

LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MEXICO : Fundamentos y Alcances de la Aplicación de un modelo para la Gestión y Planeación Estratégica a nivel Federal.

Maria de los Angeles Hernández()
Carlos Haefner Velásquez(**)*

I. Introducción.

Las relaciones entre Estado y Sociedad remite a una de las discusiones de mayor envergadura que se han desarrollado en las Ciencias Sociales durante el presente siglo. De tal forma que la búsqueda de principios a partir de los cuales deba organizarse la vida social constituye un proceso intelectual y controversial de larga data; el que encontrará en la equiparación entre la sociedad y el estado un punto crucial para el entendimiento de la primera modernidad. Como afirma N. Luhmann, en la teoría política tradicional, al menos a partir del siglo XVIII, el Estado constituye la fórmula para la autodescripción del sistema político de la sociedad...la temática del Estado, una vez inventada, pudo actuar como punto de cristalización de la teoría política la cual ha intentado repetidamente de concebir al Estado o la Política como el centro de control de todo lo que acaece en ella o con ella.⁽¹⁾

El reconocimiento de la centralidad del Estado y, en consecuencia, de un dominio estatal del espacio, ha constituido un punto de partida y eje estructurante del debate politológico y sociológico en América Latina en el presente siglo. Sin embargo, los actuales escenarios de cambio que observamos en las sociedades latinoamericanas están gatillando en las ciencias sociales, por una parte, un

interesante proceso de re-discusión respecto a una terminología sobre el Estado que viene a resultar hoy bastante estrecha para comprender las nuevas articulaciones entre el Estado y la Sociedad Civil y, por otra, para lograr observar de manera más integral las transiciones económicas, políticas y sociales que han ocurrido en las últimas dos décadas.

En particular, se reconoce que la axiomática sociológica de la primera modernidad planteada a nivel del Estado nacional ha perdido fuerza explicativa, pues ésta se ha visto claramente zarandeada por la globalidad y la globalización.⁽²⁾ Procesos que han posibilitado que las sociedades complejas, incluyendo a las nuestras estén sometidas a un profundo proceso de diferenciación social y funcional;⁽³⁾ provocando que cada uno de los diversos subsistemas sociales vayan adquiriendo creciente autonomía con respecto a los otros; haciendo poco plausible la clásica noción de la sociología ilustrada que, por ejemplo, a través de la política es posible representar la unidad de la sociedad.

(*) *Lic. en Derecho. Mr. en Economía. Dir. de Capacitación. Dirección Gral. de Recursos Humanos de SEMARNAP, Gobierno Federal, México.*

(**) *Consultor en Des. Organiz. y Plan. Estratégica, PROMAP, SEMARNAP. México. Académico Universidades de México y Univ. de Los Lagos, Chile.*

Questionándose, de esta manera, al Estado y la política como instancias generales de representación y coordinación de la sociedad. Sobre el particular N. Lechner⁽⁴⁾ afirma que en una coordinación policéntrica se acota el ámbito de la política como instancia coordinadora de los procesos sociales, quedando por redefinir no sólo el lugar, sino el valor mismo de la política.

Por tanto, discutir hoy sobre el Estado latinoamericano presenta complejidades adicionales a las diversas interpretaciones que han sido elaboradas en las teorías políticas clásicas europeas; las que han constituido las fuentes principales de reflexiones contemporáneas sobre el Estado, la modernización y el desarrollo de los sistemas sociales. Y más aún, cuando se trata de encontrar algunas coordenadas que permitan visualizar aspectos explicativos de la crisis y contradicciones que se le atribuyen, en su concepción como Estado de Bienestar⁽⁵⁾ y, particularmente, cuando se trata de analizar las nuevas estructuraciones que éste tiende a tener hoy cuando la presencia de un mercado abierto demanda una matriz socio-política diferente a la que se conoció en décadas pasadas y, de un sistema estatal que sea resonante y que genere mecanismos pertinentes de inclusión de la sociedad civil, que opera como un entorno dinámico y complejo.

De manera tal, que los nuevos y necesarios impulsos para orientar la deriva y diferenciación del sistema político -y del Estado- respecto de los otros sistemas funcionales autoreferenciales y, lograr abrir nuevas formas de institucionalidades hacia la ciudadanía, supone dejar de insistir en una sociedad integrada por un eje articulador representado por el Estado, sino más bien asumir el incremento de la complejidad social y cultural en las sociedades modernas, la autonomización de sus componentes y las dificultades de conducción central que ello involucra a los gobiernos.⁽⁶⁾ Esto implica que el sistema

político-administración, política y público, al decir de N. Luhmann⁽⁷⁾ genere mecanismos de acoplamiento estructural que le permitan operar eficientemente en una amplia diversidad de ambientes socio-culturales. Por ello, no debe sorprender que los presentes procesos de cambios en las distintas administraciones públicas de América Latina se están presionando en el sentido de lograr nuevas formas de organización que estimulen la desconcentración, descentralización y participación de los ciudadanos en la resolución de sus problemáticas. En definitiva se está apostando por reconocer al Estado como un sistema social que en su operar -de lógicas comunicacionales y de sentido diferenciadas- debe producir políticas públicas que permitan su adecuado acompañamiento con las demandas de las comunidades y, al mismo tiempo, generen condiciones de posibilidad para que dichas comunidades sean parte realmente del decidir del sistema político.

