

127
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS
POLITICAS Y SOCIALES**

**IMPULSO AL MEJORAMIENTO DE
LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS
EN EL SECTOR EDUCATIVO
1995-1997**

T E S I S

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ADMINISTRACION PUBLICA)**

P R E S E N T A :

NORMA TOLEDO RODRIGUEZ

260175

MEXICO, D.F.

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Al ingresar a la Preparatoria No. 8 "Miguel E Schultz" mi ilusión de pertenecer a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se convirtió en realidad. Posteriormente, mi admiración y orgullo por incorporarme a esta, mi Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS).

Ahora que me falta el examen oral para concluir una etapa más en esta comunidad universitaria, recuerdo que el realizar la tesis siempre la compare como el subir una enorme escalera. En el transcurso del desarrollo de ésta, existieron escalones pequeños, medianos, grandes y enormes; sin embargo, aún cuando se presentaron obstáculos para subir, no dejaba de pensar que cada que pasaba uno me acercaba mas a lo alto.

Hoy en el último paso, el decisivo, volteo hacia atrás y veo a las personas que estuvieron conmigo en uno o mas escalones, es por esto que quiero agradecerles:

A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a mis profesores tanto de preparatoria como universitarios, por haberme brindado la oportunidad de acogerme como estudiante y dado herramientas para aplicarlos en mi vida laboral y personal.

A mi madre, Guadalupe Rodríguez Espinoza, por haberme apoyado y comprendido en los momentos que los necesite.

A mi padre, Luis Toledo Velázquez; a mis hermanos Jesús, Aurora, Araceli, Luis y Emma Edith.

Un agradecimiento especial a tí, Héctor por haber estado en cada momento conmigo, en cada uno de los escalones, por tu ayuda incondicional, por tus comentarios, por todo tu apoyo moral para la conclusión de este trabajo.

A mi asesor de tesis maestro Roberto Moreno Espinoza por su valiosa guía, por su invaluable y desinteresada ayuda académica, por su tiempo y paciencia para la realización de este trabajo.

INTRODUCCION

Acontecimientos mundiales como la globalización de las actividades, el incremento en la competencia, el avance tecnológico, la modificación de rumbos políticos, entre otros. Son cambios que repercuten, en gran medida en el ámbito económico, político y social, de nuestro país.

Esta repercusión va desde el aumento de la población, los constantes movimientos y problemas demográficos; el rezago del campo; el endeudamiento; el surgimiento y desarrollo de una nueva clase burocrática en el aparato gubernamental (entre otros); hasta la expansión del sistema educativo, lo cual trae consigo un problema cualitativo del nivel de preparación.

Sobre este aspecto resulta indispensable considerar que una característica importante de las organizaciones administrativas mexicanas debe ser su dinamicidad, es decir, su grado de adaptabilidad y permanencia dentro del contexto de los cambios antes señalados.

Asimismo, en el ámbito público, tomando como premisa que la Administración Pública *"es el conjunto de actividades que deben realizar las instituciones administrativas, a fin de responder a las demandas sociales que el gobierno ha adquirido con la sociedad"*; se requiere fortalecer ésta, mediante el mejoramiento de los servicios que brinda y en la vinculación, tanto de la dinámica como de la eficiencia de sus métodos de trabajo, con la atención eficiente de las necesidades sociales. Es decir, se debe rescatar el carácter de servicio que define al gobierno y aprovechar el dinámico cambio tecnológico prevaleciente, en favor de la dignificación y calificación de los trabajadores del sector público.

En México, a través de su historia encontramos que en cada sexenio se implantaron reformas a la administración pretendiendo incrementar la eficacia del sector público, esto se reforzó mediante la creación de mecanismos que mejoran las actividades administrativas.

Uno de esos mecanismos fue el establecimiento, a mediados de los años sesentas, de la Comisión de Administración Pública, la cual dependía de la Secretaría de la Presidencia; tenía como función la elaboración de diagnósticos y de procedimientos técnicos, pretendiendo mejorar el funcionamiento de sus propios órganos. Posteriormente en los años setentas esta función se asigna a las Comisiones Internas de Administración (CIDA), las cuales se establecen en cada dependencia.

En el ámbito educativo estas modificaciones no fueron la excepción, con la institucionalización de la Reforma Administrativa se instala en la SEP una Comisión Interna de Administración Pública, la cual en 1985 absorbe las funciones de la Dirección General de Organización y Métodos por la racionalización presupuestal.

Considerando lo anterior, se puede plantear como hipótesis que por la magnitud de las áreas del sector educativo, la CIDAP desvió su objetivo original de efectuar estudios y diagnósticos administrativos, hacia la realización únicamente de autorizaciones y registros de estructuras y de documentos administrativos, provocando que no se obtuvieran resultados reales que beneficiaran a la sociedad y a la propia Secretaría.

Asimismo, considerando que el sector educativo tiene a su cargo el desempeño de atribuciones y facultades relativas a uno de los rubros más prioritarios e indispensables para el desarrollo del país y que absorbe para su funcionamiento más del 34% del Presupuesto de Egresos de la Federación; es necesario que se renivele a la Prosecretaría Técnica de la CIDAP a Dirección General y se implementen nuevamente los diagnósticos y estudios administrativos exhaustivos por parte de la Prosecretaría Técnica de la CIDAP. También se requiere de la participación de todos los servidores públicos para que, una vez establecidos los diagnósticos y estudios, puedan implantarse las acciones de mejora que se hayan planeado. Sólo así se podrá impulsar realmente el mejoramiento a los servicios que proporciona el sector educativo quedando reflejadas estas mejoras en la autorización y registro de estructuras, manuales de organización y manuales de procedimientos.

En este sentido, el presente proyecto tiene como finalidad describir y analizar los resultados de los avances en las acciones *administrativas* que se realizaron a través de la CIDAP en materia de instrumentación del mejoramiento de los trámites y servicios que son proporcionados por la SEP, con el fin de determinar el cumplimiento de su objeto de creación.

Para tal efecto, el trabajo inicia reseñando brevemente que es la administración, su objetivo principal, su proceso y algunos de sus elementos básicos. Se exponen conceptos elementales de la administración pública (trámite, servicio, misión, calidad, comunicación e informática), si bien no son los únicos, para efectos de este trabajo fueron suficientes.

En el segundo capítulo, se estudiaron el cambio, la reforma y la mejora administrativa como conceptos generales; con el propósito de visualizar su impacto en la administración pública. Con esto, se pasó a estudiar en particular la reforma administrativa en México de 1821 hasta 1995, con el fin de visualizar las modificaciones que ha sufrido el país. Asimismo, se destaca el papel fundamental del servidor público en este proceso de cambio.

En el tercer capítulo, se incorpora una breve descripción de la composición de la administración pública mexicana, identificando dentro de esta a la SEP. Posteriormente se subrayan los antecedentes, la base legal y estructura de la SEP, señalando la importancia de sus atribuciones vigentes.

Posteriormente, en el cuarto capítulo, se presentan las acciones realizadas en materia de mejoramiento administrativo del sector educativo durante 1995, el surgimiento del órgano coordinador de estas actividades (Comité Interno para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios que brinda la SEP) y el establecimiento de doce proyectos sobre la materia; con la finalidad de señalar el impulso a acciones de modernización para el sector educativo que se generaron en este año de manera independiente.

En el último capítulo, se exponen los objetivos generales, la metodología del PROGRAMA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA 1995-2000 (PROMAP) y las líneas de acción obligatorias encaminadas al cumplimiento del PROMAP. Posteriormente, se definen las actividades realizadas por el CIMAS, en materia de este programa hasta 1997; ya que la SEP adquirió como función el coordinar, a través del CIMAS, el desarrollo de la metodología.

Finalmente se presentan las conclusiones que se obtuvieron del trabajo.

Es importante hacer mención de que:

- a) El estudio se limita básicamente hacia el mejoramiento administrativo de las Unidades Administrativas del sector central, órganos desconcentrados y entidades del sector educativo, estas últimas establecidas y publicadas anualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación. En virtud de que las universidades autónomas¹, organismos e instituciones privadas por su misma personalidad jurídica al no ser objeto de actuación ni de injerencia por parte de la SEP, no pueden ser consideradas dentro del proceso de modernización *administrativa* en el sector educativo.
- b) La información presentada en este trabajo es producto de los datos generados al interior de la Prosecretaría Técnica de la CIDAP. Es decir, los avances en materia de mejoramiento administrativo que hayan implementado algunas áreas y que no deriven de las acciones de éste Comité, no se encuentran consideradas en este trabajo.

¹ "Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas". Ley Federal de las Entidades Paraestatales , Capítulo 1, Artículo 3.

