

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*La Implementación del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la
Administración Pública Federal 2008 - 2012*



Mónica Vargas Ruiz

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración Pública y Política Pública
Asesor: Gustavo López Montiel

Junio 2010

RESUMEN

La modernización de la Administración Pública es un tema que ha estado en la agenda pública desde hace varios sexenios. En el periodo 1994 -2000 la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo encabezó los esfuerzos en pro de la mejora administrativa con la promulgación del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal. Durante el sexenio 2000 – 2006 la Agenda de Buen Gobierno definió que la calidad de los servicios, la disminución de costos, la mejora regulatoria, el gobierno digital, gobierno profesional y la transparencia y la honestidad; serían las estrategias que transformarían radicalmente los esquemas tradicionales de gestión. En ambos periodos los retos en materia de mejora de la gestión fueron ambiciosos. Sin embargo, los esfuerzos no partieron de un diagnóstico de la Administración Pública Federal (APF) en temas como la atención ciudadana, profesionalización de los servidores públicos, transparencia, orientación a resultados, mejora regulatoria, etc. De igual modo, no se contó con metas que permitieran realizar una evaluación para medir el avance de la APF en los temas mencionados.

En la actual administración se reconoció la importancia de la modernización administrativa que se enmarcó en el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG). El diseño del Programa partió de un diagnóstico general de la APF en temas como digitalización de trámites, la normatividad interna de las instituciones y el porcentaje del gasto que es destinado al gasto corriente, pero no de un diagnóstico por institución.

En el presente proyecto se analiza cómo se instrumentó el PMG al interior de la APF. Así mismo, se hace una propuesta de estrategia de implementación que deberá partir de un diagnóstico de cada institución por cada uno de los sistemas que componen el PMG, esto con la finalidad, en primer lugar de conocer el grado de madurez de cada institución respecto de cada uno de los sistemas del Programa y en segundo lugar para que cada institución lleve a cabo acciones de mejora a partir de sus resultados en el cuestionario de madurez. Se propone tomar las mejores prácticas de aquellas instituciones que, de acuerdo al cuestionario de madurez, estén catalogadas como maduras en el sistema correspondiente y replicar las mejores prácticas de las instituciones maduras en el resto de la APF.

INDICE

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 3 |
| Capítulo I..... | 5 |
| Marco Teórico | |
| Capítulo II..... | 11 |
| Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Agenda de Buen Gobierno 2001-2006, Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 | |
| Capítulo III..... | 30 |
| Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012 | |
| Capítulo IV..... | 41 |
| Implementación del Programa Especial de Mejora de la Gestión | |
| Capítulo V..... | 54 |
| Propuesta | |
| Conclusiones..... | 66 |
| Bibliografía..... | 68 |

INTRODUCCIÓN

Los años ochenta, en México, fueron marcados por terribles crisis y la insolvencia del estado mexicano como síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos.

El continuo aumento del gasto público no necesariamente se convirtió en un incremento del bienestar de la población y desarrollo económico. De 2000 a 2006 la inversión pública aumentó en 0.05% mientras el gasto corriente se incrementó en 1.4%. Adicionalmente existe muy poco margen de maniobra; solo el 9.44% de la composición del gasto es susceptible de reasignación, el 90.56 restante del gasto ineludible (ya comprometido) y cerca del 40% del gasto comprometido se destina a servicios personales (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junio 2007).

Por esta razón el Gobierno Federal se ha visto obligado a establecer estrategias orientadas a mejorar su desempeño para satisfacer y atender las demandas y las necesidades de los ciudadanos; ya que de acuerdo a la encuesta de marzo de 2010 de Consulta Mitosky de Economía, Gobierno y Política, el gobierno tiene una aprobación del 56%. Adicionalmente, de acuerdo Doing Buisines, que mide cuantitativamente las regulaciones sobre apertura de empresas, México ocupó en 2009 el lugar número 56 dentro del ranquin compuesto por 181 países en el que se mide la facilidad para hacer negocios, cabe destacar que en 2008 México estaba en el lugar 42.

Adicionalmente, la mejora de la gestión es un tema que ha ido cobrando relevancia en los diversos organismos internacionales que impulsan acciones de modernización de la administración pública entre los países miembros. El programa de trabajo 2007 del Comité para la Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) incluye temas como la mejora regulatoria, gestión del desempeño e incorporar tecnologías de la información en la prestación de los servicios públicos. Por otro lado, México firmó en junio de 2006 el “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”. Con la firma del Código México se comprometió a centrar su gestión en el ciudadano, la mejora continua en la calidad de la información y de los servicios que presta, así como administrar sus recursos con austeridad.

Los esfuerzos a favor de la modernización administrativa comenzaron en el sexenio 1994 – 2000 con la promulgación del “Programa de Modernización de la Administración Pública Federal” (PROMAP) que incluyó la simplificación administrativa, la mejora en el ejercicio de sus recursos y la adecuación del marco normativo.

En el período 2001- 2006, el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, de la entonces Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, determinó cuatro objetivos:

1. Calidad e innovación gubernamentales
2. Control, evaluación y transparencia de la gestión pública
3. Sociedad informada, participativa y vigilante del gobierno
4. Servidores públicos con una cultura ética y servicio a la sociedad.

Además en este sexenio se definió la Agenda de Buen Gobierno con seis estrategias:

1. Calidad de los servicios públicos,
2. Disminución de costos,
3. Mejora regulatoria,
4. Gobierno digital,
5. Profesionalización de los servidores públicos y
6. Honestidad y Transparencia.

En septiembre 2008 se publicó el “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012”, este programa busca enfocar la gestión de las instituciones públicas federales en resultados con el fin de incrementar la calidad del gasto, mediante la mejora de los procesos de las instituciones.

Los objetivos del PMG son:

1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la administración pública federal,
2. Incrementar la efectividad de las instituciones, y
3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.

El programa se desdobra en estrategias, líneas de acción y metas orientadas a alcanzar los objetivos del mismo.

Para la implementación del PMG a finales de 2008 se publicó el “Manual de Operación del Programa de Mejora de la Gestión” que contenía: el calendario de trabajo, formatos, flujos de operación, sistemas etapas, estrategias y acciones a desarrollar. Adicionalmente en el Programa se definen los actores que participantes y las funciones de cada uno de ellos.

Es claro que el Gobierno Mexicano está interesado en modernizar sus instituciones; ya que desde 1994 ha impulsado políticas en materia de mejora de la gestión orientadas a mejorar su operación y a prestar mejores servicios a sus ciudadanos. Sin embargo, después de más de 15 años de haber emprendido acciones en materia de modernización administrativa los resultados no han sido los óptimos. Por esta razón se realizara comparación entre los objetivos y estrategias del Programa de Modernización Administrativa 1994-2000, el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo y la Agenda de Buen Gobierno impulsada en el sexenio del presidente Fox.

El propósito de la investigación es analizar la estrategia de implementación 2008-2009 del PMG para determinar si es la más adecuada para alcanzar los objetivos del Programa o bien definir si otra estrategia hubiera sido más exitosa.

Para el análisis de la estrategia de implementación se estudiaran los documentos generados entorno al Programa de Mejora de la Gestión, se realizaran entrevistas a los diseñadores del programa y a los funcionarios públicos encargados de dar seguimiento a la implementación del PMG en la Administración Pública Federal (APF), y por último se entrevistará a los responsables de implementar el programa dentro de una muestra de las instituciones de la APF.

CAPITULO I

Marco Teórico

Las políticas públicas

Las políticas públicas comienzan a desarrollarse a partir de que se comienza aplicar la razón y el conocimiento para resolver los problemas públicos. Como expone Weber el desarrollo de la civilización industrial trajo consigo la búsqueda de formas más racionales de organización del Estado, el comercio y la industria. De ahí surgiría la separación entre la formulación de políticas y la administración como una función burocrática. Al mismo tiempo el deseo de contar con un enfoque más racional ante los problemas sociales y de otro tipo se expresaba en la expansión de la capacidad del

Estado de de adquirir y almacenar información, así como el desarrollo de investigaciones empíricas, como las encuestas sociales (Parsons, 2007).

Posteriormente, a principios del siglo XX, la idea de que el gobierno podría a través de la formulación de políticas resolver problemas públicos, incluidos los asociados a la economía, significaba que las ciencias sociales comenzaban a establecer una nueva relación con la política y el gobierno. En la década de 1930, los científicos sociales afirmaban que si el gobierno se diera la oportunidad de enfrentar los problemas del día a día, este tendría que reconocer la necesidad de contar con un enfoque informado y sustentado en la teoría para el ejercicio gubernamental (Parsons, 2007)

Otras formas de investigación enfocadas a las “políticas públicas” habrían de desarrollarse en el período entreguerras y hasta la década de 1950 y principios de 1960. Durante gran parte de esos años se conservo la relación entre campos de estudio como la sociología, la psicología, las ciencias políticas, la administración social, la gestión empresarial y las ciencias naturales con implicaciones para las políticas públicas, aunque sin conformar un enfoque común. Fue en Estados Unidos donde se registró un desplazamiento hacia un enfoque más unificado para el estudio de los problemas públicos y las políticas públicas a partir de la obra de Lasswell que culminará con la publicación del volumen sobre la ciencia de las políticas públicas (Parsons, 2007)

De acuerdo a Laswell las ciencias políticas tienen una doble dimensión por una parte se enfoca al proceso de la política y por otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso.

La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de la política, utilizando métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. Es decir el Knowledge in que significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. Concretamente busca ofrecer, con base en los resultados de las ciencias sociales, de las ciencias naturales (si es el caso) y de las ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, con el propósito de incrementar la racionalidad de la construcción, examen selección y desarrollo de las opciones públicas. Fundamentalmente es una teoría normativa de carácter tecnológico que pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública (Aguilar, 2007)

La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de psicología. A esta segunda tarea se refiere el Knowledge of que alude al quehacer de conocer el proceso de decisión de la política así como el de hecho sucede; busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado (gobierno) elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas. Busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y otros no, cómo el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros, como y porque los gobiernos eligen ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública y descartar otros cursos de acción, cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implementación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas, cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas, o se decide cancelarlas y darlas por terminado (Aguilar, 2007).

Luis F. Aguilar, plantea en su libro “El estudio de las Políticas Públicas” que las ciencias de política son multi-interdisciplinaria, valorativamente comprometida (orientada a problemas). El problema que una política quiere resolver implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, por el que existe y está determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia. La política pública se ocupa de los problemas que reclaman decisiones complejas y espinosas, que requieren ser abordados científicamente previa comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema social en su conjunto (Aguilar, 2007).

Por lo anterior; política puede significar una declaración de intención: nuestra política consiste en aumentar el empleo entre los grupos minoritarios. El término política, también puede ser tratada como una declaración general de metas y objetivos. Otras veces se habla de política como si equivaliera a una conducta real (Pressman y Wildavsky, 1998).

“Concertemos en referirnos a la política como una hipótesis que conlleva condiciones esenciales y consecuencias previstas” Pressman y Wildavsky, 1998). Por otro lado debemos distinguir entre programas y política. Una programa consiste en la acción gubernamental que se inicia con la mira de lograr objetivos cuya consecución es

problema. Un programa existe cuando se han satisfecho las condiciones esenciales, la etapa de la hipótesis sobre la política. La palabra programa significa la conversión de una hipótesis en una acción gubernamental.

Las políticas se vuelven programas cuando, por un acto autorizado, se crean condiciones esenciales. Los programas hacen que las teorías funcionen de manera que forjen el primer eslabón de la cadena causal que conecta las acciones con los objetivos. Así que implementación es la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean (Aguilar, 2007).

Si la implementación es la capacidad de forjar eslabones subsiguientes de la cadena causal, entonces lo más lógico sería contar una teoría causal precisa, que logre establecer una relación lo más directa entre causa y efecto, sin que exista mediación de muchos eslabones causales. Si se considera que hay muchos caminos para llegar a un fin, deberá elegirse el más directo. Entre más agentes y operaciones causales se introducen a la cadena mas se aumenta la complejidad de la acción y se incrementa el riesgo de que los pasos operativos, atiborrados de agentes, retrasen el proceso o lo desvíen terminando por introducir acciones diferentes a las previstas y provocando efectos incalculados. Adicionalmente se debe procurar la articulación entre el diseño y la implementación de los programas; a esto debe contribuir la formulación de la política como una hipótesis que contiene las condiciones iniciales y las consecuencias previstas. Por lo anterior, diseñar una política significa prever e incluir esa secuencia de acciones que son justamente el proceso de implementación y cuyo efecto ultimo es la producción del efecto buscado como objetivo. Para que una política sea una realidad concreta y no solo una buena idea es necesario diseñar el proceso de acción que le da cuerpo, efectividad, continuidad y concluye con el efecto esperado (Aguilar, 2007).

La implementación no debe estar divorciada de la política. No tiene sentido tener buenas ideas si no se pueden concretar. La interdependencia entre el diseño y la implementación de la política y mantener la simplicidad en el diseño son dos aspecto fundamentales que pueden contribuir a disminuir la magnitud de los fracasos de las políticas (Aguilar, 2007).

De lo anterior podemos concluir que la implementación es el proceso de ensamblaje de la política o el programa. Sin embargo, de acuerdo a Bardach, la implementación es el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del

programa que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control. Desde esta perspectiva “ensamblaje” y “política” son las dos características fundamentales del proceso, a las que hay que sumar una tercera y decisiva, la de ser “un sistema de juegos que se relacionan entre sí de manera laxa” (Aguilar, 2007).

Adicionalmente, según Bardach el proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control (Aguilar, 2007)

Así mismo, Bardach identifica los efectos negativos que se generan en el desarrollo de la política o programa:

1. El desvío de recursos.
2. La distorsión de los objetivos de la política estipulados en el mandato original.
3. La resistencia a los esfuerzos que de manera explícita y hasta institucionalizada se llevan a cabo con el fin de lograr un control administrativo de las conductas.
4. La disipación de energías personales y políticas en jugar juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa.

Bardach, propone seis recursos antimonopolios, cuatro sistemas para que pocos puedan llevar el control, tres métodos para acelerar el proceso de ensamblaje del programa y dos técnicas para suavizar y agilizar el proceso de negociación (Aguilar, 2007).

1. Prescindir de ellos, mediante un diseño de programa que no incluya los elementos monopolizados por actores adversos o apáticos.
2. Crear un nuevo monopolio que sea aliado o quede sujeto a control.
3. Promover la competencia.
4. Soborno.
5. Cooptación.
6. Contrapeso mediante la creación o la promoción de organizaciones capaces de presionar o vigilar a los monopolizadores del mercado económico-político.

Par evitar las obstrucciones procedentes de la resistencia masiva, pueden ser útiles:

1. La prescripción, ordenes claras y notorias.
2. La habilitación, un instrumento de control que consiste en ofrecer los recursos que desea pero de los que carece el actor importante para llevar a cabo sus aspiraciones.
3. Incentivos.
4. Disuasión.

Tres métodos para acelerar el proceso de ensamblaje, disminuyendo costos y retrasos:

1. La asignación de prioridades.
2. Ingeniárselas
3. Intentar la técnica de la “gestión del proyecto”.

Por último, las dos técnicas para aligerar los rituales barrocos de la negociación son:

1. Usar intermediarios para facilitar las negociaciones.
2. Cerrar rango de las opciones mediante maniobras.

El problema de la implementación es cómo lograr el control de las acciones de muchos individuos y organizaciones, para configurar una acción colectiva, con el fin de alcanzar los objetivos de una política, no disparar costos y reducir retrasos, entonces el diseño deberá prever lo más exactamente posible cuales son los probables jugadores, juegos y apuestas. Para ello es conveniente describir un escenario (Aguilar, 2007).