En consecuencia, la modernización del Estado se ha transformado en una necesidad del conjunto de los países, tanto emergentes como desarrollados. Las estrategias que han empleado éstos para asumir el desafío modernizador han sido variadas, sin embargo, pareciera que las políticas de descentralización, privatización y desregulación se han constituido en ejes articuladores de las tendencias de cambio. De igual manera, lo han sido los énfasis puestos en la modernización de los estilos de gestión al interior de las organizaciones públicas; mediante la puesta en escena de temáticas tales como planificación estratégica, control de costos, centro de costos, evaluación de desempeño basado en el rendimiento, incentivos por productividad, etc.⁽⁸⁾ De tal forma, que las tendencias modernizadoras que observamos en América Latina no sólo se inscriben en las acciones de abatir fórmulas anquilosadas de gestión, sino que al mismo tiempo, algunos de ellos comienzan a provocar cambios importantes en la desestatización de lo público, sin

perder de vista que modernizar el Estado no es privatizar su rol y funciones sociales. Este punto es relevante sobre todo, cuando luego de varios años de experiencias neoliberales se puede constatar que más allá de los equilibrios macroeconómicos logrados en nuestros países, se está manifestando un avance dramático de la inequidad, concentración de la riqueza y un alarmante deterioro del desarrollo humano de los grandes sectores sociales de latinoamérica.

II. El Programa Modernizador de la Gestión Pública en México.

En el sentido antes señalado, esto es, lograr encontrar una nueva direccionalidad estratégica del Estado, el gobierno de México viene impulsando - desde hace unos años- iniciativas tendientes a lograr identificar y potenciar procesos que conduzcan al conjunto del sistema público a orientar sus derivas hacia estrategias que faciliten la reducción de las complejidades que se originan de una globalización que demanda respuestas flexibles, oportunas y eficaces y, al mismo tiempo, para hacer frente a las diversas situaciones desestructurantes que generan sus dinámicas en el sistema social.⁽⁹⁾

Las diversas acciones encaminadas a producir cambio e innovación en el sistema de administración pública en México se fundamentan en diagnósticos que han señalado la presencia de importantes deficiencias y limitaciones históricas que de no ser superadas, no permitirán configurar un Estado moderno. Entre los aspectos específicos de este diagnóstico, se encuentran, en primer lugar, las que señalan una limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión estatal; lo que se expresan por ejemplo, en una compleja integración de atribuciones en los servicios y la concentración de actividades en algunas entidades que ha propiciado en los primeros, 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 eficientes, en detrimento de los consumidores. Por otra parte, la falta de mecanismos eficientes a favor de los usuarios que propicien respuesta y atención eficaz, así como la carencia de definición y amplia difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios públicos, o la ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de normas, dan cabida al abuso, a la discrecionalidad y a la corrupción. De igual forma, tampoco ha existido 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 la autoridad y los ciudadanos.

En segundo lugar, se reconoce que persiste una fuerte concentración de actividades y un centralismo muy acentuado en la toma de decisiones de los cuales destacan, desde la federación hacia los gobiernos estatales y municipales, de las dependencias globalizadoras en su relación con las dependencias coordinadoras de sector, y de éstas hacia sus órganos desconcentrados y sus entidades coordinadas; en el cúmulo de normatividad administrativa para la regulación que atenta contra la adecuada gestión, productividad y eficiencia que deben tener los servicios públicos. Asimismo, el esquema de funcionamiento orientado preferentemente al control presupuestario y de coordinación sectorial, alarga los procesos de resolución, restringe la capacidad de gestión y deteriora la capacidad de respuesta de las instituciones ante las demandas de los usuarios de los servicios.