INDICE

INTRODUCCION

I. CAPITULO LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA CALIDAD	1
A. LA ADMINISTRACION	1
1. ORGANIZACION Y SISTEMAS	1
2. LA ADMINISTRACION Y SUS FUNCIONES BASICAS	4
B. LA ADMINISTRACION PUBLICA	8
C. CONCEPTOS ELEMENTALES A CONSIDERAR PARA LA MEJORA ADMINISTRATIVA	10
1. TRAMITE Y SERVICIO PUBLICO	10
2. MISION	11
3. CALIDAD Y MEJORA CONTINUA	13
4. EFICIENCIA Y EFICACIA	15
5. LA INFORMATICA	16
6. LA COMUNICACION	18
II. CAPITULO CAMBIO Y REFORMA	20
A. CAMBIO	20
B. REFORMA Y MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA	22
C. EL DESPLIEGUE DE LA FUNCION DE LA MEJORA ADMINISTRATIVA Y LA SIMPLIFICACION	24
D. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO	29
1. ANTECEDENTES HISTORICOS	29
2. ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS EN MEXICO	36
E. EL SERVIDOR PUBLICO COMO ELEMENTO INDISPENSABLE EN LA MEJORA ADMINISTRATIVA EN MEXICO	39
1. EL SERVIDOR PUBLICO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA	39
2. LA CAPACITACION (APTITUD Y ACTITUD)	41
III. CAPITULO LA CONFORMACION ACTUAL DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO	48
A. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA	48
1. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA	48
2. LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL	49
B. LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA	51
C. CONFORMACION DEL SECTOR EDUCATIVO	52
1. AREAS CENTRALES	53
2. ENTIDADES PARAESTATALES	54
D. LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA	55
1. ANTECEDENTES	55
2. BASE LEGAL	60
3. ESTRUCTURA ORGANICA	64

E. LA PROSECRETARIA TECNICA DE LA COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION (CIDAP) Y EL MEJORAMIENTO DE LOS TRAMITES Y SERVICIOS INTERNOS DE LA SEP	65
1. ANTECEDENTES	65
2. OBJETIVO	66
3. FUNCIONES	66

IV. CAPITULO LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA DE LOS TRAMITES Y SERVICIOS EN LA SEP	68
A. MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS EXTERNOS E INTERNOS	68
B. EL COMITE INTERNO PARA EL MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LOS SERVICIOS QUE BRINDA LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA	69
1. OBJETIVO GENERAL	70
2. BASE LEGAL	71
3. ESTRUCTURA Y FUNCIONES	73
C. PROYECTOS DEL CIMAS	75
1. SISTEMA TELSEP (SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y ORIENTACION DEL SECTOR EDUCATIVO)	75
2. BANCO DE INFORMACION DE LOS TRAMITES Y SERVICIOS EXTERNOS	77
3. BANCO DE INFORMACION DE LOS TRAMITES Y SERVICIOS INTERNOS	77
4. CATALOGO DE TRAMITES Y SERVICIOS INTERNOS	78
5. OPINION PUBLICA	79
6. DIPLOMADO EN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL SECTOR EDUCACION	80
7. GUIA TECNICA	82
8. BACHILLERATO TECNICO	83
9. PROGRAMA DE FOMENTO A LA VOCACION DE SERVICIO	84
10. PROGRAMA PARA NUEVOS MODELOS DE ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS	85
11. PROGRAMA PARA LA CREACION DEL CENTRO DE INFORMACION Y CONSULTA DEL SECTOR EDUCACION	86
12. SEGUIMIENTO Y COMPROMISOS	86

V. CAPITULO EL CIMAS Y EL PROGRAMA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA 1995-2000 (PROMAP)	88
A. PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1995-2000 (PROMAP)	88
B. SUBPROGRAMAS DEL PROMAP	89
1. PARTICIPACION Y ATENCION CIUDADANA	90
2. DESCENTRALIZACION Y/O DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA	95
3. MEDICION Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA	97
4. DIGNIFICACION, PROFESIONALIZACION Y ETICA DEL SERVIDOR PUBLICO	99
C. ACTIVIDADES PROGRAMADAS EN EL PROMAP Y AVANCES LOGRADOS EN EL SECTOR EDUCATIVO	102

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

ANEXO DOCUMENTO PARA FACILITAR LA IMPLANTACION DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION 1995 -2000 EN LAS AREAS DEL SECTOR EDUCATIVO.

Para describir y analizar las acciones que se realizan en materia de impulso al mejoramiento de los trámites y servicios en el sector educativo, el presente estudio inicia con la descripción de cómo se conforman las organizaciones; que es la administración y cuales son sus funciones básicas; posteriormente se proporciona una breve reseña sobre Estado y la administración pública. Finalmente se desarrollan los conceptos de trámite, servicio, misión y calidad. Esto con el propósito de hacer una presentación que sirva de base no sólo en el ámbito administrativo; sino también en los siguientes capítulos.

A. LA ADMINISTRACION

1. ORGANIZACION Y SISTEMAS

Partiendo de que el ser humano es social por naturaleza, se puede entender el surgimiento de las organizaciones, entendidas estas como unidades sociales o agrupaciones humanas deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos;¹ desde la familia hasta las organizaciones industriales y formales, las cuales se han transformado por los cambios acelerados de los últimos años.

Es importante considerar que los objetivos son la razón de ser de estas organizaciones y son medios para lograr ciertos fines que interesan a personas y grupos diversos de una sociedad². Es decir que el sentido fundamental de toda entidad organizativa lo constituye el conjunto de objetivos o fines para los cuales se constituye, pues estos sirven para:

- Describir un futuro estado de los asuntos que la organización intenta realizar
- Establecer líneas de guía para la actividad de la organización.
- Constituir una fuente de legitimidad que justifica las actividades de la organización y, en realidad, su misma existencia.
- Apreciar el éxito de la organización; es decir: su efectividad y eficiencia, ya que sirven como patrones mediante los cuales los miembros de una organización y los extraños a ella pueden medir su cumplimiento.
- Servir como reglas de medida para el estudioso de las organizaciones, que intenta determinar cómo prospera la organización.³

Lo anterior es reforzado por R.O. Herford, quien señala que la organización no es cuestión de números, por el contrario es una acción cooperativa de un grupo de individuos, siendo esencial un fin o propósito común. Asimismo, enfatiza la importancia de la estructura organizacional y considera que las labores de cada individuo deben ser claramente entendidas; donde cada persona debe saber de quién esperar su trabajo (proveedor) y a quién enviárselo (cliente); para lo que es bueno tener y mostrar un organigrama (estructura).⁴ En una organización "...la estructura se refiere a las formas en que las tareas de la organización están divididas (diferenciación) y son coordinadas (integración)"⁵.

Las organizaciones no son fenómenos distantes, impersonales; ellas están inexorablemente entrelazadas con la vida cotidiana, es decir que todos los seres humanos pertenecen a una diversidad de grupos y organizaciones por ejemplo: hospitales, instituciones educativas, equipos de fútbol, etc.). "...son un sistema dinámico, constantemente en cambio y en adaptación a las presiones internas y externas, y están en un proceso continuo de evolución"⁶.

1 Etzioni, Amitai; Organizaciones Modernas; México, Editorial Hispano Americana; México, 1972 p.5

2 Castaño Asmitia, Darvelio A; Crisis y Desarrollo de las Organizaciones "Una aproximación al Trabajo Organizado"; Primera edición, México, D.F., UNAM, Facultad de Psicología, 1984; p.16.

3 Etzioni, Amitai; Op. Cit. p.9.

4 George, Claude s; Historia del Pensamiento Administrativo "Los Primeros Autores sobre Administración"; México; De. PRENTICE HALL, 1974; p.122.