El escenario se escribe con la finalidad práctica de localizar las tensiones y las restricciones que la política puede encontrar durante el proceso de implementación. Nos dice que funciona bien en el entendido que contribuye a identificar los problemas que la implementación no podrá esquivar durante su recorrido (Aguilar, 2007)

Los límites del diseño del escenario invocan entonces la práctica de la voluntad y la habilidad política para encontrar la salida, en el sentido de reparar, ajustar o arreglar. Para llevar a puerto la implementación se requiere reparar los desgastes, deficiencias, vacíos, daños, averías, distorsiones y retrasos que los juegos provocan. Ello significa ajustar ciertos elementos del sistema de juegos. Se requiere entonces un político de altura, comprometido enteramente con el éxito de la política, por convicción más que por interés. El mediador reparador-ajustador posee un gran capital de recursos políticos como información, autoridad formal, y/o real, influencia en el presupuesto y en los medios de comunicación, relaciones, amistades en puestos políticos y burocráticos

clave. Adicionalmente debe ser capaz de convocar a las partes morosas o conflictivas, sentarlas a negociar, disuadir a opositores, derrotar adversarios, sumar consensos, atraer contribuciones y derribar obstáculos. En pocas palabras; los juegos de la implementación son juegos políticos (Aguilar, 2007)

La implementación no es simplemente la aplicación directa de una tecnología o de un plan. La implementación es, más bien, un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre las metas y los métodos del proyecto y el contexto institucional. Por lo tanto la implementación no es un proceso automático ni cierto (Aguilar, 2007).

De acuerdo a los autores consultados, las políticas públicas surgen a partir de que el gobierno comienza a aplicar la razón y el conocimiento para resolver los problemas públicos. Actualmente las políticas públicas son analizadas desde dos dimensiones: Knowledge in que significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política y el Knowledge of que alude al quehacer de conocer el proceso de decisión de la política.

Para la presente investigación política pública se tomará desde el enfoque Knowledge in, es decir, analizar como fue el proceso de desarrollo y ejecución de la política pública que tiene como objetivo modernizar la gestión gubernamental para operar eficientemente y a costos razonable, y que da origen al Programa de Mejora de la Gestión. Así mismo, se analizara como se dio la articulación entre el diseño del Programa y su implementación y se tomaron en cuenta los aspectos teóricos necesarios para asegurar que se alcanzarán los objetivos planteados.

CAPITULO II

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

Agenda de Buen Gobierno 2001-2006

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006

El 6 de mayo de 1996, el presidente Ernesto Zedillo, presentó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP). De acuerdo a las palabras del propio presidente el Programa partía de la necesidad de reconocer que la ciudadanía percibe una Administración Pública ineficaz respecto de sus necesidades y una respuesta insuficiente a sus demandas. El objetivo medular del PROMAP era

transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una firme cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

El diagnóstico en el que se fundamentaba el Programa arrojaba los siguientes hallazgos:

1. Una compleja integración de atribuciones en las dependencias y la concentración de actividades económicas en algunas entidades que ha propiciado en las primeras, lentitud en sus procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad, y en las segundas un acaparamiento del mercado de diversos bienes o servicios poco eficiente.
2. Falta de verdaderos mecanismos que propicie respuestas y atención eficaz e inmediata a demandas o quejas de los ciudadanos, así como la carencia de definición y amplia difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público, o la ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de normas, dan cabida al abuso, a la discrecionalidad y a la corrupción.
3. La inexistencia de una política generalizada y obligatoria de desregulación y simplificación administrativa para las dependencias y entidades, con objeto de hacer más accesible y fácil la interacción entre autoridad y particulares.
4. Existe un centralismo acentuado en la toma de decisiones entre la que destacan:
a) de la federación hacia los estados y municipios y b) de las dependencias globalizadoras en su relación con las dependencias coordinadoras de sector, y de éstas hacia sus órganos desconcentrados y sus entidades coordinadas.
5. La actuación y el desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se mide de acuerdo a los niveles de gasto.
6. Falta de mecanismos efectivos de reconocimiento e incentivos por buen desempeño, a la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad.

Objetivos del Programa

Se definieron dos objetivos generales que orientados hacia a convertir a la Administración Pública Federal, en una administración accesible, moderna y eficiente.

Objetivos:

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

Subprogramas: De acuerdo a los objetivos del PROMAP se definieron 4 subprogramas:

1. Subprograma de Participación y Atención Ciudadana

Objetivo: El objetivo del subprograma era lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas. Para ello se establecieron las siguientes líneas de acción:

Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública: Las dependencias y entidades deberían establecer consultas sistemáticas a la población-objetivo que atienden, de forma directa cuando esto sea posible o, en su defecto, a las organizaciones sociales, cámaras o agrupaciones representativas, con el fin de conocer sus necesidades y propuestas concretas, mediante:

- a) Desarrollo de la contraloría social.
- b) Extensión de los sistemas de atención directa a la población, mediante el establecimiento de mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de las quejas y denuncias.

Para dar atención a este Subprograma las dependencias y entidades de la APF, durante 1996, definieron sus respectivos programas de atención ciudadana, en los que se incluía el mejoramiento de la infraestructura, mejorar la calidad y las opciones para la prestación de un trámite o servicio. Adicionalmente, los programas debían incluir planes para facilitar al ciudadano el desahogo de trámites oficiales mediante el uso de sucursales bancarias, oficinas postales y de telégrafos, oficinas municipales y locales,

que se convertirían en verdaderas "ventanillas universales" en la que fuera posible resolver una gran diversidad de trámites. Así mismo se comprometerían a difundir los puntos de atención. Dicho subprograma, también debería incluir acciones en materia de transparencia para la cual, las dependencias y entidades adoptarían medidas específicas para informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que se prestaban, la forma en que éstos podían ser tramitados, los requisitos que era necesario cumplir y los conductos a los que debían dirigirse. Así mismo las instituciones debían establecer estándares realistas y transparentes de calidad de los servicios que se brindaban. Dichos estándares deberían ser revisados de manera periódica, e informar a la población, sobre su evolución y sobre las medidas adoptadas para mejorarlos.

Además en este Subprograma también se establece que las dependencias y entidades deberían analizar las normas que regulen sus funciones, identificar aquellas que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, y promover los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable, introduciendo mayores elementos de austeridad en los procesos relativos al diseño, implementación y evaluación de nuevas normas administrativas, con el propósito de asegurar su eficiencia, incorporar consideraciones de costo-beneficio, y evaluar opciones alternas que garanticen su transparencia, flexibilidad y efectividad.

Ese claro que este Subprograma parte del hecho de que en la Administración Pública no existen mecanismos que propicien respuestas y atención eficaz e inmediata a demandas o quejas de los ciudadanos, así como que existía una carencia de definición y amplia difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público. Para subsanar esta carencia se establece el Subprograma Atención y Participación Ciudadana. Sin embargo, más allá de la afirmación de que en la APF no existen mecanismos de atención ciudadana el diagnóstico no presenta datos cuantitativos, tales como si en ese momento había instituciones en el gobierno federal que de alguna manera tuvieran mecanismos de atención al ciudadano, o cual era la percepción de los ciudadanos respecto a los bienes y servicios que recibía del gobierno. Para atender este Subprograma cada organización debía establecer su programa de trabajo, los lineamientos de la SECODAM solo establecieron que los puntos que debía contener dicho programa de trabajo eran los señalados en el Subprograma como la creación de

una contraloría social, un mecanismo electrónico para la captación y seguimiento de quejas ciudadanas, etc. Sin embargo, los lineamientos de la Secretaría de la Contraloría no definieron que se espera lograr con la implementación de estos mecanismos de atención y que niveles de satisfacción ciudadana que se debían alcanzar derivados del establecimiento de estándares. Por lo anterior se puede concluir que el mayor logro de este Subprograma fue introducir en los programas de trabajo de las dependencias y entidades la atención al ciudadano como un tema que se debía atender, pero lamentablemente no se cuentan con información cuantitativa y cualitativa que permita evaluar cómo se encontraba la APF en este aspecto antes del PROMAP y como mejoró una vez implementado el Programa de Modernización.

1. Subprograma de Descentralización y/o Desconcentración Administrativa

Objetivos:

El primer objetivo de este subprograma era fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población. Adicionalmente se pretendía dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, y para que respondieran a objetivos y funciones claramente definidos, así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

Las líneas de acción que se establecieron para atender este subprograma fueron el fortalecimiento del federalismo que se llevó a cabo a través de una revisión de las funciones que en términos de la Ley podrían ser transferidas a los gobiernos estatales y municipales. Por su parte la Secretaría de Hacienda realizó un estudio y revisión del sistema presupuestario, con el fin de proponer antes de que finalizara 1996, prácticas presupuestarias que alentarán la efectividad, eficiencia y economía en la prestación de los servicios y programas públicos. Adicionalmente la SECODAM y la SHCP, en el curso de 1996 y de manera conjunta, deberían revisar el volumen, la utilidad y las posibles duplicaciones de los informes periódicos que se solicitaban a las dependencias sectoriales y a las entidades de la administración pública, con objeto de eliminar,

simplificar y coordinar sus necesidades de información, a fin de reducirles costos y cargas de trabajo.

Con este Subprograma se estaba atendiendo el hecho de que en la APF existía un centralismo acentuado en la toma de decisiones entre la que destacan: a) de la federación hacia los estados y municipios y b) de las dependencias globalizadoras en su relación con las dependencias coordinadoras de sector, y de éstas hacia sus órganos desconcentrados y sus entidades coordinadas. A pesar de que tampoco se proporciona información cuantitativa que sustente este hallazgo del diagnóstico, gracias a este subprograma se emprendió la Reforma al Sistema Presupuestario y el Programa para un Nuevo Federalismo se articuló al Programa de Modernización de la Administración Pública que se convirtieron en dos de los grandes logros del PROMAP.

2. Subprograma de Medición y Evaluación de la Gestión Pública

Objetivos

Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitirían a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Lograr que la población confiara en que los recursos públicos se utilizarían con honestidad, eficiencia y eficacia; ya que se contaba con mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos fueran sancionadas adecuada y oportunamente.

Para alcanzar los objetivos de este Subprograma las dependencias y entidades se debían establecer objetivos claros y metas cuantificables de acuerdo a los criterios establecidos por la SHCP y SECODAM. Así mismo, a partir de 1997 las dependencias y entidades deberían presentar y acordar con la SECODAM y la SHCP un conjunto de indicadores de desempeño, que permitiría a cada dependencia o entidad: evaluar los resultados de su gestión en términos de la calidad, de los costos unitarios y de la pertinencia de sus servicios; medir el efecto que sus acciones en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientan sus programas; y asegurar que se dé cumplimiento a los objetivos institucionales propuestos.

Como se observa el diagnostico señalaba que la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se medía de acuerdo a los niveles de gasto. Para cambiar esta situación en el PROMAP se establece, dentro del Subprograma de Medición y Evaluación de la Gestión Pública, que las dependencias y entidades deberían establecer su sistema de indicadores y metas para evaluar los resultados de gestión de acuerdo a los criterios establecidos por la SECODAM y la SHCP. Es claro, que en un gran porcentaje los indicadores y las metas dependerían de del quehacer sustantivo de cada institución y sería complicado establecer indicadores homogéneos para la APF, sin embargo, para las tareas adjetivas de las organizaciones hubiera sido de gran utilidad establecer indicadores homogéneos que hubieran permitido realizar comparaciones del desempeño de las dependencias y entidades del gobierno federal. No obstante lo anterior, al igual que el Subprograma de Atención Ciudadana, este Subprograma partió de cero y por primera vez en al APF se establecieron indicadores y metas para las instituciones.

3. Subprograma de Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público

Objetivos:

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

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

Para dar cumplimiento a este Subprograma las instituciones deberían aplicar procedimientos más rigurosos en el ingreso de los servidores públicos, que previeran entre otros mecanismos, la evaluación de aptitudes indispensables para pertenecer al servicio público. Actualizar los conocimientos y habilidades de los servidores públicos necesarios para el desarrollo de actividades en puestos específicos, serían objeto de una evaluación periódica como una forma para garantizar el adecuado nivel de desempeño del servidor público. Esta información sería objeto de actualización y seguimiento en una base de datos gubernamental. Así mismo, para el óptimo control de los recursos

humanos, se establecería un sistema electrónico, en línea, con las dependencias y entidades de la administración pública, que contendría la información que determinarían las autoridades competentes.

Para mejorar las perspectivas de desarrollo las autoridades competentes, emitirían las disposiciones administrativas para que a partir de 1998 los servidores públicos o particulares que lo deseen, pudieran participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil.

También se estableció que los reconocimientos o estímulos económicos que se asignarían a servidores públicos de todos los niveles, deberían quedar ligados a partir de 1997, directamente a la productividad y al desempeño individual y colectivo, para asegurar total transparencia en las percepciones.

En el caso de este Subprograma se puede afirmar que no se alcanzó el objetivo de contar con un Servicio Profesional de Carrera la Administración, pero de acuerdo al sexto Informe de Gobierno del Presidente Zedillo se sentaron las bases para avanzar a un servicio civil de carrera, cabe destacar, que en marzo de 2000 se emitió la Norma que Establece los Lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de Mando de la APF. Asimismo, las dependencias mejoraron sus procesos de detección de necesidades de capacitación en los diferentes niveles y ámbitos laborales, lo que permitió eliminar acciones innecesarias o de escasa incidencia en la productividad del trabajo.

A pesar de que al concluir el sexenio del presidente Zedillo no se contó con información cuantitativa con la cual se pudiera evaluar si se alcanzaron los objetivos planteados en el Programa de Modernización Administrativa, hubo avances significativos como la Reforma al Sistema Presupuestario, que permitió vincular la planeación institucional con el proceso de programación y presupuestación. De igual manera el Programa para un Nuevo Federalismo se articuló al Programa de Modernización de la Administración Pública facultó, a través de convenios, apoyar a los Estados y Municipios en su proceso de modernización. Asimismo se puso en marcha el sistema COMPRANET, instrumento que permite el acceso público a la totalidad de adquisiciones y servicios requeridos por el Gobierno Federal y que dio mayor transparencia al proceso de adquisiciones y contrataciones de servicios, arrendamientos y obras públicas de la APF.

Agenda de Buen Gobierno

Al igual que el presidente Zedillo, el presidente Fox también Fox expuso la necesidad de tener un Buen Gobierno, capaz de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión, para lo cual estableció la “Agenda de Buen Gobierno.

De acuerdo a la exposición de motivos de la Agenda de Buen Gobierno se requería un gobierno diferente, participativo, que consultara a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades para convertirlas en políticas de gobierno, y que de forma constante se sometiera a una rigurosa rendición de cuentas, no sólo en lo que se refiere al uso honesto y transparente de los recursos, sino también a la eficiencia y calidad con que se utilizan.

Como se observa la Agenda de Buen Gobierno (ABG) parte de la necesidad de consultar el ciudadano, tal como años atrás lo había establecido el PROMAP. Sin embargo, en el caso de la ABG se pretende ir más allá de solo implementar mecanismos que propicien respuestas y atención eficaz e inmediata a demandas o quejas de los ciudadanos, la ABG habla de involucrar a los ciudadanos en la elección de las políticas públicas. En esta exposición de motivos, también se habla de la necesidad de rendir cuentas, no solo en el uso transparente de los recursos, sino también la eficiencia con que se utilizan los recursos públicos; este punto, también fue objeto de trabajo en el sexenio 1994-2000; ya que el Programa de Modernización inició la evaluación del desempeño a través del sistema de indicadores y metas para evaluar los resultados de gestión de las instituciones. No obstante, el PROMAP no considero acciones en materia de transparencia del gasto, las acciones de transparencia en este Programa se limitaron a informar al ciudadano sobre los trámites y servicios que prestaba el Gobierno Federal. También, cabe destacar que en la ABG, se introduce la necesidad de que el gasto de la APF fuera un gasto de calidad, es decir, gastar eficientemente.

Tal como se expuso, para lograr transformar el Gobierno, en el sexenio 2000-2006 se estableció la Agenda de Buen Gobierno, que compendió las siguientes líneas estratégicas:

1. Un gobierno honesto y transparente para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.
2. Un gobierno profesional que cuente con las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, para garantizar que administración pública transite

sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.

3. Un gobierno de calidad que satisfaga, o incluso supere, las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se le brindan.

4. Un gobierno digital para posibilitar que desde la comodidad de su casa, oficina, o desde un Centro Comunitario Digital e-México, en pro de la eficiencia y el valor del tiempo, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.

5. Un gobierno con mejora regulatoria que garantice que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites y procesos con facilidad, seguridad, rapidez y a bajo costo.