En tercer lugar, se han diagnosticado importantes deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno, ya que

tradicionalmente, la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades del sector público se han evaluado con base en los niveles de gastos autorizados, así como en función de su respectiva asignación a programas y rubros presupuestarios; pero -por lo general- se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de objetivos a que éste se destina. En cuarto lugar, se reconoce una carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos, la falta de mecanismos efectivos de reconocimiento e incentivos al buen desempeño ha afectado en forma importante la motivación y productividad de los funcionarios.⁽¹⁰⁾

Como una manera de lograr ir superando las barreras históricas a la innovación en la gestión pública, el gobierno de México está implementando a nivel federal el denominado Programa de Modernización de la Gestión Pública (PROMAP). El que fue concebido como un medio para alcanzar una administración pública accesible, moderna y eficiente tal como lo demanda la ciudadanía, para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y como una exigencia del proceso de transición democrática que está experimentando en la última década. El PROMAP agrupa sus actividades en torno a los siguientes cuatro sub-programas :

1. Participación y Atención ciudadana.
2. Descentralización y/o desconcentración administrativa.
3. Medición y evaluación de la Gestión Pública.
4. Dignificación, Profesionalización y Ética del servidor Público.

Las líneas estratégicas propuestas para avanzar en la transformación, tanto de las regulaciones y procedimientos actuales, como de los cambios de actitudes y conducta en todo el sector público demanda, entre otras, la promoción de la

participación corresponsable y permanente de la sociedad civil en la definición, orientación, seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental, mediante la difusión del PROMAP; la creación de mecanismos de consulta directa, de recepción, análisis y atención de los planteamientos y sugerencias y promover, involucrar e impulsar en cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal los conceptos y lineamientos, mediante acciones de difusión y sensibilización a los servidores públicos de todos los niveles. El logro de éstas y otras líneas estratégicas para alcanzar los objetivos generales propuestos se fundamenta en las Bases de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de tal manera que los compromisos de corto y mediano plazos relativos a las acciones de modernización y desarrollo administrativo queda a cargo de las distintas dependencias de la administración federal.

III. El Modelo de Modernización de la Gestión Estratégica y Fortalecimiento Institucional implementado en la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

Tomando como marco de referencia el programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) y las necesidades y características propias que presenta la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) creada hace tres años, se diseñó el Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional que integra bajo una misma concepción y objetivos las acciones encaminadas a mejorar la gestión de la política ambiental de la dependencia.

Para el mencionado Programa, modernizar la gestión ambiental significa lograr una institución efectiva y de calidad en el cumplimiento de su misión y de los

servicios que proporciona a la sociedad, ya que para ello se requiere contar con una serie de prácticas administrativas, modalidades organizacionales y el establecimiento de valores y filosofías de trabajo que se lo permitan. De hecho, el nuevo Proyecto Nacional de reordenación Ecológica de México orientado a lograr un desarrollo sustentable en el largo plazo, requiere de modificar comportamientos institucionales en función de las directrices globales que esta orientación del desarrollo demanda. Por ello se asume que una racionalidad institucional que promueva el desarrollo con criterios de protección, cuidado y conservación de los recursos, y que basa su actuación en criterios de planeación para el futuro sin descuidar las urgencias del presente, requiere de cambios profundos en el pensar y en el hacer, de cada uno de los funcionarios públicos inmersos en esta tarea nacional de promover el desarrollo sustentable acompasado a los diversos sistemas societales.

El modelo de Modernización y fortalecimiento institucional se propuso actuar en el contexto de un paradigma modernizador que tiene como objetivo la eficiencia, la eficacia y la legitimidad (ver figura 1); vale decir se percibe a la modernización como un proceso necesario que restablezca el diálogo con la sociedad como una solución a la crisis de legitimidad, de pérdida de armonía entre las expectativas sociales y estatales. La modernización se la plantea, entonces, como un cambio ante una sociedad cada vez más participativa, más crítica, con un creciente grado de escrutabilidad, que exige resultados, rendimientos de cuentas y una actitud del servidor público más ética y orientada al servicio de la sociedad.

En definitiva, la filosofía que inspira el programa modernizador de SEMARNAP es la de contribuir a la construcción de un sistema organizacional más ágil y más legítimo, sintonizado con las expectativas

sociales; es decir, conciliar la eficiencia técnica con la legitimidad política ⁽¹¹⁾ y las lógicas comunitarias.

Teniendo como referencia tales argumentos, se definieron las siguientes líneas de acción sobre las cuales se está trabajando actualmente :

1. Crear una organización soporte que no implique una estructura administrativa paralela, pero que tenga la capacidad de dinamizar y conducir el proceso de implementación de modernización en todas las unidades administrativas - técnicas de la Secretaría, en el sentido de lograr sustentar un sistema de Gestión estratégica.