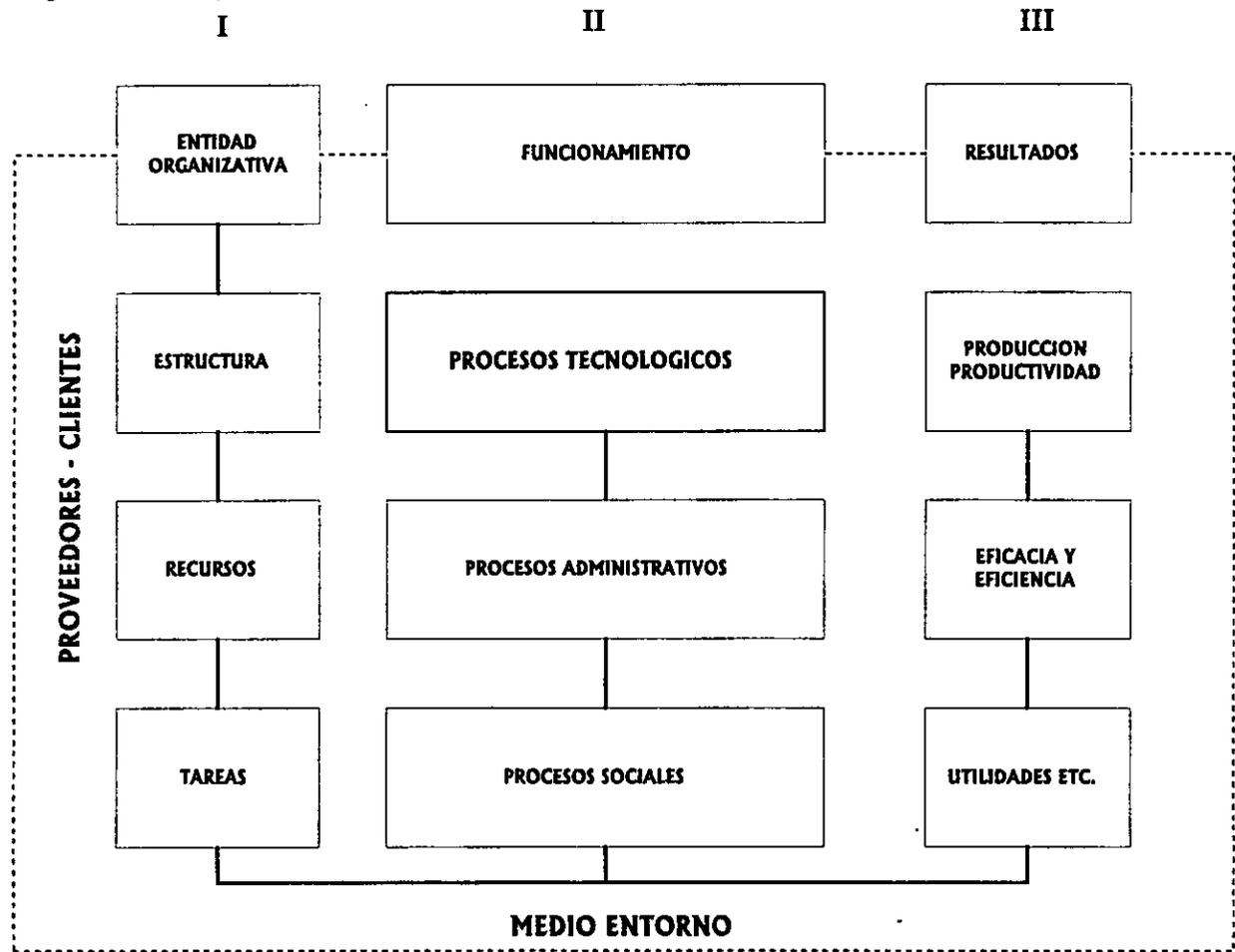
5 Fremont E. Kast; Administración en las Organizaciones; segunda edición, México, McGraw-Hill, 1994, p. 120

6 Fremont E. Kast; Op. Cit. p. 116

No obstante, no debemos olvidar que "...el líder institucional es el responsable de la adaptación de la organización a sus sistemas externos."⁷ . Es decir, si bien el comportamiento de ésta depende de la acción conjunta de sus elementos, el líder constituye un factor determinante para el éxito o fracaso en el proceso de lograr los objetivos que se han planteado. La actitud de la organización, es reflejo de la actitud del líder.

Toda organización esta conformada por elementos de muy diversa índole, como recursos económicos, materiales y tecnológicos, seres humanos y grupos sociales, estructuras integradas por conjuntos de puestos agrupados y departamentalizados, líneas de autoridad y de jerarquía, procesos de comunicación y de decisión, etc.

Castaño Asmitia señala que estos subconjuntos de elementos son interdependientes entre sí de tal forma que al modificarse alguno de ellos los demás se verán afectados, en mayor o menor grado de importancia. Se trata, afirma del modelo sistémico fundamental de "in-put", procesos y "out-put", aplicado a la organización: entidad organizativa (que incluye insumos), el funcionamiento o conjunto de procesos y los diversos resultados (o "salidas") del sistema. Diagramalmente lo presenta así:



Esta representación la describe, como se señala a continuación:

1) Explica que la Entidad es la parte estable, pero no estática, que tiene como función básica dar solidez y consistencia a la organización; esta formada por la estructura formal (o informal), los recursos de diversos tipos y las tareas.

- La estructura "armazón" o "esqueleto" de la organización se representa mediante los organigramas, en los que se ve el agrupamiento de puestos por áreas de trabajo, la departamentalización, así como los niveles jerárquicos y los centros de autoridad y de decisión, todos éstos vinculados por las líneas de coordinación y de autoridad. Además, contiene los conjuntos de normas y de procedimientos que los individuos requieren para su conducta y su trabajo.
- Los recursos se dividen en: humanos (conjunto de personas, con sus conocimientos, fuerza de trabajo, capacidades y creatividad); materiales y económicos y, de manera sobresaliente; los tecnológicos. Sin embargo, la tecnología debe ser considerada tanto materialmente (el equipo y los instrumentos de trabajo) como conceptualmente (los conocimientos técnicos del trabajo, las tareas que se desempeñan en la organización para cumplir con los objetivos previstos).

II) Por su parte, el funcionamiento de la organización, está conformado por procesos, estos últimos en su forma mas simple se entiende como la transformación de insumos (inputs) en salidas o productos (outputs).⁸

- Procesos tecnológicos o procesos productivos o de producción. Aquí la tarea y la tecnología, en las organizaciones modernas, constituyen una sola unidad. El esfuerzo humano, intelectual y manual, se une en el desempeño de las diversas tareas utilizando la tecnología tanto conceptual como material. De esta manera se "producen" bienes y servicios.
- Procesos administrativos. Estos permiten encauzar, de manera más o menos efectiva, a la organización hacia el logro de sus fines; entendiendo que administrar es hacer lo planeado, en el tiempo previsto y con los recursos adecuados. La función administrativa es sumamente importante, en virtud de que es la que pone y mantiene en marcha a cualquier institución. Sin embargo, para dirigir técnicamente a cualquier grupo de personas con objetivos comunes y ciertos recursos disponibles, se requiere de las fases de planeación, ejecución y evaluación.

Es así como el administrador, como trabajador intelectual, se convierte en un solucionador de problemas y en un tomador de decisiones; además, requiere ejercer autoridad, comunicar instrucciones y coordinar múltiples acciones de personas y grupos; además, debe asegurarse de que las acciones se ejecuten de acuerdo con lo previsto y, de esta manera, también evalúa los resultados obtenidos en el trabajo individual y total.

Cabe hacer mención que en la planeación estratégica se consideran dos tipos de procesos los estratégicos y los de valor agregado. Los primeros son los mas importantes e indispensables para los objetivos, las metas, el posicionamiento y la estrategia declarada de una organización. Los de valor agregado son indispensables para satisfacer los deseos y las necesidades del cliente, y por lo cuales éste ésta dispuesto a pagar, suministran o producen algo que él aprecia como parte del producto o servicio que se le ofrece.

- Procesos sociales. Es la parte dinámica y cambiante, ya que constituyen el conjunto de interacciones humanas que se presentan entre individuos y grupos dentro de la organización y de ésta con el medio ambiente en donde está ubicada; implican siempre grados diversos de influencia (la comunicación, el liderazgo, la solución de problemas, el manejo de conflictos y la adaptación a los cambios) entre personas y grupos, por lo cual están condicionando constantemente la vida de la organización.

III) Resultados (o "salidas"). Constituyen el logro de los objetivos previstos en la planeación y en los programas respectivos. El autor considera que se deben contemplar y reconocer en este subsistema, los conceptos de producción y productividad, cuando existen los incrementos correspondientes.

Es importante señalar que cualquier sistema organizativo debe "absorber", de alguna manera, las transformaciones del sistema social general en que éste ubicado. De hecho, esta "absorción" de cambio social general requiere, casi siempre, algún ajuste interno en el sistema organizativo, con el objeto de lograr su adaptación al medio ambiente.⁹

⁸ Scherkenbach, William; La Ruta Deming. Hacia la Mejora Continua, primera edición, México, Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., 1994, p. 6

⁹ *Ibid* p.15-19

Para entender lo anterior, resulta importante el señalar las características básicas de los sistemas definidas por el (BID):

- Propósito u objetivo: Es el fin por el cual se crea la organización.
- Globalismo: Es la acción que origina modificaciones en una de las unidades del sistema tiene grandes probabilidades de afectar a otras unidades de él, pues entre las diversas partes del sistema existe una relación causa-efecto.
- Entropía: Es la tendencia que tienen los sistemas a desgastarse. Se deriva de la segunda ley de la termodinámica, en conformidad con la cual todas las formas de organización se mueven hacia la desorganización o la muerte; a partir de ese momento aparece el concepto de negentropía, que tiene su origen en el uso de información como fuente de ordenación del sistema. A medida que aumenta la información, disminuye la entropía.
- Homeostasia: Es el equilibrio dinámico entre los componentes de un sistema. C. Bernard subraya que la estabilidad o equilibrio del medio interno se logra mediante un mecanismo de autorregulación, compuesto esencialmente de sistemas de comunicación que reaccionan dinámicamente con la entrada de la información.

