 ON	<b>FO (Maxi-Maxi):</b> <i>Estrategia para maximizar tanto las F como las O.</i> 1. <b>(O1, O2. F1, F3 ...)</b>	<b>DO (Mini-Maxi):</b> <i>Estrategia para minimizar las D y maximizar las O.</i> 1. <b>(O1, O2. D1, D3, ...)</b>
<b>LISTA DE AMENAZAS</b> A1 A2 AN	<b>FA (Maxi-Mini)</b> <i>Estrategia para maximizar las F y minimizar las A.</i> 1. <b>(F1, F3. A2, A3, ...)</b>	<b>DA (Mini-Mini)</b> <i>Estrategia para minimizar tanto las A como las D.</i> 1. <b>(D1, D3, A1, A2, A3, ...)</b>

A continuación se presenta un ejemplo de la interacción de los factores del FODA, tomando como referencia las actividades de una institución policial, por considerarle a este tipo de organizaciones como resistentes a la implementación de metodologías y sistemas de procesos, en apoyo a la realización de las funciones en materia de investigación del delito.

Ejemplo de un análisis FODA.

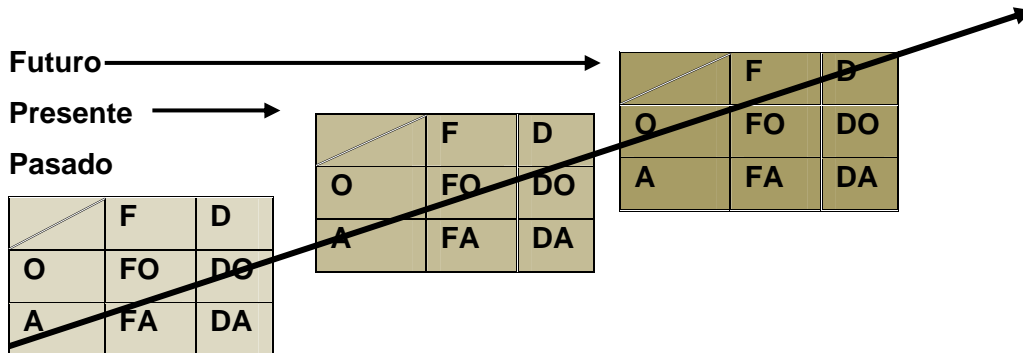
<b>FACTORES INTERNOS</b>  <b>FACTORES EXTERNOS</b>	<b>LISTA DE FORTALEZAS</b> F1 F2 FN	<b>LISTA DE DEBILIDADES</b> D1 D2 DN
<b>LISTA DE OPORTUNIDADES</b> O1 O2 ON	FO (Maxi-Maxi): <i>Estrategia para maximizar tanto las F como las O.</i> (O1, O2, ON. F1, F2, FN)  Fortaleza: la institución policial cuenta con el capital humano, sistemas y metodologías para (Oportunidad) generar mayor inteligencia policial y enfrentar con mayor alcance a la delincuencia en sus distintas manifestaciones.  Estrategia: fortalecer los esquemas de capacitación, formación y desarrollo del personal policial, así como promover su preparación académica.	DO (Mini-Maxi): <i>Estrategia para minimizar las D y maximizar las O.</i> (O1, O2, ON. D1, D2, DN)  Debilidad: la actividad policial tiene bajo nivel de credibilidad social por los altos índices de delincuencia. (Oportunidad) Tiene buena respuesta a su convocatoria de candidatos con nivel licenciatura para formar policías investigadores  Estrategia: explotar la infraestructura técnico-pedagógica para la formación sustentada en habilidades y capacidades; así como el fortalecer los valores y desalentar la deserción e incorporación a filas de la delincuencia.
<b>LISTA DE AMENAZAS</b> A1 A2 AN	FA (Maxi-Mini) Estrategia para maximizar las F y minimizar las A. 1. (F1, F2, FN. A2, A2, AN)  Fortaleza: la institución policial cuenta con el capital humano, sistemas, metodologías, procesos y demás infraestructura para enfrentar (Amenaza) a la delincuencia en sus distintas manifestaciones.  Estrategia: fortalecer los esquemas de capacitación, formación y desarrollo del personal policial, así como promover su preparación académica y mejorar los ingresos y prestaciones.	DA (Mini-Mini) Estrategia para minimizar tanto las A como las D. 1. (D1, D2, DN, A1, A2, A3)  Debilidad: fortalecer el proceso de convocatoria, reclutamiento y selección del personal policial con bajo perfil académico; mediante exámenes de control, para reducir (Amenaza) las posibilidades de infiltración de aspirantes vinculados con grupos delictivos  Estrategia: convocar a personal titulado de las escuelas de nivel superior; incrementar los niveles salariales y sistemas de ascenso, mediante la operación del servicio de carrera en la institución, así como la aplicación periódica de exámenes de control y confianza para la permanencia.

Fuente: Elaboración propia para la investigación, realizada sobre la base de la metodología del análisis FODA.

Los factores que se incorporan al análisis de la Matriz FODA, son situacionales, temporales; cambiantes y dinámicos. Una fortaleza, debilidad oportunidad o amenaza no permanecen como tales. Las situaciones están en función del tiempo y espacio, desde las ya existentes

hasta las que en un futuro cercano tienen los elementos para hacerse presentes. El análisis FODA, permite a la unidad administrativa realizar periódicamente varias matrices, mismas que van registrando el pasado de la organización y su presente como insumos para la proyección de los escenarios futuros. Lo anterior es posible expresarse en el siguiente esquema:

El FODA permite conocer el pasado, presente y futuro de la organización



En un caso supuesto, la línea que atraviesa los tres cuadros es una representación gráfica de como visualizar la evolución o comportamiento de los factores integrantes del análisis FODA en la organización. La matriz muestra el comportamiento histórico de los factores, mismos que aportan la información suficiente para atender situaciones específicas o repetitivas para implantar las acciones necesarias y asegurar futuros escenarios. Este registro es fundamental para lograr mantener la salud de la organización y con ello el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas.

La matriz del análisis FODA permite diversas combinaciones, como el interés de la unidad administrativa lo determine. Es una base sólida para la selección o construcción de escenarios y estrategias en cada unidad administrativa, donde existe la posibilidad que una fortaleza de la organización se correlacione con "N" oportunidades del exterior, lo cual expresa que la matriz de correlaciones es infinita. En el caso inverso es posible correlacionar una fortaleza con una oportunidad.

A continuación se presenta el cuestionario y los resultados del mismo referentes al conocimiento y uso de esta metodología en las organizaciones que han sido el objetivo de esta investigación.

Respecto al cuestionario No. 7, para conocer la percepción sobre los contenidos y aplicación del análisis FODA, de las 100 personas entrevistadas, 62 no saben que es un FODA y 88 no conocen la estructura del análisis. En cuanto a las preguntas de qué si la organización cuenta con el análisis FODA y que si conocen el dicho análisis, 96 y 98 personas respondieron de manera negativa. Entre el 95 y 93 personas contestaron no conocer para que sirve y a quiénes aplica el análisis FODA. 85 no conocen quién vigila la aplicación del análisis FODA. También se ubicaron 78 respuestas en torno a que no les ayuda en el trabajo el contar con el FODA. En tanto a la importancia de contar con este análisis, 73 contestaron que no es importante y finalmente se identifican 46 respuestas que consideran que es importante que el COCODI´s impulse el análisis FODA en la institución.

La encuesta resalta la necesidad de implantar éste y otros sistemas de análisis y evaluación técnicos-administrativos, a efecto promover la cultura de autoevaluación para la detección oportuna de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en torno a la organización, para incrementar las posibilidades de cumplir los objetivos y metas.

Al carecer de capacidad para detectar de manera oportuna posibles debilidades en los sistemas administrativos, se incrementan los riesgos y se transforman en amenazas para cumplir los objetivos y metas institucionales. Ante el desconocimiento de la función y existencia de sistema FODA, en términos generales las respuestas son bajas en porcentajes en cuanto a los aspectos positivos que ofrece el análisis FODA para las organizaciones.

#### 4.4.3. Programa de desarrollo estratégico

El programa de desarrollo estratégico es el documento rector que parte del diagnóstico y análisis de las actividades sustantivas que establece el manual de organización específico que se derivan de las facultades asignadas a cada institución. Mismas que deben estar alineadas al Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y especiales. También la elaboración de este programa tiene como soporte básico, el análisis del FODA y el Mapa de Riesgos.

En este programa se integra la política de calidad, la misión; visión, objetivos, estrategias y líneas de acción viables que permitirán a la institución, avanzar en la proyección y operación de actividades sistemáticas orientadas en un sistema enfocado a procesos.



Por su estructura y contenido se convierte en el documento rector de las actividades sustantivas de la Institución, bajo el principio de asegurar las etapas de: planeación, ejecución, evaluación y control para la mejora continua de resultados. La estructura de este Programa se instrumenta a través de objetivos, estrategias y líneas de acción específicas para elaborar el programa de trabajo. Para lo que es necesario el definir la visión y misión para definir los objetivos estratégicos, específicos, estrategias y líneas de acción. A continuación y para fines de este trabajo de investigación, se presenta un ejemplo hipotético de un Programa Estratégico, de acuerdo a la siguiente estructura temática.

“Programa de Desarrollo Estratégico 2010-2016 de la Policía Nacional”.

#### Visión

Constituirse en una organización comprometida con la sociedad, con una participación más significativa en la procuración de justicia, mediante el mejoramiento del desempeño institucional, el fortalecimiento de la investigación científica y la intervención de policías bien preparados, con ética profesional y elevado espíritu de servicio.

#### Misión

Auxiliar al Agente del Ministerio Público de la Federación en la investigación y persecución de los delitos, con mejores herramientas científicas de investigación e inteligencia policial, para lograr resultados de mayor alcance en la ubicación y ataque a la delincuencia, con estricta observancia a la legalidad y respeto a los derechos humanos.

#### Objetivo estratégico

Orientar el desarrollo de las actividades de la Institución, en el marco de las atribuciones y funciones asignadas, con una visión sistemática y proactiva; mediante el uso de metodologías que impulsen la investigación y fortalezca los sistemas de inteligencia; para elevar asegurar la objetividad en la integración de los elementos de prueba en auxilio del Ministerio Público Federal.

Objetivos específicos (Solamente se refiere uno de ellos, debido a que al llegar a las Líneas de acción 1.1.1, se repiten los apartados de acuerdo al número de objetivos que se incluyan en dicho programa).

## Objetivo 1

Elevar los índices de efectividad en la integración de los elementos de prueba; mediante el ejercicio de una investigación objetiva y profesional; para asegurar un mayor alcance en las acciones dirigidas hacia el combate a la delincuencia organizada y en especial, sobre blancos específicos de búsqueda y ataque.

### Estrategia 1.1

Revisar los métodos, procesos y procedimientos que ayuden a fortalecer los esquemas de investigación y operación. Explotar las bases de datos e intercambiar información con las instancias nacionales e internacionales y con los sectores social y privado.

#### Línea de acción 1.1.1

Actualizar los esquemas de investigación y de operación para asegurar el mayor nivel de éxito con el menor costo de recursos y sobre todo, resguardar la integridad física y moral del personal que interviene en el proceso de investigación.

#### Responsable

Todas las Direcciones Generales. Coordina la Dirección General de Planeación

#### Producto

Integración de documentos de investigación de campo, análisis táctico y operación reactiva.

La ventaja de elaborar un documento de esta naturaleza es en pleno ejercicio de interpretar la competencia de la organización, en el contexto de la estructura del Plan Nacional de Desarrollo y programas que de éste se derivan.

A continuación se presentan los resultados de la encuesta realizada a servidores públicos en torno a este tema.

La mayor parte de las respuestas, expresan que las organizaciones donde se aplicó la encuesta, no cuentan con un Programa de Desarrollo Estratégico, como documento rector que precise la misión, visión, objetivos específicos y particulares, así como las líneas de acción, como ejes donde se desprenda el conjunto de actividades para la consecución de metas y objetivos de la Institución.

Respecto al cuestionario No. 8, para conocer la percepción sobre la aplicación de un programa estratégico, se identifica lo siguiente: de las 100 personas entrevistadas, 53

respondieron conocer que es un programa y 62 más, no conocen que es una estrategia. 69 no conoce que es un programa estratégico: En tanto que 97 respondieron que en su dependencia no se cuenta con un programa estratégico; 92 contestaron que el programa no les ayuda para desarrollar sus actividades y 63 indicaron que el programa no ayuda a la dependencia. Por su parte, 89 consideraron que el programa no es importante y 98 desconocen si los órganos de control verifiquen la existencia de un programa estratégico. Sólo una respuesta fue en torno a que promueve el contenido del programa estratégico y finalmente sólo 16 respondieron que la dependencia debe contar con su programa estratégico. Los resultados de esta encuesta en mucho se derivan del hecho que de las 100 personas entrevistadas, 97 de ellas contestaron desconocer si en su dependencia se cuenta con dicho programa.

En la medida que se defina y se implante el programa de desarrollo estratégico en las dependencias, los servidores públicos tendrán una clara idea de las directrices que le oriente en el desarrollo de sus actividades, con impacto positivo en la forma de cumplir las atribuciones, funciones, objetivos y metas institucionales.

#### 4.4.4 Programa operativo anual.

La implantación del programa operativo anual deviene de la técnica de programación denominada presupuesto por programas. Este programa es la expresión particular y operativa del programa de desarrollo estratégico, ya que concentra la información sustantiva de las actividades que puestas en operación, materializan las atribuciones y funciones que se establecen en los distintos niveles de ordenamiento como leyes, reglamentos, manuales y demás documentos normativos aplicables y definidos por la organización. Por ello, la importancia de los COCODI's en cuanto a verificar que cada unidad administrativa cuente con su respectivo programa operativo anual, donde estén definidas las acciones a cumplir por cada una de las áreas que integran la estructura autorizada y funcional de la organización.

La estructura del Programa Operativo Anual integra información sustantiva como: la organización que se trata, el tipo de programa y proyecto a que se refiere la actividad. La unidad administrativa responsable, el tipo de acción y lugar de ejecución, así como la unidad de medida. El avance entre la meta programada, contra la meta ejecutada, con indicadores

porcentuales ponderados asignados a las actividades y el calendario del avance ponderado mensual acumulado, entre otros datos más. El programa operativo anual, ofrece un esquema de medición y trazabilidad para evaluar su grado de costo eficiencia y desempeño. El programa nos indica quién, qué y dónde se ejecutará la acción. En cuánto tiempo, su avance programado, el costo y fuente de financiamiento. Los empleos directos e indirectos que genera la acción. Los indicadores de gestión para medir la efectividad de la acción, entre otros aspectos más que particularizan el acto de gobierno a través del proceso de planeación que instrumenta la administración pública.

La información que se concentra en el programa, está en función directa del tipo de unidad administrativa. Es decir, un programa de construcción de escuelas públicas tendrá algunas variables en comparación de un programa para la prevención y procuración de justicia. Las acciones e indicadores son distintos, pero en ambos casos son la expresión real y concreta del proceso de planeación, ya que concentra la información detallada de las acciones y compromisos anuales que se derivan de programas sectoriales, institucionales y especiales; que en su conjunto se orienta a cumplir las estrategias y líneas de acción del PND.

En su conjunto, este programa es el documento que integra las acciones específicas que se despenden del SNPD, que opera la Administración Pública Federal. El programa operativo anual de cada organización, se integra con la suma de los programas, proyectos, acciones y metas definidas por la estructura orgánica autorizada y funcional que integra cada unidad administrativa, para captar, procesar y atender las demandas tangibles e intangibles, públicas, políticas y socialmente definidas que se traducen en políticas públicas.

A continuación se presenta la estructura de un Programa Operativo Anual.

COORDINACIÓN DE SERVICIOS GENERALES  
FORMA 2 AC-PROG08

No.	ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA	UNIDAD DE MEDIDA	ESTADÍSTICAS	SEGUIMIENTO MENSUAL												ACUMULADO	OBSERVACIONES	
				ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEPT	OCT	NOV	DIC			
1	GESTIONAR ANTE LA INSTANCIA CORRESPONDIENTE EL TRAMITE SOLICITADO A EFECTO DE QUE EL SERVIDOR PUBLICO CUENTE CON LA PRESTACION RESPECTIVA	TRAMITES	NÚMERO DE TRAMITES SOLICITADOS CON DOCUMENTACION COMPLETA	1,240	1,080	940	700	1,072	842	480	590	580	790	1,077	554	9,388		
			NÚMERO DE TRAMITES GESTIONADOS	1,430	1,462	681	1,266	1,838	398	2,282	212							9,572
	TRAMITAR ANTE EL ISSSTE LAS ALTAS DEL PERSONAL CON DOCUMENTACION COMPLETA	Alta de Personal en ISSSTE	PROGRAMADO	1000	950	845	614	1050	490	379	540	463	610	820	230	8000		
			REAL	1313	1020	633	1195	1062	218	1059	129						6638	
	TRAMITAR ANTE EL ISSSTE LAS BAJAS DE PERSONAL CON DOCUMENTACION COMPLETA	Baja de Personal en ISSSTE	PROGRAMADO	35	36	100	80	15	43	83	28	110	134	250	315	1288		
			REAL	109	421	42	58	766	162	1,207	60						2830	
	TRAMITAR ANTE LA DGRF LAS PAGAS DE DEFUNCION SOLICITADAS CON DOCUMENTACION COMPLETA	Oficio	PROGRAMADO	5	5	4	5	7	9	18	17	7	4	7	9	100		
			REAL	15	12	6	13	10	16	16	18						104	
2	PROPORCIONAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS LOS BENEFICIOS A QUE TIENAN DERECHO, LLEVAR A CABO EVENTOS QUE FOMENTEN SU DESARROLLO INTEGRAL, ASI COMO PROCURAR POR SU BIENESTAR EN EL AREA DE TRABAJO	BENEFICIOS, EVENTOS Y/O RECORRIDOS	BENEFICIOS PROGRAMADOS Y/O EVENTOS PROGRAMADOS	4	6	6	7	6	5	5	5	5	5	5	4	4	64	
			BENEFICIOS, EVENTOS Y/O RECORRIDOS REALIZADOS	4	5	7	8	7	7	18	5							58
	COORDINAR EVENTOS RECREATIVOS Y CULTURALES QUE ESTIMULEN LA PARTICIPACION Y CONVIVENCIA DEL PERSONAL DE LA POLICIA FEDERAL.	EVENTO	PROGRAMADO	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	59		
			REAL	2	4	3	7	4	7	13	5						52	
	REALIZAR LA ENTREGA DE LOS DIFERENTES BENEFICIOS AL PERSONAL DE LA PF QUE TIENGAN DERECHO A LOS MISMOS.	BENEFICIO	1	1	0	1	1	0	4	0	0	0	0	0	1	5		
			REAL	1	1	0	1	1	0	2	0					6		
3	TRAMITACION DE PAGO DE BOLETOS DE AVION DE LA DOCUMENTACION RECIBIDA POR LAS UAS	DOCUMENTOS	DOCUMENTOS PROGRAMADOS	1,128	974	1,564	1,203	503	1,797	2,422	923	1,131	1,893	1,433	1,794	16,765		
			BENEFICIOS PROGRAMADOS Y/O EVENTOS PROGRAMADOS	1,355	1,477	762	280	608	607	1,129	3,291						9,509	
4	ACCIONES PREVENTIVAS DE RIESGOS	RECORRIDOS Y REPORTE	VERIFICACIONES			1	1		1	1		1	1		1	7		
			REPORTES															
	REALIZAR RECORRIDOS DE VERIFICACION DE INSTALACIONES, PARA ASEGURAR EL BIENESTAR DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	RECORRIDO	PROGRAMADO			1			1			1			1	4		
			REAL															
	ENTREGA DE REPORTES DE VERIFICACION DE INSTALACIONES ANTE EL ISSSTE	DOCUMENTO	PROGRAMADO				1			1			1			3		
			REAL															
5	LLEVAR EL CONTROL EN EL REGISTRO DE LAS LICENCIAS MEDICAS, LICENCIAS ORDINARIAS, VACACIONES Y RIESGOS DE TRABAJO	TRAMITES	DOCUMENTOS REGISTRADOS	3,870	3,870	3,870	3,870	3,870	3,870	3,870	3,870	3,870	3,870	3,870	3,870	46,440		
			DOCUMENTOS ENTREGADOS PARA REGISTRO	3,600	4,237	4,309	7,258	6,505	10,787	5,694							50,597	
	REGISTRAR LAS LICENCIAS MEDICAS DEL PERSONAL	REPORTE	PROGRAMADO	2,250	2,250	2,250	2,250	2,250	2,250	2,250	2,250	2,250	2,250	2,250	2,250	27,000		
			REAL	2,461	2,263	3,159	6,598	4,145	6,676	3,394	5,097						33,747	
	REGISTRAR LAS LICENCIAS ORDINARIAS	REPORTE	PROGRAMADO	110	110	110	110	110	110	110	110	110	110	110	110	1,320		
			REAL	13	100	179	.	161	220	441	38						1,152	
REGISTRAR LAS VACACIONES	REPORTE	PROGRAMADO	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	18,000			
		REAL	1,116	1,864	948	640	2,172	3,875	1,833	3,090						15,538		
REGISTRAR LOS RIESGOS DE TRABAJO	REPORTE	PROGRAMADO	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	120			
		REAL	10	10	23	20	27	22	26	22						160		

Fuente: Estrato del Programa Operativo Anual de la Coordinación de Servicios Generales de la Policía Federal 2010 y que para fines de la seguridad de la información, se presenta de manera parcial ya que se busca ilustrar su estructura más que la información que contiene.

Respecto al cuestionario No. 9, para conocer la percepción sobre la aplicación del Programa Operativo Anual, (POA) de las 100 personas entrevistadas, 67 indicaron conocer que es un programa operativo, en tanto que 52 indicaron que su organización cuenta con su POA. Por su parte, 69 y 86, respondieron respectivamente que sus áreas y sus actividades no se incluyen en dicho programa. Contradictoriamente, 92 personas respondieron que sus áreas no cumplen al 100% con las actividades que se incluyen el POA.

También se integran 71 y 73 respuestas donde indican que no cuentan con un documento para calendarizar sus actividades y ponderar sus unidades de medida y tiempos para su realización. En tanto que 84 y 75 respuestas fueron en torno a que no emplean una herramienta para medir el avance y el grado de cumplimiento de los objetivos y metas. Finalmente 92 respuestas fueron para indicar que tampoco aplican una herramienta específica para corregir o verificar las desviaciones de los objetivos y metas programadas.

Los resultados de la encuesta dejan ver un desconocimiento sobre el tema, ya que 52 personas opinaron que en su institución se cuenta con el Programa Operativo Anual. Sin

embargo, en otra de las preguntas, el 86 contestaron que las actividades que realizan no se encuentran incluidas en el Programa Operativo Anual. Aún más en la contradicción, ya que 92 personas opinaron que las actividades incluidas en el POA, no se cumplen al 100%.

En términos generales, las respuestas fueron en el sentido que en las áreas de trabajo no existe un documento o herramienta de trabajo para medir el avance, cumplimiento y desviación de las metas y objetivos de la organización. Ante la falta de herramientas para verificar y establecer mecanismos de seguimiento, evaluación y control de las acciones comprometidas en el POA, se incrementan las posibilidades de incumplir con los objetivos y metas definidas en cada dependencia. La ausencia de estos programas, facilita la realización de actividades sin una claridad en la dirección, programación, ejecución, evaluación, control y mejora, con impacto directo en el nivel de alcance en los objetivos y metas definidas en las unidades administrativas.