2. Reestructurar los mecanismos del sistema de planeación de manera de lograr dar una coherencia sistémica a los programas, proyectos y procesos de los sistemas organizacionales con las estrategias, objetivos y prioridades de la Secretaría. Para ello se está privilegiando el uso de cuatro herramientas metodológicas que se consideran fundamentales :

a) Planeación estratégica :

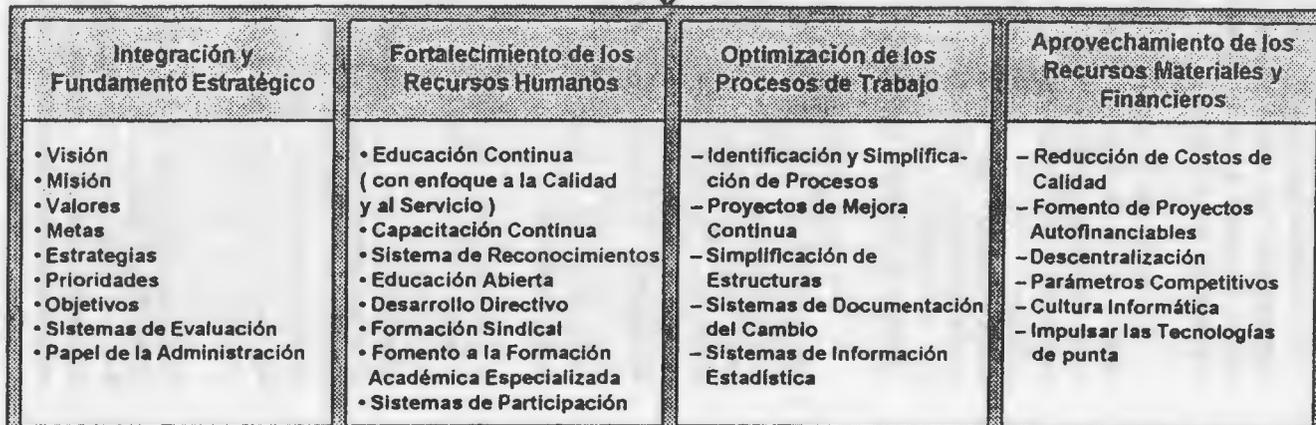
Permite definir el plan estratégico de cada subsistema organizacional (Subsecretarías, Direcciones Generales, Delegaciones Federales) el que sirve como marco de referencia para direccionar estratégicamente los proyectos y procesos de trabajo, así como para definir metas e indicadores de gestión.

b) Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOO):

Permite definir con claridad y realismo, los proyectos mediante los cuales la unidad administrativa-técnica dará cumplimiento a sus objetivos estratégicos, la metodología permite, además, identificar con precisión los indicadores de gestión del proyecto para alinearlos con los indicadores de resultados planteados por los objetivos estratégicos de la unidad.

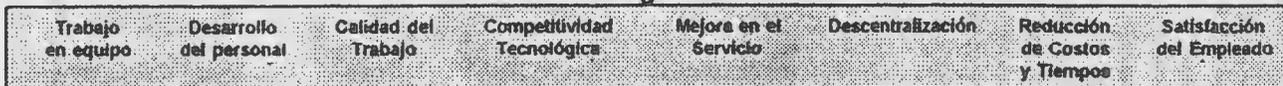
MODELO DE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

Modernización Administrativa y Fortalecimiento Institucional



HERRAMIENTAS DE CALIDAD

HABILIDADES DE COMUNICACION JUNTAS EFECTIVAS LAS CINCO ESES ATENCION AL CLIENTE SISTEMAS DE CALIDAD TOMA DE DECISIONES



Promover la Transición al Desarrollo Sustentable Mejorando el Aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables y el Medio Ambiente

Satisfacción de la Ciudadanía

c) Diagnóstico y Mapeo de Procesos.

Esta herramienta metodológica permite explicitar los procesos de trabajo y los productos y servicios generados. Con ello se estará en condiciones de simplificarlos, mejorarlos y si es necesario eliminarlos. De los procesos se obtienen indicadores para medir el desempeño de los mismos tomando en cuenta los estándares establecidos para los productos y los servicios.

d) Estándares de calidad en los Servicios.

Esta metodología contribuye a identificar los servicios y productos que ofrecen las áreas de acuerdo a sus funciones, sus estándares de calidad y los usuarios de los mismos. También permite establecer los indicadores de desempeño de los estándares para adecuarlos permanentemente a los requerimientos de los usuarios (ver figura 2).

3. Orientar el sistema de evaluación de tal manera que se puedan valorar los diferentes niveles de la gestión institucional utilizando los indicadores establecidos.

4. Orientar las acciones de capacitación hacia el fortalecimiento de las capacidades del personal para participar en la implantación de las acciones establecidas en el Programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional. Este Programa de Capacitación contempla dos vertientes básicas :

- * Capacitación en las herramientas metodológicas más arriba indicadas, que aportan a la clarificación y ubicación del quehacer de las unidades administrativas - técnicas.

- * Capacitación en técnicas y herramientas de apoyo para mejorar el proceso de gestión de las unidades técnicas-administrativas: gestión y evaluación de proyectos, liderazgo, trabajo

en equipo, juntas efectivas, diagnósticos organizacionales, etc.