En resumen, las organizaciones como entidades sociales constituyen un fenómeno relevante en la vida del hombre contemporáneo, de hecho la presencia de múltiples y variadas instituciones en nuestro entorno es percibida como algo "natural", algo que forma parte de nuestra vida cotidiana en todo momento y en todo lugar.

2. LA ADMINISTRACION Y SUS FUNCIONES BASICAS

El ser humano es dinámico, esto es observable desde la creación y destrucción de sus civilizaciones; pasando por sus viajes a la luna, hasta los adelantos científicos y tecnológicos; sin embargo estos logros se debe en gran medida a un factor principal: " la capacidad humana para crear organizaciones sociales para el logro de propósitos. El desarrollo de estas organizaciones y la administración efectiva de las mismas constituye uno de los logros más grandes del mundo".¹⁰

En este sentido, la importancia de la administración radica en que es una actividad humana encaminada a lograr la máxima eficacia en la constitución y funcionamiento de grupos que se forman para alcanzar objetivos comunes, que individualmente no se podrían lograr.¹¹

Cabe hacer mención que Taylor, uno de los primeros autores sobre administración, establece como tesis principal que el máximo bien de la sociedad puede surgir sólo a través de la cooperación de la administración y los trabajadores en la aplicación de métodos científicos a todos los esfuerzos comunes.¹²

Para el estudio de las organizaciones sociales y de su administración se puede emplear, como marco elemental, el enfoque del proceso administrativo. Así, el primer modelo del proceso administrativo fue definido por Henri Fayol, denominándolo Principios Básicos de la Administración, hacía notar que la función administrativa está hecha de cinco componentes: planificación, organización, dirección, coordinación y control.

Al paso de los años este proceso se ha ido complementando, en este sentido Guillermo Gómez Ceja, divide las etapas del proceso administrativo en mecánicas y dinámicas; las primeras las enuncia así:

Previsión: ¿Qué se puede hacer?

Planeación: ¿Qué se va hacer?

Organización: ¿Cómo se va hacer?

Por su parte, las Dinámicas son:

Integración: ¿Con qué se va hacer?

Dirección: ¿Quién y cuándo se va hacer?

Control: ¿Cómo ha sido la realización?

10 Fremont E. Kast; Op. Cit. p.4

11 Duhalt Krauss, Miguel; Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México; México, INAP, 1970; p.17

12 George, Claude s; Op. Cit.; p.87

LA PLANEACION: Consiste en examinar el futuro y elaborar un plan de acción. Es la función que tiene por objetivo fijar el curso concreto de acción a seguir, estableciendo los principios que habrán de orientarla, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempo y números necesarios para su realización.¹³

Implica la preparación de métodos, estrategias y enfoques alternos diseñados, para ayudar a los organizadores al logro de los objetivos y metas deseadas.

Asimismo es indispensable considerar las siguientes reglas para realizar una buena planeación:

- Determinación de la necesidad de actuar que puede estar originada por un reporte, una orden, por una observación de comité, etc.; generalmente tiene algún punto que amerita tomar una decisión implicando una acción.
- Investigación y análisis; se estudian los hechos, y las soluciones alternas.
- Proposición de la acción, implica el estudio de esas alternativas y cabe entonces proponer varios caminos.
- Decidir de esos caminos cuál se va adoptar para ejecutar la acción; las decisiones que se tomen pueden ser tentativas o finales con la decisión nace el plan.
- Por último, queda dar forma al plan cuando se ha decidido éste y ponerlo en ejecución; una vez hecho esto se pasa a las otras etapas del proceso administrativo.¹⁴

ORGANIZACION: Tiene como objeto agrupar e identificar las tareas y trabajos a desarrollarse dentro de la empresa, teniendo como propósitos generales:

- Permitir la consecución de los objetivos primordiales de la empresa lo mas eficientemente y con un mínimo de esfuerzo, por medio de un grupo de trabajo, con la ayuda de una fuerza dirigente.
- Eliminar duplicidad de trabajo.
- Asignar a cada miembro de la organización responsabilidad y autoridad para la ejecución eficiente de sus tareas o actividades, y que cada persona dentro de la organización formal conozca de quien depende y quienes dependen de el.

Para Fayol la organización consiste en construir una estructura dual (material humano). Indicó que el organizador tiene dieciséis responsabilidades:

- Asegurarse que el plan esté juiciosamente preparado y estrictamente llevado a cabo.
- Ver que la organización humana y material sea consistente con los objetivos, recursos y requisitos de la empresa.
- Establecer una autoridad única creativa, enérgica y competente.
- Armonizar actividades y coordinar esfuerzos.
- Formular decisiones claras, distintas y precisas.
- Establecer una eficiente selección de personal, cada empleado debe estar en el lugar en el que pueda brindar el mayor servicio.
- Definir claramente las funciones.
- Estimular el gusto por la iniciativa y la responsabilidad.
- Recompensar de manera justa y apropiada los servicios rendidos.
- Utilizar sanciones contra fallas y errores.
- Vigilar que se mantenga la disciplina.
- Asegurar que los intereses individuales sean subordinados al interés general.
- Poner especial atención a la unidad de mando.
- Supervisar tanto el orden material como el humano.
- Tener todo bajo control.
- Luchar contra el exceso de reglas, controles burocráticos y papeleos.

Es indispensable y relevante el señalar que una buena organización permite el establecimiento de canales de comunicación adecuados para que las políticas u objetos establecidos se logren mas eficientemente hasta en los niveles mas bajos de la organización.

¹³ Rodas Carpizo, A. y M. Arroyo de Rodas; Administración Básica; segunda edición, México D.F., Editorial Limusa, 1988; p.100.

¹⁴ *Ibid* p.101

La organización formal se representa mediante organigramas. Es la forma objetiva de representar la estructura oficial de la empresa. Por otro lado la organización informal; puede ser un instrumento de gran utilidad en el desarrollo de la organización formal. Este tipo de organización no aparece ni en los manuales de organización ni en ningún otro documento, pero tiene una fuerza actuante tan importante como la organización formal. Estas organizaciones tienen diversos objetivos, por ejemplo:

- De lucro (empresas privadas)
- De beneficio social (CONASUPO)
- Con carácter benéfico (Cruz Roja)¹⁵

DIRECCION: Es la relación en que una persona o líder influye en otras para trabajar unidas espontáneamente, en labores relacionadas, para llevar a cabo lo que el líder desea.

Para que cualquier organización se desenvuelva en forma benéfica debe ser dirigido por una persona que cubra las siguientes características:

- Personalidad bien adaptada (no dejarse dominar por sus emociones).
- Comprensión para los miembros del grupo.
- Capacidad de percibir el fondo de las situaciones.
- Conocimiento (conceptualizar el total de información proveniente de especialistas).
- Capacidad de expresión oral.
- Vitalidad (energía que mueve a la acción)
- Sensatez (poder evaluar el riesgo y el beneficio)

En el siguiente cuadro se muestra lo que verdaderamente le compete al directivo:

SIGNIFICADO DE LA DIRECCION	
DIRECTRICES	NO DIRECTRICES
1. INSPIRAR AL SUBALTERNO	1. PRESIONAR AL SUBALTERNO
2. REALIZAR TRABAJO Y HACER PROGRESAR AL SUBALTERNO	2. REALIZAR EL TRABAJO EXPLOTANDO AL SUBALTERNO
3. INSTRUIR AL SUBALTERNO, MOSTRANDOLE COMO REALIZAR EL TRABAJO	3. INFUNDIR TEMOR EN EL SUBALTERNO MEDIANTE AMENAZAS Y COERCION
4. ASUMIR RESPONSABILIDADES	4. PASAR A OTRO LA RESPONSABILIDAD
5. DETERMINAR LAS CAUSAS DE PERDIDAS EN PRODUCCION O EN VENTAS	5. CULPAR A OTROS POR LAS PERDIDAS EN PRODUCCION

En el desarrollo de la dirección se deben cumplir los siguientes preceptos:

- Conocer a fondo a su personal
- Eliminar a los incapaces
- Conocer los convenios entre empresa y personal
- Dar buen ejemplo
- Realizar inspecciones periódicas del cuerpo social
- Reunir a sus principales colaboradores en conferencias en que se afirman la unidad de dirección y la coordinación de esfuerzos
- No concentrarse en detalles
- Tender a fomentar en el personal la iniciativa y el desempeño.¹⁶

¹⁵ Rodas Carpizo, Op. Cit. p.106

¹⁶ *Ibid* p.110

CONTROL: Consiste en constatar que todo haya sido efectuado en conformidad con el plan y el mando establecido. En este rubro se busca promover la eficiencia en la operación y la consecución de las empresas para el logro del éxito; para lo cual se plantea las siguientes interrogantes:

- ¿A quiénes y qué hechos y cosas se controlan?
- ¿En qué se controla cada persona, cosa o hecho?
- ¿Dónde se controla?
- ¿Cuánto se controla?
- ¿Quiénes controlan?
- ¿Cómo se controla?
- ¿Con qué se controla?