6. Un gobierno que cueste menos para reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.

1. Gobierno Honesto y Transparente

Para atender esta línea estratégica desde la Presidencia de la República se llevaron a cabo diversas acciones como fue el establecimiento de un Código de Ética para todos los funcionarios públicos. Así mismo, el 4 de diciembre de 2000 se emitió el acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC). Esta Comisión, de carácter permanente y en cuyas sesiones siempre participaría el Presidente de la República.

Adicionalmente, el 22 de abril de 2002 se publicó y se puso en marcha el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo. El Programa tenía contaba con cinco objetivos:

1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública. El enfoque preventivo en el combate a la corrupción sería pieza clave; para este propósito se transformaron los programas anteriores más dirigidos a la corrección y el castigo. En ese contexto sería fundamental impulsar el desarrollo administrativo de las instituciones para que puedan actuar con estructuras, sistemas y proceso de calidad
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción. Implicaba centrar la atención en el análisis, mejora y fortalecimiento de los controles internos en las instituciones, de

manera principal en aquellos relacionados con los aspectos sustantivos. Este esfuerzo se complementaría con de los trabajos de vigilancia, evaluación y auditoría necesarios para garantizar la efectividad de los controles.

3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad. Sería premisa de la acción pública la aplicación objetiva y sin distinción de la Ley para castigar conductas y hechos ilícitos, a partir de trabajos técnicos de investigación que tomen en cuenta los derechos de los servidores públicos y de particulares.
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad. El desempeño de las instituciones debería ser transparente hacia la sociedad en su operación, la aplicación de recursos y los resultados que se esperan de ellas. Serían condición indispensable de la función pública abrir los espacios que faciliten el involucramiento organizado e informado de la sociedad para que esta pueda evaluarla con precisión.
5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal. Este objetivo estaba dirigido a conocer, mantener y utilizar de manera adecuada el patrimonio inmobiliario de la Federación, como parte de los recursos con los que contaba el País.

El 12 de abril de 2002 se promulgo la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Gracias a esta ley ya es obligatoria la disponibilidad de información pública de los presupuestos, las metas, los salarios de los funcionarios, las adquisiciones y la contratación de servicios. La información disponible es también una forma de rendir cuentas de una manera permanente. Al mismo tiempo, se puso en marcha el sistema de Solicitudes de Información (SISI), un sistema universal operado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) que se utiliza para administrar las solicitudes de información.

Al cierre de 2006 se habían construido 240 portales de transparencia, y se suscribieron más de 40 convenios de colaboración con organizaciones sociales, privadas y académicas para sensibilizar a los ciudadanos sobre los costos de la corrupción y proveer herramientas para combatirla.

Sin duda, las acciones emprendidas para contar con un Gobierno Honesto y Transparente tuvieron el mayor respaldo del gobierno del presidente Fox, ya que la creación de la Comisión Intersecretarial y el establecimiento del Código de Ética de los

servidores públicos, fueron acciones que nacieron en los Pinos. Pero sin duda, con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental México avanzó hacia una administración pública eficiente y eficaz; ya que de acuerdo que el informe del Comité de Expertos en Administración Pública de la ONU en la llamada Declaración del Milenio se establece que para lograr una administración pública eficiente y eficaz una de las esferas en las que debe enfocarse el gobierno es la disponibilidad de la información es un requisito indispensable para la formulación de las políticas y la medición, la vigilancia, y la evaluación del desempeño del sector público. (Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública, 25).

2. Un gobierno profesional

Al igual que en el sexenio del presidente Zedillo, durante el gobierno de Fox se reconoció la necesidad de contar con el personal más capaz dentro de las organizaciones públicas, además era importante asegurar la permanencia de las personas en la APF para aprovechar al máximo su experiencia y que los cambios de gobierno no implicarán un cambio masivo del personal. Pero sobre todo se buscó dar las mismas oportunidades de ingreso, desarrollo y permanencia a cualquier persona independientemente del partido en el gobierno. Para lograr lo anterior el 10 de abril de 2003 se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, se creó la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, se instaló el Consejo Consultivo del Sistema, se instalaron los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección y se desarrolló el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP).

Al finalizar el sexenio del presidente Fox se contaba con el registro del 75% de las estructuras de la APF y más de 35,000 puestos descritos y perfilados. Al cierre de la administración el portal Trabajaen contaba con cerca de 190,000 registros, y se habían realizado más de 6,000 concursos para la ocupación de plazas. Se alcanzó una cifra de 176, 224 metas asignadas a servidores públicos y 34,059 funcionarios fueron evaluados en su desempeño.

A diferencia del PROMAP, la Agenda de Buen Gobierno si logró poner en marcha el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Sin embargo, de los 7 Subsistemas que se definieron para el Servicio Profesional al finalizar la

administración de Fox, solo el Subsistema de Ingreso se había implementado en 100% de las instituciones a las que les aplica el Servicio Profesional, quedando pendientes Planeación de Recursos Humanos, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, Separación y el Subsistema de Control y Evaluación.

3. Un gobierno de calidad

La tercera línea de acción de la Agenda de Buen Gobierno era lograr un gobierno de calidad sin importar quién ocupe la Presidencia de la República.

Para lograr un gobierno de calidad estableció el modelo INTRAGOB que fue un sistema de gestión dirigido hacia la atención de tres aspectos prioritarios: la calidad de los servicios, la integridad de los servidores públicos y la percepción de la sociedad respecto a la confiabilidad y eficacia de la Administración Pública Federal.

En el modelo de Calidad INTRAGOB se definieron ocho líneas básicas que debían adoptar las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para adquirir el grado de madurez en el proceso de calidad. Estas líneas son: satisfacción del cliente, liderazgo, desarrollo de funcionarios y gestión de capital intelectual, administración de la información y la tecnología, planeación, gestión y mejora de los procesos, impacto y resultados.

El modelo INTRAGOB buscaba la transformación de la Administración Pública Federal, a través de la mejora en la calidad de los procesos, productos y servicios, y en una dignificación de la imagen de los servidores públicos. Para tal propósito fijó siete criterios que debían seguir las dependencias y entidades: 1. Satisfacción del Cliente y Ciudadano, 2. Liderazgo, 3. Desarrollo del Personal y del Capital Intelectual, 4. Gestión de la Información, del Conocimiento y de la Tecnología, 5. Planeación, 6. Gestión y Mejora de Procesos, 7. Impacto en la Sociedad y 8. Resultados. A cada criterio se le asignó un puntaje y se consideraba que la ausencia de alguno de los elementos que integraban el criterio significaba que la organización estaría fracturada. Es claro que el modelo estaba orientado principalmente hacia dentro de las dependencias y entidades; ya que de los siete criterios cinco estaban orientados a la mejora de la organización interna de las instituciones.

Para que las instituciones conocieran el estado en que se encontraban respecto de cada criterio debía describir una serie de elementos que se consideraban necesarios para

considerar que se estaba cumpliendo con el criterio. Adicionalmente a cada criterio se le asignaba una puntuación, si una institución alcanzaba la puntuación máxima de ese criterio significaba que estaba en el estado ideal del criterio. En caso de que no se alcanzara el estado ideal, la organización debía establecer programas de trabajo orientados a eliminar las brechas.

Por lo anterior, se puede concluir que el modelo INTRAGOB fue un modelo de autoevaluación para las organizaciones de la APF y que marcaba las directrices que debían seguirse para llegar a ser una organización de clase mundial. El mayor acierto del Modelo fue que las acciones que debían emprender las organizaciones partió de un diagnóstico que la propia organización realizaba para conocer su posición en cada uno de los criterios que el Modelo marcó. Sin embargo, el modelo se pudo haber reforzado si se hubiera proporcionado a las instituciones metodologías y herramientas que permitieran alcanzar el estado ideal para cada uno de los criterios.

Adicionalmente la Secretaría de la Función Pública se dio a la tarea de promover e implementar en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal las Cartas Compromiso al Ciudadano que fijaban estándares o términos en que se prestan los trámites y servicios, y cómo lograr que los usuarios conocieran las ventajas de contar con ellos para exigir su cumplimiento. Como garantía de calidad en las cartas se incluía el apartado “¿Qué hacer si no cumplimos?” y varios mecanismos de atención y participación ciudadana hasta entonces inéditos en México: atenciones inmediatas, quejas y sugerencias de servicio atendidas directamente por el prestador de servicios, y la evaluación ciudadana del servicio.

En las Cartas Compromiso al Ciudadano se encarnó el modelo de *abajo hacia arriba* y de *afuera hacia adentro*. A través de un documento público, accesible, sencillo y claro, se proporciona a la ciudadanía toda la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio. En él, una institución u organismo de gobierno se compromete públicamente a cumplir con una serie de características relacionadas con la provisión de servicios, la transparencia de información y el uso eficiente de recursos. De esta forma se incrementó la certeza sobre los resultados de los trámites y servicios públicos, gracias al cumplimiento de estándares relativos a oportunidad, honestidad, transparencia, accesibilidad y amabilidad, mediante la firma de 290 Cartas Compromiso

al Ciudadano a nivel federal en 6,500 ventanillas. Al finalizar la administración se instalaron 260 Centros Integrales de Servicios (CIS) con 392 trámites y servicios.

Las Cartas Compromiso al Ciudadano fueron el mecanismo que el Gobierno Federal instrumento para proporcionar un servicio de calidad a los ciudadanos que requieren realizar algún trámite o solicitar un servicio que proporciona la APF. Sin embargo, la mayor debilidad de esta herramienta fue que no se trató de una herramienta de observancia obligatoria para las dependencias y entidades que proporcionaban trámites y servicios a la ciudadanía. Un buen comienzo debió haber sido implementar la herramienta en el 80-20 de los trámites, es decir si en los 800 trámites que representaban el 20% del total del inventario que se calculaba en alrededor de 4,000 trámites y que representaban el 80% en la recurrencia.

Por último, al igual que el Subprograma de Atención y Participación Ciudadana del PROMAP la Línea Estratégica de Gobierno de Calidad tampoco fijó metas cuantitativas, aun que en el Modelo INTRAGOB sí fijó el puntaje que debían alcanzar las instituciones de la APF no se estableció una meta a nivel Federal. Y como ya se comentó las Cartas Compromiso al Ciudadano tampoco fijaron una meta de número de Cartas a publicar al finalizar el sexenio.

4. Un gobierno digital

En Gobierno Digital la administración 2000-2006 diseñó y puso en marcha el Portal Ciudadano, una herramienta práctica para la transparencia y participación ciudadana con cerca de 800,000 visitantes únicos por mes, así como una estrategia de e-servicios, que al cierre de 2006 contaba con 1846 trámites y servicios con información en línea. Asimismo, se vinculó la entrega de servicios electrónicos a través de los kioscos gubernamentales de los estados y municipios.

5. Gobierno con mejora regulatoria

Para cumplir con la quinta línea de acción de la Agenda de Buen Gobierno al inicio del tercer año de gobierno, el Presidente Fox, se comprometió a que el país contara con un marco regulatorio de fomento y promoción de las actividades productivas generadoras de más y mejores empleos. El sector privado, bajo la coordinación del Consejo Coordinador Empresarial, respondiendo a una invitación del gobierno federal, presentó una lista de 63 trámites que requerían mejora. Para septiembre de 2004, 48 de ellos ya estaban resueltos.

El punto de partida para la mejora regulatoria fue implantar un sistema que difundiera toda la normatividad que emiten las dependencias y entidades. Este sistema, denominado Normateca Federal, consistió en una página web que contiene la totalidad de las disposiciones normativas federales de observancia obligatoria para la operación y funcionamiento de las instituciones, clasificadas por tema y jerarquía de ley, mediante esta herramienta se logró un marco normativo más ordenado, clasificado, vigente, actualizado y disponible para todos los servidores públicos (más del 97% de las disposiciones vigentes publicadas).

Adicionalmente se implementaron Comités de Mejora Regulatoria Interna en 97 instituciones de la APF, al finalizar el sexenio se conocía su regulación a través de las Normatecas Internas, y se eliminaron más de 47% de estas disposiciones que se referían a temas presupuestales, de servicios personales, recursos materiales, entre otros.

El PROMAP, en su momento también reconoció la necesidad de emprender acciones en materia de mejora regulatoria: “las dependencias y entidades deberán analizar las normas que regulen sus funciones, identificar aquéllas que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, y promover los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable, introduciendo mayores elementos de austeridad en los procesos relativos al diseño, implementación y evaluación de nuevas normas administrativas”; pero en el caso de la Agenda de Buen Gobierno se dotó a las instituciones de una herramienta que le permitiera en primer lugar conocer el total de sus normas internas para posteriormente identificar aquellas que fueran susceptibles de eliminarse o simplificarse. Aun que el avance fue significativo, menos de la mitad de las instituciones de la APF implementaron la herramienta (97), adicionalmente estas Normatecas solo consideraron la normatividad interna administrativa.

6. Un gobierno que cueste menos

Para la administración del Presidente Fox, un gobierno debería costar menos con la finalidad de destinar más recursos presupuestales a la atención de las prioridades sociales; por ello, los objetivos que se plantearon para esta línea de acción de la Agenda de Buen Gobierno fueron:

- Reducir el gasto burocrático que no agrega valor al ciudadano.
- Aumentar el gasto de inversión en infraestructura y programas sociales de alto beneficio para la población.
- Alcanzar los dos objetivos anteriores, en un marco de estabilidad macroeconómica y equilibrio financiero.

Entre la serie de medidas en materia de desincorporación, racionalidad y austeridad presupuestaria implementadas al interior del gobierno, resaltan entre otras las siguientes:

1. No otorgar incrementos salariales a los funcionarios públicos de mandos medios y superiores.
2. Eliminar las secretarías particulares en las unidades, coordinaciones y direcciones generales.
3. Ajustar la estructura de las dependencias a tres subsecretarías, salvo en los casos de excepción que se justifiquen.
4. Mantener una relación de tres directores generales adjuntos por unidad, coordinación dirección general.
5. Fijar cuotas homogéneas para uso de telefonía celular, viáticos, pasajes y gastos de alimentación, que sean estrictamente necesarios para el desempeño de las funciones de los servidores públicos.
6. Racionalizar la contratación de estudios y asesorías.
7. Reducir en 15 por ciento los gastos de administración en las oficinas mayores y equivalentes, en las oficinas de comunicación social y enlace, representaciones en el extranjero y similares, delegaciones y representaciones estatales, y en las asesorías y oficinas de apoyo.

A diferencia del PROMAP en la Agenda de Buen Gobierno se considero relevante disminuir el gasto de operación de la APF para destinar más recursos a la inversión. Sin embargo, la propuesta de reducción del gasto se limitó a emitir una serie de disposiciones tendientes a reducir el gasto pero que no parte de un análisis real de las necesidades de cada institución y que tampoco es el resultado de una mejora al interior de las instituciones.

De acuerdo a lo anterior el PROMAP, el Programa de Transparencia y la Agenda de Buen Gobierno compartieron el mismo propósito “transformar radicalmente la APF” para lograr su eficiencia.

Sus objetivos tampoco son diferentes, ya que buscaban lograr la participación de la ciudadanía, prestar mejores bienes y servicios. Aumentar la eficiencia de las instituciones públicas mediante la reducción de la normatividad existente y la dotación de la flexibilidad necesaria para que las instituciones alcancen sus objetivos. Así mismo, se busca una racionalización del gasto de operación de las dependencias y entidades de la APF. Y por último los tres programas mencionan dentro de sus objetivos buscan evaluar y medir el desempeño de las instituciones públicas.

Sin embargo, es en la implementación de cada uno de los programas en donde encontramos las mayores diferencias, mientras que para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Programa de Modernización Administrativa las dependencias y entidades debían elaborar sus programas de trabajo de acuerdo a las líneas de acción establecidas en el Programa y el seguimiento quedó a cargo de la SECODAM y la SHCP.

Por otro lado la Agenda de Buen Gobierno tuvo un importante impulso desde la Presidencia de la República con la creación de la Oficina de Innovación Gubernamental encargada de coordinar los trabajos de implementación de la Agenda, adicionalmente se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Se desarrollaron herramientas como la Normateca, las Cartas Compromiso al Ciudadano, los Centros Integrales de Servicios y el Modelo INTRAGOB. Cabe destacar, que las acciones emprendidas en cada una de las líneas estratégicas de la Agenda de Buen Gobierno fueron de diferentes niveles; ya que para dos de las líneas se promulgaron leyes, otras solo contaron con herramientas de apoyo que en algunos casos no fueron obligatorias para las instituciones de la APF.