Como parte de la estrategia de capacitación en apoyo al PROMAP, se estableció el Centro de Capacitación en Calidad (CECAL) cuya misión es ofrecer servicios de capacitación al personal, orientados a desarrollar valores, actitudes, concepción del trabajo y elementos técnicos que le permitan eficientar sus procesos de trabajo e impulsar una cultura laboral orientada al servicio de la sociedad.

IV. La Planeación Estratégica como proceso e instrumento para el cambio del sistema organizacional SEMARNAP.

Teniendo en consideración que una de las líneas estratégicas que se ha propuesto implementar en el marco del programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional, es llegar a establecer una organización y sistemas de trabajo que den congruencia y articulación a la gestión de la Secretaría y sus órganos desconcentrados, se optó por diseñar una metodología que permitiera impulsar un proceso global de discusión y diagnóstico sistémico de la macroorganización SEMARNAP. (ver figura 3) Esto es, procesos y métodos de intervención organizacional que permitieran combinar un conjunto de herramientas de diagnóstico estratégico con aquellas que fortalezcan y potencien habilidades gerenciales para la toma de decisiones.

El empleo de dichos medios se integró a una perspectiva teórica de las organizaciones que asume que estas son sistemas sociales autopoiéticos, vale decir, generan sus propios componentes que la forman y, al mismo tiempo, se encuentra permanentemente adaptada a su entorno el cual manifiesta un cambio constante.⁽¹²⁾

PROMAP

PROCESO DE PLANEACIÓN - PROGRAMACIÓN - EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA



LIDER 1998

Figura Nº 2.

Las organizaciones -como SEMARNAP- deben estar permanentemente tratando de desarrollar mecanismos de innovación, esto es de capacidades para poder reaccionar pertinentemente a esos cambios inevitables, para dirigirlos, para orientar efectiva y eficientemente su deriva en el sentido que se desea.

Entonces, es fundamental que las organizaciones puedan desarrollar capacidades exitosas para innovar y para ello, es crucial que generen mecanismos de autoobservación y reflexión respecto al horizonte estratégico que les permitirá guiar su deriva en un contexto de cambio acelerado; como también sean sometidas a profundos procesos de análisis para conocer sus dinámicas internas. Como afirma D.Rodríguez ⁽¹³⁾ el diagnóstico organizacional resulta no sólo necesario sino imprescindible para conocer las diferentes fuerzas y procesos a que está sometida la organización y, de ser capaz de utilizarlos en provecho de los fines que la organización haya definido para sí.

En consonancia con tales perspectivas, se asumió, por ejemplo, que la Planeación estratégica constituía un adecuado medio para avanzar no sólo en una forma de Diagnóstico organizacional - mediante el análisis FODA- sino que además nos permitía buscar concordancias entre la cultura, la estrategia y la estructura de toda la organización. Dado que el modelo de modernización pensado para SEMARNAP que pretende lograr un desarrollo permanente, mediante el aprendizaje organizacional y capacitación de sus miembros, también supone que la organización debe integrar a todos ellos mediante la transmisión de una visión estratégica compartida.