Controlar es verificar que todo ocurra de acuerdo con las reglas establecidas y las órdenes impartidas.

Las funciones a desarrollar por el dirigente en relación al control deben ser:

- Comparar los resultados con los planes en general
- Evaluar los resultados contra normas de funcionamiento
- Idear medios efectivos para la medición de las operaciones
- Hacer que se conozcan los mecanismos de medición
- Transferir datos detallados en forma que muestren comparaciones y variaciones
- Sugerir acciones correctivas si son necesarias
- Informar de las interpretaciones a los miembros responsables
- Ajustar el plan a la vez de los resultados del control

En esta fase se busca controlar interna y externamente, ya que así se evitan los fracasos en tiempo y costo tan perjudiciales para la organización. Sin embargo, hay que destacar que dentro del proceso administrativo cada etapa del mismo lleva implícita las demás.¹⁷

El Proceso Administrativo, generalmente se representa en forma de círculo¹⁸, para dar idea de la unidad del proceso administrativo y de que éste es dinámico como una rueda en movimiento cuyo eje es el objetivo o propósito de toda administración.

El círculo está dividido en 5 segmentos, que representan 5 elementos constantes de la administración, rodeados de otro círculo más grande que representa el sexto elemento, la coordinación, que está presente en los demás elementos y que es la esencia de la administración misma.¹⁹

PROCESO ADMINISTRATIVO



¹⁷ Rodas Carpizo, Op. Cit. p.114

¹⁸ Flores Gutiérrez, Humberto Daniel; Reforma Administrativa Aplicada, Descentralización Administrativa y Urbana; p. 23

¹⁹ Duhaít Krauss, Miguel; Op.Cit.; p. 19.

Del adecuado cumplimiento de estas fases y de la atención que se preste a estos elementos del proceso, depende la eficiencia de toda actividad administrativa.²⁰ Aunque no debe pensarse que es necesario terminar de planear para empezar a organizar, que sólo puede empezarse a controlar hasta que se termine de dirigir. El proceso administrativo está formado por gran número de actividades estrechamente vinculadas, que a veces se sobreponen.

B. LA ADMINISTRACION PUBLICA

Antes de conceptualizar a la Administración Pública, resulta necesario definir que es el Estado. En este sentido Estado Nacional puede entenderse como un conjunto de instituciones públicas que dan sustento a una estructura de poder en un territorio y cuya operatividad es mediante un régimen político, sea este republicano, monárquico, etc.

El autor Uvalle Berrones, establece que la misión del Estado es "el desarrollar la sociedad asegurando el desenvolvimiento de la vida privada y social."²¹ Es decir que cuando éste actúa con apego a su razón de ser, se erige en una organización apegada a valores institucionales que legitiman su desenvolvimiento en la sociedad; asimismo, progresa en relación a la calidad de vida que es capaz de generar. El Estado responde a la sociedad como un conjunto de capacidades creadas, organizadas e institucionalizadas para que ella misma pueda realizarse con sus talentos privados y colectivos.

Por ejemplo Uvalle Berrones señala que hay tareas públicas que no pueden quedar plenamente en manos del mercado²² y funciones políticas que tampoco pueden transferirse al ámbito de los privados. Para aclarar esto replantea el ámbito de las competencias y los límites estructurales del Estado y el mercado²³.

Para este último señala que su ámbito:

- Se sustenta en la vigencia de la libertad de producción y la libertad de comercio.
- Sus valores corresponden a la vida privada, la cual tiene como valores la competitividad, la eficiencia, las ganancias; es decir la esfera del mercado favorece en primera instancia a lo privado.
- Es una vida para preservar el interés privado y para gozar sin detrimento de otro, el derecho a disfrutar los derechos de propiedad.
- Lo privado es el primer escalón de la vida del mercado, dado que los intercambios generados en la sociedad moderna, son mediante actos de voluntad individual.

Por otro lado las limitaciones del mercado derivan de que se encuentra sujeto a normas que tienen por objeto garantizar una amplia y civilizada vida social; en virtud de que la relación de los privados da lugar a desacuerdos que, de no encauzarse, provocan conflictos sociales. Es sitio donde concurren formalmente agentes privados y públicos que le dan vida; sin embargo, no todos concurren en igualdad de condiciones, lo cual propicia que la desigualdad de opuestos pueda desencadenar conflictos.

Por lo tanto el Estado forma parte del mercado y no puede desvincularse del mismo. Su importancia radica en que su actividad económica sea útil, estratégica y de efecto multiplicador para que los privados y las organizaciones públicas no sean suplantados sino apoyados y estimulados para producir la riqueza material. Esto último justifica la misión establecida por Uvalle.

Finalmente determina que el Estado tiene el compromiso de diseñar y ejecutar políticas de bienestar social, a través de organismos que justifiquen su legitimidad social y que acrediten su capacidad para distribuir beneficios tangibles.

²⁰ Deming Williams., Edwards; Calidad, Productividad y Competitividad; Madrid, Ediciones Díaz Santos, 1989; p. 146.

²¹ Uvalle Berrones, Ricardo; Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea; México, 1997, p. 35

²² Espacio y situación en donde los privados (vendedores y compradores) llevan a cabo transacciones e intercambio de mercancías.

²³ Uvalle Berrones, Ricardo; Op. Cit., p. 48-50.

Para llevar a la práctica las directrices de la política nacional, todo Estado cuenta con un aparato gubernamental, es decir con una administración pública. Así, esta puede entenderse como la actividad que comprende la ejecución de las tareas del Estado, las cuales dependen de su desarrollo económico, de su situación geográfica, de su momento histórico y de una serie de factores de otro tipo. Esto es, cada Estado debe definir sus propias tareas, y por lo tanto, cada Estado debe elaborar su propia doctrina sobre administración pública.²⁴

No obstante, como señala Michel Crozier, "el problema no radica (únicamente) en que el Estado sea eficaz en sí, sino en que las relaciones entre el Estado y la sociedad sean tales que ésta obtenga los servicios necesarios y en verdad reciba ayuda de una buena administración pública".²⁵ Establece que para que una sociedad sea viva en la actitud, necesita de un Estado modesto, no de un Estado débil o precipitado, sino un Estado respetuoso, que sepa lo que no sabe, que conozca sus límites, que antes que nada sea un Estado al servicio de la sociedad y no un Estado que le de órdenes;²⁶ es decir que el Estado no debe considerarse en sí, sino en sus relaciones con la sociedad.

Un acontecimiento que surge en la actualidad y que resulta fácil de observar es que en la mayoría de las sociedades se presentan más necesidades y demandas de intervención, y más dificultades para intervenir. Un tejido social más complejo exige mayor atención, mayor cuidado. Paradoja: cuanto mayor es la libertad de los participantes en el juego social es necesaria mayor organización, por lo que se necesita mucha organización para garantizar mayor libertad a un mayor número de personas; pues en un Estado arcaico limitado se pueden tolerar ciertas disfunciones y determinadas rutinas, en un Estado moderno serán insoportables.

Además, se debe tomar en cuenta que la modernización no es cosa de máquinas, sino de medios humanos, de métodos y, más a fondo, de modos de razonamiento y de filosofía.²⁷ Como señala Crozier "...el sistema administrativo público es ahora tan importante, porque su eficacia condiciona el desarrollo de la sociedad entera, (por lo que) debe en absoluto cambiar de prácticas y de filosofía."²⁸

Por otro lado, es importante considerar que el Estado modesto tiene cada vez más oportunidades de vencer en el terreno de la eficacia al Estado megalómano, pues sus ciudadanos se ven impulsados a ayudarlo, no a paralizarlo. Por lo tanto, una estrategia de cambio debe dar prioridad a la acción sobre los hombres, esta acción constituye el único medio de utilizar al máximo el movimiento cultural portador, para evitar un movimiento de defensa que perpetuará la oposición Estado-sociedad en vez de desaparecerla.²⁹

Es decir, los funcionarios solo podrán propiciar una reforma, si descubren y entienden la importancia de la administración pública en el desarrollo social y se comprometen con la misión que les ha asignado.

Resulta necesario comprender que la administración debe estar al servicio de la sociedad y ya no la sociedad al servicio de la administración o de los fines que descubre para sí.³⁰

Con la finalidad de ahondar un poco sobre lo antes descrito en los siguientes apartados de este capítulo se abordaran conceptos como la misión; la calidad; trámite y servicio, así como la comunicación y la información, considerados estos como indispensables para dirigirse a la eficiencia administrativa.