#### 4.4.5 Modelo de administración de riesgos.

El Modelo de Administración de Riesgos es una herramienta metodológica que auxilia a las organizaciones para identificar, integrar y minimizar los riesgos que afectan el que se cumplan los objetivos y metas. Este se integra con la diversa información que aportan distintas fuentes, sobre todo con la observación directa o documentada para integrar el diagnóstico general e identificar los riesgos potenciales para la organización. Sobre todo en los rubros del capital humano, procesos, equipos, infraestructura tecnológica, instalaciones, insumos y demás rubros que defina la organización para lograr los objetivos y metas.

Este Modelo para la Administración Pública Federal, primeramente lo establece el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mediante el Reglamento de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo del Sector Público Federal, publicado en el Diario Oficial del 29 de noviembre de 2006. Su objetivo es el de auxiliar en la identificación, evaluación y control de los diversos factores que están en la posibilidad de causar riesgos en la salud e integridad física del personal, así como daños a los equipos, infraestructura tecnológica e instalaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, aspectos que en su conjunto ponen en riesgo el que se cumplan los objetivos y metas institucionales.

El diagnóstico del modelo integra variables que se les asigna una ponderación y mediante una tabla dinámica es posible determinar el nivel de ocurrencia y de impacto de cada uno de los factores de riesgo que establece la institución. El resultado se ilustra en un plano cartesiano que expresa un Mapa de Riesgos.

La participación de los COCODI's es determinante en cada unidad administrativa sobre la programación, seguimiento y evaluación de las acciones que considere necesarias para identificar e integrar el Modelo de Administración de Riesgos. El implantar esta medida en las unidades administrativas, forma parte de una cultura de anticipación y minimizar eventos causados por el hombre o por la naturaleza. La elaboración del Modelo permite identificar los factores que generen amenazas o peligros para cumplir los objetivos y metas, éstos pueden ser los originados por el hombre: incendios, riesgos químicos, enfermedades contagiosas. Condiciones desfavorables en el trabajo, delincuencia, inseguridad social, tentados terroristas, entre otros. Así como los fenómenos naturales: sismos, tormentas, tornados, entre otros.

Para ilustrar la importancia de este apartado y sobre la base de la experiencia laboral y de la accesibilidad a la información, a continuación se presenta el caso hipotético de un Modelo de Administración de Riesgos en el rubro de Seguridad Pública.

Objetivo General: Integrar el Modelo de Administración de Riesgos en materia de seguridad pública; mediante la identificación de los 15 riesgos más importantes que inciden en el nivel de acción de la organización; para disminuir la acción de las organizaciones criminales que integran la delincuencia organizada a fin de restablecer el orden y la seguridad pública. En el supuesto diagnóstico se integraron los 15 riesgos originados por el hombre; a los que para fines de esta investigación, se les ponderó un valor (de 0 a 10) de acuerdo a su grado de impacto y frecuencia que se expresa en una tabla dinámica del Modelo de Administración de Riesgos y que son los siguientes de un caso hipotético.

- 1.- Insuficiente personal para cubrir el territorio nacional las áreas de vigilancia, investigación, operación y reacción.
- 2.- Personal policial con estudios en promedio de secundaria.
- 3.- Ausencia de un esquema compartimentado del ciclo de investigación policial.
- 4.- Personal sin capacitar para generar y explotar inteligencia policial.
- 5.- Mínima formación de orden cerrado (disciplina y valores institucionales).
- 6.- Mínima y obsoleta infraestructura en materia de equipo, armamento y vehículos.
- 7.- Personal sin evaluaciones recientes de control y confianza.
- 8.- Mínimos acuerdos y convenios con las procuradurías estatales en materia de colaboración policial.

- 9.- Falta del registro único del personal policial nacional.
- 10.- Insuficientes disposiciones legales para controlar el flujo y operación financiera por las instituciones bancarias.
- 11.- Infiltración de los grupos delictivos en las instituciones policiales.
- 12.- Bajos niveles de sueldos y salarios del personal policial.
- 13.- Se requiere un acuerdo político para el combate a la delincuencia organizada.
- 14.- Facilidad del ingreso delictivo en las fronteras nacionales.
- 15.- Escasos programas sociales para desalentar la comisión del delito.

Ponderaciones sobre el grado de impacto. (Un caso hipotético).

CRITERIOS	RANGOS	VALORES
Nivel del impacto del riesgo	Alto	10
	Medio alto	7.5
	Medio	5
	Medio bajo	2.5
	Bajo	1
Aplicación de recursos	Alto	10
	Medio alto	7.5
	Medio	5
	Medio bajo	2.5
	Bajo	1
Normatividad existente	Alta	10
	Media alta	7.5
	Media	5
	Media baja	2.5
	Baja	1
Exigencia de actividades	Alto	10
	Medio alto	7.5
	Medio	5
	Medio bajo	2.5
	Bajo	1
Grado de sistematización ante el riesgo	Alto	10
	Medio alto	7.5
	Medio	5
	Medio bajo	2.5
	Bajo	1
Grado de efectividad en el control del riesgo	Alto	10
	Medio alto	7.5
	Medio	5
	Medio bajo	2.5
	Bajo	1
Plazo para controlar el riesgo	Corto plazo 1-5 años	10
	Mediano plazo 1-10 años	5
	Largo plazo a más de 10 años	2.5



Valoración del grado de impacto

**DEPENDENCIA:**

**POLICÍA NACIONAL**

**DIRECCIÓN GENERAL:**

**DE RECURSOS HUMANOS**

No.	Descripción del Riesgo	CRITERIOS Y/O FACTORES PARA VALORAR EL GRADO DE IMPACTO						
		Nivel del impacto del riesgo	Aplicación de recursos	Normatividad existente	Exigencia de actividades	Grado de sistematización ante el riesgo	Grado de efectividad en el control del riesgo	Plazo para controlar el riesgo
1	Insuficiente personal para cubrir el territorio nacional las áreas de vigilancia, investigación, operación y reacción.	Alto	Medio alto	Alta	Medio alto	Medio bajo	Bajo	Corto plazo
2	Personal policial con estudios en promedio de secundaria.	Medio	Bajo	Alta	Medio bajo	Medio alto	Bajo	Corto plazo
3	Ausencia de un esquema compartimentado del ciclo de investigación policial.	Medio alto	Medio bajo	Alta	Medio bajo	Medio	Bajo	Corto plazo
4	Personal sin capacitar para generar y explotar inteligencia policial.	Alto	Medio	Alta	Medio bajo	Medio	Bajo	Corto plazo
5	Mínima formación de orden cerrado (disciplina y valores institucionales).	Medio bajo	Bajo	Alta	Bajo	Alto	Bajo	Corto plazo
6	Mínima y obsoleta infraestructura en materia de equipo, armamento y vehículos.	Alto	Alto	Media alta	Alto	Medio alto	Bajo	Mediano plazo
7	Personal sin evaluaciones recientes de control y confianza.	Medio alto	Medio	Alta	Medio	Medio alto	Bajo	Corto plazo
8	Mínimos acuerdos y convenios con las procuradurías estatales en materia de colaboración policial.	Medio alto	Medio bajo	Alta	Medio alto	Medio alto	Bajo	Corto plazo
9	Falta del registro único del personal policial nacional	Medio alto	Medio bajo	Alta	Medio alto	Medio	Bajo	Corto plazo
10	Insuficientes disposiciones legales para controlar las operaciones financieras.	Alto	Bajo	Media	Alto	Medio bajo	Bajo	Mediano plazo

Valoración del grado de impacto

DEPENDENCIA:		POLICÍA NACIONAL						
DIRECCIÓN GENERAL:		DE RECURSOS HUMANOS						
No.	Descripción del Riesgo	CRITERIOS Y/O FACTORES PARA VALORAR EL GRADO DE IMPACTO						
		Nivel del impacto del riesgo	Aplicación de recursos	Normatividad existente	Exigencia de actividades	Grado de sistematización ante el riesgo	Grado de efectividad en el control del riesgo	Plazo para controlar el riesgo
11	Infiltración de los grupos delictivos en las instituciones policiales.	Alto	Medio alto	Media	Medio Alto	Bajo	Bajo	Mediano plazo
12	Bajos niveles de sueldos y salarios del personal policial.	Medio bajo	Medio	Alta	Medio bajo	Medio	Medio bajo	Corto plazo
13	Se requiere un acuerdo político para el combate a la delincuencia organizada.	Alto	Medio alto	Alta	Alto	Bajo	Medio bajo	Largo plazo
14	Facilidad del ingreso delictivo en las fronteras nacionales.	Alto	Alto	Media baja	Alto	Bajo	Medio bajo	Largo plazo
15	Escasos programas sociales para desalentar la comisión del delito.	Alto	Alto	Alta	Alto	Bajo	Bajo	Largo plazo

Los valores de las ponderaciones sobre la probabilidad de ocurrencia se consideraron sólo para fines de ejemplo.

CRITERIOS	RANGOS	VALORES
Antecedentes	Alto	10
	Medio alto	7.5
	Medio	5
	Medio bajo	2.5
	Bajo	1
Posición ante el nuevo contexto normativo	Negativa alta	10
	Negativa	8
	Negativa baja	5.5
	Positiva alta	10
	Positiva	8
	Positiva baja	5.5
Nivel de quejas recibidas en el año anterior	Alta	10
	Media alta	7.5
	Media	5
	Media baja	2.5
	Baja	1
Tiempo de la última revisión	1 Año	10
	2 Años	7.5
	3 Años	5
	4 Años	2.5
	5 Años o más	1
Acciones de corrección	Altas	10
	Medio altas	7.5
	Media	5
	Medio bajas	2.5
	Bajas	1
Grado de afectación	Alto	10
	Medio alto	7.5
	Medio	5
	Medio bajo	2.5
	Bajo	1
Grado en que genera daños	Alto	10
	Medio alto	7.5
	Medio	5
	Medio bajo	2.5
	Bajo	1

Valoración de la probabilidad de ocurrencia

**DEPENDENCIA:**

**POLICÍA NACIONAL**

**DIRECCIÓN GENERAL:**

**DE RECURSOS HUMANOS**

No.	Descripción del Riesgo	CRITERIOS Y/O FACTORES PARA VALORAR LA PROBABILIDAD DE OCURRENCIA						
		Antecedentes	Posición ante el nuevo contexto normativo	Nivel de quejas recibidas en el año anterior	Tiempo de la última revisión	Acciones de corrección	Grado de afectación	Grado en que genera daños
1	Insuficiente personal para cubrir el territorio nacional las áreas de vigilancia, investigación, operación y reacción.	Alto	Negativa alta	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Medio
2	Personal policial con estudios en promedio de secundaria.	Alto	Negativa	Media alta	Dos años	Bajas	Alto	Medio
3	Ausencia de un esquema compartimentado del ciclo de investigación policial.	Alto	Negativa	Media	Dos años	Bajas	Alto	Medio alto
4	Personal sin capacitar para generar y explotar inteligencia policial.	Medio alto	Negativa alta	Media	Dos años	Bajas	Alto	Medio alto
5	Mínima formación de orden cerrado (disciplina y valores institucionales).	Medio	Negativa baja	Media baja	Dos años	Bajas	Alto	Bajo
6	Mínima y obsoleta infraestructura en materia de equipo, armamento y vehículos.	Alto	Negativa alta	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Medio alto
7	Personal sin evaluaciones recientes de control y confianza.	Alto	Negativa	Media	Dos años	Bajas	Alto	medio
8	Mínimos acuerdos y convenios con las procuradurías estatales en materia de colaboración policial.	Medio alto	Negativa alta	Media alta	Dos años	Bajas	Alto	Medio alto
9	Falta del registro único del personal policial nacional	Alto	Negativa	Media alta	Dos años	Bajas	Alto	Medio
10	Insuficientes disposiciones legales para controlar las operaciones financieras.	Medio alto	Negativa alta	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Alto

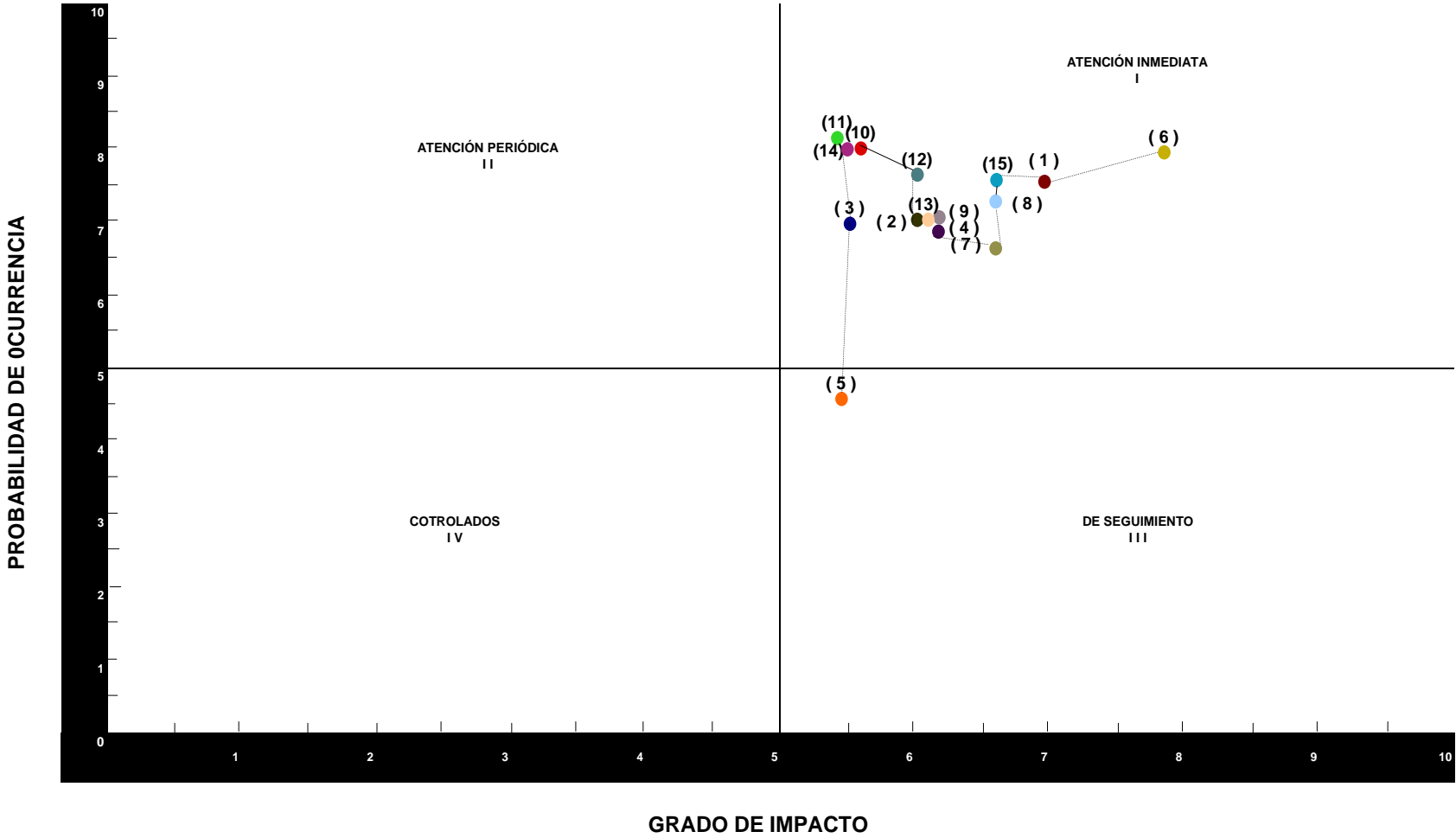
Valoración de la probabilidad de ocurrencia

<b>DEPENDENCIA:</b>		<b>POLICÍA NACIONAL</b>						
<b>DIRECCIÓN GENERAL:</b>		<b>DE RECURSOS HUMANOS</b>						
No.	Descripción del Riesgo	<b>CRITERIOS Y/O FACTORES PARA VALORAR LA PROBABILIDAD DE OCURRENCIA</b>						
		Antecedentes	Posición ante el nuevo contexto normativo	Nivel de quejas recibidas en el año anterior	Tiempo de la última revisión	Acciones de corrección	Grado de afectación	Grado en que genera daños
11	Infiltración de los grupos delictivos en las instituciones policiales.	Alto	Negativa alta	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Alto
12	Bajos niveles de sueldos y salarios del personal policial.	Medio alto	Negativa	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Alto
13	Se requiere un acuerdo político para el combate a la delincuencia organizada.	Bajo	Negativa alta	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Alto
14	Facilidad del ingreso delictivo en las fronteras nacionales.	Alto	Negativa alta	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Alto
15	Escasos programas sociales para desalentar la comisión del delito.	Medio bajo	Negativa alta	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Alto

Resultados del grado de impacto y probabilidad de ocurrencia

DEPENDENCIA:		POLICÍA NACIONAL		
DIRECCIÓN GENERAL:		RECURSOS HUMANOS		
No.	Descripción del riesgo	Grado de Impacto	Probabilidad de Ocurrencia	Cuadrante
1	Insuficiente personal para cubrir el territorio nacional las áreas de vigilancia, investigación, operación y reacción.	6.9	7.6	ATENCIÓN INMEDIATA
2	Personal policial con estudios en promedio de secundaria.	6	7	ATENCIÓN INMEDIATA
3	Ausencia de un esquema compartimentado del ciclo de investigación policial.	5.5	7	ATENCIÓN INMEDIATA
4	Personal sin capacitar para generar y explotar inteligencia policial.	6.2	6.9	ATENCIÓN INMEDIATA
5	Mínima formación de orden cerrado (disciplina y valores institucionales).	5.4	4.6	SEGUIMIENTO
6	Mínima y obsoleta infraestructura en materia de equipo, armamento y vehículos.	7.8	8	ATENCIÓN INMEDIATA
7	Personal sin evaluaciones recientes de control y confianza.	6.6	6.6	ATENCIÓN INMEDIATA
8	Mínimos acuerdos y convenios con las procuradurías estatales en materia de colaboración policial.	6.6	7.3	ATENCIÓN INMEDIATA
9	Falta del registro único del personal policial nacional	6.2	7	ATENCIÓN INMEDIATA
10	Insuficientes disposiciones legales para controlar las operaciones financieras.	5.6	8	ATENCIÓN INMEDIATA
11	Infiltración de los grupos delictivos en las instituciones policiales.	5.3	8.3	ATENCIÓN INMEDIATA
12	Bajos niveles de sueldos y salarios del personal policial.	6.0	7.7	ATENCIÓN INMEDIATA
13	Se requiere un acuerdo político para el combate a la delincuencia organizada.	6.2	7	ATENCIÓN INMEDIATA
14	Facilidad del ingreso delictivo en las fronteras nacionales.	5.5	8.3	ATENCIÓN INMEDIATA
15	Escasos programas sociales para desalentar la comisión del delito.	6.6	7.6	ATENCIÓN INMEDIATA

MAPA DE RIESGOS



- El Mapa de Riesgos muestra que de acuerdo al Grado de Impacto y Probabilidad de Ocurrencia, 14 de los 15 Riesgos, se ubican en el cuadrante de Atención Inmediata.
- En tanto que sólo el Factor de Riesgo “Mínima formación de orden cerrado (disciplina y valores institucionales)”, se identifica en el cuadrante de Seguimiento.



Acciones de contramedida (Plan de acción del caso hipotético.)

No.	CONCEPTO	CAUSA	EFEECTO	CONTRAMEDIDA	BENEFICIO COSTO
1	Insuficiente personal para cubrir el territorio nacional las áreas de vigilancia, investigación, operación y reacción.	No contratación de personal policial	Limitación para cubrir las distintas fases de la prevención e investigación policial	Incrementar en 20 mil el número de elementos policiales	Se cubren las distintas etapas del proceso de prevención y la cobertura nacional en puntos estratégicos
2	Personal policial con estudios en promedio de secundaria.	Se abandonó la profesionalización de la policía	El nivel académico es bajo en comparación con la exigencia de la profesión	Convocar a aspirantes con nivel de licenciatura terminada o titulados en cualquier carrera	Profesionalizar la actividad policial
3	Ausencia de un esquema compartimentado del ciclo de investigación policial.	Falta de una visión sistemática del proceso policial	La investigación policial se realiza de manera lineal	Desarrollar el esquema de investigación policial compartimentada	Se asegura la integridad de la información y del personal policial
4	Personal sin capacitar para generar y explotar inteligencia policial.	Falta de un esquema compartimentado del proceso de investigación	Potenciar el proceso policial	Implantar metodologías y sistemas de investigación	Generar inteligencia policial para disminuir el esquema reactivo
5	Mínima formación de orden cerrado (disciplina y valores institucionales).	Abandono de la formación ética policial	Personal policial sin el mínimo de ética y vocación de servicio	Fortalecer la disciplina policial, los valores y pertenencia a la institución	Personal con mayor compromiso de servicio
6	Mínima y obsoleta infraestructura en materia de equipo, armamento y vehículos.	Falta de inversión para el combate a la delincuencia	Poca capacidad de operación	Adquisición de equipo táctico, armamento y vehículos en tierra, aire y anfibios	Incremento de la capacidad de combate a la delincuencia
7	Personal sin evaluaciones recientes de control y confianza.	Se abandonó la profesionalización de la policía	Personal que no cubre el perfil mínimo para ejercer la profesión	Someter a evaluaciones periódicas a todo el personal	Personal con nivel confiable para ejercer la profesión
8	Mínimos acuerdos y convenios con las procuradurías estatales en materia de colaboración policial.	Falta de coordinación con las procuradurías y policías de los tres niveles de gobierno	Acciones diversas y con distintos intereses en el combate a la delincuencia	Fortalecer las reuniones con las procuradurías e instituciones policiales y asegurar las acciones mediante acuerdos y convenios	Ejecución de acciones concertadas en un marco de ley

No.	CONCEPTO	CAUSA	EFEECTO	CONTRAMEDIDA	BENEFICIO COSTO
9	Falta del registro único del personal policial nacional	Abandono de la profesión policial	Comisión de delitos por personal policial sin la posibilidad de identificación	Integración de un sólo banco de registro e identificación policial	Identificación de cada uno de los elementos policiales a nivel nacional
10	Insuficientes disposiciones legales para controlar las operaciones financieras.	Facilitación del lavado de dinero	Alienta la comisión del delito al facilitar se limpie el dinero de actividades ilícitas	Legislar para investigar, regular y controlar las entradas de dinero a las instituciones bancarias	Se desalienta la comisión del delito ante el control de las grandes operaciones bancarias con dinero en efectivo
11	Infiltración de los grupos delictivos en las instituciones policiales.	Falta de esquemas de control y conraineligencia	Alto grado de vulnerabilidad en los esquemas de investigación, operación y seguridad del personal policial	Fortalecer el esquema básico de investigación policial y la aplicación permanente de los exámenes de control	Incremento de los esquemas de operación y seguridad del personal policial y mayores resultados
12	Bajos niveles de sueldos y salarios del personal policial.	Personal con distintas deficiencias para ejercer la profesión policial	Mínimas posibilidades de acción para combatir la delincuencia	Ofrecer un esquema de retiro voluntario y capacitar al personal que acredite los exámenes de control y confianza	Profesionalizar la actividad policial con personal preparado para el combate a la delincuencia
13	Se requiere un acuerdo político para el combate a la delincuencia organizada.	Abandono de la profesión policial	Facilidad para que el personal busque ingresos de actividades ilícitas	Lograr un acuerdo político de combate a la delincuencia	Mayor certeza y seguridad en el ámbito laboral del personal y su familia
14	Facilidad del ingreso delictivo en las fronteras nacionales.	Los partidos políticos actúan de acuerdo a sus intereses de partido	No existe un acuerdo para unificar acciones	Fortalecer las medidas de revisión de personas y mercancía	Una sola línea política contra la delincuencia
15	Escasos programas sociales para desalienta la comisión del delito.	Facilidad para el paso de personas y mercancía	Alienta el tráfico de personas y mercancía	Reorientar la inversión nacional para crear infraestructura social	Genera empleos sustentables y desalienta la comisión del delito