El PROMAP y la Agenda de Buen Gobierno no solo compartieron objetivos, lamentablemente también compartieron el hecho de no partir de un diagnóstico cuantitativo que permitiera evaluar el avance de la APF en materia de buen gobierno.

CAPITULO III

Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 - 2012

De acuerdo a lo que se expuso en el capítulo anterior el Programa de Mejora de la Gestión no es el primer esfuerzo que realiza una administración federal por modernizar sus instituciones. Como se describió los objetivos del PROMAP, PNCCFTDA y la Agenda de Buen Gobierno, son comunes: lograr mayor participación ciudadana, prestar mejores bienes y servicios. Incrementar la eficiencia de las instituciones y racionalizar el gasto. Así mismo, el Programa de Mejora de la Gestión busca alcanzar los mismos objetivos pero partiendo de la premisa de que en el momento actual se reconoce la necesidad de avanzar sistemática y estructuradamente en las reformas que permitan al país contar con instituciones más sólidas, procesos de mejora y perfeccionamiento continuos, así como con una relación de plena confianza entre la sociedad y su gobierno.

A partir del marco teórico de la elaboración y análisis de las políticas públicas se describirá el Programa de Mejora de la Gestión con el propósito.

El 9 de septiembre de 2008 se publicó en Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se aprobaba el Programa Especial de Mejora de la Gestión que sería de observación obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sus órganos administrativos desconcentrados, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República. Dicho decreto hace referencia al Plan Nacional de Desarrollo “que establece la necesidad de mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión bienes y prestación de servicios públicos”.

“Que el propio Plan Nacional de Desarrollo prevé la modernización de la gestión pública como uno de los temas prioritarios para el desarrollo nacional y, en consecuencia, resulta indispensable formular un programa que instrumente los objetivos y estrategias que al respecto establece dicho Plan; Que en este contexto, la Secretaría de la Función Pública ha integrado el programa denominado Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, el cual contiene objetivos, estrategias, líneas de acción y metas específicas, con el propósito de renovar

el funcionamiento de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República y de las unidades de la Presidencia de la República, partiendo de un enfoque pleno hacia resultados” (DOF, septiembre 2008)

Bardach establece en “Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas” (2008) que el primer paso para el análisis de una política pública es la definición del problema. De acuerdo a lo que se plantea en la presentación del Programa de Mejora de la Gestión “el continuo aumento de los recursos en manos de la administración pública no se ha traducido en un incremento de los niveles de bienestar y desarrollo económico” mientras que la inversión pública aumentó en 0.5% del PIB de 2000 a 2006, el gasto corriente se incrementó en 1.4% (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junio 2007). Derivado de lo anterior, se plantea que la Administración Pública Federal requiere establecer estrategias que orienten a la función pública en su conjunto al mejoramiento de su desempeño, para satisfacer y atender las demandas y necesidades de los ciudadanos. Por lo tanto, la mejora de la gestión es la estrategia del Ejecutivo Federal enfocada a realizar avances que transformen la operación cotidiana de las instituciones públicas hacia el logro de resultados tangibles y verificables.

De acuerdo a Pressman (1998), “un programa consiste en la acción gubernamental que se inicia con la mira de lograr objetivos cuya consecución es problema. La palabra programa significa la conversión de una hipótesis en una acción gubernamental”. Es la necesidad de mejorar el desempeño de la APF la que da origen al Programa de Mejora de la Gestión.

Con este Programa se busca asumir los diversos postulados de la gestión pública renovada, como son:

1. Reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas mediante la mejora de áreas gerenciales comunes, gracias a la estandarización de mejores prácticas.
2. Facilitar la mejora de la gestión de las instituciones, mediante reformas al marco regulatorio de aplicación obligatoria a toda la APF.
3. Permitir una toma de decisiones presupuestales informada, considerando los resultados de su gestión.

4. Mejorar la rendición de cuentas mediante a generación y difusión de información sobre el desempeño institucional y el de la Administración Pública en su conjunto.

Posterior a la definición del problema se procedió a recopilar la información necesaria para evaluar los resultados de las políticas previas similares al Programa de Mejora de la Gestión, y contar con un punto de partida.

El diagnóstico que se presenta es un diagnóstico de los logros alcanzados en cada una de las estrategias de la Agenda de Buen Gobierno, dichos logros son los expuestos en el capítulo II.

Adicionalmente, como parte del diagnóstico, se muestran los resultados de tres consultas ciudadanas en las que participaron líderes de opinión, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, instituciones académicas y organismos internacionales en 14 temas relacionados con la gestión pública. Dentro de los problemas identificados, destacan:

- La complejidad de la gestión pública, el exceso de controles y una regulación obsoleta y en muchos de los casos autoimpuesta.
- La duplicidad de actividades y funciones entre dependencias y entidades de la APF, aunada a la existencia de estructuras administrativas inadecuadas y poco flexibles afecta el desempeño de las propias instituciones.
- Dispersión o ineficiencia de las áreas administrativas que intervienen en los procesos.
- Que no se involucra a los ciudadanos en la formulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas y proyectos del gobierno.
- La insuficiencia de la información sobre el desempeño del gobierno federal.
- La normatividad excesiva y los altos costos de transacción para los particulares.

También se hace referencia a otros diagnósticos que arrojan que el 60% de los trámites federales se concentran en cinco organismos: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Economía. La normatividad que regula los procesos internos de trabajo asciende a 18,175 instrumentos vigentes.

Aun que se realizo una consulta pública para conocer como perciben los ciudadanos al gobierno federal y se tomaron algunos datos respecto a los trámites y la normatividad de la APF, no se llevo a cabo un diagnostico de cada una de las instituciones de la APF.

No obstante, con la información derivada de las consultas públicas y de los resultados de las acciones de la Agenda de Buen Gobierno se definieron los objetivos del Programa:

1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.

La mejora de la gestión en la APF tiene como propósito satisfacer las necesidades de la población, por lo que el éxito del programa debe reflejarse en una mayor satisfacción de sus demandas.

Estrategias

- Mejorar la realización de trámites y la prestación de servicios en la APF, facilitando a la ciudadanía el acceso a estos en cualquier lugar y modalidad en que los soliciten, de manera oportuna y con calidad.
- Mejorar la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC).

Indicadores y metas 2012

| Nombre del Indicador | Unidad de Medida | Situación 2006 | Meta 2012 |
|---|---|----------------|-----------|
| Tramites en la APF | Numero de tramites existentes en la APF | 4,271 | 3000 |
| Trámites y servicios con reducción de cargas administrativas | Porcentaje de trámites con reducción de cargas administrativas en la APF | N.D. | 50% |
| Trámites y servicios con estándares de calidad | Porcentaje de trámites y servicios con estándares en la APF | 6.9% | 25% |
| Instituciones con espacios de atención integral físicos o virtuales | Numero de instituciones en la APF que brindan tramites y servicios en espacios de atención integral físicos o virtuales | 20 | 80 |
| Percepción ciudadana de la calidad de trámites y servicios de mayor impacto | Porcentaje de satisfacción de usuarios respecto a los 100 tramites y servicios de mayor impacto en la APF | N.D. | 90% |
| Tramites y servicios que incorporan tecnologías de información y comunicación | Porcentaje de trámites y servicios con uso de TIC en la APF | 35% | 70% |

| | | | |
|---|--|------|-----|
| Tramites y servicios totalmente digitales | Porcentaje de tramites y servicios que se realizan de manera digital en la APF | N.D. | 15% |
|---|--|------|-----|

2. Incrementar la efectividad de las instituciones.

El Programa busca establecer mecanismos para lograr mayor eficiencia y rendimiento, mediante la reducción y simplificación de la regulación existente, la mejora de los procesos administrativos, la eliminación de duplicidad de funciones, procesos y programas de gobierno.

Así mismo busca implantar, la evaluación y la medición permanentemente para mejorar el proceso de toma de decisiones.

Estrategias:

- Planificar la gestión institucional con enfoque a resultados, para facilitar la generación de valor a la sociedad y disminuir la orientación al cumplimiento.
- Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos en la APF para facilitar el logro de los objetivos institucionales.
- Simplificar la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad.
- Mejorar y simplificar los procesos administrativos y sustantivos de la institución para incrementar su eficiencia y orientar la operación al logro de la misión y objetivos estratégicos.
- Mejorar las políticas, normas y disposiciones de carácter general que emiten las instancias globalizadoras o instituciones coordinadoras de sector.

Indicadores y metas 2012

| Nombre del Indicador | Unidad de Medida | Situación 2006 | Meta 2012 |
|--|---|----------------|---|
| Subejercicio del gasto | Porcentaje de reducción del subejercicio del gasto respecto al porcentaje de subejercicio del año anterior | N.D. | 50% de reducción en subejercicio con relación al registrado en 2007 |
| Rezago en proyectos de infraestructura | Porcentaje de disminución de rezago en los proyectos de infraestructura respecto al porcentaje de rezago del año anterior | N.D. | 50% de reducción en rezago con respecto al registrado en |

| | | | 2007 |
|--|---|--------|--------|
| Instituciones con planeación estratégica | Porcentaje de instituciones de la APF con planeación estratégica acorde a las prioridades del PND | N.D. | 80% |
| Reducción de Instrumentos del marco normativo interno | Numero de instrumentos normativos internos en las instituciones de la APF | 18,175 | 10,000 |
| Principales procesos simplificados y estandarizados en las instituciones de la APF | Numero de procesos relacionados con ejecución de proyectos de infraestructura, contrataciones públicas y autorizaciones para ejecutar programas y proyectos de inversión, simplificados y estandarizados en todas las instituciones de la APF | N.D. | 10 |
| Efectividad de las instituciones clave en la APF | Numero de instituciones clave en la APF con mejoras integrales en sus procesos, estructuras, eficiencia y tramites | N.D. | 20 |
| Procesos administrativos digitales en la APF | Porcentaje de procesos administrativos digitales con respecto al total de procesos administrativo | N.D. | 40% |

3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.

Para minimizar los costos se requiere establecer prácticas administrativas que hagan más eficiente la gestión de los recursos públicos. Es necesarios que las instituciones públicas cuenten con instrumentos, estándares y mejores prácticas que les permita trasladar recursos de actividades administrativas hacia programas de impacto general.

En coordinación con lo que establezca el programa de mediano plazo al que se refiere el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se prevén entre otras, las siguientes estrategias:

- Ejercer los recursos públicos con eficiencia, para reducir sustancialmente los gastos de operación y que los recursos se utilicen para mejorar en el quehacer sustantivo de las instituciones.
- Optimizar el uso y preservación de los bienes nacionales

Indicadores y metas 2012

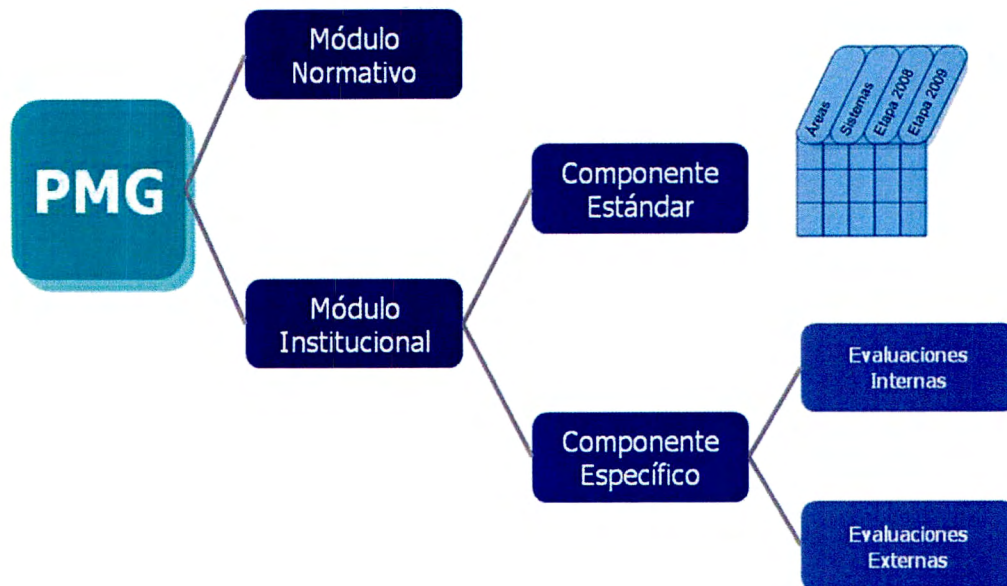
| Nombre del Indicador | Unidad de Medida | Situación 2006 | Meta 2012 |
|--|--|----------------|--|
| Ahorros en gasto administrativo y de operación | Porcentaje de ahorro en los capítulos 1000, 2000 y 3000, generado a partir de diciembre de 2006 | 0% | 20% |
| | Porcentaje de ahorro en el capítulo 5000, generado a partir de diciembre de 2006 | 0% | 10% |
| Racionalización de las aéreas administrativas en las instituciones de la APF | Porcentaje de reducción de la proporción de puestos con funciones administrativas del total de puestos en las instituciones, con relación a la proporción del año anterior | N.D. | 25% de reducción con respecto al porcentaje registrado en 2007 |

A diferencia de sus antecesores, PROMAP y la Agenda de Buen Gobierno, este Programa muestra datos cuantitativos en su diagnóstico. No obstante, el diagnóstico de la APF es muy general, y aun que los resultados que se muestran están claramente asociados a los objetivos del PMG el diagnóstico sigue careciendo de un verdadero análisis de cada institución de la APF que permita tener información desagregada para conocer como se encuentra cada una de ellas respecto a mejora regulatoria, gestión del desempeño e incorporación de tecnologías de la información en la prestación de servicios.

Otra diferencia con los Programas de Modernización anteriores, es que el PMG si establece para sus objetivos metas puntuales, esto permitirá que a 2012 se pueda realizar un análisis cuantitativo de los resultados del PMG, Sin embargo, aun que las metas son puntuales arrastran consigo la debilidad del diagnóstico, es decir, al ser un diagnóstico tan general se corre el riesgo que en muchos casos las metas queden cortas o viceversa sean demasiado ambiciosas.

Estructura del Programa

Una vez que se definieron los objetivos del Programa y se establecieron las estrategias del Programa se procedió a desarrollar la estructura del PMG requerida para alcanzar los objetivos. Por lo anterior, el Programa se integró con el módulo normativo y el módulo institucional. El módulo institucional, a su vez se divide en componente estándar y componente específico. En cada módulo se definen las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos



Módulo Normativo

La Administración Pública Federal existen dos tipos de instituciones: las instituciones que de acuerdo a sus facultades emiten disposiciones de carácter general aplicables a un sector o al conjunto de la AP y las instituciones que de manera obligatoria tienen que acatar dichas disposiciones.

El Módulo Normativo del PMG busca mejorar las políticas y normas de aplicación general para toda la APF, en temas como: recursos humanos, contrataciones públicas, otorgamiento de subsidios, contabilidad gubernamental, ejercicio presupuestal entre otros.

En este módulo se definen, articulan y modifican las reglas del juego para mejorar el marco normativo, con respeto a la legalidad para facilitar la gestión de las instituciones, eliminar prácticas burocráticas y fomentar una nueva cultura de servicio, flexibilidad y rapidez.

Para lograr lo anterior, es indispensable que las instituciones globalizadoras que emiten normas tomen en cuenta lo siguiente:

- La revisión y modificación de las normas emitidas para evitar duplicidad, contradicción, sobre-regulación y exceso de requerimientos de información.

- La coordinación efectiva entre los emisores de normas sobre un mismo tema para simplificar la normatividad, reducir cargas administrativas y precisar la competencia de cada emisor.
- Otros aspectos que las dependencias y entidades identifiquen como necesarios para facilitar el cumplimiento de la normatividad.

Es claro que este Módulo parte del postulado: facilitar la mejora de la gestión de las instituciones, mediante reformas al marco regulatorio de aplicación obligatoria a toda la APF; ya que el diagnóstico arrojó que era el exceso de controles y una regulación obsoleta hace compleja la gestión pública. Tal como se describe este Módulo le aplica solo a las dependencias globalizadoras que emiten normatividad para el resto de la APF como son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. La importancia de este Módulo recae principalmente que las dependencias globalizadoras apoyen al resto de la APF en la mejora de su gestión, mediante la simplificación de sus disposiciones y requerimientos.