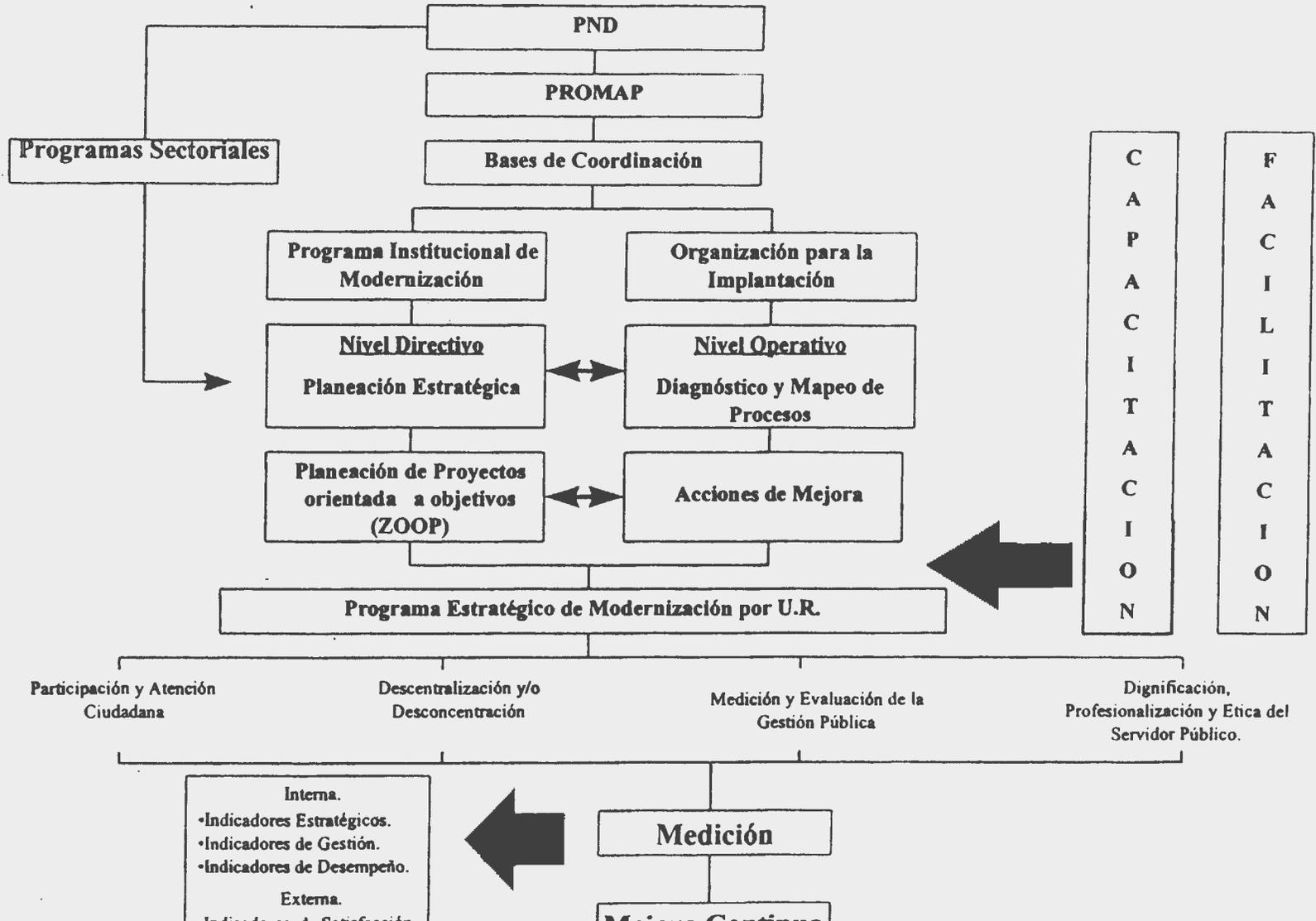
En tal sentido, se ha estructurado un programa de trabajo piloto que ha implicado el desarrollo de un conjunto de talleres de Planeación Estratégica en 8

delegaciones federales de la Secretaría - de un total de 30- que combinados con los otros procesos e instrumentos de apoyos organizacionales (ZOO, Diagnóstico y Mapeo de Procesos, Definición de estándares de Calidad) nos permiten visualizar el estado del arte de la dinámica organizacional federal y de proyectar un conjunto de lineamientos estratégicos para ir buscando mecanismos que resuelvan en forma adecuada y eficaz el conjunto de áreas críticas que se han identificado mediante la aplicación del análisis FODA. Las Delegaciones federales en las que se ha desarrollado las acciones de Gestión y Planeación estratégica corresponden a los Estados de: Yucatán, Campeche, Chiapas, Puebla, Baja California Sur, Guanajuato, Querétaro y Morelos.

El diagnóstico resultante de los talleres de Planeación Estratégica nos ha permitido visualizar complejas dimensiones y áreas críticas, cuyo camino de resolución se han ido consensuando paulatinamente en las respectivas organizaciones federales mediante una redefinición de su misión, objetivos, Programas y Metas de Gestión de mediano y largo plazo.

Cabe indicar que las debilidades organizacionales que se observaron logran constituir una adecuada síntesis de los problemas más relevantes que tienen que enfrentar el sistema público mexicano en sus plataformas estratégicas. De hecho, las Delegaciones Federales con las que se ha trabajado muestran que la direccionalidad estratégica de la Secretaría no está lo suficientemente explícita, lo que pone en riesgo la consecución de las prioridades y objetivos, todo lo cual redundará en una falta de visión de conjunto acerca de los objetivos y metas de la Secretaría. De igual manera el sistema de Planeación para la gestión de la Secretaría no tienen nitidez en las Delegaciones Federales, dado que manifestaron no tener una línea clara ni información suficientes sobre los mecanismos e instancias que

METODOLOGIA DE MODERNIZACIÓN PARA LA SEMARNAP



sigue el proceso de planeación al interior de la Secretaría; lo que indudablemente les impide realizar una gestión con visión de mediano y largo plazo. Este hecho se asocia al alto grado de centralismo en la toma de decisiones, lo que ocasiona desarticulación entre las prioridades estatales y nacionales; es así como el margen de decisión sobre el uso y destino de los recursos es muy escaso; situación que convierte a las delegaciones en instancias tramitadoras y no decisorias.