**ACCIONES DE CONTRAMEDIDA A LOS RIESGOS INSTITUCIONALES (GRADO DE IMPACTO)**

DEPENDENCIA:		POLICÍA NACIONAL						
DIRECCIÓN GENERAL:		DE RECURSOS HUMANOS						
No.	Descripción del Riesgo/Acciones de contramedida	CRITERIOS Y/O FACTORES PARA VALORAR EL GRADO DE IMPACTO						
		Nivel del impacto del riesgo	Aplicación de recursos	Normatividad existente	Exigencia de actividades	Grado de sistematización ante el riesgo	Grado de efectividad en el control del riesgo	Plazo para controlar el riesgo
1	Insuficiente personal para cubrir el territorio nacional las áreas de vigilancia, investigación, operación y reacción. <b>Contramedida:</b> <b>Incrementar en tres años en 20 mil el número de elementos policiales</b>	Medio 5	Alto 10	Alta 10	Medio alto 7.5	Medio bajo 2.5	Medio 5	Corto plazo 10
2	Personal policial con estudios en promedio de secundaria. <b>Contramedida:</b> <b>Convocar a aspirantes con nivel de licenciatura terminada o titulados en cualquier carrera</b>	Medio	Bajo	Alta	Medio bajo	Medio alto	Bajo	Corto plazo
3	Ausencia de un esquema compartimentado del ciclo de investigación policial. <b>Contramedida:</b> <b>Desarrollar el esquema de investigación policial compartimentada</b>	Medio alto	Medio bajo	Alta	Medio bajo	Medio	Bajo	Corto plazo
4	Personal sin capacitar para generar y explotar inteligencia policial. <b>Contramedida:</b> <b>Implantar metodologías y sistemas de investigación</b>	Alto	Medio	Alta	Medio bajo	Medio	Bajo	Corto plazo
5	Mínima formación de orden cerrado (disciplina y valores institucionales). <b>Contramedida:</b> <b>Fortalecer la disciplina policial, los valores y pertenencia a la institución</b>	Medio bajo	Bajo	Alta	Bajo	Alto	Bajo	Corto plazo

**ACCIONES DE CONTRAMEDIDA A LOS RIESGOS INSTITUCIONALES (GRADO DE IMPACTO)**

DEPENDENCIA:		POLICÍA NACIONAL						
DIRECCIÓN GENERAL:		DE RECURSOS HUMANOS						
No.	Descripción del Riesgo	CRITERIOS Y/O FACTORES PARA VALORAR EL GRADO DE IMPACTO						
		Nivel del impacto del riesgo	Aplicación de recursos	Normatividad existente	Exigencia de actividades	Grado de sistematización ante el riesgo	Grado de efectividad en el control del riesgo	Plazo para controlar el riesgo
6	Mínima y obsoleta infraestructura en materia de equipo, armamento y vehículos. <b>Contramedida:</b> <b>Adquisición de equipo táctico, armamento y vehículos en tierra, aire y anfibios</b>	Alto	Alto	Media alta	Alto	Medio alto	Bajo	Mediano plazo
7	Personal sin evaluaciones recientes de control y confianza. <b>Contramedida:</b> <b>Someter a evaluaciones periódicas a todo el personal</b>	Medio alto	Medio	Alta	Medio	Medio alto	Bajo	Corto plazo
8	Mínimos acuerdos y convenios con las procuradurías estatales en materia de colaboración policial. <b>Contramedida:</b> <b>Fortalecer las reuniones con las procuradurías e instituciones policiales y asegurar las acciones mediante acuerdos y convenios</b>	Medio alto	Medio bajo	Alta	Medio alto	Medio alto	Bajo	Corto plazo
9	Falta del registro único del personal policial nacional. <b>Contramedida:</b> <b>Integración de un sólo banco de registro e identificación policial</b>	Medio alto	Medio bajo	Alta	Medio alto	Medio	Bajo	Corto plazo
10	Insuficientes disposiciones legales para controlar las operaciones financieras. <b>Contramedida:</b> <b>Legislar para investigar, regular y controlar las entradas de dinero a</b>	Alto	Bajo	Media	Alto	Medio bajo	Bajo	Mediano plazo

**ACCIONES DE CONTRAMEDIDA A LOS RIESGOS INSTITUCIONALES (GRADO DE IMPACTO)**

**DEPENDENCIA:** POLICÍA NACIONAL

**DIRECCIÓN GENERAL:** DE RECURSOS HUMANOS

No.	Descripción del Riesgo	CRITERIOS Y/O FACTORES PARA VALORAR EL GRADO DE IMPACTO						
		Nivel del impacto del riesgo	Aplicación de recursos	Normatividad existente	Exigencia de actividades	Grado de sistematización ante el riesgo	Grado de efectividad en el control del riesgo	Plazo para controlar el riesgo
11	Infiltración de los grupos delictivos en las instituciones policiales. <b>Contramedida:</b> <b>Fortalecer el esquema básico de investigación policial y la aplicación permanente de los exámenes de control</b>	Alto	Medio alto	Media	Medio Alto	Bajo	Bajo	Mediano plazo
12	Bajos niveles de sueldos y salarios del personal policial. <b>Contramedida:</b> <b>Incrementar los sueldos, salarios y prestaciones al personal policial</b>	Medio bajo	Medio	Alta	Medio bajo	Medio	Medio bajo	Corto plazo
13	Se requiere un acuerdo político para el combate a la delincuencia organizada. <b>Contramedida:</b> <b>Lograr un acuerdo político de combate a la delincuencia</b>	Alto	Medio alto	Alta	Alto	Bajo	Medio bajo	Largo plazo
14	Facilidad del ingreso delictivo en las fronteras nacionales. <b>Contramedida:</b> <b>Fortalecer las medidas de revisión de personas y mercancía</b>	Alto	Alto	Media baja	Alto	Bajo	Medio bajo	Largo plazo
15	Escasos programas sociales para desalentar la comisión del delito. <b>Contramedida:</b> <b>Reorientar la inversión nacional para crear infraestructura social</b>	Alto	Alto	Alta	Alto	Bajo	Bajo	Largo plazo

**ACCIONES DE CONTRAMEDIDA A LOS RIESGOS INSTITUCIONALES (GRADO DE OCURRENCIA)**

DEPENDENCIA:		POLICÍA NACIONAL						
DIRECCIÓN GENERAL:		DE RECURSOS HUMANOS						
No.	Descripción del Riesgo	CRITERIOS Y/O FACTORES PARA VALORAR LA PROBABILIDAD DE OCURRENCIA						
		Antecedentes	Posición ante el nuevo contexto normativo	Nivel de quejas recibidas en el año anterior	Tiempo de la última revisión	Acciones de corrección	Grado de afectación	Grado en que genera daños
1	Insuficiente personal para cubrir el territorio nacional las áreas de vigilancia, investigación, operación y reacción. <b>Contramedida:</b> <b>Incrementar en tres años en 20 mil el número de elementos policiales</b>	Alto	Negativa alta	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Medio
2	Personal policial con estudios en promedio de secundaria. <b>Contramedida:</b> <b>Convocar a aspirantes con nivel de licenciatura terminada o titulados en cualquier carrera</b>	Alto	Negativa	Media alta	Dos años	Bajas	Alto	Medio
3	Ausencia de un esquema compartimentado del ciclo de investigación policial. <b>Contramedida:</b> <b>Desarrollar el esquema de investigación policial compartimentada</b>	Alto	Negativa	Media	Dos años	Bajas	Alto	Medio alto
4	Personal sin capacitar para generar y explotar inteligencia policial. <b>Contramedida:</b> <b>Implantar metodologías y sistemas de investigación</b>	Medio alto	Negativa alta	Media	Dos años	Bajas	Alto	Medio alto
5	Mínima formación de orden cerrado (disciplina y valores institucionales). <b>Contramedida:</b> <b>Fortalecer la disciplina policial, los valores y pertenencia a la institución</b>	Medio	Negativa baja	Media baja	Dos años	Bajas	Alto	Bajo

ACCIONES DE CONTRAMEDIDA A LOS RIESGOS INSTITUCIONALES (GRADO DE OCURRENCIA)								
DEPENDENCIA:				POLICÍA NACIONAL				
DIRECCIÓN GENERAL:				DE RECURSOS HUMANOS				
No.	Descripción del Riesgo	CRITERIOS Y/O FACTORES PARA VALORAR LA PROBABILIDAD DE OCURRENCIA						
		Antecedentes	Posición ante el nuevo contexto normativo	Nivel de quejas recibidas en el año anterior	Tiempo de la última revisión	Acciones de corrección	Grado de afectación	Grado en que genera daños
6	Mínima y obsoleta infraestructura en materia de equipo, armamento y vehículos. <b>Contramida:</b> <b>Adquisición de equipo táctico, armamento y vehículos en tierra, aire y anfibios</b>	Alto	Negativa alta	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Medio alto
7	Personal sin evaluaciones recientes de control y confianza. <b>Contramida:</b> <b>Someter a evaluaciones periódicas a todo el personal</b>	Alto	Negativa	Media	Dos años	Bajas	Alto	medio
8	Mínimos acuerdos y convenios con las procuradurías estatales en materia de colaboración policial. <b>Contramida:</b> <b>Fortalecer las reuniones con las procuradurías e instituciones policiales y asegurar las acciones mediante acuerdos y convenios</b>	Medio alto	Negativa alta	Media alta	Dos años	Bajas	Alto	Medio alto
9	Falta del registro único del personal policial nacional <b>Contramida:</b> <b>Integración de un sólo banco de registro e identificación policial</b>	Alto	Negativa	Media alta	Dos años	Bajas	Alto	Medio
10	Insuficientes disposiciones legales para controlar las operaciones financieras. <b>Contramida:</b> <b>Legislar para investigar, regular y controlar las entradas de dinero a las instituciones bancarias</b>	Medio alto	Negativa alta	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Alto

**ACCIONES DE CONTRAMEDIDA A LOS RIESGOS INSTITUCIONALES (GRADO DE OCURRENCIA)**

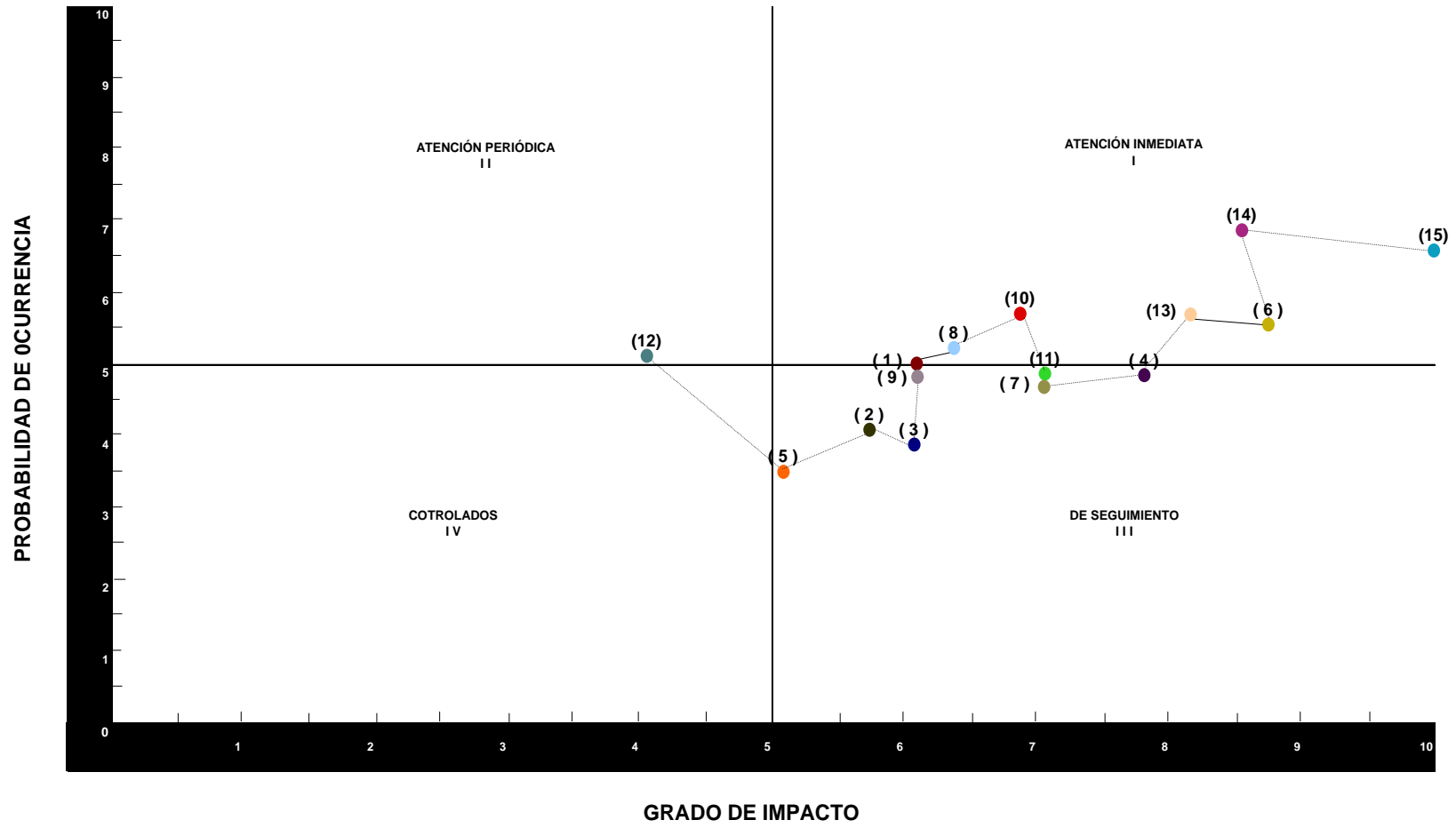
DEPENDENCIA:		POLICÍA NACIONAL						
DIRECCIÓN GENERAL:		DE RECURSOS HUMANOS						
No.	Descripción del Riesgo	CRITERIOS Y/O FACTORES PARA VALORAR LA PROBABILIDAD DE OCURRENCIA						
		Antecedentes	Posición ante el nuevo contexto normativo	Nivel de quejas recibidas en el año anterior	Tiempo de la última revisión	Acciones de corrección	Grado de afectación	Grado en que genera daños
11	Infiltración de los grupos delictivos en las instituciones policiales. <b>Contramedida:</b> <b>Fortalecer el esquema básico de investigación policial y la aplicación permanente de los exámenes de control</b>	Alto	Negativa alta	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Alto
12	Bajos niveles de sueldos y salarios del personal policial. <b>Contramedida:</b> <b>Incrementar los sueldos, salarios y prestaciones al personal policial</b>	Medio alto	Negativa	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Alto
13	Se requiere un acuerdo político para el combate a la delincuencia organizada. <b>Lograr un acuerdo político de combate a la delincuencia</b>	Bajo	Negativa alta	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Alto
14	Facilidad del ingreso delictivo en las fronteras nacionales. <b>Contramedida:</b> <b>Fortalecer las medidas de revisión de personas y mercancía</b>	Alto	Negativa alta	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Alto
15	Escasos programas sociales para desalentar la comisión del delito. <b>Contramedida:</b> <b>Reorientar la inversión nacional para crear infraestructura social</b>	Medio bajo	Negativa alta	Alta	Dos años	Bajas	Alto	Alto



**Resultados con las acciones de contramedida al grado de impacto y probabilidad de ocurrencia del caso hipotético.**

DEPENDENCIA:		POLICÍA NACIONAL		
DIRECCIÓN GENERAL:		RECURSOS HUMANOS		
No.	Descripción del riesgo	Grado de Impacto	Probabilidad de Ocurrencia	Cuadrante
1	Insuficiente personal para cubrir el territorio nacional las áreas de vigilancia, investigación, operación y reacción.	6.1	5	Atención inmediata
2	Personal policial con estudios en promedio de secundaria.	5.8	4.1	De seguimiento
3	Ausencia de un esquema compartimentado del ciclo de investigación policial.	6.1	3.9	De seguimiento
4	Personal sin capacitar para generar y explotar inteligencia policial.	7.8	4.8	De seguimiento
5	Mínima formación de orden cerrado (disciplina y valores institucionales).	5.1	3.5	De seguimiento
6	Mínima y obsoleta infraestructura en materia de equipo, armamento y vehículos.	8.8	5.6	Atención inmediata
7	Personal sin evaluaciones recientes de control y confianza.	7.1	4.6	De seguimiento
8	Mínimos acuerdos y convenios con las procuradurías estatales en materia de colaboración policial.	6.4	5.2	Atención inmediata
9	Falta del registro único del personal policial nacional	6.1	4.8	De seguimiento
10	Insuficientes disposiciones legales para controlar las operaciones financieras.	6.9	5.8	Atención inmediata
11	Infiltración de los grupos delictivos en las instituciones policiales.	7.1	4.8	De seguimiento
12	Bajos niveles de sueldos y salarios del personal policial.	4.1	5.1	Atención periódica
13	Se requiere un acuerdo político para el combate a la delincuencia organizada.	8.3	5.8	Atención inmediata
14	Facilidad del ingreso delictivo en las fronteras nacionales.	8.6	6.9	Atención inmediata
15	Escasos programas sociales para desalentar la comisión del delito.	10	7.6	Atención inmediata

### MAPA DE RIESGOS CON ACCIONES DE CONTRAMEDIDA



Análisis del Nuevo Mapa de Riesgos del caso hipotético.

En el supuesto de la aplicación de acciones de Contramedidas a los Riesgos que se consideraron para integrar el Mapa, se identifica lo siguiente:

Los riesgos (1, 8, 10, 13, 6, 14 y 15), Siete riesgos mostraron movilidad en cuanto a su grado de impacto y probabilidad de ocurrencia, sin embargo permanecieron en el cuadrante de Atención Inmediata.

El Riesgo de “Bajos niveles de sueldos y salarios del personal policial”, con su contramedida de “Incrementar los sueldos, salarios y prestaciones al personal policial”; pasó al Cuadrante de Atención Periódica.

En tanto que los Riesgos (5, 2, 9, 3, 7, 11 y 4; pasan al cuadrante de Seguimiento.

La implantación del Modelo de Administración de Riesgos en la Administración Pública Federal, bajo la supervisión e impulso de los COCODI, se convierte en una herramienta para proyectar escenarios y anticiparse a resultados desfavorables que potencialmente ponen en riesgo el que se cumpla la Misión, Visión, objetivos y metas institucionales. Es una técnica que se complementa y fortalece con la Matriz FODA, ya que en su conjunto permiten establecer diagnósticos sobre la unidad administrativa; y, qué se debe hacer para disminuir los riesgos, así como orientar acciones y medidas para una mejor posición de que se cumplan los objetivos y metas institucionales.

En particular el cuestionario No. 10, referente a conocer la percepción sobre la aplicación del mapa de riesgos, de las 100 personas entrevistadas 65 de ellas manifestaron conocer que es un mapa de riesgos, en tanto que 82 respondieron que su dependencia cuenta con esta herramienta de trabajo. En otra pregunta, 59 opinaron que no es importante contar con el mapa de riesgos, en tanto que 74 precisaron que no conocen cuáles son los riesgos declarados en su organización. 81 respondieron que nos beneficia en su trabajo el contar con esta herramienta. En tanto que 54 respondieron que aportan ideas y esfuerzos para disminuir los riesgos declarados.

En otra pregunta, 81 personas contestaron que el mapa de riesgos ayuda a cumplir los objetivos y metas; en tanto que 63 señalaron que es posible controlar actividades a través del mapa de riesgos y 42 respondieron que es una herramienta de proyección de acciones. Finalmente 53 personas respondieron que apoyan para que esta herramienta se aplique en su respectiva dependencia. La descripción de las opiniones del personal entrevistado reafirma el desconocimiento que tienen con respecto a la implantación, uso y utilidad de esta metodología de proyección de escenarios de trabajo denominada “Mapa de Riesgos”.

Es un hecho que en un mínimo nivel se conoce y opera esta metodología en la administración pública. Por lo tanto es posible inferir que los objetivos y metas establecidas en las unidades administrativas, no están sustentadas con escenarios, medidas y acciones que orienten hacia el logro de los objetivos y metas. Se trabaja sobre una superficie que no tiene una base estructural que permita conocer y definir cuáles son los riesgos, el grado, impacto y frecuencia de éstos. Por lo tanto, las unidades administrativas no cuentan con la información suficiente para instrumentar mecanismos que desprendan acciones tendentes a disminuir el número de riesgos a fin de anticiparse a las posibles consecuencias sobre el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

#### 4.4.6. Implantación del sistema de gestión de la calidad.

En la opinión del autor de este trabajo, tanto el manual, el modelo y el sistema relacionados con el control interno y la administración de riesgos, integran y refiere de manera indicativa, un conjunto de rubros o actividades idóneas para cumplir con las atribuciones y funciones asignadas a las dependencias, entidades y la Procuraduría General de la República, mismas que en su conjunto conforman la Administración Pública Federal para atender las políticas

públicas. Por la importancia que esto representa, es necesario hacer dos precisiones al respecto. La primera de ellas es que el Sistema de Control de Riesgos Institucional, como espacio de aterrizaje del modelo y del manual de control interno, se estructura en cinco normas que refieren los niveles de actuación (estratégico, directivo y operativo); los niveles de los funcionarios que se comprenden (directivos y operativos), así como el conjunto de rubros o actividades a realizar en cada una de esas normas. Pero la estructura temática de este sistema no contiene un apartado referente a la metodología para el aseguramiento de los rubros o actividades a realizar.

Es decir, no se indica la forma de cómo se controla, evalúa y se verifica que la operación de las actividades para generar los bienes y servicios, cumplan con las características y tiempos en que requiere la prestación de los servicios y bienes por parte de la administración pública federal para atender las políticas públicas. Sobre la base de lo anterior, la segunda precisión se orienta hacia el reforzamiento de los aspectos que contempla tanto el manual, el modelo y el sistema relacionado con el control interno y la administración de riesgos.

Lo anterior a través de la implantación de Sistemas de Gestión de la Calidad (SGC) los cuales representan la estructura temática de la familia de las Normas ISO9000<sup>152</sup>, mismas que han sido diseñadas para su adaptabilidad a cualquier tipo de organización ya sea del sector privado o del sector público, ya que ambos sectores operan sistemas y procesos para la generación de servicios y bienes que proporcionan para el bienestar social, por lo que deben asegurarse que éstos cumplan con un estándar de calidad, como un principio inherente de características tangibles e intangibles.

La aplicación de la familia de las Normas ISO9000 en la Administración Pública Federal, se inició en el 2001, intención de gobierno que prácticamente ha desaparecido como técnica en apoyo del desarrollo organizacional en el sector público. El problema principal para la adopción de esta familia de normas, es el hecho que se le concibe como una estructura metodológica aceptable para la administración privada, donde existe la supervisión de los

---

<sup>152</sup> Para la comprensión sobre implantación y operación de los sistemas de gestión de la calidad basados en la familia de las Normas ISO 9000, véase a: Secretaría de Educación Pública. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica. Sistemas de Gestión de la Calidad. AENORediciones. España. 2006.