Módulo Institucional

El Módulo Institucional tiene como propósito mejorar la gestión de las dependencias y entidades, en lo que se refiere sus procesos sustantivos y de apoyo, que involucran una cantidad importante de bienes y servicios para la sociedad.

El Módulo Institucional se basa en la ejecución de acciones para mejorar su desempeño.

Este Módulo cuenta con dos componentes, estándar y específico, que se describen a continuación.

A) El Componente Estándar

Se basa en la mejora de las áreas gerenciales comunes a todas las instituciones. Cada área se desagrega en temas específicos definidos con base en las prioridades que, en materia de mejora y modernización de la gestión pública y austeridad, se hallan establecidas en el PND: mejora de la regulación y los procesos, uso de tecnologías de información y comunicaciones, entrega de bienes y servicios de calidad, contrataciones públicas, racionalización de estructuras, eficiencia en la operación y gasto de las instituciones, entre otras. Para los fines del PMG, cada uno de estos temas es tratado y definido como un sistema de intervención.

Ante la heterogeneidad que caracteriza la gestión de las instituciones públicas mexicanas, los sistemas previstos en el Modulo Institucional del PMG consideran etapas de desarrollo secuencial o estados de avance posible, asociados a indicadores de gestión para verificar sus resultados. En cada etapa se definen acciones concretas e interrelacionadas, de modo tal que su ejecución permite el avance hacia el cumplimiento del objetivo del sistema. Estas etapas consideran un ordenamiento lógico que va de lo simple a lo avanzado, para garantizar logros graduales, con la flexibilidad de cumplir su objetivo en periodos de duración diferentes, atendiendo las características de las instituciones, al tiempo que fortalece gradualmente sus competencias y capacidades y orienta el accionar institucional al logro de resultados de valor para los particulares.

Áreas, Sistemas y Objetivos

| Área | Sistema | Objetivo 2012 |
|-------------------------------|--|---|
| Procesos Y Servicios Públicos | Procesos Eficientes | Incrementar la eficiencia de las instituciones de la APF a través de la mejora integral de sus procesos |
| | Trámites y Servicios Públicos de Calidad | Mejorar la realización de trámites y la prestación de servicios en la APF, facilitando a los usuarios el acceso de manera oportuna y con la calidad requerida. |
| | Atención y Participación Ciudadana | Constituir las expectativas y necesidades de los usuarios como un insumo estratégico de la APF que asegure la satisfacción del ciudadano en un entorno de atención integral. |
| Mejora Regulatoria | Mejora Regulatoria Interna | Mejorar el marco normativo interno de las dependencias y entidades mediante el proceso de calidad regulatoria. |
| | Desregulación | Desregular la actividad económica para contar con una economía competitiva y generadora de empleos, a través de una política pública orientada hacia la eliminación de los obstáculos que impiden a las empresas y a la economía en su conjunto crecer más, con mayor celeridad, y de manera sustentable. |
| Gobierno Digital | Gobierno Digital | Utilizar las tecnologías de la información y comunicación para mejorar los procesos administrativos y de entrega de servicios públicos mediante la implantación de sistemas y aplicaciones automatizadas integrados, institucionales e interinstitucionales. |
| Recursos Humanos | Racionalización de Estructuras | Orientar la estructura organizacional a resultados, alineándola con los objetivos de la institución, a fin de mejorar el desempeño institucional. |

Como se puede apreciar en este Componente se establecen los temas, denominados sistemas, que deberán atender las dependencias y entidades de la APF. Dichos temas tienen su origen en el PND, en el cual se definieron claramente que cuestiones eran relevantes en materia de mejora y modernización administrativa. Aunado a esto en el programa de trabajo 2007-2008 del Comité para la Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se

definió que el Buen Gobierno debía atender los temas como mejora regulatoria que se contempla en este componente como el sistema de Mejora Regulatoria Interna y el sistema de Desregulación, incorporación de tecnologías de la información que es atendido en el PMG a través del sistema de Gobierno Digital.

Por otro lado los sistemas de Trámites y Servicios Públicos de Calidad y el de Atención y Participación Ciudadana parten del Código Iberoamericano de Buen Gobierno, suscrito por México en 2006, en el que los países firmantes se comprometen a que la gestión pública se centre en el ciudadano.

De lo anterior podemos concluir que los Sistemas que conforman el Componente Estándar del Módulo Institucional del PMG son relevantes para la mejora de la gestión y deben ser atendidos.

Tal como se presenta en el Programa para cada sistema se establecieron acciones que deberán ser atendidas por el total de las instituciones de la APF. Sin embargo, el fijar acciones homogéneas para un gran número de instituciones heterogéneas no necesariamente llevará a una estandarización de la APF.

B) El Componente Específico

Como parte de su quehacer cotidiano, las instituciones de la APF son objeto de diversas evaluaciones, estudios y reportes, realizados con distintos propósitos por diversas instancias.

El Componente Específico articula y sistematiza las acciones y proyectos –nuevos o en marcha– de las instituciones de la APF para atender los resultados de las evaluaciones y diagnósticos. El PMG considera que tales acciones y proyectos contribuyen al logro de sus objetivos, estrategias y líneas de acción.

El Componente Específico del PMG es un medio para orientar los esfuerzos de las instancias evaluadoras a la mejora de la gestión en las instituciones de la APF, al permitir que, de manera flexible, los resultados de las evaluaciones de programas e instituciones se traduzcan en acciones para mejorar su desempeño.

Ejemplos de Evaluaciones Internas

| Instancia Evaluadora | Tipo de Evaluación | Resultado de la evaluación |
|---------------------------|-----------------------|---|
| Órgano Interno de Control | Revisiones de Control | Recomendaciones correctivas y preventivas |
| | Auditorías | Recomendaciones |
| Dependencia o entidad | Auto-evaluaciones | Recomendaciones |

| | | |
|--|--------------------------|---------------------------|
| | Informes institucionales | Recomendaciones |
| | Mapa de riesgos | Riesgos y Recomendaciones |

Ejemplos de Evaluaciones Externas

| Instancia Evaluadora | Tipo de Evaluación | Resultado de la evaluación |
|---|---|---|
| Auditoría Superior de la Federación (ASF) | Auditorías del desempeño | Observación-recomendación |
| | Auditorías especiales | Observación-recomendación |
| Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) | Evaluaciones de Programas Federales | Hallazgos, fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas, recomendaciones, retos y observaciones |
| Secretaría de la Función Pública (SFP) | | |
| Evaluadores independientes | | |
| Secretaría de la Función Pública | Auditorías especiales | Observaciones |
| | Auditorías del desempeño | Observaciones |
| | Informes de Comisarios y Delegados | Recomendaciones |
| Organismos internacionales | Doing Business, IMCO, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, etc. | Acciones de mejora y/o recomendaciones |

En resumen el PMG se estructuró atendiendo cuatro postulados. El primer postulado que se atiende es el de reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones de la APF para lo cual se establece el Componente Estándar del Módulo Institucional que fija 7 sistemas que deberán atender de la misma forma el total de las organizaciones de la APF. Adicionalmente, se considera que el Componente Estándar proporcionará información sobre los resultados de la gestión de las instituciones, lo que permitirá tomar decisiones presupuestales informada. Sin embargo, por lo menos en el primer año, el Componente Estándar solo podrá informar sobre la implementación de las acciones que señala cada sistema.

Por su parte el Módulo Normativo tiene su origen en el postulado de mejorar la gestión de las instituciones mediante reformas al marco regulatorio que emiten las dependencias globalizadoras.

Y por último el postulado “mejorar la rendición de cuentas mediante a generación y difusión de información sobre el desempeño institucional y el de la Administración Pública en su conjunto” se atenderá dentro de la operación del Programa, ya que como se observará más adelante, se llevará a cabo una evaluación integral de los resultados globales que arroje la implementación del PMG.

CAPITULO IV

Implementación del Programa Especial de Mejora de la Gestión

En este capítulo se analizará el proceso de lanzamiento del PMG y su puesta en marcha, a partir de los documentos y materiales producidos para la implementación del Programa, así mismo se presentarán los resultados de las entrevistas que se realizaron a 9 funcionarios de la Secretaría de la Función Pública, 27 funcionarios y de los Órganos Internos de Control y 32 de la APF.

Tal como se menciona en el Capítulo 1 de este Proyecto de Investigación; la implementación de un programa es la cadena causal que conecta las acciones con los objetivos. En el caso del PMG los primeros eslabones se describen en el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, en la sección Operación General del Programa de Mejora de la Gestión. En esta sección se señala que la Secretaría de la Función Pública, cada año, dará a conocer el Manual de Operación del Módulo Institucional, que el Titular de la dependencia o entidad designará al servidor público responsable del PMG en la institución, se recomienda que dicho servidor público sea el Oficial Mayor o equivalente. Adicionalmente al Titular de la institución le corresponde presentar el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión (PIMG) que incluirá las acciones de mediano plazo que permitan como mínimo medir con base anual su progreso y los resultados que la institución se compromete a alcanzar, de acuerdo a lo previsto en el Manual de Operación, así mismo el Titular de la institución deberá informar periódicamente a la SFP sobre los avances y resultados de las acciones comprometidas en el PIMG.

En la sección de Operación General del Programa, también se dan a conocer los participantes y las funciones que llevarán a cabo para alcanzar los objetivos del PMG. Los participantes y sus funciones son las siguientes:

1. Presidencia de la República a quien le corresponde reconocer anualmente a las instituciones de la APF por el logro de sus resultados en materia de mejora de la gestión, a propuesta de la SFP.
2. Secretaría de la Función Pública le toca emitir las disposiciones normativas que resulten necesarias para la operación del Programa. Establecer en el ámbito su competencia, los incentivos de carácter no económico para estimular el buen

desempeño de las instituciones. Promover ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los incentivos de carácter económico para compensar y estimular el buen desempeño de las instituciones y, en su caso, de los servidores públicos, en congruencia con el Sistema de Evaluación del Desempeño y de conformidad con las disposiciones aplicables. Informar periódicamente al Titular del Ejecutivo Federal sobre los avances y resultados de la ejecución de este Programa, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados, para efectos del Sistema de Evaluación del Desempeño. Coordinar la implementación del Programa. Aprobar anualmente, previa opinión de los Grupos Técnicos, los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión de las instituciones. Coordinar la integración de los Grupos Técnicos, en la forma y términos que al efecto establezca. Definir, en coordinación con los Grupos Técnicos, el Componente Estándar del Módulo Institucional del PMG, con base en los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en este Programa. Evaluar, en coordinación con los Grupos Técnicos, el desempeño institucional en materia de Mejora de la Gestión, y emitir un reporte anual para cada institución. Coordinar la red de Oficiales Mayores o equivalentes. Definir la agenda temática y los mecanismos de coordinación y seguimiento del Módulo Normativo del PMG. Realizar las mejoras y ajustes periódicos a los módulos, componentes, áreas y sistemas del PMG.

3. Las dependencias y entidades de la APF deberán organizar y coordinar en su interior la ejecución del PMG y las acciones derivadas del mismo. Medir periódicamente el avance de los compromisos y acciones a través de los indicadores asociados. Elaborar anualmente el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión. Reportar el avance del Proyecto Integral de Mejora de la Gestión y sus resultados en los tiempos y plazos que establezca la SFP. Identificar los apoyos externos necesarios para asegurar que las acciones comprometidas culminen en resultados de valor y/o reformas sustanciales a las estructuras organizacionales y los procesos de la institución.
4. Grupos Técnicos para cada uno de los sistemas incorporados en el Componente Estándar del PMG se constituyo un Grupo Técnico. A los Grupos Técnicos les corresponde definir las estrategias necesarias para alcanzar el objetivo de cada uno de los sistemas del Componente Estándar. Establecer el conjunto de indicadores de

gestión aplicable a cada sistema del Componente Estándar. Retroalimentar los Proyectos Integrales de Mejora de cada institución, asegurando la coherencia y nivel de exigencia de los compromisos establecidos en las áreas y sistemas bajo su responsabilidad. Proporcionar asesoría en la implementación de las acciones definidas en los sistemas a su cargo. Evaluar y retroalimentar los avances y resultados de las acciones en las áreas y sistemas bajo su responsabilidad, conforme a los criterios que al efecto determinen.

5. Responsable del PMG en la institución; las dependencias y entidades deberían nombrar un responsable del PMG a quien le correspondería: Coordinar la implementación del PMG al interior de la institución. Formar equipos de trabajo permanentes integrados por personal de las unidades administrativas responsables de instrumentar las acciones contenidas en el PMG. Coordinar la elaboración del Proyecto Integral de Mejora de la Gestión. Determinar anualmente los requerimientos en materia de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para la ejecución del Programa, a fin de que sean considerados en el proceso de programación y presupuestación del ejercicio fiscal siguiente. Reportar los resultados derivados de la implementación de las acciones establecidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión, de acuerdo al calendario de trabajo que establezca la SFP.
6. Red de Oficiales Mayores o equivalentes encargados de identificar áreas de oportunidad en la implementación del PMG y presentarlas a los Grupos Técnicos. De acuerdo a la experiencia generada, proponer nuevas áreas y sistemas, así como acciones que apoyen el desarrollo del Programa. Proponer a las instituciones emisoras de normas de aplicación general en la APF, mejoras al marco normativo para ser consideradas en el módulo normativo de este programa.
7. Delegados y Comisarios Públicos quienes como representantes de la Secretaría de la Función Pública en la dependencias y entidades deberán evaluar la pertinencia, relevancia y calidad de las acciones que serán comprometidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión, pudiendo participar en los equipos de trabajo que para tal efecto constituya el servidor público responsable del PMG en la institución. Emitir recomendaciones respecto al proceso de implementación del PMG en la

institución. Participar en la Red de Oficiales Mayores o equivalentes, de acuerdo a la temática que se aborde.

8. Al Órgano Interno de Control le correspondería apoyar a la institución de forma permanente, proponiendo mejores prácticas de innovación, coordinando esfuerzos e impulsando el logro de los objetivos planteados con plena orientación a resultados. Promover la calidad y relevancia de las acciones que serán comprometidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión, emitiendo opiniones no vinculantes a través de su participación en los equipos de trabajo que para tal efecto constituya el servidor público responsable del PMG en la institución. Promover que las acciones que se comprometan en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión para el Componente Específico, se vinculen con los objetivos, líneas estratégicas y líneas de acción del PMG, y que los indicadores estén orientados al logro de los objetivos planteados en el Programa. Verificar los avances y resultados de las acciones contenidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión de la institución, de acuerdo a los formatos, directrices y fechas que para tal efecto establezca la SFP.

Como se observa, son ocho los principales participantes encargados de implementar y dar seguimiento al Programa de Mejora de la Gestión; sin embargo en el Manual de Operación del Módulo Institucional se agregan participantes, como es el Enlace Operativo del PMG (que es nombrado por el Responsable del PMG en la dependencia o entidad) equipos de trabajo por cada uno de los sistemas que contempla dicho Módulo y adicionalmente el personal del Área de Auditoría para el Desarrollo y Mejora de la Gestión se incorporaría a cada equipo de trabajo.

Como se puede apreciar, las personas involucradas en la implementación del PMG por institución se multiplican y en este sentido Aguilar en "La implementación de las Políticas" (2007) señala que entre más agentes y operaciones causales se introducen a la cadena mas se aumenta la complejidad de la acción y se incrementa el riesgo de que los pasos operativos, atiborrados de agentes, retrasen el proceso o lo desvíen terminando por introducir acciones diferentes a las previstas y provocando efectos in calculados. Por lo anterior, se puede concluir que es el gran número de actores involucrados en la implementación uno de los primeros obstáculos para alcanzar los objetivos del PMG.