De igual forma, sus sistemas de trabajo actuales no facilitan la interrelación intra e intersectorial para la formulación y operación de programas y proyectos, pues éstos sistemas de trabajo no están diseñados bajo un esquema de usuario proveedor, por lo tanto no contemplan mecanismos de retroalimentación entre áreas y sectores. Lo cual, en muchos casos, repercute en la imagen de la institución por la falta de congruencia de sus acciones. Así, por ejemplo, la falta de procesos claramente definidos han generado en no pocas ocasiones la creación de estructuras paralelas, que "suplen" deficiencias, vacíos funcionales o desconfianza en el personal que es responsable de cubrir la función. También se debe enfrentar el problema que el diseño de las estructuras organizacionales responden en mayor medida a las especialidades que tienen los profesionales y no a un análisis de las responsabilidades y objetivos estratégicos de las áreas.

Por otra parte, el sistema de evaluación de la gestión institucional es precario y lo que existe no es conocido por las áreas sustantivas de la Secretaría y menos en las delegaciones Federales. Existen serias dificultades para la formulación de los indicadores y gestión de las áreas, debido a que no se tiene el referente de los objetivos estratégicos ni de las metas de la Secretaría.

Indudablemente, que las debilidades que presenta el sistema organizacional SEMARNAP, representan un desafío mayor para el programa de Modernización y Fortalecimiento Institucional que se ha diseñado para avanzar en el mediano plazo en la configuración de un sistema de gestión y planeación estratégica. La superación de tales limitaciones se asume sobre una concepción sistémica de la intervención, esto es, asumir que las acciones de orientación de la deriva organizacional se hace no para que la organización cambie, sino que esta está cambiando; lo cual demanda no sólo diseñar proceso de rediseño en función de las lógicas internas institucionales -dado el carácter de determinación estructural que caracterizan a las organizaciones-, sino también, prestar atención al entorno dinámico y complejo al que la organización SEMARNAP está permanentemente en proceso de adaptación.

Es a partir de elementos constituyentes de la organización, que ésta podrá cambiar; vale decir al estar constituidas por decisiones sólo considerarán como elementos propios las decisiones generadas en el decidir organizacional. Esta afirmación, derivada de la moderna perspectiva organizacional propuesta por N.Luhmann, que nos está señalando que nada que no sea tematizado en el decidir de la organización, podrá ser incorporado y participar del constante decidir que es la organización.

En palabras de Darío Rodríguez (1992) una determinada evaluación diagnóstica de la situación del sistema organizacional no tendrá efecto alguno sobre el devenir de la organización, a menos que sea hecha parte del decidir organizacional. Esto supone que una organización debe asumir como propio los diagnósticos organizacionales y tomar decisiones que sean consideradas como

premisas, que sumadas al diagnóstico que aportan observadores externos, impliquen asumir los cambios que se han propuesto en tales diagnósticos.

El co-diagnóstico estratégico realizado en las Delegaciones Federales y otras áreas sustantivas de la Secretaría, nos entregó un amplio panorama de la situación organizacional que estas presentan actualmente -algunos de esos resultados hemos comentado brevemente en párrafos anteriores-, lo que nos permitió visualizar la necesidad de establecer un programa de mejoramiento continuo.

Particularmente, en el marco del programa de trabajo establecido para el mejoramiento de la gestión y la planificación estratégica y las capacidades técnicas de los recursos humanos, se instrumentó un amplio programa de capacitación. Este programa está siendo orientado al desarrollo de capacidades para potenciar las integraciones verticales y horizontales de las organizaciones, el fortalecimiento de la prospectiva y de la planificación con visión de mediano y largo plazo y, el logro de planes de trabajo estratégicos sustentados en los principios de calidad, eficiencia, eficacia y comunicación para la acción.

Entre las acciones que ejemplifican de mejor forma estos esfuerzos por lograr estándares de calidad en la toma de decisiones, podemos mencionar aquellos esfuerzos de capacitación orientados a la integración institucional, la administración de procesos de mejora, direccionamiento organizacional, cultura organizacional y herramientas para la calidad, especialización en el puesto de trabajo y desarrollo personal. Al mes de junio de 1998 se han llevado a cabo un total de 420 acciones de capacitación, involucrando a un total de 6227 funcionarios con un total de 5.525 horas de capacitación.

Lo cierto es que aún es temprano para realizar una evaluación integral para un fenómeno que presenta dimensiones tan complejas, derivadas de una historia de administración pública nacional que se ha caracterizado por presentar serias problemáticas de gestión, ineficiencias, clientelismo y situaciones de corrupción. No obstante, los actuales procesos y enfoques teóricos y metodológicos que están nutriendo los lineamientos estratégicos de mejoramiento de la gestión pública global de México, y en particular, de la Secretaría del Medio Ambiente, nos permiten advertir un horizonte positivo para la consecución de logros reales en la modernización del Estado.