“ISO 9000 se ha vuelto tan popular que algunos la han llamado ISOManía. ISO del griego isos, que significa igual, fue fundado en 1946 en Ginebra, Suiza. El documento ISO 9000 se publicó por primera ocasión en 1987[...] Aun cuando el movimiento ISO se originó en Europa, ahora participan en él más de 100 países, que incluyen a Japón, Estados Unidos y naciones de la Unión Europea. La mayoría de las compañías grandes, como General Electric, DuPont, British Telecom y Philips Electronic, urgen y hasta exigen que sus proveedores tengan la certificación de ISO 9000”. Fuente: Koontz, Harold. Wehrich Heinz. Cannice Mark. Una Perspectiva Global y Empresarial. McGraw-Hill. China 2008. Pág. 86. El punteado se realizó para adecuar la cita. [...]

dueños de los capitales y recursos con que dispone la organización. Su objetivo final es la ganancia, el ahorro y sobre todo, la competitividad en los mercados nacionales e internacionales. Se cree que esta metodología sólo sirve para ese sector de la economía sin embargo, la realidad es que aplica para todo tipo de organizaciones.

Ofrecer servicios y productos con el principio de calidad es lo que posesiona a las organizaciones en la competencia de los mercados. Para el caso del sector público es fundamental que a través de su estructura administrativa, se ofrezcan bienes y servicios con la calidad que demanda la atención de las políticas públicas. El grado de competitividad entre la comunidad de Estados se distingue por el nivel de calidad y cantidad con que se atienden las demandas sociales expresadas a través de bienes y servicios colectivos tangibles e intangibles.

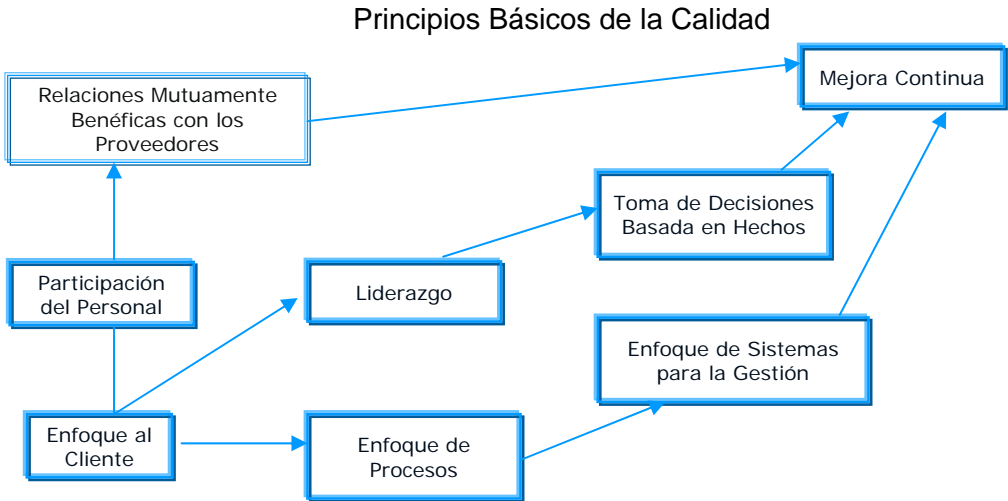
En la administración pública federal, el principio y proceso para generar calidad como valor agregado a la generación de bienes o prestación de servicios, frecuentemente es minimizado por quienes ocupan los primeros niveles de decisión en las unidades administrativas. Le consideran más como un obstáculo que un apoyo sistemático de procesos para cumplir con las funciones y actividades de su competencia. En estos espacios de decisión administrativa, pocos esfuerzos se hacen por asegurar de manera sistemática, que se cumplan los requisitos mínimos de los demandantes de bienes y servicios que proporciona el sector público. La unidad de gobierno, como ente operador del Estado, tiene la obligación de asegurar que se cumpla un mínimo de características de calidad en la prestación de bienes y servicios que se ofrece a los diversos grupos sociales. Esto en el ideal de atender y satisfacer en el mayor grado y número posible, las necesidades públicas, políticas y socialmente definidas.

La gobernabilidad y legalidad se asegura en mayor medida cuando se administran y distribuyen los recursos públicos bajo el principio de equidad con calidad. A diferencia del sector privado, la Administración Pública Federal se limita a sólo enunciar y no dar seguimiento al proceso de implantación, desarrollo y evaluación de un sistema de procesos tendentes a la mejora continua para la posesión y disfrute de la riqueza social.

Con la implantación de SGC en la administración pública, se busca reevaluar el trabajo con un enfoque sistemático basado en procesos, para cumplir con los requisitos reglamentarios y

características solicitadas por la Norma Internacional y asegurar que las actividades conserven el estándar de cualidades inherentes al servicio o producto, llamada calidad. Se reitera que las dependencias de la Administración Pública Federal iniciaron en el 2001 el proceso para implantar sus respectivos SGC; donde cada dependencia y sus unidades administrativas identificaron los procesos sustantivos a operar bajo los requisitos de la Norma Internacional ISO. Los resultados fueron de prueba y error, con un mayor nivel de aciertos que significan un adelanto sustantivo en el trabajo con enfoque de sistemas de procesos. Como una característica de toda unidad de gobierno, la permanencia o continuidad de las acciones está en función directa de la voluntad política y del concepto que se tenga sobre la función de la Administración Pública, voluntad que se materializa con el impulso humano de quien está en la posibilidad de decidir sobre la toma de decisiones sobre la forma y grado de atender las demandas tangible e intangibles, públicas, políticas y socialmente definidas.

La innovación por implantar los SGC en la operación de la Administración Pública Federal para la prestación de bienes y servicios, perdió impulso significativo en la actual administración y se encuentra estático. Disminuyó la voluntad por mantener e impulsar la mejora continua mediante los SGC para la prestación de servicios y productos que genera la Administración Pública Federal. Este esfuerzo es superado por el predominio de la subjetividad, improvisación y la tradición administrativa en el sector público. Con la implementación del SGC en la administración pública federal, se busca fortalecer los 8 principios básicos de la denominada “Calidad Total”, que se identifican en el siguiente esquema:



Fuente: Procuraduría General de la República. Diapositiva para explicar el modelo de calidad y la mejora continua 2005.

La estructura y metodología que ofrecen los SGC, implantan orden organizacional para responder ante los cambios del entorno, priorizando los objetivos y metas. El SGC debe estar alineado a las atribuciones, funciones, procedimiento e indicadores de medición con que se cumplen dichas atribuciones, tal como se expresa en la siguiente tabla:

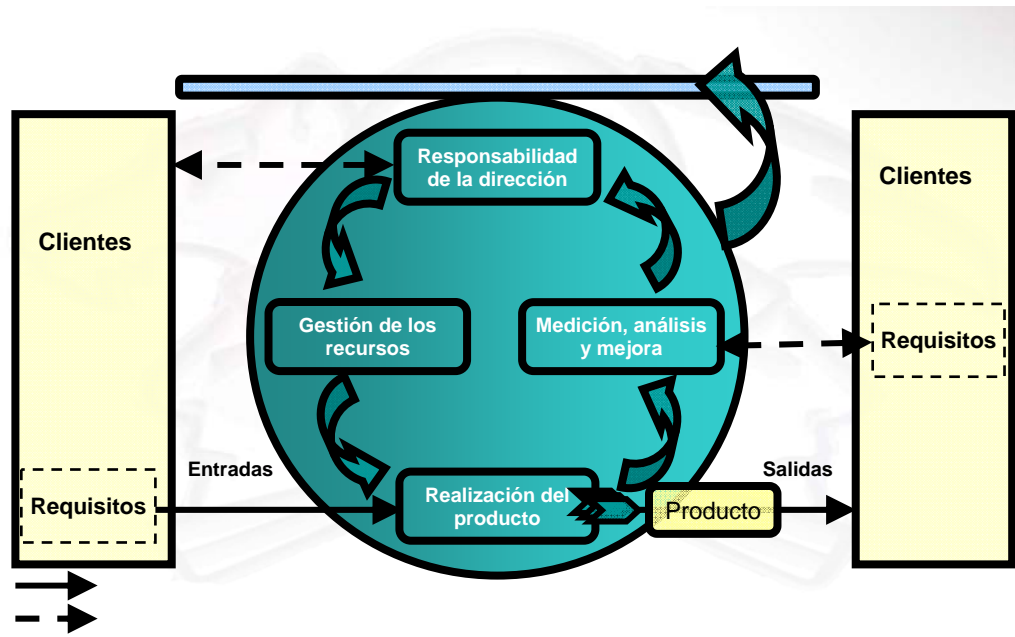
<b>PROCESO DE ALINEACIÓN PARA INCREMENTAR EN MEJORA ADMINISTRATIVA</b>				
Atribución	Función	Procedimiento	Indicador de medición	Sistemas de Gestión de la calidad. (Procesos sustantivos)

Los SGC promueven la operación de la administración pública basada en sistemas y procesos, en la idea histórica de que el Estado, a través de su unida de gobierno, esté un una posición para cubrir las expectativas de los grupos sociales, mediante la interacción de procedimientos y actividades que concentra el uso de recursos normativos, administrativos, materiales, técnicos y financieros operados por el capital humano. Donde el esfuerzo conjunto aumenta la satisfacción del usuario al asegurarse que se cumplan los requisitos mínimos en sus demandas. Es la concentración de un conjunto de elementos que se conducen bajo una metodología de control, evaluación y mejora continua para transformar y generar un producto o servicio que concreta el enfoque de procesos con un estándar de calidad, bajo los requisitos de la familia de las Normas ISO.

El SGC concibe a la organización como un sistema que interacciona a partir de la entrada de los requisitos que demandan los usuarios a la organización, misma que para generar los bienes y servicios, requiere el cumplimiento de cuatro etapas fundamentales: la responsabilidad de la dirección; la medición, análisis y mejora del producto o servicio, así como la gestión y aseguramiento que la organización cuente con los recursos necesarios para la generación de esos productos y servicios. Lo anterior se expresa en el siguiente diagrama.



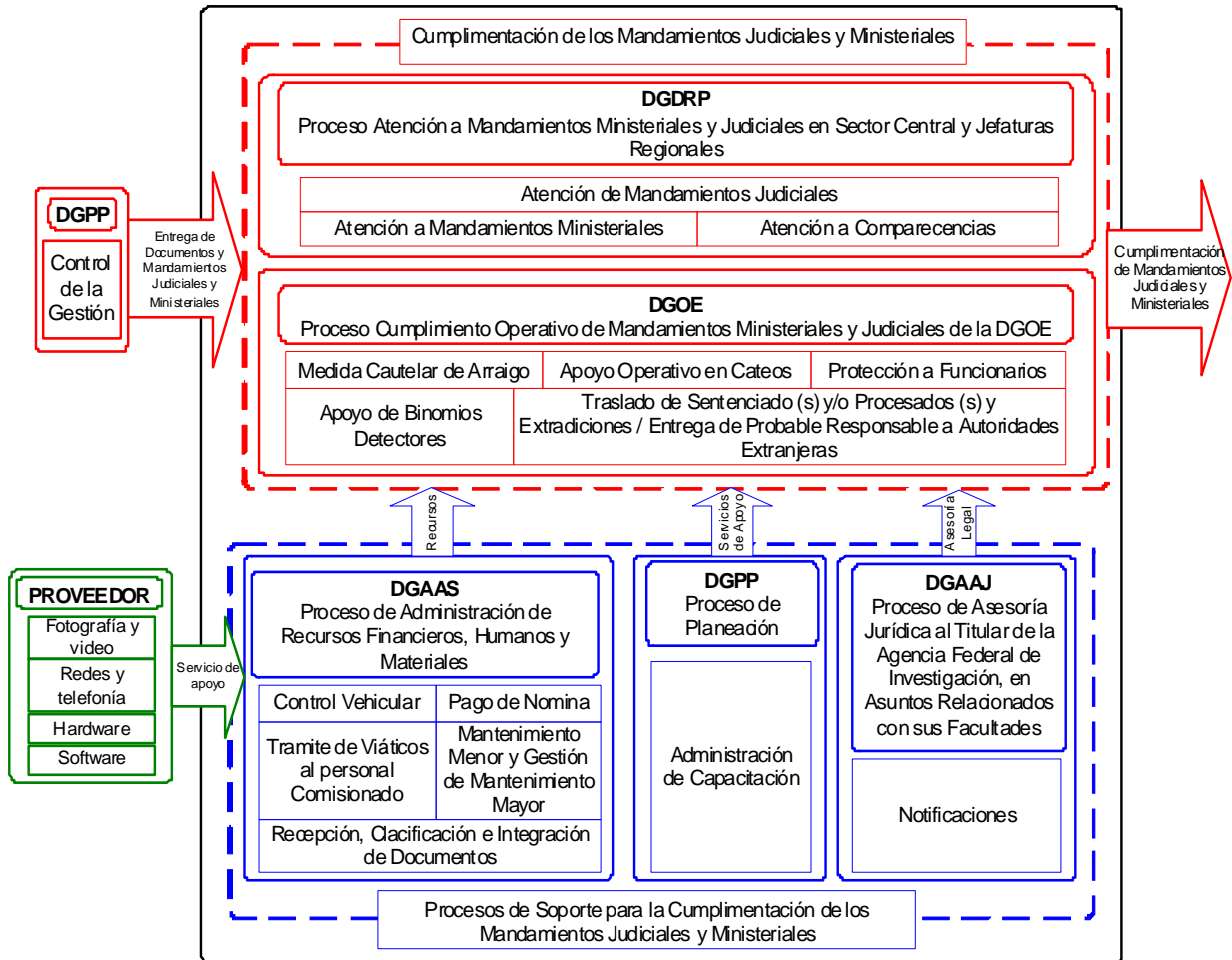
Mapa del Sistema de Gestión de la Calidad de la Norma ISO9001.



Fuente: Norma Internacional ISO9001:2008. Modelo de un Sistema de Sistema de Gestión de la Calidad. Cuarta Edición Traducción oficial publicada por la Secretaría de ISO en Ginebra, Suiza, como traducción oficial en Español.

En una representación ya aplicada y sólo para fines de ejemplificar la interrelación del sistema de calidad, a continuación se presenta una versión del mapeo de procesos del Manual de Calidad del Sistema de Gestión de la Calidad de la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República, de su versión 2008.

## EJEMPLO DE UN MAPEO DE PROCESOS DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD



Fuente: Procuraduría General de la República. Agencia Federal de Investigación. Manual de Calidad. Mapeo del Proceso Cumplimentación de los Mandamientos Judiciales y Ministeriales. Versión 2008.

El mapeo de procesos es la representación gráfica del SGC y en particular, éste se estructuró para cumplir el proceso general que se definió como el “Cumplimiento de los Mandamientos Judiciales y Ministeriales”, donde se identifican las áreas que a manera de subsistema, proveen con sus propios procesos la información o insumos de entrada para accionar al sistema, así como las demás áreas adjetivas que aportan los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos para que las áreas sustantivas tengan los insumos necesarios para la atención de los mandamientos judiciales y ministeriales. En esta interacción las áreas operativas accionan sus recursos legales y de operación para el cumplimiento de los mandamientos judiciales y ministeriales, como salidas del SGC. Lo importante de esta interacción no es la explicación del mapeo de procesos o la interacción del sistema ya que no es la finalidad.

La idea es resaltar el hecho que un mapeo de procesos ofrece una imagen del cómo la organización desea interactuar su infraestructura para trabajar como un todo. Este proceso de interacción tiene sus propios subprocesos y esquemas definidos de control y evaluación que en su conjunto llevan a la mejora continua de la organización. Es un mapa que ilustra los caminos a transitar para cumplir con los objetivos y metas de la organización.

Si los COCODI's impulsan la implantación de los SGC en las unidades administrativas, éstas tienen la oportunidad de definir y documentar el tono de la organización mediante la declaración de su política, objetivos y el manual de calidad como los documentos rectores para implantar el SGC. Se deben definir procesos, procedimientos, competencias y registros documentales requeridos por el sistema para asegurar la planeación, operación y control de sus procesos sustantivos y de apoyo a fin de cumplir con las atribuciones y funciones establecidas. Esta metodología de operación facilita identificar, controlar, almacenar, proteger, vigilar y localizar la documentación como son: leyes, reglamentos, manuales, guías, informes, especificaciones, entre otros más del orden normativo y operativo necesarios para realizar la prestación del producto o servicio.

La administración pública federal cuenta con una normatividad y plataforma de operación suficiente que contrasta con los niveles de posesión y disfrute de los bienes públicos de los grupos sociales. Falta la implantación de un esquema de trabajo basado en sistemas de procesos; razón por la que al interactuar su infraestructura normativa y operativa, con el capital humano, predomina la interpretación, subjetividad e improvisación.

El personal directivo debe tener la competencia, experiencia y sobre todo la actitud, como alta dirección para implantar, mantener y mejorar el sistema de procesos en la unidad administrativa, debe tener la vocación directiva, con la capacidad de concebir el ejercicio de dirigir todos los recursos con que cuenta la organización para cumplir con los objetivos y metas institucionales. En gran medida la responsabilidad y compromiso de implantar los SGC en la administración pública, se deja a servidores públicos del nivel operativo, sin capacidad de decisión y toma de decisiones. En el mejor de los casos tienen conocimientos, formación y experiencia para desarrollar el SGC, pero no la autoridad para decidir y coordinar las acciones de implantación, desarrollo y mejora del SGC. Sobre todo en el grado con que se deben instrumentar las acciones preventivas, correctivas y mejora continua.

Los servidores públicos de los primeros niveles de la estructura orgánica de la dependencia o unidad administrativa, (representados en los COCODI's) deben comprender la operación administrativa con un enfoque al servicio, basado en procesos para asegurar que el sistema cumpla con los requisitos mínimos de satisfacción en la prestación del bien o servicios. En el nivel de alta dirección es donde se establecen los grados con que se cumplen, evalúan y controlan; la política y los objetivos de calidad declarados para todos los niveles en la unidad administrativa. La alta dirección es la autoridad por la que se asegura se cumplan las responsabilidades y autoridades referidas en el Manual de Organización y de Procedimientos, así como el desarrollo de los procesos y asegurar la comunicación.

La metodología de la Norma ISO 9001 declara como requisito que la alta autoridad impulse y verifique que en la organización se establezcan y mantengan los procesos necesarios para que se implemente el sistema, así como el que promueva la conciencia de los requisitos del usuario, el trabajo basado en procesos, cambios y la mejora continua para la conformidad del servicio o producto, mediante la revisión, verificación y validación del diseño y desarrollo del sistema.

El nivel directivo de la organización, es el responsable de proveer la gestión de los recursos mínimos y generar el ambiente de trabajo indispensable para la operación del Sistema. Así como declarar de conformidad con los requisitos del producto o servicio. El perfil del capital humano en rubros como: la educación, formación, habilidades y experiencia apropiadas, determina la competencia y el grado de conciencia del capital humano que participa en la realización del producto o servicio, con incidencia directa para cumplir los objetivos.

El Sistema de Gestión de la Calidad asegura que los procesos para realizar el producto o servicio se fortalezcan con actividades específicas de: verificación, validación, seguimiento, medición e inspección. Todo ello en la idea de cumplir con los requisitos para generar el producto o servicio, así como con las necesidades del usuario, tanto legales como reglamentarios no establecidos por el usuario, asegurar la propiedad, el producto y la retroalimentación del usuario. Así como las propiedades y características del producto o servicio, así como los instrumentos o parámetros de seguimiento y medición; conocer la percepción del usuario en cuanto al cumplimiento de sus demandas de bienes y servicios; realizar las verificaciones del sistema mediante la aplicación de auditorías internas y externas

para saber el estado del sistema y los procesos, las acciones preventivas y correctivas, la corrección del producto no conforme, así como de mejora continua.

La implantación de Sistema de Gestión de la calidad permite a los COCODI's en las unidades administrativas, desarrollar un esquema de trabajo con criterios y métodos estandarizados de orden internacional a través de procesos y procedimientos documentados y orientados a satisfacer las necesidades básicas que los usuarios desean de la unidad de gobierno basados en la medición de cumplimiento de objetivos e indicadores de desempeño, mediante el diseño de controles, indicadores de medición y la mejora continua del sistema y de sus procesos. La implantación del SGC en las unidades administrativas favorece obliga a operar sobre la base de un modelo sistemático de trabajo, pero sobre todo, compromete la participación de los niveles de Alta Dirección para implantar, operar, revisar y controlar los procesos con que se atienden las demandas de los distintos grupos sociales.

La implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad permite a la organización la operación siguiente:

- 1.- Trabajar en un ambiente de confiabilidad en cuanto se cumple con los marcos normativos legales, regulatorios y referencias normativas.
- 2.- Establecer un leguaje con términos y definiciones;
- 3.- Cumplir con cada uno de los requisitos para implantar el SGC;
- 4.- Impulsar y hacer permanente las capacidades y responsabilidades del personal directivo;
- 5.- Asegurar la presencia de los recursos básicos de operación;
- 6.- Trabajar en un modelo basado en sistemas y procesos para realizar el producto o prestar el servicio;
- 7.- Implementar el uso de herramientas de medición, análisis y mejora de los procesos;
- 8.- Definir la Política y Objetivos de Calidad de la organización y la ejecución de las actividades en un marco eficiente del uso de los recursos, aplicación de métodos y técnicas para mejorar continuamente el SGC;
- 9.- Asegurar la comunicación, difundir y comprender la información para hablar un sólo idioma;
- 10.- Verificar que se cumplan los requisitos y necesidades fijadas por los demandantes de los servicios o productos, con expectativas hacia la mejora continua;
- 11.- Definir y estandarizan los procesos y procedimientos conforme a la normatividad aplicable y establecer mecanismos de control a través de objetivos, metas e indicadores de gestión.
- 12.- Trabajar con sistemas, métodos y procedimientos documentados para reducir situaciones de interpretación, subjetividad o de rutina que repercuten en las actividades de la organización;
- 13.- Operar con un capital humano competente en base a la educación, formación, habilidades, experiencia y toma de conciencia de cómo se participa para el logro de los objetivos de calidad y delimita las responsabilidades y autoridades. Define tramos de control y reduce la posibilidad de la duplicidad de funciones;

- 14.- Asegurar la existencia de las condiciones mínimas de trabajo, tanto en espacios, infraestructura, equipos y medio ambiente, entre otros que permitan cumplir la prestación del servicio en áreas limpias, ordenadas y seguras;
- 15.- Reducir de manera significativa el número y profundidad de las observaciones emitidas por los órganos de control y fiscalización internos y externos a organización;
- 16.- Generar y facilitar la evaluación y retroalimentar de manera permanente del desempeño de los procesos y de los servicios que proporciona la organización;
- 17.- Influir en el personal una cultura de calidad sustentada en principios y valores institucionales, reduce los márgenes de corrupción y fuga de la información, dando como resultado el mejoramiento en la imagen y credibilidad Institucional;
- 18.- Generar un ambiente de trabajo necesario para lograr la conformidad con los requisitos del producto o servicio, así como de las expectativas de los usuarios, para le mejora continua;
- 19.- Aportar información sustantiva para integrar el diagnóstico situacional de la organización para el análisis FODA para tomar las mejores decisiones;
- 20.- Estandarizar actividades y determinar controles, precisar responsabilidades y autoridades. Evitar la duplicidad de actividades; y
- 21.- Trabajar para cumplir con los requisitos de normas internacionales y asegurar que se cubran las expectativas de los usuarios de los servicios o productos, mediante la acreditación de una compañía competente para certificar el grado con que se cumple esos requisitos y expectativas de los usuarios. Entre otros más que declare la organización, entre otras oportunidades de mejor del proceso administrativo.

Técnicamente en aquellas organizaciones donde se implantan y cumplen los requisitos que precisa la Norma Internacional sobre calidad de la familia ISO9001 para desarrollar el Sistema de Gestión de la Calidad, se facilita la generación de los documentos legales, administrativos y de operación necesarios, así como la declaración de la política y los objetivos de calidad. Es decir, las unidades administrativas trabajarían sobre la base de una infraestructura de sistemas y procesos, donde es necesario contar con leyes, reglamentos, acuerdos, por la parte legal y reglamentaria.