Por otro lado, Bardach nos dice que la implementación es el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control. Desde esta perspectiva “ensamblaje” y “política” son las dos características fundamentales del proceso (Aguilar, 2007). En este sentido la implementación del PMG inició con una serie de eventos cuyo objetivo fue dar a conocer el Programa. El primer evento fue, el 8 de septiembre de 2008, la presentación del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012 encabezada por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa, a dicha presentación asistieron los secretarios de Estado, el Procurador General de la República, los directores generales de las entidades, oficiales mayores y homólogo. El objetivo del evento fue dar a conocer el Programa a los funcionarios de alto nivel de la Administración Pública Federal, para reforzar su compromiso con el desarrollo interno de sus organizaciones, la efectividad de sus programas y la mejora de los servicios que en ellas se prestan.

Aún que el lanzamiento del Programa lo hizo el Presidente ante los más altos niveles de la Administración Pública Federal, Secretarios de Estado, Procurador General de la República y los Directores Generales de las Entidades, no se realizó ningún evento al siguiente nivel, es decir faltó un evento en el que el Secretario de la Función Pública comunicara a los Responsables del PMG en las instituciones los objetivos del Programa estrategias y líneas de acción para su implementación en las dependencias y entidades de la APF. Tal como lo describe Bardach el proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos (Aguilar, 2007), por lo que un punto fundamental en dicho proceso es sensibilizar a los involucrados, en este caso se trataba de los tomadores de decisiones, para obtener su apoyo en la implementación del PMG.

El 25 de septiembre se presenta el Programa y su operación a los 221 Titulares de los Órganos Internos de Control y sus Titulares de Desarrollo para la Mejora de la Gestión. El objetivo del evento fue dar a conocer a los Órganos Internos de Control los objetivos, estrategias y líneas de acción del PMG; así como el rol de los Titulares de Desarrollo para la Mejora de la Gestión para en la ejecución del Programa en la

institución. De acuerdo a lo que se estableció en el Manual de Operación del Módulo Institucional del PMG, a los Titulares de Desarrollo para la Mejora de la Gestión (TADM) les correspondería acompañar a la institución en la elaboración de su PIMG y en la ejecución de los compromisos que se establecieran en el mismo. Sin embargo no se consideró ningún evento de capacitación exhaustivo para los TADMs, que son los brazos ejecutores de la Subsecretaría de la Función Pública al interior de las dependencias y entidades de la APF.

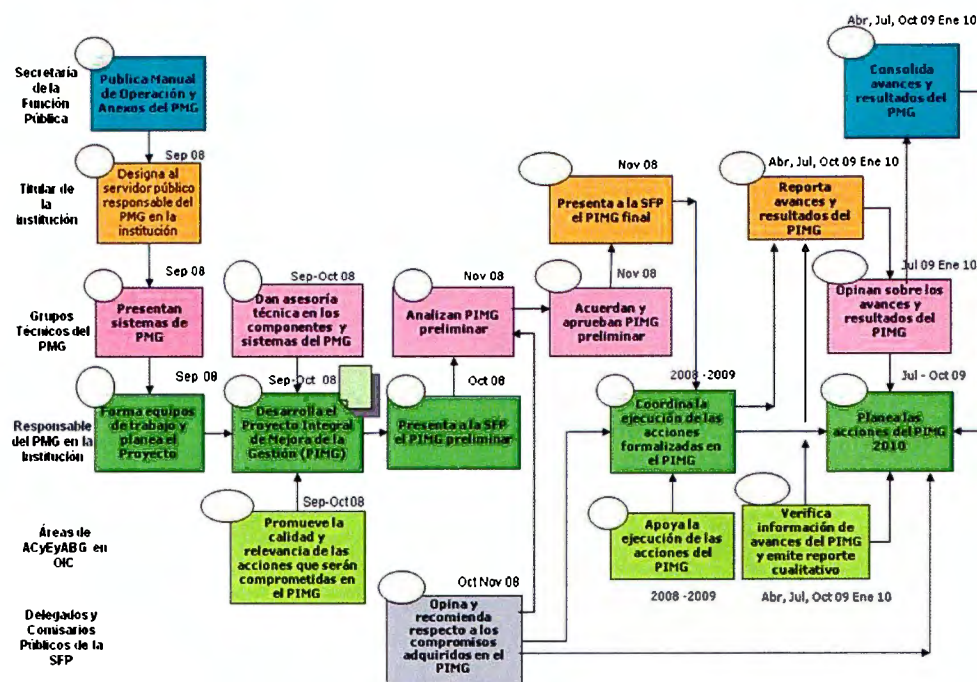
Y finalmente del 6 al 10 de octubre se organizaron una serie de reuniones para presentar el Programa Mejora de la Gestión a los Enlaces Operativos y los Equipos de Trabajo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Estos servidores públicos serían los encargados de llevar a cabo las acciones que se requieran en cada uno de los siete sistemas del Módulo Institucional del PMG.

Tal como se comentó anteriormente los Titulares de las Instituciones establecerían sus compromisos en materia de mejora de la gestión en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión (PIMG); que fue el mecanismo mediante el cual se integraron las acciones y los proyectos que realiza la institución para mejorar la gestión

El desarrollo del PIMG requirió un esfuerzo previo de la institución para:

- Analizar las acciones definidas en los sistemas del PMG, los proyectos de mejora existentes en la institución, los alcances, logros y calendarios de trabajo, que culminen con la integración del Proyecto Integral.
- Planear de manera armónica y ordenada las actividades que ejecutará la institución, calcular las cargas de trabajo, definir los recursos que empleará, y establecer los mecanismos de administración que le permitan alcanzar el progreso en la ejecución de estas actividades.

Flujo de operación



1. Para llevar a cabo la implementación del PMG la SFP dio a conocer el Manual de Operación del PMG, el cual contenía: el calendario de trabajo, formatos, flujo de operación, sistemas, etapas, estrategias y acciones a desarrollar, así como los indicadores asociados a los resultados esperados para el ejercicio fiscal siguiente.
2. El Titular de la dependencia o entidad paraestatal, o, en su caso, del órgano administrativo desconcentrado; Procuraduría General de la República y unidades administrativas de la Presidencia de la República designará al servidor público responsable del PMG en la institución, quien constituirá los equipos de trabajo encargados de ejecutar las acciones del Programa. Se recomendaba que este rol lo desempeñe el Oficial Mayor o equivalente. En caso de que se designe a un servidor público distinto, éste deberá tener como mínimo nivel de director general o equivalente.
3. Los grupos técnicos del PMG, constituidos por los funcionarios públicos que coordinan cada sistema que conforma el PMG presentan a los responsables del programa en las instituciones, los objetivos, estrategias, líneas de acción, operación

- general y estructura de estos sistemas; y cómo se reflejan estos en los compromisos del Proyecto Integral de Mejora de la Gestión (PIMG).
4. El servidor público responsable del PMG en la institución constituirá equipos de trabajo permanentes integrados por:
 - a. Personal de las unidades administrativas encargadas de instrumentar las acciones contenidas en el PIMG de la institución (componentes estándar y específico).
 - b. Servidores públicos del área de Auditoría para el Desarrollo y Mejora de la Gestión del Órgano Interno de Control (OIC) en la institución.
 - c. participantes adicionales por invitación de cada equipo.
 5. El servidor público responsable del PMG en la institución coordina el desarrollo y la integración del PIMG, que incluirá las acciones a desarrollar durante 2008-2009 y en el mediano plazo, de acuerdo con la estructura del proyecto desarrollada por la institución. El responsable del PMG se asegura de que en el PIMG se incorporen y documenten las acciones y compromisos planteados en los dos componentes del Módulo Institucional del PMG: estándar y específico.
 - 5a. Durante el proceso de elaboración e integración del PIMG, los grupos técnicos comunican los aspectos técnicos de los componentes y sistemas del PMG a los equipos de trabajo conformados en la institución, a través de los medios que se determinen.
 - 5b. Los servidores públicos del área de Auditoría para el Desarrollo y Mejora de la Gestión en el OIC, cuando exista, participan con la institución en los equipos de trabajo en el desarrollo del PIMG para promover la calidad y relevancia de las acciones que sean comprometidas. Asimismo, el Titular del área de Auditoría para el Desarrollo y Mejora de la Gestión o el Titular del OIC emite opinión cualitativa al PIMG preliminar que presenta la institución a la SSFP, mediante el apartado correspondiente en el sistema de captura electrónico del PIMG (ver calendario de actividades en la sección 6.3).
 6. El Titular de la dependencia o entidad presentará a la SFP, el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión que incluirá las acciones de mediano plazo que permitan como mínimo medir con base anual su progreso y los resultados que la institución se

- compromete a alcanzar, de acuerdo a lo previsto en el Manual de Operación del PMG correspondiente.
7. La SSFP a través de los grupos técnicos analiza el PIMG preliminar y emite opiniones y recomendaciones en un plazo no mayor a 10 días hábiles, a partir de la fecha límite para su captura en el sistema electrónico, con base en los resultados y las metas planteadas en el documento. Si los grupos técnicos no emiten opinión sobre el PIMG preliminar al 12 de diciembre, éste se considera como final. El titular de la institución formalizará el PIMG final mediante envío por oficio simple a la SFP, a más tardar el 30 de enero de 2009.
 - 7a. El Delegado o Comisario Público de la SFP podrá opinar y emitir recomendaciones respecto de los compromisos adquiridos por la institución en el PIMG preliminar, a través de las reuniones de alto nivel con los grupos técnicos del programa o del campo habilitado en el Sistema de Captura para tal efecto. Asimismo el Delegado o Comisario Público de la SFP durante la ejecución del PIMG podrán emitir opinión respecto de los resultados y el impacto de la ejecución de las acciones planeadas en el PIMG.
 8. La SFP, previa opinión de los Grupos Técnicos, aprobará el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión de las instituciones, a fin de asegurar su orientación a resultados.
 9. Una vez realizados los ajustes a los que se refiere el punto anterior, el Titular de la institución presenta el PIMG final a la SFP por medio del sistema de captura electrónico a más tardar el 20 de enero de 2009, el cual incluirá las recomendaciones de los grupos técnicos y Delegados o Comisarios Públicos.
 10. El servidor público responsable del PMG en la institución coordinará la ejecución del Proyecto Integral de Mejora de la Gestión e incluirá en el proceso de programación presupuestación del siguiente ejercicio fiscal, los requerimientos para el desarrollo de las acciones contenidas en el mismo en materia de recursos materiales, humanos y financieros.
 - 10a. El área de Desarrollo y Mejora de la Gestión del OIC apoya de manera permanente la ejecución de las acciones comprometidas en el PIMG, identifica elementos que puedan limitar la implementación de acciones del PIMG, desarrolla y emite propuestas para resolverlos y así mejorar la calidad de los resultados.

11. El Titular de la dependencia o entidad informará periódicamente a la SFP, los avances y resultados de las acciones comprometidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión, previa verificación del Órgano Interno de Control, de acuerdo a lo previsto en el Manual de Operación del PMG correspondiente.

11a. El área de Desarrollo y Mejora de la Gestión del OIC verifica que la información presentada trimestralmente en los informes sea consistente, asociada con los entregables del informe y que exista la correspondencia entre las acciones implementadas y los resultados alcanzados. Asimismo emite un informe con su opinión cualitativa del avance en la implementación del PIMG en el trimestre correspondiente mediante el apartado diseñado para ese propósito del sistema de captura electrónico del PIMG.

12. Los Grupos Técnicos analizan los avances y resultados de la implementación del PIMG para opinar semestralmente en los sectores e instituciones que determinen.

13. La SFP consolida avances y resultados del PMG; y genera informes para las instancias que correspondan, promoviendo el desempeño institucional global.

14. A partir de julio de 2009, durante el último trimestre de cada año, la institución, por medio del responsable del PMG desarrolla y presenta a la SFP el plan de acciones para el año siguiente y la renovación de los compromisos establecidos en el PIMG. Aún cuando la incorporación de compromisos al PIMG es dinámica, las instituciones completan ciclos anuales de renovación.

En esta renovación del PIMG, se integra la experiencia construida en la ejecución del PMG, las opiniones de los grupos técnicos, de los Órganos Internos de Control y de los Delegados y Comisarios Públicos, así como los informes emitidos por la SFP.

Cabe destacar que las fechas marcadas en un principio para establecer compromisos y comenzar la ejecución de las acciones de mejora fueron modificadas: el 26 de septiembre de 2008 el Subsecretario de la Función Pública, Sergio Penagos García, emitió un oficio para los Responsables del PMG en las instituciones indicando que a más tardar el 3 de octubre de 2008 deberían estar formados los equipos de trabajo y que Proyecto Integral de Mejora de la Gestión (PIMG) debía enviarse, mediante el sistema electrónico de captura del PMG, a más tardar el último día hábil del mes de octubre de ese año. Sin embargo, el 26 de octubre de 2008, solo cuatro días antes de que venciera la fecha para entregar el PIMG preliminar, el Director General de Eficiencia

Administrativa y Buen Gobierno giro un oficio a los Responsables del PMG señalando que la fecha para presentar el PIMG preliminar se movía al 24 de noviembre de ese año. Bardach recomienda que para evitar las obstrucciones en la implementación de un programa el dar órdenes claras pueden ayudar a reducir la resistencia masiva, pero como se puede apreciar en la implementación del PMG hubo cambio de órdenes.

Por otro lado, de acuerdo a lo que plantea Luis Aguilar en la “Implementación de las Políticas entre más agentes y operaciones causales se introducen a la cadena mas se aumenta la complejidad de la acción y se incrementa el riesgo de que los pasos operativos, atiborrados de agentes, retrasen el proceso o lo desvíen terminando por introducir acciones diferentes a las previstas y provocando efectos in calculados. Como se describió en el Flujo de Operación, la implementación del Programa fue compleja al introducir acciones (eslabones) que involucran a más de un participante, adicionalmente algunas de las acciones de este flujo de operación implican re trabajo. Por ejemplo el Titular de la Institución presenta el PIMG preliminar, mismo que debe ser opinado por el Comisario del Sector y los Grupos Técnicos y una vez que se tomen en cuenta los comentarios del Comisario y los Grupos Técnicos volver a presentarlo para su aprobación.

En contraste con lo que fue la Agenda de Buen Gobierno en la que algunas líneas de acción no fueron obligatorias para las dependencias y entidades de la APF, en el PMG el total de las acciones que se establecieron se consideraron obligatorias, esto con la finalidad de alcanzar la estandarización de las organizaciones al atender de la misma forma los mismos temas (sistemas). Aun que se puede considerar, que al igual que las herramientas de la Agenda de Buen Gobierno, como las Cartas Compromiso al Ciudadano o el Modelo INTRAGOB, las acciones definidas en el PMG buscan apoyar a las instituciones al establecer las acciones que deberán llevar a cabo, estas acciones no parten de un diagnostico de cada organización.

Por otro lado, al igual que el PROMAP las instituciones de la APF deberán enviar sus programas de trabajo denominados PIMGs a la Secretaría de la Función Pública, para ser aprobados por esta última. No obstante, la principal diferencia entre el PMG y el PROMAP, es que en PROMAP solo se hace referencia a los puntos que deberán ser atendidos por las instituciones, en el PMG se marca puntualmente que acciones deberán incluir los PIMGs, imponiendo a las instituciones de antemano un programa de

trabajo sin tomar en cuenta el grado de desarrollo de las organizaciones en cada sistema.

Resultados de entrevistas respecto al lanzamiento del PMG

Para poder conocer la opinión de los funcionarios de la SFP que estuvieron a cargo de llevar a cabo la implementación del Programa en la APF, se entrevistó a 13 de estos funcionarios, entre los hallazgos encontrados destaca:

- Asistencia de un gran número de personas a cada evento de presentación o capacitación del PMG.
- Un espacio inadecuado para la interacción.
- Materiales poco didácticos.
- Poco tiempo para cada presentación.
- Presentaciones de cada sistema en power point poco amistosas.
- La jornada de presentación muy larga.
- Poca interacción – distanciamiento entre presentador y usuario.
- Prisa en el lanzamiento aunque tardanza y desfase en la presentación de todos los componentes.
- Equipo pequeño para la ejecución por parte de la SFP.