²⁴ Uvalle Berrones, Ricardo; Op. Cit., p.12

²⁵ Crozier, Michel; Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategias para el Cambio; México, Fondo de Cultura Económica, 1989; p.59

²⁶ *Ibid* p.56

²⁷ *Ibid* p.61

²⁸ *Ibid* p.62

²⁹ *Ibid* p.69

³⁰ *Ibidem*

C. CONCEPTOS ELEMENTALES A CONSIDERAR PARA LA MEJORA ADMINISTRATIVA

1. TRAMITE Y SERVICIO PUBLICO

Por trámite se entiende cualquier requisito que implique la presentación o conservación de algún documento o información por parte de las empresas, incluidos los formatos cuyo llenado exigen las dependencias y entidades paraestatales.³¹

Por su parte el servicio público es toda prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública, en la que se determinan las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia. El servicio público es una ordenación de elementos y actividades para alcanzar la satisfacción de una necesidad pública, que implica la acción de una personalidad pública. Esta acción cristaliza en una serie de relaciones jurídicas, constitutivas de un régimen jurídico especial.³²

Los principios a considerar en el otorgamiento de los servicios son los siguientes:

- DE IGUALDAD. Es decir, debe proporcionársele a todos los integrantes de la comunidad, sin incurrir en distinciones, favoritismos y discriminaciones; el servicio público debe representar un beneficio colectivo. Por lo que estos se deben presentar en igualdad de condiciones a toda la población.
- DE PERMANENCIA. Debe ser proporcionado de manera regular y continua, de tal manera que no haya interrupciones en su prestación, ya que no se concibe que un servicio público se otorgue por periodos.
- DE ADECUACION. Debe responder en cantidad y calidad a las necesidades del cliente; además los órganos responsables deben contar con el equipo, el personal y las instalaciones suficientes para cubrir las demandas que presenta la comunidad.

El estudio sobre el servicio no es muy amplio; sin embargo en la norma ISO-9004 se logro identificar las siguientes características de servicio y de prestaciones de servicio:

- Capacidad del servicio
- Instalaciones
- Cantidad de Personal
- Tiempos de procesamiento
- Competencia
- Dependencia
- Comunicación

Las cuales pueden ser medidas cuantitativamente, mediante evaluaciones subjetivas en las siguientes áreas: Tiempo de espera, tiempo en que se ejecuta, exactitud en el servicio, integridad del servicio, exactitud del servicio, credibilidad, accesibilidad, seguridad, responsabilidad por atender al cliente, cortesía, comodidad, estética e higiene.

Es importante mencionar que dentro de los objetivos de esta norma destacan como fundamentales los siguientes:

- Las necesidades del cliente
- Sistemas de acciones preventivas
- Reducción de costos
- Creación de una voluntad colectiva para revisar la calidad de los servicios

³¹ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Acuerdo para el Desarrollo Administrativo Empresarial; artículo 2º, Fracción VIII. México, D.F.

³² Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos; Manual de Administración Municipal; México, D.F. 1981; p.64.

El servidor público en general, debe estar sujeto a un régimen que le impone adecuación, permanencia, continuidad, uniformidad, igualdad de usuarios en un trámite o servicio, ya que es la razón de ser de la administración pública.

En si la esencia de otorgar un servicio es ayudar y apoyar. Cuando se empieza a proporcionar un servicio, porque se decide hacerlo y pensando en el placer que significa, todo se transforma al crearse una relación en el momento que se proporciona un servicio y a través de esa experiencia los clientes sirven de motivación al trabajo.

SERVICIO

SE RELACIONA CON UNA IDEA DE SISTEMAS EN
DONDE CADA ACTIVIDAD ES UTIL Y NECESARIA

CONLLEVA A UNA VALORACION DE SI MISMO

Es importante considerar que para dar un buen servicio se debe pensar prioritariamente en las necesidades que trata de satisfacer el cliente.³³

Proporcionar un servicio excelente al cliente no se reduce a la simple aplicación de fórmulas conductuales, significa básicamente un cambio de actitud de parte del prestador del servicio, lo que implica el reconocerse así mismo como un ser humano con necesidades, sentimientos y problemas, para reflejarlo en lo demás y dirigir conscientemente las acciones en la calidad de servidor profesional, y así ayudar a resolver el problema del cliente o llenar y exceder sus expectativas.

Asimismo y considerando que los servicios brindados al público son la función más importante de la administración pública, vemos que una oficina sin clientes (internos o externos) no tiene razón de existir. Por esto surge la necesidad de analizar si un servicio es indispensable, si se deben crear servicios nuevos o si se puede mejorar la calidad en los servicios que se proporciona a los clientes, tanto en términos de agregarles valor como de reducir el costo o esfuerzo necesario para su obtención.³⁴

Sin embargo, los servicios públicos no se pueden transformar de momento y de un solo golpe; por lo que en lugar de atacar al mismo tiempo todas las estructuras y de idear nuevamente toda la doctrina, es en el funcionamiento interno de los servicios, donde se requiere comprometerse; este es el camino menos espectacular, pero más eficaz. Entonces es importante e indispensable considerar que el trabajo a realizar debe ser el de proceder a un ajuste continuo de los métodos, tomando sucesivamente los diferentes servicios, para realizar una mejora que repercuta realmente en beneficio del ciudadano; en virtud de que tal vez los esfuerzos por mejorar la Administración Pública puede tener su falla, frecuentemente en su origen, por el hecho de que se han tratado de hacer demasiadas cosas a la vez.³⁵

2. MISION

Un concepto soporte del proceso administrativo es la misión, ya que esta permite guiar a la organización en su desarrollo interno y en su interacción con el medio ambiente externo, puesto que proyecta una imagen clara y concisa del porqué de la existencia de esa Institución, de su ámbito o territorio en la cual opera, bienes que produce o servicios que presta su demandante. La misión constituye la base sobre la cual se elaboran los objetivos, se determinan las metas y prioridades, se definen las estrategias de acción, los programas operativos al igual que las políticas de asignación de recursos y la estructura de la organización.

³³ Al utilizar el término cliente, se refiere tanto al usuario externo como al interno, éste último lo constituyen los compañeros de trabajo de la misma organización.

³⁴ Alanis González, Macedonio; El Sector Público como usuario de la Informática: Localizando Areas De Oportunidad (apuntes); México; p.2.

³⁵ Flores Gutiérrez, Humberto Daniel; Op.Cit.; P.8.

Toda organización tiene una razón de ser o de existir, que expresada en términos generales y significativos, determinan su unicidad, esto es, lo que hace singular, única y la distingue de otras. En otras palabras, la MISIÓN responde a la pregunta: ¿Cuál es la tarea o quehacer fundamentales de la institución u organización?³⁶

Una de las responsabilidades más importantes de la función directiva es formular la misión fundamental de la organización, porque su expresión clara y consistente, permite guiar a la organización en su desarrollo interno y en su interacción con el medio ambiente externo.

El beneficio más inmediato de definir y compartir una misión empresarial se da en términos de economía de esfuerzos y de eficacia. Saber exactamente a donde vamos, conocer y compartir el para que de nuestra empresa nos ayuda necesariamente a orientar nuestro empeño cotidiano en una misma dirección, evitar esfuerzos innecesarios y a coordinamos sinérgicamente.

Pero la importancia de delimitar y compartir una misión va mucho mas allá; se expresa también en términos de desarrollo personal y de sentido, de orientación y de calidad de vida.

Es importante que la misión sea digna del empeño del personal y esto implica el que las necesidades y aspiraciones de cada miembro de la organización estén explícitamente consideradas en ella.

En la medida en que cada quien vea reflejados en la misión empresarial sus intereses, en la medida en que su proyecto personal de vida tenga que ver con el de la organización, podrá entregarse a dicha misión con la motivación de un aficionado.

Al integrar las necesidades y expectativas de todos, la misión refleja también sus valores y esto es importante, ya que en la medida en que cada quien sea capaz de encontrar armonía entre su escala personal de valores y la de su organización, se facilitará su proceso de integración y compromiso con la empresa.

Por otra parte, la misión debe dar un sentido social e histórico a la organización. Por ello es importante que en ella se defina el papel que la organización busca jugar en la comunidad y se contemplen, además de las expectativas de empleados y accionistas, las de todos los grupos que están vinculados a la organización (cliente, proveedores, sociedad, Estado, etc.)

También es importante que la misión contenga una norma de excelencia, esto permite que se traduzca con mayor facilidad en retos individuales y de equipo en el interior de la empresa.

La determinación de la misión de la organización constituye la primera fase del proceso del desarrollo institucional.