En tanto que los organigramas, manuales de organización, manuales de procedimientos, perfiles del puesto y evaluación del puesto, están asegurados en la parte referente a la elaboración y prestación del servicio, pero sobre todo, con la participación obligada y responsable de las autoridades. Así como la definición y verificación de las competencias y habilidades de quienes ocupan los puestos con capacidad de decisión. Lo anterior, respaldado con un esquema de acciones concretas en materia de verificación, validación, control, evaluación. Pero sobre todo, con una visión hacia la mejora continua sobre la forma y fondo con que se generan los bienes y servicios en las unidades administrativas. A través de la implantación del sistema, se incrementa la certeza para medir el grado de eficiencia y eficacia en la prestación de servicios o la generación de productos que ofrecen las unidades administrativas de la administración Pública Federal para atender las políticas públicas.

El proceso para implantar el SGC es el siguiente:

1.- Toma de conciencia de la Ata Dirección para implantar el SGC. 2.- Formación de equipos de trabajo. 3.- Capacitación del personal sobre la interpretación de la familia de las Normas ISO 9000. 4.- Revisión de las funciones y definición de los procesos. 5.- Integración documental del SGC bajo la interpretación de la Norma ISO 9001: 2000. 6.- Implementación del SGC. 7.- Integración del SGC. 8.- Auditoría interna. 9.- Auditoria externa. 10. La mejora continua.

Respecto al cuestionario No. 11 referente a la percepción sobre la aplicación del Sistema de Gestión de la Calidad, se identifica que de las 100 personas a quienes se les aplicó la encuesta, 86 respondieron no conocer que es un sistema de gestión de la calidad. En tanto que 79 contestaron que la implantación del sistema no promueve la participación del personal directivo. 83 personas señalaron que en su organización no se trabaja para la implantación de un modelo basado en procesos. Tampoco en el uso de herramientas de medición, análisis y mejora, como lo señalaron 91 de los encuestados. Por su parte 86 consideraron que el sistema no ayuda para definir la política y objetivos de calidad en la organización. Tampoco para difundir y comprender la información, según 84 respuestas. Así también, 89 contestaron que el sistema no asegura la competencia entre el capital humano, basado en la educación, formación, habilidades y experiencia. 76 personas consideraron que el sistema no asegura la disponibilidad de la infraestructura, equipo y medio ambiente. En tanto que en otra pregunta, 91 contestaron el sistema no promueve una cultura de calidad ni reduce los márgenes de improvisación o subjetividad. Finalmente 92 personas consideraron que el sistema no reduce el número y grado de observaciones por parte de los órganos de control y fiscalización.

La alta incidencia en las respuestas negativas en cuanto a la implantación del sistema de gestión de calidad, es por el hecho que el universo de los servidores públicos entrevistados, desconocen la estructura y operación del sistema como método de trabajo. Así también se resalta que las respuestas a los once cuestionarios fueron contestadas con un bajo nivel analítico ya que en varias respuestas fueron contradictorias. Pero en términos generales y sobre la experiencia en el ejercicio de la administración pública, los resultados están dentro de los parámetros que esperaba obtener en esta investigación.

## Conclusiones del capítulo.

Las conclusiones se sustentan en la propuesta de esta investigación sobre la cual deben operar los COCODI's en la idea de implantar el sistema de control interno institucional que impulse un conjunto de actividades orientadas en orden, administración-valores y desarrollo del proceso administrativo, para convertir a los COCODI's en los impulsores del SNPD en las unidades administrativas de la Administración Pública Federal.

La estructura temática que se incluyó como propuesta no es limitativa, por el contrario está en la posibilidad de crecer de acuerdo a la misión, visión, objetivos e infraestructura con que cuenta cada dependencia y entidad de la administración pública federal. Los aspectos considerados del proceso administrativo que se propone, en apariencia ya deberían ser rubros consolidados en el cómo de la administración pública, sin embargo se concluye que estos aspectos fundamentales no han sido reconocidos en el grado de importancia que representan o aportan para el proceso administrativo. Son aspectos que frecuentemente se abandonan en el cumplimiento de las atribuciones, funciones y actividades de la dependencia. Esta situación favorece a decisiones de improvisación y subjetividad administrativa para cumplir los objetivos y metas institucionales, con impacto directo en el grado y forma de cómo se atienden las políticas públicas.

También se resalta el hecho que no existen esquemas consolidados de control y evaluación del proceso administrativo. Se trabaja más en la atención de los resultados que se derivan de las revisiones de auditoría, que en la implantación permanente de un sistema de auto control y evaluación interna, tendente a la mejora continua. Se identifica que el capital humano que acciona a los sistemas, procesos y procedimientos; así como los recursos de la Administración Pública Federal, tiene un mínimo de valores referentes a la organización, aspecto que afecta su grado de identidad y sentido de pertenencia con respecto a la misión, visión, objetivos y metas en cada unidad administrativa. Esta situación impacta de forma decidida en el grado y forma de atender las políticas públicas, ya que en las organizaciones se debe impulsar el grado de conciencia y competencia del capital humano para desempeñar la responsabilidad de administrar lo público y asegurar de mejor forma los bienes nacionales consagrados en la Constitución.



La idea de integrar esta estructura temática del proceso administrativo en las dependencias y entidades de la administración pública, está orientada más en impulsar la actuación de los COCODI's como las células que tienen la facultad política, jurídica y administrativa de materializar las acciones que se despenden del SNPD.

Los grandes esfuerzos ejercidos por la Administración Pública Federal para implantar el SNPD, se van diluyendo en la medida que bajan en la estructura administrativa. Lo anterior no se debe a la falta de infraestructura jurídica, administrativa o técnica, se debe más a un aspecto de voluntad y visión política. Los COCODI's bien pueden cubrir ese aspecto que requiere el ejercicio de la administración pública, ya que está refiere a aspiraciones e intenciones humanas y no puede estar separada de la política por la cual se establece la lucha de poder al interior del Estado. Los COCODI's son los cuerpos colegiados por los que hoy se acciona la Administración Pública Federal como parte del brazo ejecutor del gobierno por el que se ejercen los actos del Estado, tendentes a mejorar los niveles de posesión y disfrute de los bienes y servicios tangibles orientados a la atención de las políticas públicas que generan los grupos de poder, que se condicionan, influyen y someten al interior del sistema político.

Las respuestas que se derivan de los cuestionarios aplicados, en términos generales resaltan un nivel bajo de percepción, implantación y difusión de las diversas herramientas del proceso administrativo como instrumento por los que se pretende engarzar los grandes proyectos de la planeación nacional con los niveles de operación en las unidades administrativas para la atención de las políticas públicas. Singular importancia resalta que el mayor número de respuestas negativas se identifican en el cuestionario dirigido a conocer la percepción referente al Comité de Control y Desarrollo Institucional. Su importancia no radica sólo en el hecho de que se le califique de esa forma, sino por el hecho que es el cuerpo colegiado por el que se opera la infraestructura del proceso administrativo en el marco del Modelo Estándar de Control Interno.

Los siguientes cuatro lugares en el nivel de respuestas negativas corresponden a los temas relacionados con; la implantación de un sistema de gestión de la calidad; la implantación del FODA y la instalación del programa estratégico. En contraparte, los cuestionarios que más respuestas positivas fueron los referentes al mapa de riesgos, el código de ética y las guías técnicas respectivamente.

## **5. Conclusiones Generales.**

5.1. Para comprender el proceso con el que la Administración Pública Federal planea y opera la atención de las políticas públicas como instrumentos por los cuales el gobierno ejerce el dominio, decisión, acción y dirección del Estado y que se expresa en el nivel de gobernabilidad, es necesario tener una idea general de cómo evolucionó el grado de complejidad de las organizaciones simples a organizaciones sociales. La reproducción cotidiana de la conducta individual y grupal son expresiones del adelanto de la inteligencia humana y del proceso que llevó a evolucionar su interacción para generar la sinergia necesaria a fin de transformar su fuerza anónima, en fuerza individual para institucionalizar la fuerza social del Estado. El hombre en colectividad instituyó una organización estable de compleja estructura y con procedimientos universales dentro del territorio que representa, donde el grado de estabilidad y cambio dependen de la interacción, influencia, control y sometimiento de las fuerzas de poder que conforman el sistema político del Estado.

En todos los esquemas de organización social la reproducción cotidiana institucionaliza las “reglas del juego” para el ejercicio del poder. Las organizaciones se autocontrolan con la institución del poder político declarado en la Constitución y accionado por la infraestructura política, jurídica y administrativa para asegurar los derechos y obligaciones que definió la colectividad de órganos estatales y su aseguramiento se ejerce a través de las instituciones representantes del gobierno; específicamente por un grupo de individuos a los que la colectividad les reconoce cualidades específicas para conducir los objetivos y destinos del Estado para preservar los bienes nacionales, públicos y permanentes como la vida, la libertad, la seguridad, la propiedad, la autonomía y la soberanía por referir algunos de ellos.

5.2. Para establecer y cumplir los derechos y obligaciones, la sociedad y el gobierno se influyen, controlan y someten mutuamente en el sistema político para que la dominación, decisión, acción y dirección de uno, no se desborde sobre el otro y los intereses se mantengan con el mayor grado de armonía posible y evitar que entren en conflicto. La intención es generar la presión política necesaria (gobierno-sociedad/sociedad-gobierno) para que sus demandas sean reconocidas pública, política y socialmente para su consideración en la agenda nacional como políticas públicas, mismas que de acuerdo a su exponente de presión la Administración Pública Federal como una de las manos ejecutoras del acto de gobierno, las retoma en la agenda nacional y planea su atención. Este proceso

es el ejercicio real de dominación, decisión, acción y dirección que establecen las diversas fuerzas políticas y que se concentra en las organizaciones representantes del gobierno. Ejercicio que no siempre se ejecuta en un marco de armonía, a tal grado que algunas de las decisiones se toman con un sentido drástico y que de no tomarse, facilitarían la presencia de factores de riesgo para la organización estatal. Un ejemplo de ello son las decisiones en materia de política fiscal o de control social, por referir algo al respecto.

5.3. En particular el Estado mexicano tiene la supremacía y legítima acción de dominio, decisión, acción y dirección, que se sustenta en su estructura de gobierno definida en tres poderes: el Ejecutivo, Legislativo y el Judicial. La facultad del Poder Ejecutivo que la Constitución le establece, éste la ejerce fundamentalmente a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros instrumentos políticos, jurídicos y administrativos.

Instrumentos que adquieren valor al interactuar con el factor humano, derivándose planes y programas y otros elementos metodológicos, técnicos y de operación que van a orientar al proceso administrativo para atender en un marco de legalidad la planeación de las políticas públicas. Sin embargo en términos generales la capacidad de planeación resolutive del Estado refleja un desequilibrio en la forma de captar y atender las políticas públicas y ante esta condición, se reducen las expectativas de calidad de vida de la mayoría de los grupos sociales. Aumenta la debilidad de sus estructuras para mantener la gobernabilidad y el aseguramiento en la posesión y disfrute de los bienes nacionales, públicos y permanentes que precisa la Constitución; reconociéndose la existencia de grupos contrarios a los intereses colectivos que con su decisión, acción y dirección desconocen el grado de dominio de la organización social que les contiene.

5.4. Por mandato constitucional el Estado conducirá un sistema de planeación que se ejerce y particulariza bajo la estructura orgánica de la Administración Pública Federal que adopta al SNPD que se regula por su Ley de Planeación, como la técnica y el marco legal que convoca a la cooperación de las diversas fuerzas sociales a fin de estructurar mejores niveles de posesión y disfrute de la infraestructura social básica y no básica; tangible e intangible. Las dependencias y unidades de la Administración Pública Federal son las células donde se ejercen los instrumentos políticos, jurídicos, administrativos, materiales, técnicos y metodológicos del SNPD, mismos que al interaccionar con el capital humano se derivan los planes, programas, objetivos, estrategias, líneas de acción y el establecimiento de metas.

Las dependencias y unidades de la Administración Pública Federal son los espacios donde se deciden y dirigen las acciones para hacer tangible el acto de gobierno, donde a partir del nivel de calidad y cantidad con que se atienden las políticas públicas, en esa misma proporción los grupos sociales reconocen la cualidad de legalidad y gobernabilidad. En tanto que a la falta de respuestas al conjunto de necesidades, surgen diversos grupos que con su decisión, acción y dirección desconocen y niegan la organización estatal que les contiene.

5.5. En el marco de interacción con que opera la Administración Pública Federal, se ubican diversas instancias facultadas de verificar cómo y en qué grado se cumplen las atribuciones, funciones y actividades que desarrollan las dependencias y unidades administrativas en relación directa con el costo-beneficio de los recursos públicos que se ejercen. Históricamente las instancias fiscalizadoras tienen un marcado sesgo de inspeccionar y evaluar sobre la base del control cuantitativo auditado. Su presencia operativa deja en una menor acción la tarea de impulsar las actividades cualitativas tendientes a desarrollar e implantar sistemas y métodos de trabajo estandarizados para la mejora continua en la administración de lo público.

5.6. La falta de un esquema estandarizado de trabajo en la Administración Pública Federal, acentúa la operación subjetiva, improvisada y de contingencia que lleva al dispendio de los recursos públicos con relación al nivel de resultados y costo beneficio. Numéricamente es menor el trabajo planeado para su atención, que aquellos que se califican como urgentes. Se requiere impulsar la consolidación de un esquema básico de trabajo planeado para administrar lo que es del interés colectivo.

5.7. Estoy consciente que analizar una pequeña parte de la estructura orgánica de la Administración Pública Federal para calificar su esquema de trabajo, en apariencia no tiene la suficiente solidez pero recordemos que una muestra sanguínea nos aporta información contundente sobre el estado de salud del paciente. Por ello no es posible negar lo que se desprende de la muestra aplicada a un universo de servidores públicos en estas cinco dependencias del gobierno federal que hacen humano el dominio, decisión, acción y dirección del acto de gobierno.

5.8. Los resultados de las encuestas indican que falta conocimiento, aplicación y difusión hacia los servidores públicos sobre los documentos legales, normativos y regulatorios de

organización y operación que sustenta la legalidad y objetividad de las atribuciones, funciones y actividades en las unidades administrativas. También se observa un mínimo de valores institucionales para lograr la imagen y tono de la organización como distintivo de personalidad ante la sociedad, ante la alta responsabilidad de administrar los bienes nacionales, públicos y permanentes tangibles e intangibles que el individuo depositó en la figura del Estado para recibirlos en un esquema de orden y equidad social regulada.

La organización de la Administración Pública Federal no cuenta con una infraestructura orgánica y operativa consolidada de sistemas, procesos y procedimientos tendientes a lograr estándares de competitividad sustentados en metodologías y normas internacionales de calidad. Esto último como una cualidad que deben poseer los bienes y servicios que se proporcionan para la atención de las políticas públicas.

5.9. Las encuestas aplicadas resaltan que los servidores públicos carecen sustancialmente del sentido de pertenencia hacia las instituciones y al compromiso de administrar los bienes públicos. En particular y sin minimizar los esfuerzos de modernidad en la Administración Pública Federal, en las unidades administrativas existe un bajo esquema de trabajo sustentado en acciones de orden, valores-administración y desarrollo, tendientes a mejorar la forma y grado en que se atienden las políticas públicas.

La planeación de las necesidades nacionales se institucionalizó en la Constitución 55 años después de iniciado este proceso y ante los ya próximos 30 años de esa declaración es evidente la falta de un esquema básico del proceso administrativo implantado y supervisado por la alta dirección de cada dependencia y unidad administrativa. Apreciación que se sustenta empíricamente por los resultados de las encuestas, la observación directa y la experiencia laboral.

Sobre la base de esa misma apreciación, me permite inferir que las instancias fiscalizadoras sobre el uso y destino de los recursos públicos en las dependencias y unidades administrativas, lo realizan más con un corte cuantitativo derivado de una agenda de auditoría. Ausentes de promover y supervisar el proceso administrativo sustentado en sistemas, metodologías, procesos y procedimientos para el desarrollo organizacional y la mejora continua en el proceso administrativo, con impacto directo en la relación costo-beneficio de la planeación. La falta de un nivel competitivo en la prestación de los bienes y

servicios públicos reduce el grado de equidad, transparencia, cantidad y calidad en la atención de las políticas públicas, con afectaciones directas en las relaciones de poder que se establecen en el sistema político y sus repercusiones en el grado de gobernabilidad y legalidad que los grupos sociales le reconocen a la unidad de gobierno.

5.10. Las encuestas indican que el capital humano que hace vivo el dominio, decisión, acción y dirección de la Administración Pública Federal para atender las políticas públicas, requiere desarrollar o fortalecer los esquemas de organización y operación sistemática basada en la administración de procesos para la mejora continua. Los niveles directivos no se comprometen de manera permanente a impulsar esquemas de trabajo integral que definan la imagen y tono de la institución. El personal conoce poco del contexto y los fines institucionales por el que debe realizar su trabajo, predominando más la subjetividad e improvisación operativa. La Administración Pública Federal está saturada de comités, planes y proyectos entre otras buenas intenciones, pero es mínima su aplicación, permanencia y consolidación administrativa.

5.11. La estructura y directrices del SNPD son cambiantes en cada periodo sexenal, no hay continuidad en los objetivos y proyectos nacionales, situación que favorece al trabajo desarticulado en la Administración Pública Federal y se acelera la presencia de eventos de desestabilización e ingobernabilidad. Se incrementan los tonos discordantes del proyecto nacional por el incremento de los grupos con niveles de extrema pobreza que están marginados dentro de la modernidad. Donde algunos integrantes de estos grupos desconocen la gobernabilidad y con su decisión, acción y dirección, restan capacidades legítimas y resolutivas a la unidad de gobierno. Estos grupos marginados e inconformes son capital humano de fácil captación para los intereses de corte partidista y desde luego para las organizaciones criminales, en detrimento del desarrollo de la sociedad organizada. El problema del rezago en el proceso administrativo se agrava ante el hecho que la Administración Pública Federal se encuentra ante una falta de control hacia los grupos sociales que mediante el uso de las telecomunicaciones buscan desestabilizar los esquemas de gobernabilidad. La geopolítica mundial ya nos muestra claros ejemplos.

5.12 La Administración Pública Federal tiene un difícil escenario ya que en el terreno nacional ésta convive con 31 administraciones estatales, la del Distrito Federal y 2456 administraciones municipales, mismas que en su conjunto no explotan la infraestructura

política, legal, administrativa, sistemática y de operación que ofrece el Sistema Nacional de Planeación a través de los COPLADES y COPLADEM, así como de los convenios de coordinación, como mesas y herramientas para instrumentar el sistema de planeación.

El fortalecimiento del proceso administrativo como instrumento para el ejercicio de planeación en la administración pública será determinante para accionar estructuras político-administrativas heterogéneas con voluntades de operación opuestas y contradictorias por el partido político del cual devienen. La gobernabilidad sustentada en la atención de las demandas sociales, sólo se afianzará con la implantación de esquemas uniformes de desarrollo organizacional, independiente al tipo de partido y del ámbito de autoridad.

5.13. Los COCODI's como instancias colegiadas y facultadas para impulsar el desarrollo organizacional y la mejora continua, deben pasar del esquema de fiscalización vía el proceso de auditorías, al cumplimiento decidido de las acciones que enuncia la Secretaría de la Función Pública para la Administración Pública Federal en materia operativa mediante la implantación de una cultura administrativa sustentada en los códigos de ética, valores institucionales y el desarrollo del capital humano para establecer el orden organizacional y el impulso del proceso administrativo soportado en sistemas, procesos y procedimientos que al ser accionados por el capital humano competente, se asegure el mayor grado de certeza para lograr los objetivos y metas institucionales. Los COCODI's están en la posibilidad de impulsar el cumplimiento del qué hace la Administración Pública Federal mediante el desarrollo organizacional y la autofiscalización.

De continuar los COCODI's en la inercia de operar sobre la base de observaciones de sólo fiscalización, no son ninguna garantía para considerarles y apostarles como instancias impulsoras del engarce entre el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la planeación del proceso administrativo, del desarrollo organizacional y la mejora continua en la Administración Pública Federal.

5.14. La aplicación de los elementos que se integran en los ejes de orden, valores-administración y desarrollo, son universales e independientes en su aplicación al margen de la ideología y colores de los partidos políticos que definen los esquemas para atender las políticas públicas. Son valores y técnicas neutrales de trabajo para atender los bienes nacionales, públicos y permanentes consagrados en la Constitución para el individuo, la

familia y sociedad en su conjunto.

La Administración Pública Federal a través de los COCODI's debe implantar en sus unidades administrativas procesos de desarrollo organizacional competitivos del orden internacional y transportarlos a las administraciones estatales y municipales. Sustentados en la profesionalización del capital humano mediante la toma de conciencia, motivación, competencia profesional y responsabilidad en la administración de lo público, así como en la implantación del servicio de carrera en el sector público.

5.15. Los COCODI's cuentan con la infraestructura y responsabilidad institucional que les exige salir del anonimato en que han permanecido con sus reuniones de gabinete y hacerse presentes a través de diversos esquemas de representatividad interior en cada una de las dependencias y unidades administrativas de la Administración Pública Federal; mediante la ratificación de las cargas de responsabilidad hacia los servidores públicos de los distintos niveles de la estructura orgánica autorizada y funcional; integrando grupos de trabajo multidisciplinario con el objetivo de difundir la normatividad jurídico y administrativa para incrementar el nivel y certeza con que se cumplen los objetivos y metas institucionales con impacto positivo en la atención de las políticas públicas y con ello en el grado de gobernabilidad y credibilidad social sobre el trabajo de lo público y del acto de gobierno.

5.16. La Secretaría de la Función Pública mediante los Órganos Internos de Control, debe vigilar que en la Administración Pública Federal se instalen y operen los COCODI's de acuerdo a las Disposiciones en Materia de Control Interno y del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno orientados en acciones de valores, orden y desarrollo. Esto implica verificar diversos terrenos como la implantación y confiabilidad de los sistemas, procesos y procedimientos, la veracidad de la información y operación.

El desarrollo tecnológico y del capital humano; la asignación de la infraestructura básica en instalaciones, mobiliario, equipo y material suficiente, limpio y seguro. Actividades que requieren de la instalación y funcionamiento de comisiones de trabajo multidisciplinario como son las de: Factores de Riesgo; Calidad y Mejora Continua; Protección Civil; Seguridad e Higiene en el Trabajo. Clima Organizacional; Servicio Profesional de Carrera; Desarrollo Profesional; Autoevaluación del Desempeño; la participación de la Mujer en el Trabajo; la actividad del personal con capacidades diferentes y demás proyectos prioritarios por referir



algo al respecto. La mejora de la planeación del proceso administrativo exige la definición de grupos y metas de trabajo interdisciplinarias para atender asuntos específicos y generales en las unidades administrativas. Los COCODI's son las células encargadas de impulsar la voluntad política para concretar el Sistema Nacional de Planeación Democrática en las dependencias y unidades administrativas de la Administración Pública Federal.

5.17. El aporte de esta investigación a la Administración Pública Federal está en el hecho de describir de manera estructurada que esta organización por la que se ejerce parte del acto de gobierno, concentra la infraestructura suficiente en materia política, jurídica, administrativa, económica y social, que requiere del impulso que están en la posibilidad de generar los titulares de las dependencias y unidades administrativas, mismos que hoy por Acuerdo representan el nivel directivo de los COCODI's, posición que les permite conjuntamente con los Órganos Internos de Control conducir las actividades de éstos órganos colegiados para el desarrollo e instrumentación del proceso administrativo tendiente a controlar riesgos y fortalecer el grado de aseguramiento de mejores resultados en cuanto al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. Los COCODI's son por el momento las instancias colegiadas sobre las cuales la Secretaría de la Función Pública apuesta al engarce y conducción operativa del Sistema Nacional de Planeación en las dependencias y unidades de la Administración Pública Federal.