Por su parte los OIC y los funcionarios de la APF encargados de implementar el PMG en sus instituciones, opinaron sobre la SFP y su papel en el lanzamiento del programa:

- Descoordinada y provocando traslapes con otros programas e incluso al interior del PMG.
- Tardía. Poco clara. Burocrática.
- Materiales poco claros y a destiempo.
- Mensajes “esquizofrénicos”, leídos a través de condiciones de descoordinación que observan en la SFP. (Firma de oficios sobre el PMG que bajan de nivel: de subsecretario a director general; Programa presentado como decreto obligatorio y posteriormente un discurso que le da el carácter de voluntario. Cambios en los materiales, una vez presentados. Esto desmotiva, porque se ve como un proceso improvisado)

Conforme a lo anterior podemos concluir que en el proceso de implementación 2008-2009 del PMG existieron tres problemas principales:

1. No se le dio relevancia al aspecto político de la implementación, es decir, no se llevaron a cabo eventos orientados a persuadir a los involucrados en la implementación del PMG o bien reuniones del Secretario de la Función Pública y/o el Subsecretario de la Función Pública con los Titulares de las Instituciones o Responsables del PMG en las cuales se hablará de los beneficios que la implementación del PMG traería a su institución. Considerando que Bardach plantea que la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control, podemos concluir que se descuidó un aspecto fundamental en el proceso de implementación.
2. A la luz de los documentos analizados, se puede inferir que para la estrategia de implementación no existió un proceso de planeación para el lanzamiento del programa y su asimilación en la APF, es decir, no se previó la cadena causal que conectara las acciones con los objetivos.
3. Adicionalmente el proceso de implementación fue complejo al introducir numerosos agentes y operaciones, los pasos operativos, atiborrados de agentes, retrasaron el proceso por introducir acciones diferentes a las previstas como fueron las prórrogas que se dieron para presentar el PIMG definitivo y la evaluación del primer trimestre.

CAPITULO V

Propuesta

De acuerdo a lo que dice “Luis F. Aguilar plantea en su libro “La Implementación de las Políticas Públicas” (2007) la implementación no debe estar divorciada de la política. No tiene sentido tener buenas ideas si no se pueden concretar. La interdependencia entre el diseño y la implementación de la política y mantener la simplicidad en el diseño son dos aspectos fundamentales que pueden contribuir a disminuir la magnitud de los fracasos de las políticas.

Por lo anterior, el primer paso de esta propuesta de estrategia de implementación parte de plantear algunos cambios al Programa para que sea congruente con el postulado: Reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones

públicas mediante la mejora de áreas gerenciales comunes, gracias a la estandarización de mejores prácticas

Tal como está planteado el Componente Estándar del Módulo Institucional, no se toma en cuenta las diferencias en el grado de desarrollo de las instituciones de la APF, ya que los siete sistemas están divididos en etapas y cada etapa contiene acciones específicas, que fueron definidas por grupos técnicos, y que deberán llevar a cabo el total de las organizaciones de la APF.

Sin embargo, para estandarizar el gobierno se debe llevar a cabo un levantamiento de información para conocer en qué situación se encuentran cada una de las instituciones que conforman la Administración Pública Federal. Es decir, tener claro cuáles son las fortalezas y debilidades de la APF y el punto de que parte cada organización.

A partir del objetivo definido para cada uno de los sistemas, cada institución deberá aplicar la siguiente metodología para conocer el nivel de madurez en que se encuentran las instituciones en dichos sistemas.

Cuestionario de Madurez por Sistema para las Dependencias y Entidades de la APF

| SISTEMA | OBJETIVO /PREGUNTAS | RESPUESTA | |
|------------------------------------|---|-----------|----|
| ATENCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA | Conocer, anticipar y exceder las expectativas del usuario. | SI | NO |
| | 1. ¿Tiene sistema o método para obtener información actualizada y conocer los requerimientos y necesidades de sus clientes? | | |
| | 2. ¿Tiene programas para facultar al personal en contacto con el cliente? | | |
| | 3. ¿Tiene mecanismos para recibir y solucionar de manera rápida y efectiva las no conformidades de sus clientes? | | |
| | 4. ¿Tiene sistema para determinar los niveles de satisfacción de sus clientes? | | |
| | 5. ¿Tiene indicadores de efectividad y eficiencia de su Sistema de Clientes? | | |
| | 6. ¿Tiene un proceso referencial para comparar las prácticas de su Sistema de Clientes, con otras organizaciones? | | |
| PROCESOS EFICIENTES | Administrar la gestión gubernamental por procesos | SI | NO |
| | 1. ¿Tiene sistema para las actividades de análisis, desarrollo y mejora de sus servicios? | | |
| | 2. ¿Cuenta con sistema para identificar sus procesos sustantivos y administrativos? | | |
| | 3. ¿Están estandarizados sus sistemas de administración de procesos? | | |
| | 4. ¿Aplican sistemáticamente las normas sobre gestión de procesos? | | |
| | 5. ¿Tiene capacidad organizacional para la mejora de sus procesos? | | |
| | 6. ¿Tiene indicadores de efectividad y eficiencia para mejorar sus procesos? | | |
| | 7. ¿Tiene metodología para efectuar el proceso referencial de sus procesos con otras organizaciones? | | |
| | 8. ¿Tiene ciclos de mejora de sus procesos? | | |

| | | | | |
|---|--|--|----|----|
| TRAMITES Y SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD | Mejorar los trámites y servicios de la APF | | SI | NO |
| | 1. ¿Tiene identificados todos los trámites y servicios de su institución? | | | |
| | 2. ¿Tiene identificados los trámites y servicios de alto impacto? | | | |
| | 3. ¿Los trámites están en un ciclo de mejora continua? | | | |
| | 4. ¿Tiene un sistema para identificar los estándares actuales de sus trámites y servicios? | | | |
| | 5. ¿Cuál es el porcentaje de los trámites y servicios que están automatizados? | | | |
| MEJORA REGULATORIA INTERNA | Mejorar la calidad regulatoria para incrementar el desempeño organizacional | | SI | NO |
| | 1. ¿Tiene identificado su inventario de Normas Internas Sustantivas? | | | |
| | 2. ¿Tiene identificado el inventario de Normas externas que regulan su operación? | | | |
| | 3. ¿Operan el proceso de calidad regulatoria? | | | |
| | 4. ¿La normatividad interna está en un ciclo de mejora continua? | | | |
| | 5. ¿Tiene indicadores de efectividad y eficiencia de su sistema de normas? | | | |
| GOBIERNO DIGITAL | Utilizar las tecnologías de la información para mejorar el desempeño gubernamental | | SI | NO |
| | 1. ¿Tiene bases de datos para planear, administrar y evaluar sus procesos? | | | |
| | 2. ¿Asegura la confiabilidad, consistencia, oportunidad y actualización de los datos e información? | | | |
| | 3. ¿Administra y analiza consistentemente la información y los datos incluyendo la retroalimentación de sus clientes? | | | |
| | 4. ¿Tiene sistema para la administración de la tecnología? | | | |
| | 5. ¿Tiene indicadores de efectividad para administrar y mejorar sus sistemas de información y análisis y de administración de la tecnología? | | | |
| | 6. ¿Tiene un proceso referencial para comparar sus sistemas de información, análisis y de tecnología, con otras organizaciones? | | | |
| 7. ¿Tiene ciclos de mejora de sus sistemas? | | | | |

| | | Orientar las estructuras organizacionales a resultados | |
|--|--|---|----|
| | | SI | NO |
| RACIONALIZACION DE ESTRUCTURAS | 1. ¿La estructura organizacional esta vigente y autorizada por las dependencias globalizadoras? | | |
| | 2. ¿La estructura organizacional esta orientada a resultados? | | |
| | 3. ¿Tiene ciclos de mejora de sus sistema de racionalización de estructuras? | | |
| | 4. ¿Tiene indicadores de efectividad para administrar y mejorar sus sistema de racionalización de estructuras? | | |
| | 5. ¿Hay un sistema para evaluar el desempeño organizacional de forma precisa y objetiva? | | |
| | | | |
| | | Mejorar los trámites y servicios de la APF | |
| | | SI | NO |
| DESREGULACION | 1. ¿Tine identificados todos los trámites y servicios de su institución? | | |
| | 2. ¿Tiene identificados los trámites y servicios de alto impacto? | | |
| | 3. ¿Los trámites estan en un ciclo de mejora continua? | | |
| | 4. ¿Tiene un sistema para identificar los estándares actuales de sus trámites y servicios? | | |
| | 5. ¿Cuál es el porcentaje de los trámites y servicios que estan automatizados? | | |
| 5. ¿Tiene indicadores de efectividad y eficiencia de su sistema de trámites y servicios? | | | |

Puntaje por Sistema

Solo a las instituciones que respondan a todas las preguntas afirmativamente sistema se les catalogará como instituciones con mejores prácticas en el sistema respectivo, a estas dependencias y/o entidades se les requerirá documentar su mejor práctica y apoyar para replicar la mejor práctica en las instituciones que se encuentran por debajo de ellas en el sistema.

La categoría “Instituciones en Proceso de Madures” estaría integrada por las dependencias y entidades que tienen cierto grado de desarrollo en el sistema, pero que no respondieron a todas las preguntas del sistema afirmativamente, por lo que no alcanzan la categoría de “Instituciones Maduras” por lo que deberán llevar a cabo acciones de mejora por cada uno de las preguntas que fueron respondidas negativamente, por ejemplo, si la institución contestó en sistema de Atención y Participación Ciudadana “NO” en 3 de las 6 preguntas del diagnostico del Sistema, deberá fijarse como meta contestar afirmativamente, por lo menos, dos preguntas más. Cabe destacar que la Secretaría de la Función Pública pondrá a disposición de las instituciones metodologías y herramientas que les permitirá tener claramente que acciones deberán llevar a cabo para pasar al siguiente porcentaje de avance y por consiguiente un mayor puntaje en el sistema.

Para las instituciones que caigan en la categoría “Instituciones Inmaduras” se les aplicaran los mismos criterios que se aplicaron a las “Instituciones en Proceso de Madures”, solo que en este caso las “Instituciones Inmaduras” su punto de partida es más bajo y es muy probable que no logren contestar afirmativamente el total de las preguntas por sistema al finalizar la implementación del PMG, sin embargo, si se les requerirá que se muevan hacia “Instituciones en Proceso de Madures”

Por lo que respecta a la estructura del Programa se considera que este es un cambio fundamental que permitirá que el total de las dependencias y entidades realicen mejoras en cada uno de los sistemas (o áreas comunes) que permitirá reducir la brecha de madurez entre las instituciones de la APF.

Debido a lo anterior, la estrategia de implementación del PMG tomará como base el hecho de que durante el primer año del Programa se llevará a cabo un diagnostico particular de cada organización de la APF. A partir del diagnostico de cada institución se contará con un diagnostico del total de la APF que será la línea base del grado de

Madures de la APF. Igualmente, el diagnóstico permitirá a cada institución fijar metas de acuerdo a su posición y a su capacidad. El agregado de estas metas se convertirá en las metas de la APF.

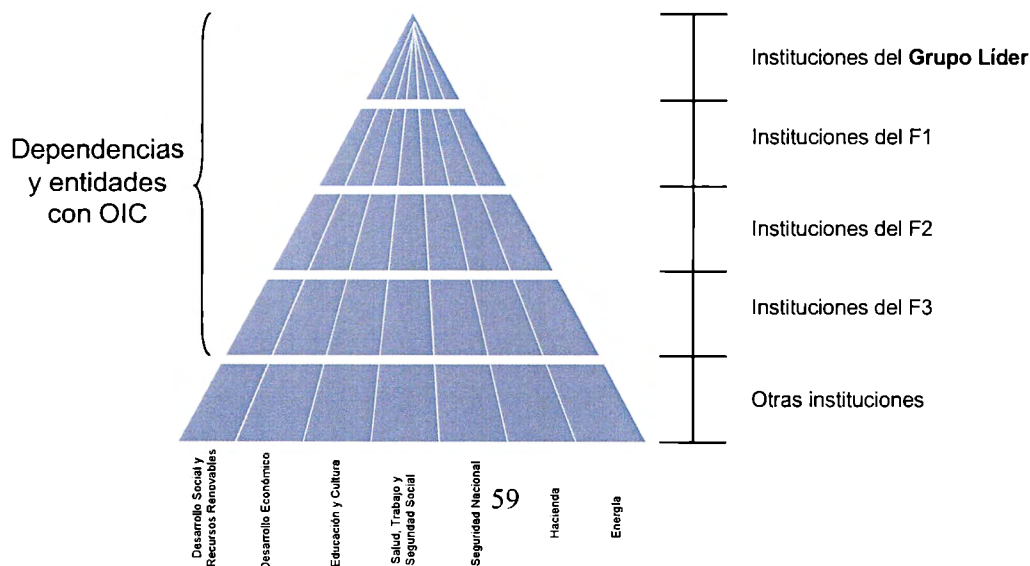
Posteriormente, tal como lo expone Aguilar, para que una política sea una realidad concreta y no solo una buena idea es necesario diseñar el proceso de acción que le da cuerpo, efectividad, continuidad y concluye con el efecto esperado. (Aguilar, 57). Para lo cual se deberá establecer la estrategia para Implantar el Programa de Mejora de la Gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Definición de Actores:

Partiendo de que el universo de instituciones a las que les aplica el Programa es de 257, establecer una categorización de las dependencias y entidades de la APF, para brindarles asesoría en la aplicación de la metodología de evaluación, posteriormente monitorear la ejecución de las acciones:

1. Para asegurar resultados en la implementación del PMG enfocarse en las instituciones del Grupo Líder a las cuales se les dará asesoría personalizada por parte de un equipo de implementación de la Subsecretaría de la Función Pública, con el propósito de verificar que las instituciones apliquen correctamente la metodología de diagnóstico y posteriormente que establezcan compromisos orientados al logro de resultados en los objetivos del PMG.
2. Apoyarse en la fuerza de trabajo de las áreas de Auditoría para el Desarrollo y Mejora de la Gestión en los Órganos Internos para asesorar a las instituciones de la APF que no están en el Grupo Líder, debido a que ellos conocen la situación de la institución.

Esquema de clasificación de las dependencias y entidades de la APF



La selección de las instituciones que conforman el Grupo Líder se realizará tomando en cuenta los siguientes criterios:

- Presupuesto
- Prioridades nacionales que establece el PND
- Nivel de madurez organizacional
- Problemáticas visibles
- Interés que muestran por implementar el PMG
- Participar en el proyecto Instituciones con Procesos, Trámites y Servicios Críticos en la APF

Una vez que ya se han definido las categorías de atención es necesario capacitar, en primer lugar al personal de la Subsecretaría de la Función Pública o equipo de implementación, sobre la “Metodología de Diagnostico de las instituciones de la APF”; es decir, este equipo debe conocer a la perfección la metodología, como aplicarla y que resultados son los que se están buscando. Así mismo, capacitar a los Titulares de Auditoría para el Desarrollo y Mejora de la Gestión (TADMs) y a su equipo en las dependencias y entidades del gobierno federal sobre la “Metodología de Diagnostico de las instituciones de la APF” De acuerdo a la categorización de las dependencias y entidades de la APF, les corresponderá a los TADMs de las instituciones Líderes capacitar a los equipos de trabajo de las organizaciones que comprenden su sector. Cabe destacar que estas actividades de capacitación son previas al lanzamiento Oficial del Programa.