Probablemente, porque el adherir a planteamientos teóricos derivados de la moderna teoría de sistemas y al empleo de herramientas de cambio en consonancia con esos paradigmas, señalan un alejamiento de gastadas fórmulas de entendimiento de los sistemas organizacionales y, de aquellas argumentaciones excesivas que se han hecho respecto al cambio de constante legislación del aparato burocrático como medio para la modernización de la gestión.

En el mediano plazo tendremos señales respecto al alcance y efectos que ha tenido la aplicación del modelo de modernización diseñado en la gestión global de Semamap, lo cierto es que más allá de los indicadores cuantitativos que se pueden o no lograr, hay algo que permite asegurar que en el sector público mexicano ya nada volverá a ser como antes; porque -al decir de H. Maturana- lo único permanente es el cambio.

REFERENCIAS

- (1) Luhmann, Niklas. "Fundamentos Teórico-sociales". En *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p.44.
- (2) Beck, Ulrich. "¿Qué es la Globalización?" *Falacias del Globalismo, respuestas a la Globalización*. Paidós, España, 1998. p.48.
- (3) Luhmann, Niklas; De Georgi, Raffaele. "Teoría de la Sociedad". Universidad de Guadalajara, Univ.Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente editores, México, 1992, cap.4: *Diferenciación*, p.279-379.
- (4) Lechner, Norbert. "La Política ya no es lo que fue". *Nueva Sociedad*. Nº 144, Jul.-Ag. 1996. p.106.
- (5) Offe, Claus. "Contradicciones en el Estado de Bienestar", Alianza Editorial, México, 1994.
- (6) Arnold, Marcelo. "El nuevo impulso: Estado, Cultura y Asociatividad comunitaria. *Estudios Sociales* Nº 81, 3 trimestre, 1994, p.136.
- (7) *ibid.*, Luhmann, 1993, p.
- (8) Rainieri, Andrés. "Creencias y cambio organizacional en los sectores público y privado". *Estudios públicos*, Nº 70, otoño 1998, p.202.

(9) Vilas, Carlos. "Diez falacias sobre la Globalización". Mimeo, UNAM, México, 1998.

(10) Poder Ejecutivo Federal, Programa de Modernización de la Adm.Pública 1995-2000, México, págs. 2-5.

(11) Respecto al tratamiento del concepto "tecnopolítico" en el marco de la Planificación Estratégica Pública, véase a Carlos Matus, *Adios Señor Presidente*, LOM, Ediciones, Stgo.de Chile, 1998.

(12) Luhmann, Niklas. *Organización y decisión. Autopoesis, acción y entendimiento comunicativo*. Anthropos - Universidad Iberoamericana, México 1997.

(13) Rodríguez, Darío. "Diagnóstico Organizacional". Facultad de Ciencias Sociales, Pontif. Universidad Católica de Chile, 1992, p.33.

(14) Hax, Arnold; Majluf, Nicolás. "The Strategic concep and process: an Pragmatic Approach". Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.Yersey, 1991

BIBLIOGRAFIA :

- 1.- Arnold, Marcelo. "El nuevo impulso: Estado, Cultura y Asociatividad comunitaria". *Estudios Sociales* Nº 81, trimestre 3, 1994.
- 2.- Beck, Ulrich. "¿Qué es la Globalización?" *Falacias del Globalismo, respuestas a la Globalización*. Paidós, España, 1998.
- 3.- Hax, Arnold; Majluf, Nicolás. "The Strategic concep and process an Pragmatic Approach", Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.Yersey, 1991.
- 4.- Lechner, Norbert. "La Política ya no es lo que fue". *Nueva Sociedad*. Nº 144, Julio-Agosto 1996.
- 5.- Luhmann, Niklas; De Georgi, Raffaele. "Teoría de la Sociedad". Universidad de Guadalajara, Univ.Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente editores, México, 1992.

- 6.- Luhmann, Niklas. *Organización y decisión. Autopoesis, acción y entendimiento comunicativo*. Anthropos - Universidad Iberoamericana, México 1997.
- 7.- Luhmann, Niklas. "Fundamentos Teórico-sociales". En *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- 8.- Offe, Claus. "Contradicciones en el Estado de Bienestar", Alianza Editorial, México, 1994.
- 9.- Poder Ejecutivo Federal, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México.
- 10.- Rainieri, Andrés. "Creencias y cambio organizacional en los sectores público y privado". *Estudios públicos*, Nº 70, otoño 1998.
- 11.- Carlos Matus, "Adios Señor Presidente", LOM, Ediciones, Stgo.de Chile, 1998.
- 12.- Rodríguez, Darío. "Diagnóstico Organizacional". Facultad de Ciencias Sociales, Pontif. Universidad Católica de Chile, 1992.
- 13.- Vilas, Carlos. "Diez falacias sobre la Globalización". Mimeo, UNAM, México, 1998.