Los cambios que se impulsen con voluntad política desde la Administración Pública Federal, impactarán de manera sustantiva en la forma y fondo de atender las políticas públicas y con ello en el grado de gobernabilidad y credibilidad social. Los COCODI's tienen la representación institucional suficiente para considerarles como las células operativas para accionar de manera ordenada y sistemática la infraestructura de la Administración Pública Federal para hacer más eficientes las acciones de gobierno. Pero para lograr esto se requiere de la acción política, responsable y decidida del querer hacer las cosas por parte de los servidores públicos, sobre todo de las autoridades que están al frente de los COCODI's. El nivel y eficiencia que se adquiere para accionar la infraestructura de la Administración Pública Federal, sólo se logra mediante la voluntad política de su capital humano.

Terminadas las conclusiones considero haber logrado el objetivo central con la comprobación de las tres hipótesis y la aportación de este trabajo de investigación a la administración pública. Lo anterior se sustenta en el hecho de apostar hacia los COCODI's

como los órganos colegiados que cuentan con la infraestructura política, jurídica y administrativa suficiente para cumplir la función de engarce para institucionalizar el Sistema Nacional de Planeación y el proceso administrativo en las dependencias y unidades de la Administración Pública Federal.

Con esta investigación logré explicarme por qué los grandes esfuerzos nacionales se diluyen en la medida que pasan por los diversos niveles de decisión política y operación administrativa, ya que el nivel de planeación del proceso administrativo en la Administración Pública Federal para atender las políticas públicas; en mucho define la cantidad, calidad e intensidad de los bienes y servicios tangibles e intangibles, básicos y no básicos distribuidos a los grupos sociales, donde la mayoría de los ciudadanos presentan pobreza de patrimonio y otros más hasta grados de miseria humana. Esto en virtud que el acto de administrar lo público ha adolecido de un detalle: la voluntad política para administrar la riqueza social en bien de asegurar los bienes nacionales, públicos y permanentes consagrados en la Constitución.

Finalmente comento que el trabajo resultante de esta investigación será remitido a las áreas competentes de la Secretaría de la Función Pública, específicamente a la Coordinación de los Órganos Internos de Control para las unidades de la Administración Pública Federal ya que sin ello no se cumpliría la intención con que se abordó este trabajo.

## 6. Bibliografía

Alcántara, Manuel. Gobernabilidad, crisis y cambios. Fondo de Cultura Económica. México 1995.

Aguilar Villanueva, Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas. Porrúa 2007.

Aguirre Sabada, Alfredo; Castillo Chavero Ana Ma. y Tou Zamora, Dolores. Administración de Organizaciones: Fundamentos y Aplicaciones. Pirámide. Madrid 1999.

Ander – GEGES, Ezequiel. Introducción a la Planificación. HVMANITAS. Argentina 1983.

Arias Galicia, Fernando. Administración de Recursos Humanos. Trillas. México 1980.

Ayala Espino, José. Instituciones y Economía: Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico. Fondo de Cultura Económica. México 1999.

Bardach, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. CIDE. México 2004.

Beltrán Jaramillo, Jesús Mauricio. Indicadores de Gestión. “Herramientas para lograr la competitividad”. Ed. 3R. Colombia 2000.

Basabe Fernández del Valle, Agustín. Teoría de la Democracia. JUS, S.A. México 1963.

Bettelheim, Charles. Planeación y Crecimiento Acelerado. Fondo de Cultura Económica. México 1977.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México 1979.

Cámara de Diputados LVII Legislatura. Congreso de la Unión. Hacia una Agenda Legislativa. Memoria del Taller de Políticas Públicas. Dirección General de Comunicación Social. México 2000.

Cámara de Diputados. Los Derechos del Pueblo Mexicano. Porrúa. México 1978.

Campos, Julieta. ¿Qué Hacemos con los Pobres? Ed. Aguilar. México 1995.

Cárdenas, Lázaro. Cárdenas Habla. Partido de la Revolución Mexicana. Impresora Turanzas. México 1940.

Carrillo Castro, Alejandro. El Sistema Nacional de Planeación, las nuevas estructuras administrativas y procesos institucionales que lo conforman. En: Aspectos jurídicos de la Planeación en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1980.

Carrillo Castro, Alejandro. La Administración Pública. Marco Internacional. Porrúa. México 1988.

Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Porrúa. México 1980.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas Administración Pública A.C. La Nueva Administración

Pública Federal. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Gobierno del Estado de Colima. México 1992.

Colmenares, Isamel y otros recopiladores. Cien años de lucha de clases en México (1876 – 1976). Tomo I. Quinto Sol. México 1985.

Córdova, Arnaldo. La política de masas del cardenismo. ERA. México 1980.

De la Madrid Hurtado, Miguel. La Planeación de México. En: Revista de Comercio Exterior. Vol. XXX. No. 1. Noviembre de 1980. México 1980.

Everett E. Hagen. Planeación del Desarrollo Económico. Fondo de Cultura Económica. México 1964.

Gandlgruber, Bruno. La concepción de las instituciones en la economía contemporánea. Análisis económico. Segundo cuatrimestre. Vol. XVIII. Número 038. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Distrito Federal. México 2004.

García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México 1985.

García Sánchez, José. El Municipio, sus Relaciones con la Federación. Porrúa. México 1986.

Germani, Gino; Di Tela, Torcuato S. y Iani, Octavio. Populismo y Contradicciones de Clases en Latinoamérica. ERA. México 1977.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Planeación Democrática y Fortalecimiento Municipal. Villahermosa, COPLADET. Tabasco 1984.

Gómez Cosío, Arturo. Notas para un debate sobre el Estado. Colección Maestros Universitarios. Cambio XXI. México 1996.

González Casanova, Pablo. La Democracia en México. ERA. México 1982.

González Pedrero, Enrique. Discurso con motivo de la presentación del Sistema Estatal de Planeación Democrática en Tabasco. Villahermosa, Tabasco 1983.

González Pedrero, Enrique. La Riqueza de la Pobreza. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México 1979.

González Pedrero, Enrique. Una democracia de carne y hueso. Océano. México 1978.

González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y Política Social. Premio Nacional. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. México 1990.

Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Fontamara. España 1981.

Guillén Romo, Arturo. Planificación Económica a la Mexicana. Nuestro Tiempo. México 1982.

Gutiérrez García, Esthela. Coordinadora General. El Debate Nacional. Universidad de Guadalajara. Diana. México 1997.

Hans Kelsen. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM. México 1983.

Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Económico. Siglo XXI Editores. México 1982.

Heller, Herman. Teoría del Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1942.

Hume, David. Tratado de la Naturaleza Humana. Gernika. México 2011.

Hobbes Thomas. Leviatán Tomo I. Gernika. México 2010.

Ianni, Octavio. El Estado capitalista en la época de Cárdenas. ERA. México 1980.

Instituto de Administración Pública. Memoria de un Seminario sobre Administración Socioeconómica, Derecho Administrativo y Administración Pública. Ed. INAP.A.C. México 1965.

Instituto de Análisis y Propuestas Sociales. I.A.P. Sociedad Civil. Análisis y Debates. El Desarrollo Local. Núm. 7. Vol. III. Otoño. Fundación DEMOS. I.A.P. México 1998.

Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública No. 39. INAP. México 1979.

Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Fondo de Cultura Económica. México 1971.

Koontz Harold y Weihrich Heinz Cannice Mark. Administración. Una Perspectiva Global y Empresarial. McGraw-Hill Interamericana. China 2008.

López Gallo, Manuel. Economía y Política en la Historia de México. El Caballito. México 1982.

Maclver, R. M. El Monstruo del Estado. Fondo de Cultura Económica. México 1942.

Mannheim, Karl. Libertad, Poder y Planificación Democrática. Fondo de Cultura Económica. México–Buenos Aires 1953.

Marhner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Siglo XXI Editores. México 1978.

Marshall, Wolfe. El Desarrollo Esquivo. Fondo de Cultura Económica. México 1976

Martínez Gamero, Jesús. Seguridad Pública Nacional. Porrúa. México 1999.

Martínez Silva, Mario. (Coordinador) Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo de la G a la M y de la N a la Z. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A.C. México 1978.

Merino Huerta, Mauricio. (Coordinador) Cambio Político y Gobernabilidad. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México 1992.

Meyer, Lorenzo. El Primer Tramo del Camino. En: Historia General de México. Vol. IV. Colegio de México. México 1976.

Molina Piñeiro, Luis. Estructura del Poder y Reglas del Juego Político en México. UNAM. México 1982.

Montes de Oca, Juan. Planeación y Políticas Públicas en la Administración Municipal. En: La Administración Pública Contemporánea en México. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. México 2000.

Montes de Oca Malvaez, Juan. Administración, gestión, y política públicas, para una nueva forma de gobierno en México. Ciudad por Uribe Torres, Mario Alfredo. Tesis de Licenciatura. Reingeniería de Procesos y Políticas Públicas: Tecnologías inteligentes para la modernización Pública en el Distrito Federal 1995-1997. México 2001.

Moreno Sánchez, Manuel. Crisis Política de México. Extemporáneos. México 1971.

Moreno Valle, Javier. Apuntes para una historia de la planeación en México. En: Revista de Administración Pública No. 39. INAP. A. C. México 1979.

Moto Salazar, Efraín. Elementos del Derecho. Porrúa. México 1986.

Organización de las Naciones Unidas. El Proceso Administrativo de la Planeación Económica en México. En: Aspectos Administrativos de la Planificación. Documento de un Seminario. ECN. No. 121811. Diciembre. México 1968.

Ortega, Blake. Diccionario de Planeación y Planificación (Un Ensayo Conceptual). Edicol. México 1982.

Partido de la Revolución Mexicana. Segundo Plan Sexenal 1941–1946. México 1941.

Partido Nacional Revolucionario. Plan Sexenal de Gobierno. Documentos del Partido 1984.

Partido Revolucionario Institucional. Plan Básico de Gobierno. 1976–1982. Departamento de Difusión. México 1976.

Powell Walter W. y Dimaggio Paul. J. (Coopiladores) El nuevo institucionalismo en el I análisis organizacional. Fondo de Cultura Económica. México 1999.

Presidencia de la República. Bases jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Talleres Gráficos de la Nación. México 1977.

Procuraduría General de la República. Agencia Federal de Investigación. Manual de Organización Específico de la Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos. México 2003.

Procuraduría General de la República. Agencia Federal de Investigación. Manual de Organización Específico de la Dirección General de Erradicación. México 2003.

Procuraduría General de la República. Agencia Federal de Investigación. Manual de Organización Específico de la Dirección General de Planeación Policial. México 2003.

Ramírez Medrano, Raúl. El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo. No. 101. INAP. A.C. México 2000.

Recasens Sichers, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México 1981.

Rousseau, Jean-Jacques. Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres. Diana. Mexico 2001.

Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Espasa- Calpe Mexicana. México 1977.

Salcedo Aquino, Roberto. ¿Por qué de la Ciencia Política? Cambio XXI. México 1995.

Sánchez González, José Juan (Coordinador). La Administración Pública Contemporánea en México. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, A.C. México 2000.

Sánchez González, José Juan. Coordinador. La Administración Pública Contemporánea en México. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. México 2000.

Secretaría de Educación Pública. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica. Sistemas de Gestión de la Calidad. AENORediciones. España. 2006.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Lineamientos para el funcionamiento de los Comités de Control y Auditoría. México. D.O.F. 12 septiembre de 2005.

Secretaría de la Función Pública. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. México. D.O.F. 12 de julio 2012.

Secretaría de la Presidencia. Glosario de Términos Administrativos No. 11. Coordinación General de Estudios Administrativos. Talleres Gráficos. México 1975.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México 1917 – 1985. Tomos 1, 2, 3, 5, 6, 10, 11, 17 Y 19. Fondo de Cultura Económica- SPP. México 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Hacia un Sistema de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo Estatal. SPP. México 1981.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo 1980 – 1982. SPP. México 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación Democrática. Año 2. No. I. SPP. México 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Primer Informe de Avances del Plan Global de Desarrollo 1980–1982. SPP. México; 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Programa Integral para el Desarrollo Rural. Memoria 1977 1981. SPP. México 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. SPP. México 1983.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa. México 1979.

Serrano, Mónica y Bulmer – Thomas, Víctor. La Reconstrucción del Estado. México después de Salinas. Fondo de Cultura Económica. México 1998.

Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica. México 1959.

Solís, Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social en México. Sep-Setentas. México 1975.

Tello, Carlos. La política económica en México, 1970–1976. Siglo XXI Editores. México 1979.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México 1985.

Terry, George R. & Stephen G. Franklin. Principios de Administración. CELSA. México 1999.

Ulloa, Berta. La Constitución de 1917: Una Historia de la Revolución Mexicana, 1914–1917. Colegio de México. México 1983.

Valencia Velasco, Alberto. Impacto de la Remoción y Restitución del Personal de la Policía Federal como parte de la Administración Pública. Trabajo doctoral en proceso de revisión por la Universidad Anáhuac. México 2011.

Wionczek, Miguel S. Antecedentes e instrumentos de planeación en México. En: Bases para la planeación económica y social de México. Siglo XXI Editores. México 1978.

Otros Materiales de Apoyo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sistra. México 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México 1999.

Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa. México; 1999.

Ley de Planeación. En La Nueva Administración Pública Federal. Política y Administración Pública. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. México 1992.



Secretaría de la Función Pública. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012. (Abril 2008).

Secretaría de la Función Pública. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones de Control Interno y se expide el Manual de Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. D.O.F. el 2 de julio de 2010 y reformado el 11 de julio de 2011. (Acuerdo).

#### Diarios Oficiales

Diario Oficial de la Federación del 12 de junio de 1930.

Diario Oficial de la Federación 29 de julio del 1930.

Diario Oficial de la Federación 30 de mayo del 2001.

Diario Oficial de la Federación 12 de julio del 2010.

Diario Oficial de la Federación 12 de septiembre del 2005.

#### Diarios Nacionales

El Día, 7 de septiembre de 1964.

La Jornada, 28 de julio del 2000.

La Jornada, 4 de septiembre del 2000.

La Jornada, 15 de mayo del 2001.

La Jornada, 21 de julio del 2001.

Reforma, 13 de agosto del 2001.

#### Diccionario

Diccionario de la Real Academia Española. Madrid ESPASA – LAPPE – 1950.

#### Informes

Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1997.

Organización de las Naciones Unidas. El Proceso Administrativo de la Planeación Económica de México. Documento de un seminario. ECN. No. 121811, diciembre de 1968.

#### Revistas

Revista de Comercio Exterior. Vol. XXX. No. 1, noviembre de 1980. México; 1980.

#### Información de Correo Electrónico.

Julio Boltvinik. Economía Moral. Pobreza y Clase Social. Fuente: <http://www.jornada.UNAM.mx/2000/sep00/000929/022aleco.html>.

Ramales Osorio, Martín Carlos. “La Política Económica del Desarrollo Compartido” (1971-1976). Ineficiencias estructurales y Patrón de Acumulación”. Fuente: <http://www.Eumed.net/coursecon/ecolat/mx/mcro-compart.pdf>.

Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México. Fuente:

<http://www.jurídicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/27/pr/pr12.pdf>.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.  
[http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf).

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. 1995. Pág. 29. Fuente:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>.

Carrillo Castro, Alejandro y Campero Cárdenas, Gildardo Héctor. La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos. Fuente:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047427.pdf>.

Normas de calidad.

Norma Internacional ISO9001:2008. Modelo de un Sistema de Sistema de Gestión de la Calidad. Cuarta Edición Traducción oficial publicada por la Secretaría de ISO en Ginebra, Suiza, como traducción oficial en Español.

## 7. Anexos.

### 7.1 Cuestionarios.

Cuestionario 1. Para conocer la percepción sobre la instalación y operación de los COCODI para impulsar el desarrollo organizacional en la Administración Pública Federal.

	PREGUNTAS	SI	NO
1	1.- Conoce qué son los COCODI.	14	86
2	2.- Sabe quiénes integran el COCODI en su institución.	12	88
3	3.- En su institución se promueve la operación, funciones y logros del COCODI.	7	93
4	4.- Considera que los COCODI realiza su función en su institución.	4	96
5	5.- El COCODI tiene presencia operativa en su institución.	5	95
6	6.- El COCODI promueve la implantación de sistemas y procesos en su área de trabajo.	6	94
7	7.- El COCODI establece la mejora de los procesos administrativos.	5	95
8	8.- El COCODI promueve la integración del mapa de riesgos y el control interno.	8	92
9	9.- El COCODI difunde la atención del mapa de riesgos y el control interno.	6	94
10	10.- El COCODI opera en base a objetivos, procesos y sistemas de trabajo.	3	97

Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en septiembre 2009.

Notas aclaratorias aplicables a todas las encuestas que se presentan a continuación:

- 1.- Las preguntas se estructuraron de una forma sencilla y en algunos casos se interrelacionan para confirmar el grado de consistencia o inconsistencia de las respuestas.
- 2.- Los cuestionarios se aplicaron a 100 personas adscritas en las siguientes dependencias: la Secretaría de Economía, la Agencia Federal de Investigación, la Policía Federal, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales al Servicios del Estado y el Gobierno del Distrito Federal. Estas organizaciones se seleccionaron debido a que en cuatro de ellas, he colaborado y algunos excompañeros se mostraron dispuestos a apoyar en la aplicación de la encuesta, en tanto que para el caso de la Secretaría de Economía, fue a través de dos excompañeros que en su momento coincidimos laboralmente en la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República. La fecha de aplicación fue en septiembre del 2009.
- 3.- Al personal que se le aplicaron las encuestas, fue aquel que estuvo en la voluntad de colaborar con esta investigación, que sin duda alguna las preguntas refieren a situaciones básicas o elementales del proceso administrativo, por lo que no se requirió que los encuestados demostraran un conocimiento en particular. No se tienen registros de los niveles de ocupación salarial de este personal, en virtud de que no formó parte del objetivo en la aplicación de la encuesta.
- 4.- El apoyo para la aplicación de las encuestas de esta investigación, fue realizado por personal que en su momento trabajaba o trabaja en las unidades administrativas antes referidas.
- 5.- No se aplicó una metodología en especial para estructurar las preguntas y para su evaluación, ya que son preguntas básicas y cerradas que refieren a principios básicos de la acción de administrar. Se recurrió a la relación de 1/100x%.

Cuestionario 2. Para conocer la percepción sobre la instalación de un subcomité técnico en apoyo a los COCODI.

	PREGUNTAS	SI	NO
1	Sabe qué es un subcomité técnico.	26	74
2	En su institución existe la figura del subcomité técnico.	8	92
3	Sesiona regularmente el subcomité técnico.	4	96
4	El COCODI promueve la instalación de un subcomité técnico en la institución.	2	98
5	La instalación de un subcomité técnico apoya en el desarrollo de las actividades sustantivas.	63	37
6	La instalación de un subcomité técnico facilita la participación entre el personal operativo.	41	59
7	La operación de un subcomité técnico fortalece la comunicación entre los niveles directivos.	25	75
8	El subcomité técnico incrementa los niveles de gestión y respuesta de la institución.	33	67
9	El subcomité técnico debe establecer mesas de trabajo por temas específicos en la institución.	25	75
10	La existencia de un subcomité técnico impulsa el proceso administrativo.	52	48

Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en septiembre 2009.

Cuestionario No. 3. Para conocer la percepción sobre los contenidos y aplicación del Manual de Organización Específico.

	<b>PREGUNTAS</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
1	Conoce qué es un manual de organización.	63	37
2	Conoce el manual de organización de su institución.	21	79
3	Le facilitaron el manual de organización como inducción al puesto.	8	92
4	Considera que el manual de organización es necesario para realizar su trabajo.	26	74
5	El trabajo que realiza está sustentado en las atribuciones y funciones asignadas a la institución.	43	57
6	Cuando tiene un problema de ubicación de actividades y responsabilidades consulta el manual de organización.	14	86
7	Sabe usted si el manual de organización que utiliza es la última versión.	5	95
8	El manual de organización cumple con las atribuciones de la institución.	6	94
9	Realiza actividades que no correspondan a las funciones de la institución.	0	100
10	El manual de organización lo conoce todo el personal de su área.	11	89

Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en septiembre 2009.

Cuestionario No. 4. Para conocer la percepción sobre los valores de la organización por parte de los servidores públicos.

	PREGUNTAS	SI	NO
1	Conoce que es un código de ética.	72	28
2	Su institución cuenta y promueve su respectivo código de ética.	61	39
3	Conoce cuáles son los valores filosóficos de la institución.	34	66
4	Estos valores le identifican o acercan con la institución.	26	74
5	Los valores institucionales fortalecen su compromiso para cumplir su trabajo.	45	55
6	En la institución se difunden y promueven los valores.	22	78
7	Lo valores institucionales ayudan a mejorar la actitud individual y colectiva.	17	83
8	Los COCODI promueven que el personal conozca y cumpla con los valores de la institución.	8	92
9	Usted promueve la difusión de estos valores.	62	38
10	Considera que la instrumentación del código de ética impulsa el cumplimiento de los objetivos y metas.	32	68

Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en septiembre 2009.

Cuestionario No.5. Para conocer la percepción sobre los contenidos y aplicación del manual de procedimientos.

	PREGUNTAS	SI	NO
1	Sabe qué es un manual de procedimientos.	72	28
2	Conoce el manual de procedimientos de su institución o área de trabajo.	4	96
3	Como inducción al puesto, la institución le facilitó el manual de procedimientos.	8	92
4	Su área de trabajo se incluye en el manual de procedimientos de la institución.	47	53
5	Para realizar su trabajo consulta el manual de procedimientos .	11	89
6	El manual de procedimientos es necesario para realizar su trabajo.	7	93
7	Las actividades que realiza se sustentan en el manual de procedimientos.	78	22
8	Ante dudas de operación, consulta el manual de procedimientos.	14	86
9	Se asegura que el manual de procedimientos que utiliza es la última versión.	6	94
10	El manual de procedimientos es necesario para realizar los trabajos de la institución.	24	76

Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en septiembre 2009.

Cuestionario No. 6. Para conocer la percepción sobre los contenidos y aplicación de las guías técnicas.

	PREGUNTAS	SI	NO
1	Sabe qué es una guía técnica.	36	64
2	Conoce las guías técnicas emitidas por su institución o área de trabajo.	7	93
3	Al ingresar a la institución le facilitaron alguna guía técnica como inducción al puesto.	0	100
4	Su área de trabajo ha elaborado alguna guía técnica.	16	84
5	Considera necesario describir e ilustrar su trabajo.	62	38
6	El contar con guías técnicas facilita realizar el trabajo en su área.	53	47
7	Las guías técnicas rescatan la experiencia y la innovación del personal.	65	35
8	Elaborar guías técnicas mejoran el desarrollo de las actividades de su área.	21	79
9	Las guías técnicas son fundamentales para mejorar el desarrollo de las actividades.	34	66
10	Elaborar guías técnicas es una pérdida de tiempo para la institución.	48	52

Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en septiembre 2009.