Para definir el proceso de la misión en una organización es necesario considerar lo siguiente:

PREGUNTAS CLAVE PARA EL PROCESO DE DEFINIR LA MISIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN

1. ¿POR (PARA) QUE ESTAMOS AQUÍ?
2. ¿QUIENES SOMOS?
3. ¿A DONDE VAMOS?
4. ¿QUIENES QUEREMOS SER?

³⁶ Secretaría de Educación Pública; Curso de Actualización para Analistas de la Prosecretaría Técnica de la CIDAP (Material de Apoyo); México, mayo 1995; p.1.

3. CALIDAD Y MEJORA CONTINUA

El definir por una organización cual es su misión, lleva implícita la necesidad de entender que para cumplir con esta, se requiere que todas sus actividades se realicen con calidad.

Existe una diversidad de definiciones sobre la calidad entre las que se pueden considerar las siguientes:

"Sobrepasar las necesidades y expectativas del cliente a lo largo de la vida del producto"

"La calidad se da con la producción de algo apto para usarse"

"La calidad se da cuando se logra que un producto o servicio cumpla con los requisitos de los consumidores"

"La calidad es la suma de propiedades y características de un producto o servicio que tienen que ver con su capacidad para satisfacer una necesidad determinada"

Este orden de ideas llevan a decir que:

CALIDAD ES LA TOTALIDAD DE PROPIEDADES Y CARACTERÍSTICAS DE UN PRODUCTO O SERVICIO, QUE LE CONFIEREN LA CAPACIDAD DE SATISFACER LAS NECESIDADES EXPRESAS O IMPLÍCITAS DEL CLIENTE, CON OPORTUNIDAD Y A UN COSTO RAZONABLE.³⁷

Asimismo, para cumplir con los requisitos necesarios y obtener un producto satisfactorio es necesario que en todo proceso se consideren los siguientes principios que rigen a la calidad:

PREVENCIÓN: Es la forma de solucionar los problemas para evitar que sucedan, reorientando energías hacia la prevención de las causas que provocan de manera repetitiva los errores y defectos. Se considera que el secreto de la prevención está en observar el proceso y determinar las posibles causas del error y como éste, a través de la creatividad, puede controlarse.

ESTANDAR DE REALIZACIÓN: Cada servidor debe realizar lo que le toca hacer con un estándar de CERO ERRORES

MEDIDA DE CALIDAD: Es el incumplimiento, es lo que cuesta hacer las cosas mal, es el tiempo perdido entre hacerlas y repararlas.

Los elementos comunes de la calidad son: Cumplir con los requisitos del cliente a la primera vez; prevenir; medición (costo de prevención, costo de evaluación, costo de fallas internas y costo de fallas externas); lenguaje concreto (controlar variables, no gente, no cifras, evidencia estadística); educación, educación, educación; nueva actitud, nuevos valores (servicio, confianza, participación, solidaridad con clientes, proveedores y hasta competencia); la aplicación estricta del Modelo del proceso cliente-proveedor, el primer objetivo y como consecuencia se alcanzan la cantidad y las utilidades; la mejora continua; congruencia y consistencia de propósito de la alta dirección.³⁸

La calidad puede conseguirse si se establece la meta de realizar el trabajo bien, siempre, a la primera vez; para eliminar los desperdicios que se producen cuando el trabajo queda mal hecho, así como el desgaste experimentado al buscar culpables y subsanar enojos de clientes y usuarios insatisfechos.

³⁷ Secretaría de Educación Pública; Apuntes de Calidad y Excelencia Curso Realizado en la Dirección de Capacitación de la Secretaría de Educación Pública; México, mayo 1996.

³⁸ *Ibid* p.10

Asimismo, es conveniente que se estudien las dimensiones de la calidad para mejorar el servicio, las cuales comprenden:

- **DESEMPEÑO:** Es el cumplimiento de características primarias de operación de producto o servicio. Por ejemplo, la exactitud y rapidez en el servicio otorgado
- **CARACTERÍSTICAS:** Son las características secundarias de un producto o servicio que le dan un valor agregado
- **CONFIABILIDAD:** Es la poca o nula frecuencia de fallas en la prestación de un producto o servicio
- **APEGO A ESPECIFICACIONES:** Es el grado en que un producto o servicio, en su diseño o funcionamiento, cumple con las especificaciones establecidas. Por ejemplo, el cliente espera que se le atienda siempre, dentro de los horarios establecidos.
- **DURABILIDAD:** Es el tiempo de vida de un producto o servicio.
- **SERVICIO:** Es la disponibilidad, atención, cortesía, rapidez y destreza de la prestación del servicio
- **APARIENCIA:** Se refiere a la estética de los acabados de un producto o servicio. Por ejemplo, que un certificado u otro documento a obtener carezca de faltas de ortografía, tachaduras, enmenduras u otros defectos
- **CALIDAD PERCIBIDA:** Es la reputación o imagen de un producto o servicio en el mercado

Como ya se menciona anteriormente, resulta necesario comprender el trabajo como un proceso, identificando claramente, por un lado lo que se requiere para hacer el trabajo y quién lo proporciona (recursos), y por el otro, qué produce el trabajo y quien lo recibe. Entonces cada departamento o grupo de trabajo es a la vez cliente y proveedor de otros departamentos o grupos. Por lo que es necesario identificar con claridad los insumos y los resultados que se deben obtener, de acuerdo a los requisitos, y así en conjunto, trabajar como parte de un proceso integral.

Considerando lo anterior, es indispensable señalar cuales son las causas que provocan comúnmente los problemas de productividad y calidad, con la finalidad de supervisar o eliminarlos por completo. Así principalmente se pueden considerar los siguientes: métodos de trabajo, maquinaria o equipo, material utilizado y además las personas que realizan el trabajo.

METODO DE TRABAJO. Es necesario, porque si no existe un buen método el servicio puede ser muy deficiente, ya que uno de los problemas que afecta la calidad y la productividad en una organización, es la manera en como se llevan a cabo los trabajos, por que cuando éstos se realizan sin un buen procedimiento o método, se pueden duplicar algunas actividades o como sucede con frecuencia se realicen movimientos inútiles.

Asimismo, es necesario estandarizar la forma de hacer las cosas, ya que sin un sistema establecido, cada persona las realiza a su modo, evitando que las actividades se lleven a cabo óptimamente.

MAQUINARIA O EQUIPO. Constituyen elementos indispensables para el trabajo, ya que son éstos los que soportan y respaldan un buen servicio. Cuando se carece de ellos, existe insuficiencia o descomposturas frecuentes de estos materiales; se ve gravemente afectado el proceso de obtención de un bien o servicio, y se convierte en causa de un problema de trabajo.

MATERIAL UTILIZADO. El material utilizado en los servicios que no reúnen los estándares, calidad, costo y continuidad del abastecimiento del material que se requiere para al desarrollo del trabajo afecta directamente a la productividad.

RECURSO HUMANO. Es la persona que interviene en el proceso de producción o prestación de un servicio; es quien, en primera y última instancia, maneja todos los recursos existentes dentro de la propia administración. Por esto es importante considerar las situaciones en que puede incurrir la persona y provocar que la meta de calidad y productividad establecidas sea inalcanzable:

- Cuando "no sabe" desempeñar sus funciones, ya que las cosas no saldrán correctamente y el costo para obtener el servicio se elevara al presentarse desperdicios, retrocesos, daños al equipo, etc.
- Cuando si sabe, pero "no quiere" realizar sus funciones adecuadamente, ya que tendrá los mismos efectos.

4. EFICIENCIA Y EFICACIA

En este orden de ideas la eficiencia, permite la medición de resultados vinculados con las metas previstas en función a los insumos aplicados. Este término para nosotros, pretende reflejar situaciones eminentemente cuantificables; es propio de la economía de mercado e implica un criterio de rentabilidad clásica para decidir precios e inversiones; por tal motivo resulta inadecuado evaluar a las empresas públicas en función exclusiva de ese concepto, ya que no son los análisis costo-beneficio, ni las funciones incrementalistas de utilidades, las que orientan los objetivos y las misiones confiadas a ellas. Sin embargo, tampoco se debe cancelar la posibilidad de fijar la posición comparada de estas entidades públicas, pero es recomendable matizar y no convertirla en índice capital pues el lucro no es un móvil propio. Así la eficiencia productiva significa la maximización de bienes o servicios al mínimo costo. La noción más común implica relacionar el trabajo humano aplicado a la unidad producida; igualmente, la fuerza de trabajo se suele relacionar con el capital empleado.³⁹

La eficacia es otro elemento que caracteriza a la actividad administrativa, ya que es la actividad que se realiza dentro de un grupo formalmente estructurado tratando de alcanzar sus objetivos.⁴⁰

Sin embargo, cuando se trata de organizaciones cuya producción no es material (por ejemplo, las iglesias), la fijación de su efectividad es sumamente difícil de evaluar.