Así mismo, se programarán reuniones para dar a conocer a los funcionarios de la SFP el PMG, también se realizará una sesión informativa para los Órganos Internos de Control. El lanzamiento del Programa lo encabezará el Presidente y estarán convocados los Secretarios de Estado y los Directores Generales de las entidades. Posterior al evento de lanzamientos se llevarán a cabo sesiones de sensibilización encabezadas por las altas autoridades de la Secretaría de la Función Pública, ya que como se mencionó anteriormente se debe considerar que la implementación es el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control, por esta razón es importante llevar a cabo una serie de eventos orientados a comunicar y

convencer a los involucrados de la importancia y beneficios de llevar a cabo la implementación del PMG. Los eventos que se realizarían, son los siguientes:

| Evento | Objetivo | Público | Presidente |
|---|---|---|--|
| Presentación del PMG a los servidores públicos de la SFP | Dar a conocer el Programa de Mejora de la Gestión a los servidores públicos de la SFP | 268 Servidores Públicos de la SFP | Subsecretario de la Función Pública |
| Sesión informativa con los Órganos Internos de Control (7 Sesiones sectoriales) | Dar a conocer el Programa de Mejora de la Gestión, sus objetivos, estrategias y líneas de acción; así como el rol de los TABG's en la ejecución del Programa en la institución | <ul style="list-style-type: none"> • Titulares de los Órganos Internos de Control • Titulares de Auditoría para el Desarrollo y Mejora de la Gestión | Subsecretario de la Función Pública |
| Lanzamiento del PMG | Dar a conocer el Programa de Mejora de la Gestión a los funcionarios de la Administración Pública Federal, para reforzar su compromiso con el desarrollo interno de sus organizaciones, la efectividad de sus programas y la mejora de los servicios que en ellas se prestan. | <ul style="list-style-type: none"> • Titulares de las dependencias y entidades • Oficiales Mayores o Equivalentes • Contralores • TADM's • Funcionarios de la SFP • 7 líderes de los Grupos Técnicos • Comisarios Públicos Delegados y Propietarios • Representantes de la Cámara de diputados (Comisión de la Función Pública) • Organismos internacionales | <p>C. Presidente de la República</p> <p>C. Secretario de la Secretaría de la Función Pública</p> |
| Presentación del PMG a Responsables del Programa en las instituciones | Dar a conocer el Programa de Mejora de la Gestión, sus objetivos, estrategias y líneas de acción para su implementación en las dependencias y entidades de la APF | <ul style="list-style-type: none"> • Responsables del PMG todas las instituciones de la APF • 200 Contralores • 128 TADM's • 8 Comisarios Públicos y | <p>Secretario de la Función Pública</p> <p>Subsecretario de la Función Pública</p> |

| | | | |
|--|--|---------------------------|--|
| | | Delegados Propietarios | |
|--|--|---------------------------|--|

Con estas sesiones de sensibilización se está buscando ganar aliados en la implementación del Programa, tal como expone Bardach; la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control.

Participantes y Funciones:

1. Presidente de la República: Reconocer anualmente a las instituciones de la APF por el logro de sus resultados en materia de mejora de la gestión; este incentivo tendrá como objetivo minimizar obstrucciones procedentes de la resistencia masiva.
2. Secretaría de la Función Pública: Definir la política y los objetivos a alcanzar para la mejora de la gestión pública a 2012.

Emitir las disposiciones normativas que resulten necesarias para la operación del Programa.

Coordinar: En primer lugar el levantamiento de información en las 257 instituciones de la APF para determinar el nivel de madurez en que se encuentra cada organización respecto de cada uno de los siete sistemas. Posteriormente coordinará la implementación de las acciones de mejora definidas para cada sistema de acuerdo al nivel de madurez de la institución.

Coordinar a los Grupos Técnicos.

3. Grupos Técnicos: Se constituirá un Grupo Técnico para cada uno de los siete sistemas. Dichos Grupos Técnicos estarán integrados por el Titular de la Unidad Administrativa competente de acuerdo al tema de que se trate, un representante de la Subsecretaría de la Función Pública, servidores públicos de las unidades administrativas competentes y expertos en el tema concerniente.

A los Grupos Técnicos les corresponderá:

Definir la metodología con la que se determinará el grado de madurez de las instituciones de la APF respecto al sistema a su cargo. Una vez que se haya aplicado la metodología evaluar los resultados de las dependencias y entidades para catalogarlas de acuerdo a su nivel de madurez. Así mismo, derivado de la

información que proporcione cada institución detectar las mejores prácticas y evaluar la conveniencia de replicarlas al resto de la APF.

Determinar las acciones, para cada nivel de madurez, enfocadas a obtener mejoras de mediano plazo.

Establecer el conjunto de indicadores de gestión aplicable a cada sistema.

4. Al Responsable del PMG en la institución le corresponderá:

Coordinar la aplicación de la metodología para determinar el nivel de madurez de su institución en cada uno de los siete sistemas.

Formar equipos de trabajo permanentes integrados por personal de las unidades administrativas responsables, quienes implementarán la Metodología del Diagnóstico y posteriormente instrumentarán las acciones que se determinen de acuerdo al nivel de madurez de la dependencia o entidad.

Reportar, a la SFP, los resultados obtenidos una vez que se haya aplicado la Metodología del Diagnóstico.

5. Los Órganos Internos de Control (OIC) deberán apoyar a las instituciones para aplicar la metodología de evaluación.

En caso de ser un OIC coordinador de sector, también deberán apoyar a las entidades que se encuentren bajo su responsabilidad.

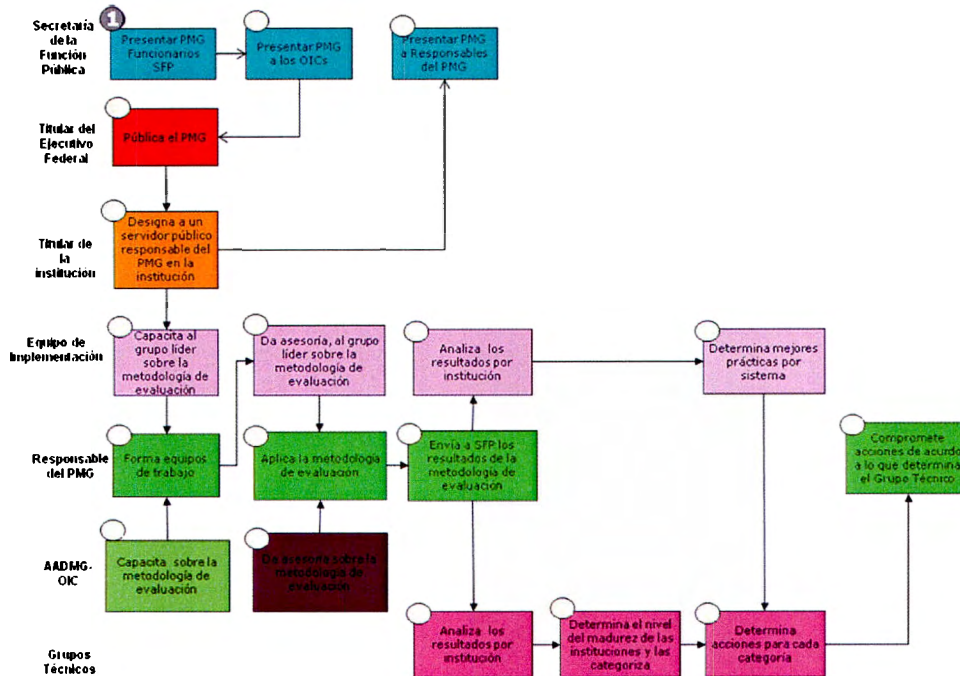
6. La Subsecretaría de la Función Pública, a través del Equipo de Implementación le corresponderá: Apoyar a los equipos de trabajo de las instituciones del grupo líder en la aplicación de la metodología de cada sistema para determinar el grado de madurez.

Evaluar, junto con los Grupos Técnicos, la información que remitan las instituciones respecto a su nivel de madurez y determinar las mejores prácticas en cada uno de los sistemas.

Coordinar a los grupos técnicos y a las instituciones con mejores prácticas con el objetivo de determinar si es posible replicarlas al resto de la APF.

Mantener comunicación constante con las dependencias y entidades.

Flujo de Operación



En resumen la presente propuesta de implementación comienza con una redefinición del Programa. Durante el primer año del PMG se centrará en levantar un diagnóstico del nivel de madurez, por sistema, de todas las instituciones de la APF. A partir de los resultados del diagnóstico se categorizará a las instituciones del gobierno federal; en la categoría “A” se ubicarán las instituciones con un nivel avanzado de madurez y que tienen buenas prácticas que pudieran ser replicadas, la categoría “B” estará compuesta por las instituciones que tienen cierto nivel de madurez en el sistema, y por último en la categoría “C” se ubicarán aquellas instituciones que tienen que llevar a cabo todas las acciones que defina el Grupo Técnico. Cabe destacar, que partiendo del diagnóstico de cada institución por sistema se contará con un diagnóstico a nivel APF por sistema que permitirá fijar metas a partir de mayor información.

Por otro lado, la estrategia de implementación se centrará en clasificación de las instituciones y nivel de atención por parte de la Subsecretaría de la Función Pública. Adicionalmente se utilizará la fuerza de trabajo de los Órganos Internos de Control para apoyar en la capacitación, asesoría y control de las instituciones que no pertenecen al Grupo Líder.

Adicionalmente, tal como se observa en el flujo de operación se llevarán a cabo reuniones de alto nivel para obtener apoyo de los tomadores de decisiones al interior de la APF.

Y por último, se redujeron pasos y actores en flujo de operación; ya que la teoría recomienda que una estrategia de implementación debe establecer una relación lo más directa entre causa y efecto, sin que exista mediación de muchos eslabones causales. Entre más agentes y operaciones causales se introducen a la cadena mas se aumenta la complejidad de la acción y se incrementa el riesgo de que los pasos operativos, atiborrados de agentes, retrasen el proceso o lo desvíen terminando por introducir acciones diferentes a las previstas y provocando efectos incalculados. (Aguilar, 2007)

CONCLUSIONES

La modernización de la Administración Pública tiene varias décadas en la agenda nacional, los esfuerzos mas recientes se han llevado a cabo a través del Programa de Modernización Administrativa en el sexenio de Zedillo y posteriormente con el presidente Fox la Agenda de Buen Gobierno en ambos casos a falta de un diagnóstico del estado en que se encontraban las instituciones antes de dichos programas y metas claras y cuantitativas no permitieron llevar a cabo una evaluación cuantitativa del PROMAP y de la Agenda de Buen Gobierno que pudiera indicarnos de forma objetiva el éxito o fracaso de cada uno de ellos.

Sin embargo el PROMAP tuvo como principales logros la Reforma al Sistema Presupuestario, que permitió vincular la planeación institucional con el proceso de programación y presupuestación y la puesta en marcha del COMPRANET, instrumento que permite el acceso público a la totalidad de adquisiciones y servicios requeridos por el Gobierno Federal. Otros puntos que hay que destacar es que gracias al PROMAP por primera vez en México se puso en la agenda pública la importancia de proporcionar un buen servicio al ciudadano, así mismo, el Programa considero la importancia de medir a las instituciones públicas a través de indicadores que reflejaran su desempeño y no realizar un evaluación de acuerdo a los niveles de gasto.

Con lo que respecta a la Agenda de Buen Gobierno es importante destacar que al amparo de la línea estratégica de Gobierno Transparente se publicó la Ley Federal de

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de igual manera la línea estratégica de Gobierno Profesional contó con el respaldo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Por otro lado, en la línea estratégica de Gobierno de Calidad se desarrollaron herramientas como la Carta Compromiso al Ciudadano para que las organizaciones de la APF otorgaran un servicio de calidad a los ciudadanos, sin embargo, como la herramienta no fue obligatoria solo unas cuantas instituciones instrumentaron la herramienta. De la misma forma, la herramienta Normateca solo aplico a 97 instituciones dejando fuera a más de la mitad de las instituciones que comprenden la APF, debido a lo anterior no se conto con un inventario completo de la normatividad interna administrativa que existía en la APF.

Finalmente, este sexenio el Programa de Mejora de la Gestión retomo el tema de la modernización y la mejora de la gestión que de acuerdo a lo descrito tomo del PROMAP y de la Agenda de Buen Gobierno el tema de la atención y participación ciudadana. Sin embargo, el PMG no contemplo acciones relacionadas con el Servicio Profesional de Carrera que si fue considerado relevante en el PROMAP y la Agenda de Buen Gobierno.

Así mismo, al igual que en el caso del PROMAP las dependencias y entidades presentarían a la Secretaría de la Función Pública sus respectivos programas de trabajo denominados Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión, solo que en el caso del PMG la SFP a través de los grupos técnicos definirían las acciones que deberían llevar a cabo las instituciones. Las acciones que definieron los grupos técnicos para cada uno de los sistemas, durante el primer año del Programa, fueron obligatorias para todo la APF sin tomar en cuenta la madurez y sin aprovechar la experiencia de las instituciones en cada uno de los siete sistemas.

Por lo anterior la propuesta de implementación que se presentó parte de un diagnostico a todas las instituciones públicas federales, en primer lugar para conocer claramente como se encuentran dichas instituciones en cada uno de los sistemas, en segundo lugar aprovechar la experiencia de las organizaciones que ya posean alguna mejora practica en alguno de los sistemas para replicarlo al resto del gobierno federal y por último el diagnostico permitirá fijar metas realistas y realizar una evaluación final entre como se encontraba la APF antes del PMG, cuáles fueron sus metas y cuáles de estas se alcanzaron.

La propuesta de implementación también contempla cuales serían los actores y sus funciones dentro del PMG y como llevar a cabo una serie de eventos de capacitación y difusión tendiente a reducir la resistencia de los involucrados hacia el Programa y de esta forma alcanzar los resultados planteados.

Al estar por iniciar el cuarto año de este sexenio, es poco factible relanzar un Programa de carácter sexenal, sin embargo se considera que esta propuesta puede ser gran utilidad para el siguiente programa de modernización administrativa; ya que aún falta mucho por hacer en esta materia.

BIBLIOGRAFIA

Agenda de Buen Gobierno en México

Aguilar Villanueva, Luis (2007) La implementación de las Políticas. México, D.F. Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (2007), El estudio de las Políticas Públicas. México, D.F. Porrúa.

Arellano David (2000), Reformando al gobierno una visión organizacional del campo gubernamental. México, D.F., Porrúa.

Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial (2009), Doing Business en México 2009, Washington.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Montevideo, junio 2006.

Crozier Michel (1974) El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural, Buenos Aires, Amorrortu.

Frederickson H. George (1999), Hacia una nueva administración pública en Clásicos de la administración pública, Comp. Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, México, CNCPYAP/FCE/Universidad Autónoma de Campeche.

Laswell, Harold (1956), La orientación hacia las políticas en Antología de las políticas públicas, México, D.F., Porrúa.

Méndez, José Luis (1999), ¿Regresando al Futuro? Postmodernidad y Reforma del Estado en América Latina CLAD, ponencia presentada en el Congreso IV Internacional.

Mintzberg Henry and James Brian Quinn (2003), El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos, México, Prentice Hall Hispanoamericana.

Mintzberg, H, Bruce Ahlstrand, Joseph Lampel (2003), Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del managment estratégico, México, Granica, Modelo de Calidad INTRAGOB.

Montaño, Hirose (1989) Recortes: Ensayos sobre organización, México, D.F., Ed. UAM - Iztapalapa.

Organization for Economic Co-operation and Development (1993) Automatic Stabilizers: their extend and role.

Organization for Economic Co-operation and Development (1996), Integrating people management into public service reform.

Organization for Economic Co-operation and Development (1998), Public management.

Organization for Economic Co-operation and Development (1999), Governance in transition. Public management reforms in OECD countries.

Organization for Economic Co-operation and Development (1999), Integrating people management.

Organization for Economic Co-operation and Development (1999), The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers, OECD Economic.

Organization for Economic Co-operation and Development (2001), Issues and Developments in Public Management - Australia 2001, Public Governance and Management Program.

Organization for Economic Co-operation and Development (2003) Reallocation: the Role of Budget Institutions.

Organization for Economic Co-operation and Development (2003), Revenue Statistics 1965-2002.

Organization for Economic Co-operation and Development /PUMA (2002) Working for Results: The American Experience in Enhancing Government Performance OECD-Germany High-Level Symposium, Berlin 13-14 March.

Organization for Economic Co-operation and Development /PUMA (2002) How To Manage Individual Performance united kingdom country report OECD-Germany High-Level Symposium, Berlin 13-14 March.

Parsons, Wayne (2007), Políticas Públicas, una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas, Argentina: Flacso-México, Miño y Dávila Editores.

Peters, Guy (1999) La política de la Burocracia, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Pressman, Jeffrey L., y Aaron Wildavsky (1998), Implementación cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México, D.F, Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (junio 2007). La Reforma Hacendaria por los que menos tienen.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (1995), Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (2001), Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006.

Secretaría de la Función Pública (2005), Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de la Función Pública (2006), Sexto Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.

Secretaría de la Función Pública (2008), Manual de Operación del Modulo Institucional del PMG 2008-2009.

Secretaría de la Función Pública (2008), Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012.

Uvalle Ricardo (1984), El Gobierno en Acción, México D.F., Fondo de Cultura Económica.