**Cuestionario No. 7. Para conocer la percepción sobre los contenidos y aplicación del FODA.**

	<b>PREGUNTAS</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
1	Sabe usted qué es un FODA.	38	62
2	Conoce la estructura para un análisis FODA.	12	88
3	Su institución cuenta con el análisis FODA.	4	96
4	Conoce el FODA de su dependencia.	2	98
5	Sabe para qué sirve el contar con el análisis FODA.	5	95
6	Sabe a quién aplica el análisis FODA.	7	93
7	Sabe quiénes vigilan la implantación del análisis FODA.	15	85
8	Le ayuda en su trabajo contar con un análisis FODA.	22	78
9	Considera importante que la institución cuente con el análisis FODA.	27	73
10	El COCODI debe impulsar la implantación del análisis FODA en apoyo a las funciones de la institución.	46	54

Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en septiembre 2009.

Cuestionario No. 8. Para conocer la percepción sobre la aplicación de un programa estratégico.

	<b>PREGUNTAS</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
1	Sabe qué es un programa.	53	47
2	Conoce qué es una estrategia.	38	62
3	Sabe qué es un programa estratégico.	31	69
4	La institución donde trabaja cuenta con un programa estratégico.	3	97
5	El programa estratégico le ayuda para desarrollar sus actividades.	8	92
6	Considera que el programa estratégico ayuda a la dependencia.	37	63
7	El programa estratégico es importante para el personal.	11	89
8	Conoce si los órganos de control y evaluación verifican que la institución cuente con su programa estratégico.	2	98
9	Usted promueve que se cumpla el contenido del programa estratégico.	1	99
10	Considera que la institución debe contar con un programa estratégico.	16	84

Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en septiembre 2009.

Cuestionario No. 9. La percepción sobre la aplicación del Programa Operativo Anual.

	PREGUNTAS	SI	NO
1	Conoce qué es un programa operativo anual.	67	33
2	Su organización cuenta con el programa operativo anual.	52	48
3	Su área realiza actividades que se incluyen en el programa operativo anual.	31	69
4	Las actividades que usted realiza se encuentran en el programa operativo anual.	14	86
5	Su área cumple al 100% con las actividades incluidas en el programa operativo anual.	8	92
6	Existe un documento para calendarizar las actividades que realiza su área de trabajo.	29	71
7	Utiliza una metodología para ponderar unidades de medida y tiempos a las actividades que realiza.	27	73
8	Emplea una herramienta para medir el avance de las actividades programadas.	16	84
9	Tiene algún mecanismo para medir el grado con que se cumplen las metas y objetivos programados.	25	75
10	Aplica alguna herramienta para corregir y verificar las desviaciones de las metas y objetivos programados.	8	92

Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en septiembre 2009.

Cuestionario No. 10. Para conocer la percepción sobre la aplicación del Mapa de Riesgos.

	<b>PREGUNTAS</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
1	Conoce qué es un mapa de riesgos.	35	65
2	La dependencia cuenta con el mapa de riesgos.	82	18
3	Considera qué es importante contar con el mapa de riesgos.	41	59
4	Sabe cuáles son los riesgos declarados en el mapa respectivo.	26	74
5	Beneficia a su trabajo el contar con el mapa de riesgos.	19	81
6	Aporta ideas y esfuerzos para disminuir los riesgos declarados en el mapa.	54	46
7	El mapa de riesgos ayuda a cumplir los objetivos y metas.	81	19
8	Es posible controlar actividades mediante el mapa de riesgos.	63	37
9	Considera que el mapa de riesgos es una herramienta de proyección de acciones.	42	58
10	Apoya para que esta herramienta de análisis y proyección se aplique en su institución.	53	47

Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en septiembre 2009.

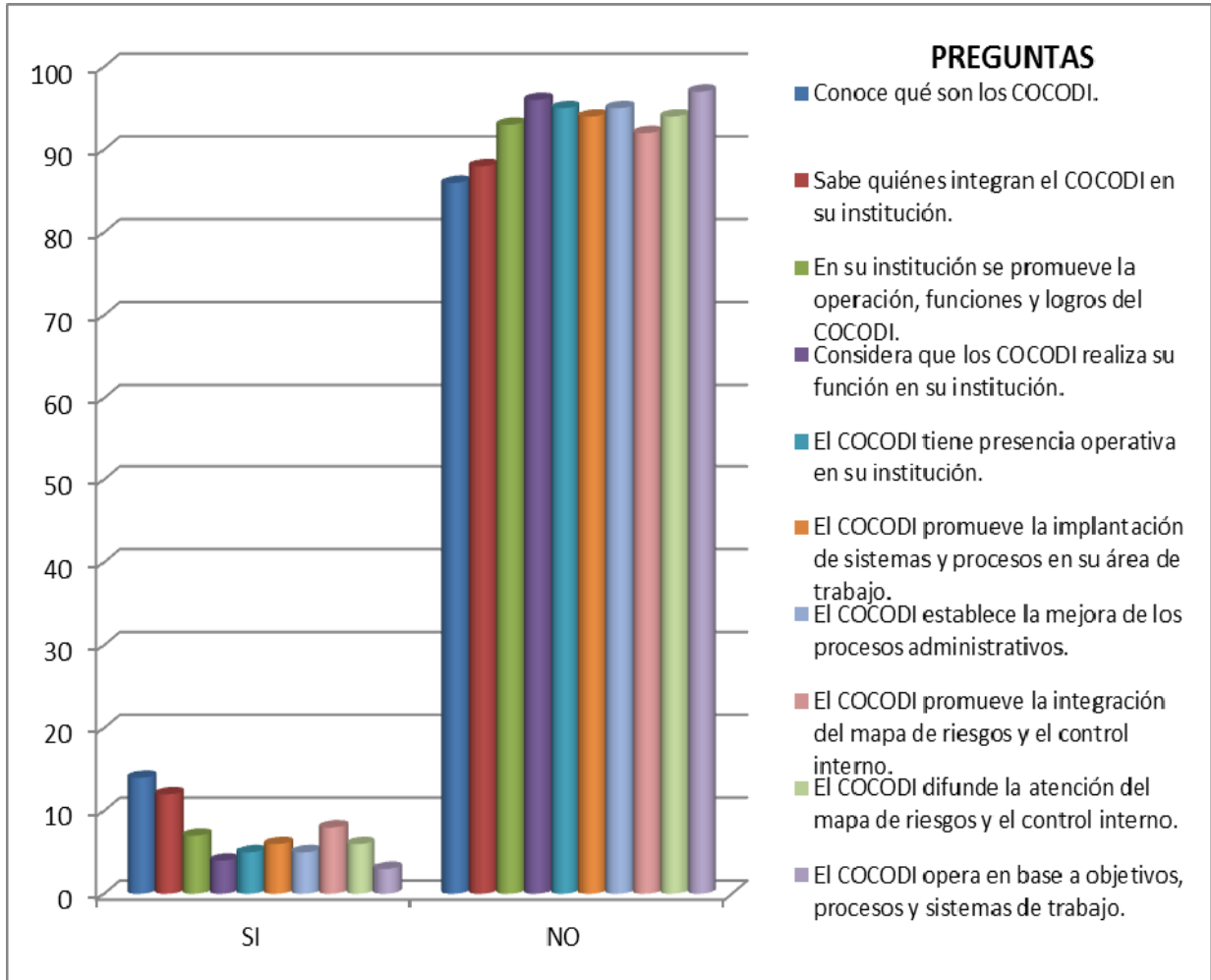
Cuestionario No. 11. Para conocer la percepción sobre la aplicación del Sistema de Gestión de la Calidad.

	PREGUNTAS	SI	NO
1	Sabe qué es un sistema de gestión de la calidad.	14	86
2	Considera que la implantación del sistema promueve la operación y participación del personal directivo.	21	79
3	La organización trabaja en un modelo basado en procesos para la prestación del servicio.	17	83
4	En la dependencia se implanta el uso de herramientas de medición, análisis y mejora de procesos.	9	91
5	El sistema ayuda a definir la política y objetivos de calidad en la organización.	14	86
6	El sistema de gestión asegura la comunicación para difundir y comprender la información.	16	84
7	El sistema promueve en el capital humano la competencia en base a la educación, formación, habilidades y experiencia.	11	89
8	Con el sistema se asegura la infraestructura, equipos y medio ambiente para el trabajo.	24	76
9	Promueve en el personal una cultura de calidad y reduce los márgenes de improvisación o subjetividad.	9	91
10	La implantación del sistema reduce el número y grado de observaciones emitidas por los órganos de control y fiscalización.	8	92

Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en septiembre 2009.

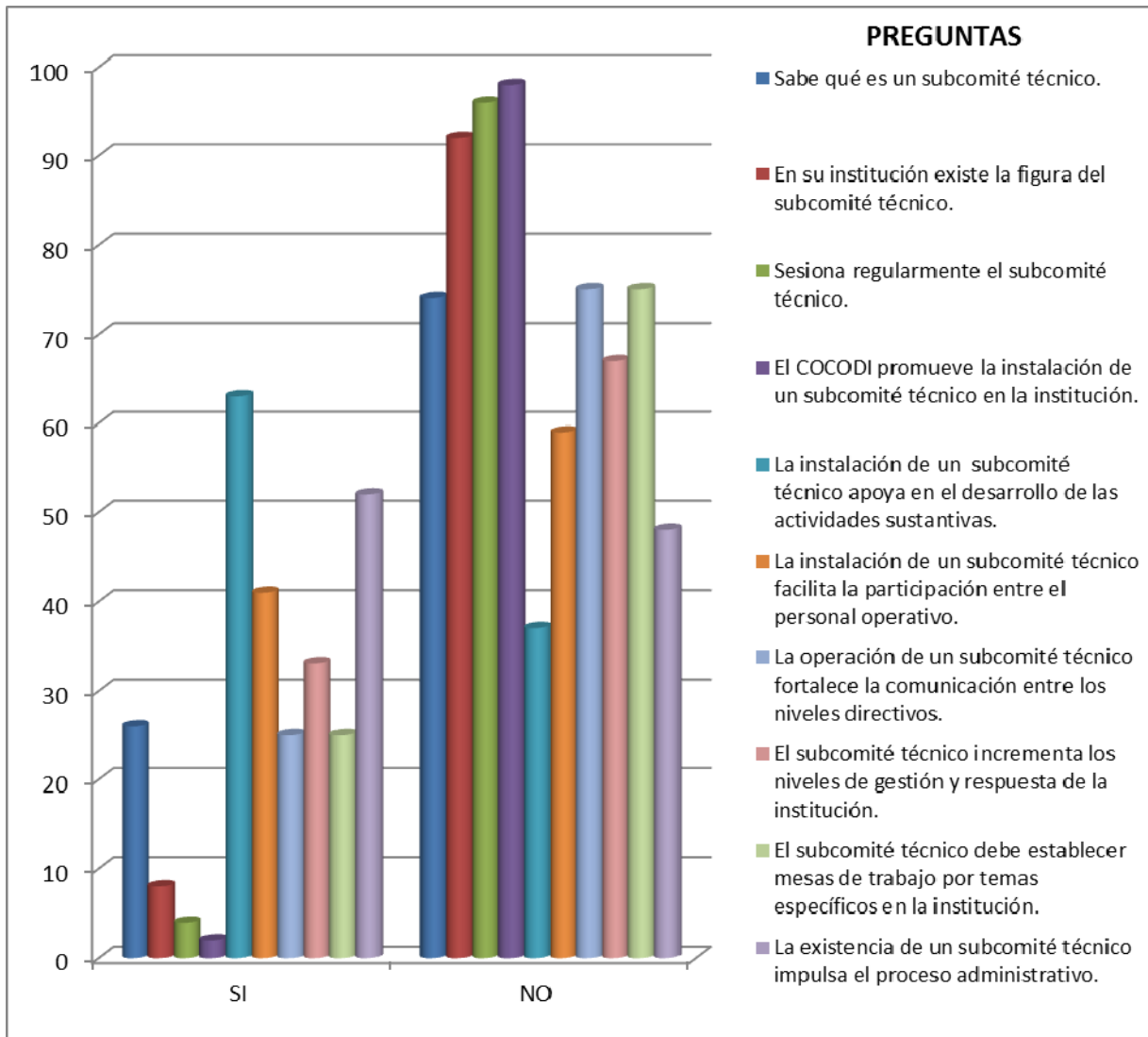
## 7.2. Gráficas

Gráfica 1. Percepción sobre la instalación y operación de los COCODI para impulsar el desarrollo organizacional en la Administración Pública Federal.



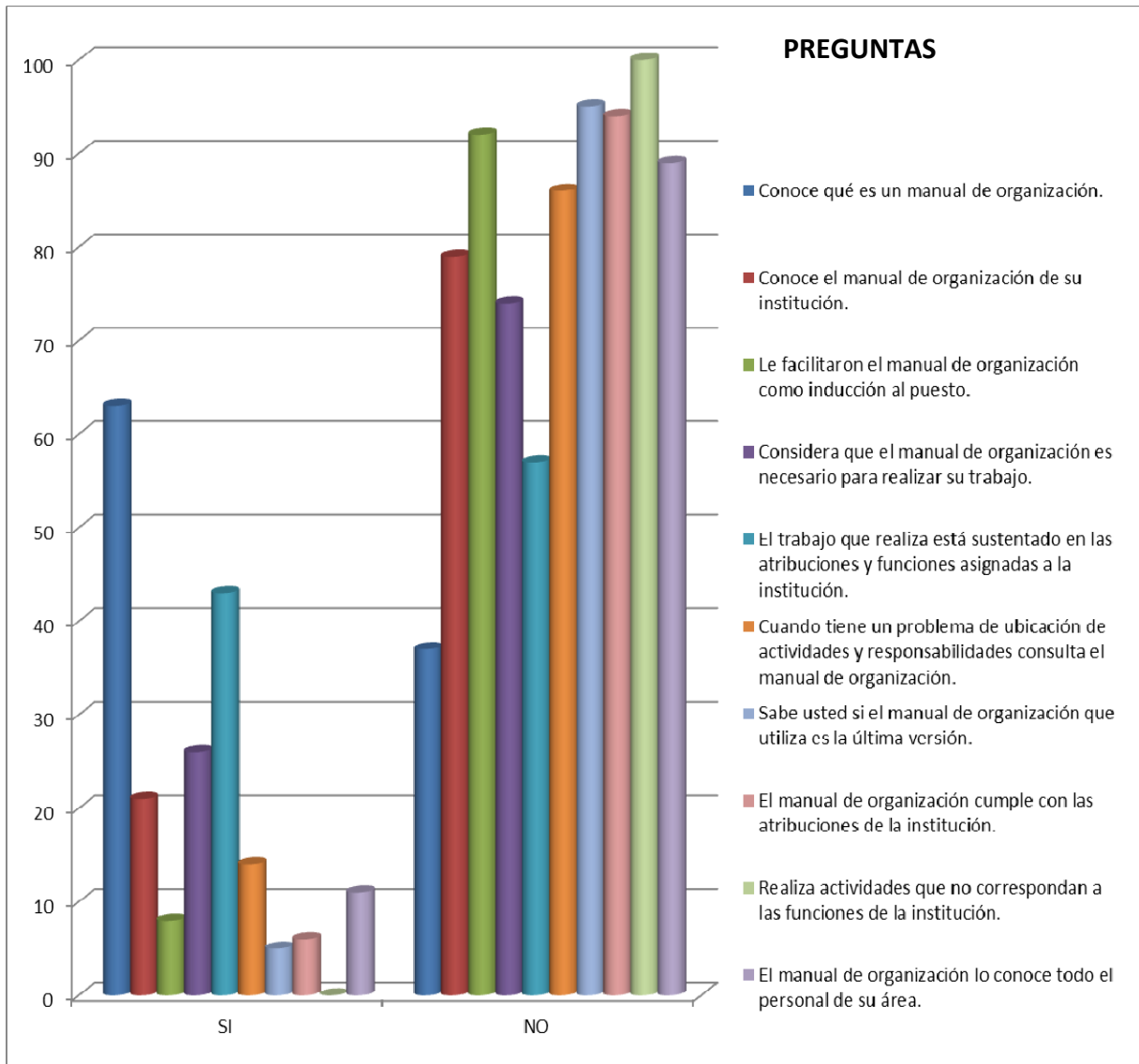
Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en el 2009.

Gráfica 2. Percepción sobre la instalación de un subcomité técnico en apoyo a los COCODI.



Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en el 2009.

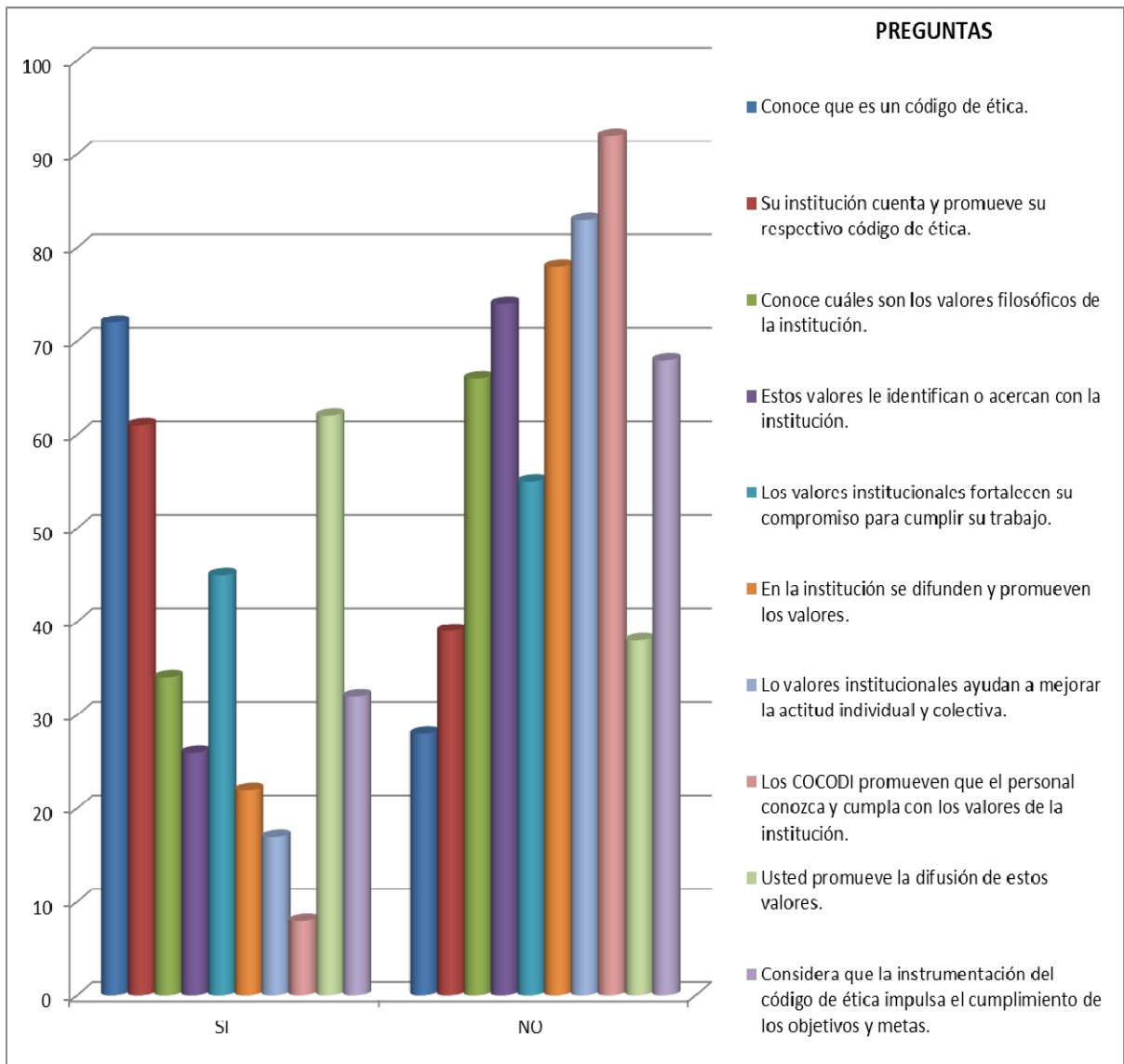
Gráfica 3. La percepción sobre los contenidos y aplicación del Manual de Organización Específico.



Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en el 2009.

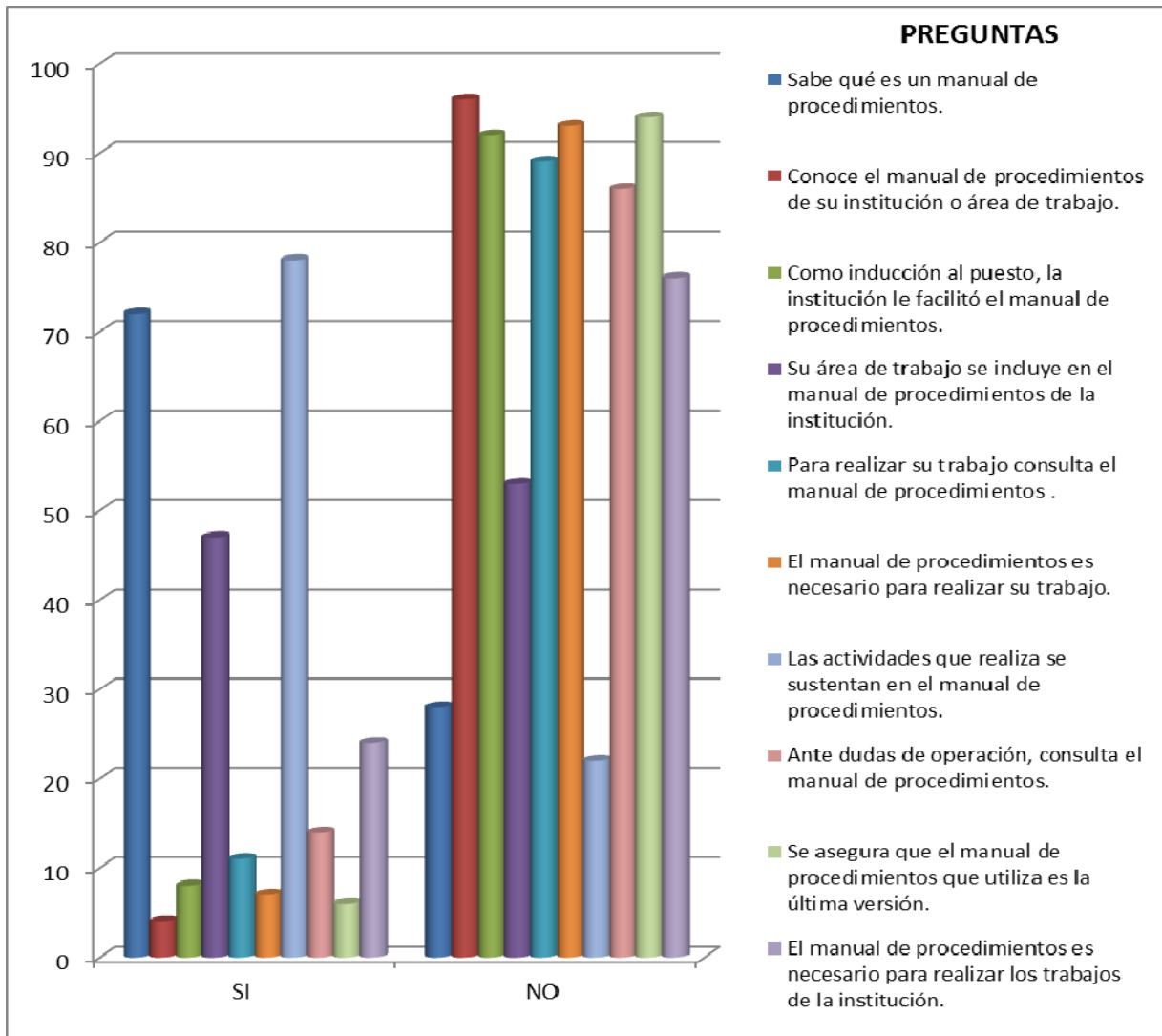


**Gráfica No. 4. La percepción sobre los valores de la organización por parte de los servidores públicos.**



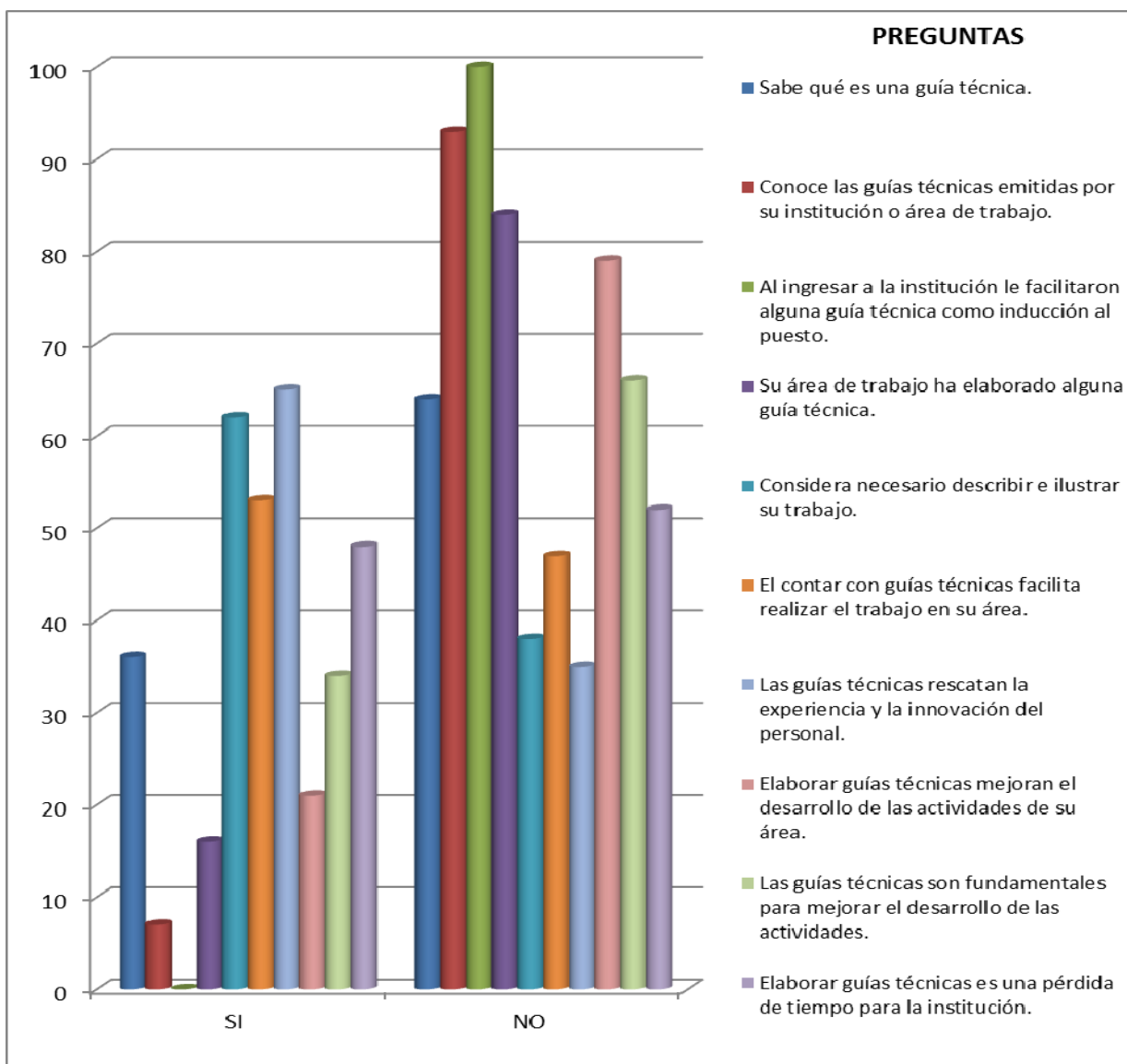
Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en el 2009.

Gráfica No. 5. La percepción sobre los contenidos y aplicación del manual de procedimientos.



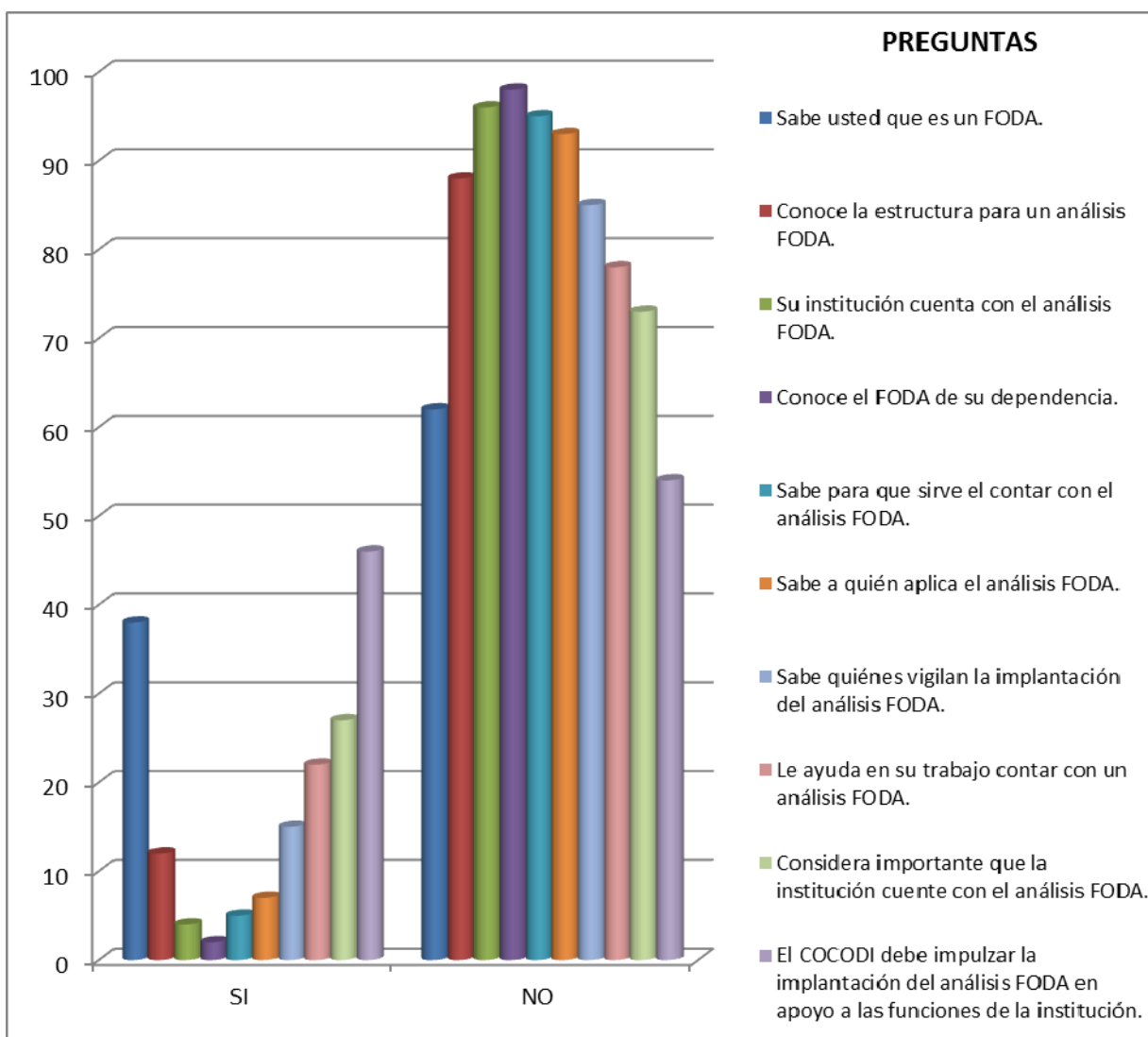
Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en el 2009.

Gráfica No. 6. La percepción sobre los contenidos y aplicación de las guías técnicas.



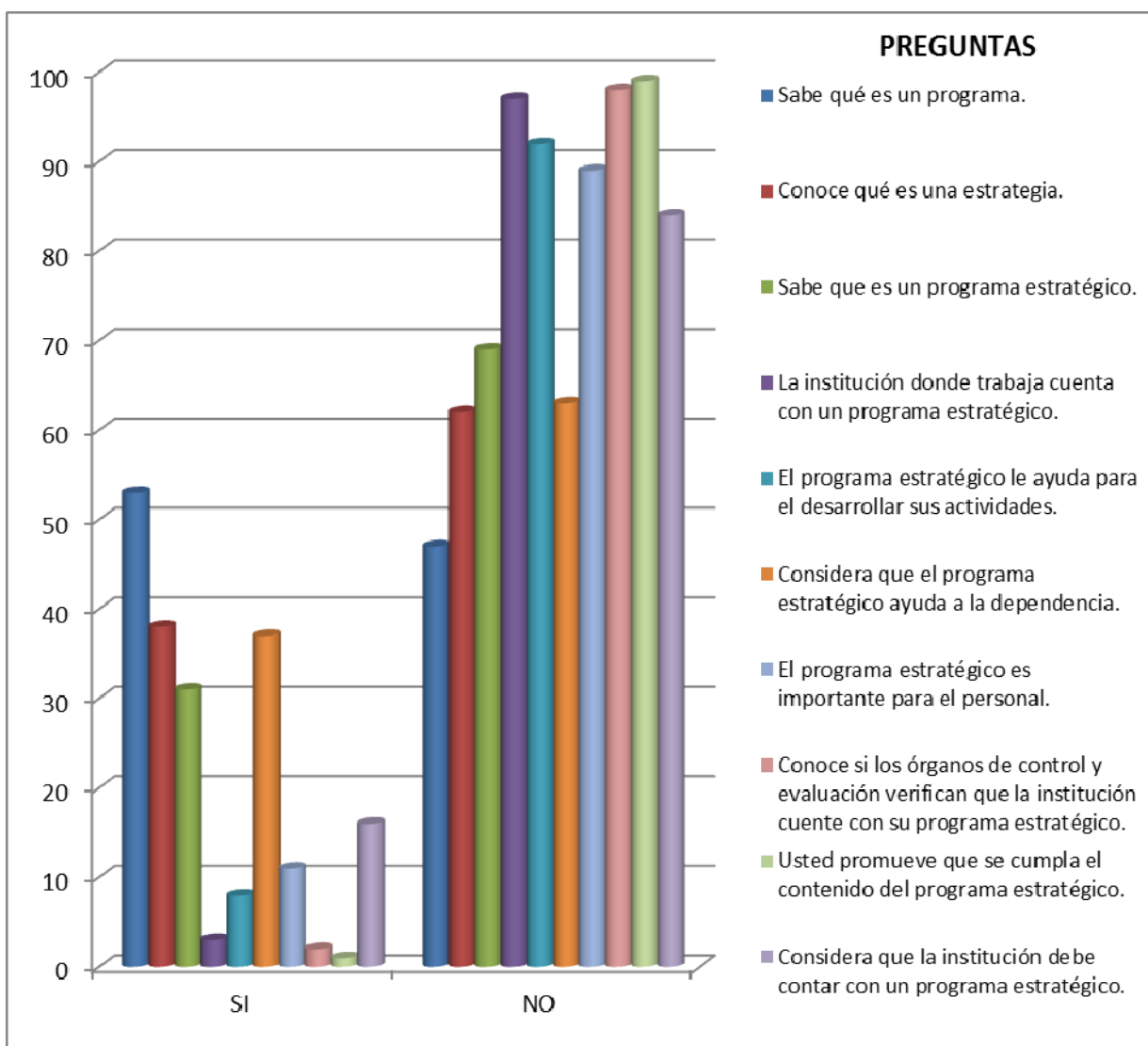
Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en el 2009.

Gráfica No. 7. La percepción sobre los contenidos y aplicación del FODA.



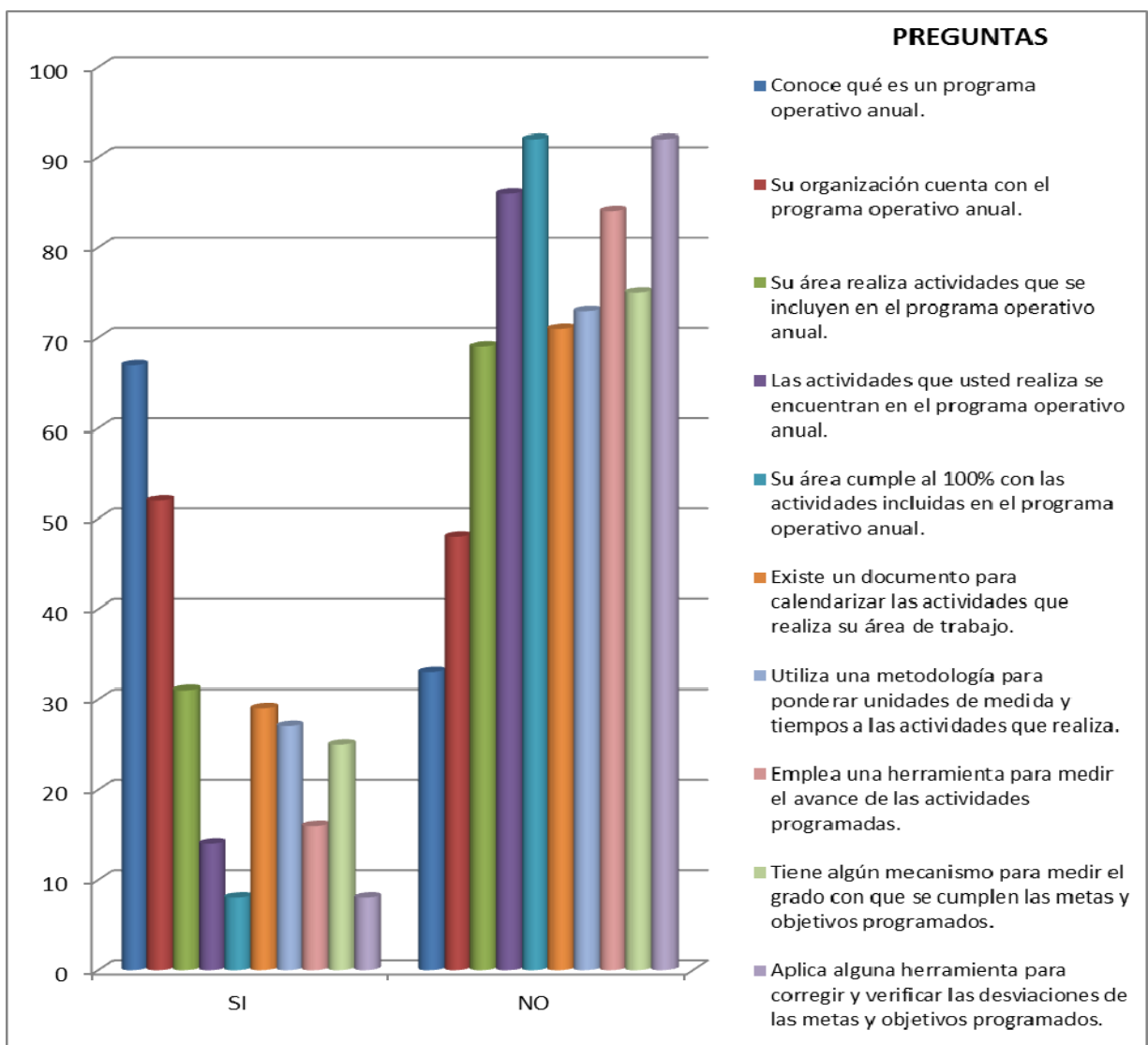
Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en el 2009.

Gráfica No. 8. La percepción sobre la aplicación de un programa estratégico.



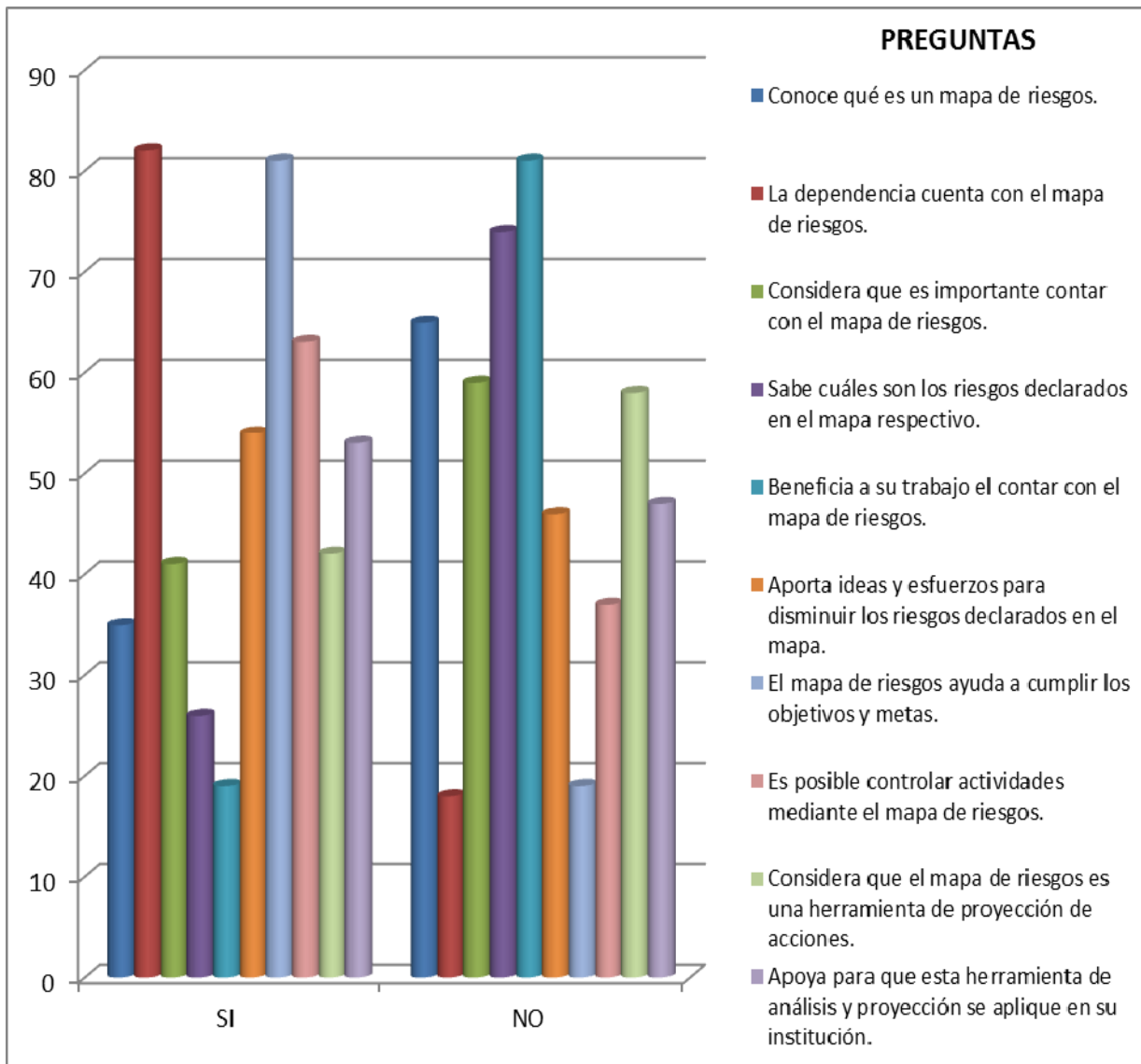
Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en el 2009.

**Gráfica No. 9 La percepción sobre la aplicación de un programa operativo anual.**



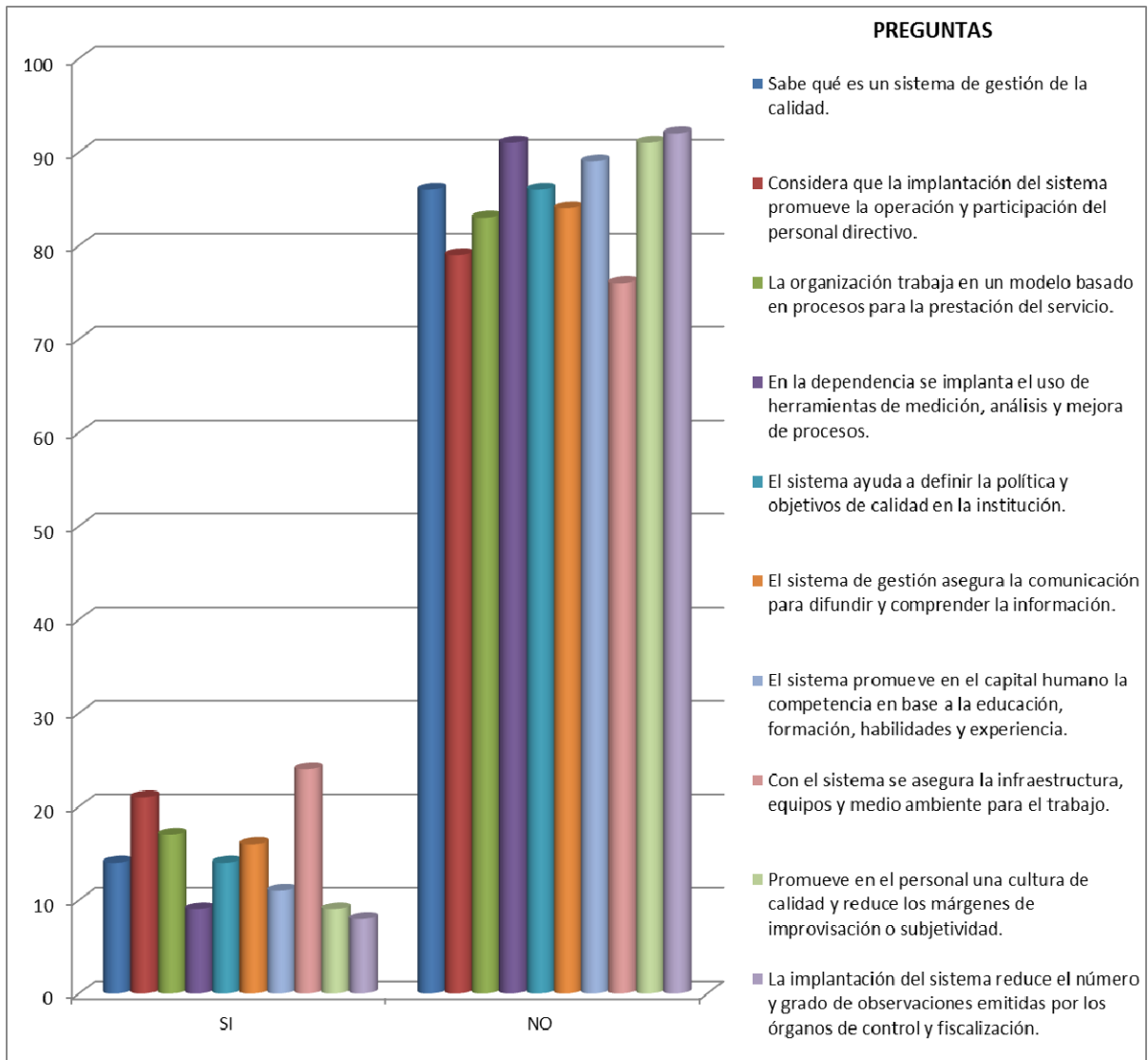
Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en el 2009.

Gráfica No. 10. La percepción sobre la aplicación del mapa de riesgos.



Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en el 2009.

**Gráfica No. 11. La percepción sobre la aplicación del Sistema de Gestión de la Calidad.**



Fuente propia para fortalecer el contexto de esta investigación y fue aplicada en el 2009.