Por otro lado para evaluar y buscar la mejora continua se pueden utilizar herramientas básicas como el flujograma, el diagrama de causa y efecto, la recolección de datos, el diagrama de Pareto, el histograma, la gráfica de dispersión y otras gráficas de control. Estas herramientas básicas se emplean en forma ideal en los siguientes casos:

Dividir un procesos en detalles específicos.

Identificar las causas raíz de un problema y permitir al equipo tomar decisiones para eliminarlas.

Hacer pasar una organización de la detección a la prevención.

Permitir la toma de decisiones con base en hechos

Asignar prioridades a los problemas y los costos asociados

Determinar si los procesos están bajo control y tomar decisiones para ellos

Comparar los procesos a las especificaciones (requerimientos del cliente).⁴¹

Con esto el despliegue de la función de calidad supone asimismo varios beneficios:

Aumento en la satisfacción del cliente, porque los productos tendrán un aumento de la calidad, serán menos costosos, estarán a tiempo y más cerca de lo que el cliente quería, en primer lugar.

Mejora en los ciclos de desarrollo, porque los productos tendrán tiempos más breves y se reducirán al mínimo las dificultades de comienzo.

Mayor transferencia interna de conocimiento por medio de desarrollo de equipos interdisciplinarios, el uso de un idioma común, pensamiento visual y la conservación del conocimiento en un formato compacto.⁴²

³⁹ Ruiz Dueñas Jorge; Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana; México, Editorial Trillas, 1982; p.43.

⁴⁰ Duhalt Krauss, Miguel; Op.Cit.; p. 216.

⁴¹ Council for Continuous Improvement de. Panorama; Manual de Herramientas Básicas para la Mejora Continua; Primera edición, México, 1996; p.18

⁴² *Ibid* p.20.

5. LA INFORMÁTICA

Una herramienta necesaria en cualquier organización para facilitar la eficacia y eficiencia en su misión es la informática. En las sociedades humanas, la información es todo lo que permite el control, el mando, la conformación y la organización: reglas, normas, prohibiciones, saber qué o conocimiento, saber cómo o técnica.

Considerando que la energía es el conjunto de capacidades de movilización, por medio de fuerzas, de los recursos materiales y humanos que intervienen en la producción (biológica, económica, social, cultural, política). Es en este movimiento que una parte de la energía se pierde, y esa pérdida, la entropía, anuncia el desorden y la muerte.

Así, es la información (sea noticia, mensaje, código, programa, expresión, comunicación, control mando, inhibición, regresión, conocimiento, conformación, etc.,), la que organiza tanto la energía como la materia en estructuras y sistemas. Unas y otros son una combinación de energía e información, energía organizada por la información, donde circulan e interactúan ambos elementos.

La información es pues una realidad negantrópica de naturaleza organizativa. Representa el orden, la organización, la improbabilidad; es la medida de un orden improbable y localizado en el universo. Aparece como lo contrario de la entropía, como se mencionaba en el apartado de organización, este último es desorden, desorganización, probabilidad, medida de la falta de información en un sistema y de sus riesgos de degradación.⁴³

La importancia de la información radica en que implica un proceso de reducción de la incertidumbre. La información es el conocimiento de que se dispone para uso inmediato y que permite orientar la actuación y reducir el margen de incertidumbre que rodea las decisiones cotidianas.⁴⁴

Afortunadamente la tecnología ha jugado un papel trascendental en la automatización y agilización de la información, a través de lo que se conoce como informática.

La Informática, palabra que deriva del francés "Informatique" o información automática, se divide en tres campos:

- **HARDWARE** (lo duro). Se encuentra fundamentalmente orientado hacia los equipos, el contenido de los equipos; las terminales, las impresoras, los métodos de comunicación de datos, transmisiones de datos, y el procesador conocido como la Unidad Central de Procesos UCP.
- **SOFTWARE** -(lo blando)). Se refiere a los programas a ejecutar.
- **FIMWARE**.- Es el conjunto de los elementos anteriores (Hardware, Software), de hecho, son los alambres con programas específicos para una función concreta desarrollada; sin embargo es importante resaltar que todo en su conjunto funciona gracias a la asesoría del cerebro humano.

Generalmente el Hardware, Software y Fimware, están enfocados a la Ingeniería de Sistemas y requieren de toda una especialización y de una facilidad en el manejo de los lenguajes. ⁴⁵

A nivel de Administración Pública, la informática es una herramienta utilizada principalmente, como auxiliar en la elaboración de diagnósticos y evaluación para la toma de decisiones administrativas.⁴⁶

⁴³ Kaplan, Marcos; Aspectos del Estado en América Latina; Primera reimpresión, México, D.F., UNAM, 1995; p.21.

⁴⁴ Isaac Epstein; Administración de Empresas Públicas; México, D.F., Fundación Getulio Vargas, Editorial Limusa, volumen 1, 1979; p.91.

⁴⁵ Saavedra de la Concha, Carlos; La Desconcentración del pago de la Nomina del Gobierno Federal en 1981; México, UNAM, FCPYS, julio 3 de 1991; p.2

⁴⁶ *Ibid* p.5

Como promotor del desarrollo nacional, la administración pública juega un papel muy importante en el desarrollo de la informática. Las estrategias tecnológicas del sector público pueden ser determinantes en el camino que seguirán estas tecnologías. Estos caminos deberán ser los que beneficien más a la sociedad y los que permitan lograr un mejor aprovechamiento del potencial de estas tecnologías.⁴⁷

En el caso de México, durante las discusiones del Consejo Consultivo de Política Informática del INEGI, se definieron cuatro roles principales que el gobierno mexicano juega en el desarrollo de la informática:

- Como regulador de la informática nacional
- Como proveedor de infraestructura
- Como coadyuvante del desarrollo nacional
- Como usuario de la informática

Se puede decir que esta administración debe tener las siguientes cuatro áreas de oportunidad para el desarrollo de la informática:

- Servicio que brinda al público
- Servicio necesarios para la operación interna y administración de oficina
- Servicio de coordinación interinstitucional
- Infraestructura informática.⁴⁸

En cualquier área administrativa para poder aprovechar los recursos informáticos disponibles, es necesario contar con el equipo adecuado, los programas y procedimientos depurados, los datos correctos y actualizados y el personal capacitado y dispuesto a trabajar. Esta infraestructura es diferente de acuerdo a las necesidades y funciones de cada oficina, sin embargo, es responsabilidad de cada oficina el asegurar la existencia de estos recursos en el nivel necesario para poder operar.⁴⁹

Por otro lado el equipo necesario no se limita a computadoras y equipos periféricos, sino que incluye las instalaciones físicas, eléctricas y de comunicaciones necesarias para operarlo correctamente y aprovechar al máximo su capacidad.

Así mismo, una forma de garantizar que la información es correcta, es permitir su acceso o su difusión; en virtud de que un dato incorrecto puede ser detectado más fácilmente entre más gente tenga acceso, por lo que se deberán implementar procedimientos sencillos para corregir errores que se encuentren en la información disponible. En este sentido la organización de la información es importante pues de nada sirve tener los datos si no se pueden acceder o si no se sabe dónde encontrarlos. Para asegurar esto se deberá contar con procedimientos estándar para organizar la información disponible.⁵⁰

Es así como la información que se produce y utiliza constituye un recurso tan importante, como la tierra, gente o dinero y se debe administrar profesionalmente. Producir y almacenar la información cuesta dinero. En algunos casos, el producir información es la misión principal de la oficina.

La información debe ser correcta, estar bien organizada, ser accesible, llegar a tiempo, tener un costo razonable y ser presentada en el formato y medios que se requieran para su utilización.

Para asegurar que la información mantenga los atributos requeridos, la administración pública deberá:

Asegurar que la información sea la más correcta disponible.

Analizar la frecuencia con la que se debe verificar los datos para garantizar que reflejen en lo posible su actualización.

⁴⁷ Alanis González, Macedonio; Op.Cit.; p.1

⁴⁸ *Ibid* p.2

⁴⁹ *Ibid* p.6

⁵⁰ *Ibid* p.7

La información se deberá almacenar en forma electrónica y se podrá consultar por medios informáticos.⁵¹

Al usar inteligentemente la informática, la administración pública no sólo podría beneficiarse al brindar servicios más oportunos, eficientes y efectivos, sino que también promovería la informatización de la sociedad al poner a disposición del público información útil.

Al analizar los métodos para visualizar y concretar proyectos de mejora en cada una de las áreas, se tiene presente que no existe una solución única para los problemas informáticos, que cada dependencia presenta condiciones especiales y que éstas deben ser tomadas en cuenta en todo programa de informatización. Lo importante es alcanzar el objetivo final de servir mejor a la sociedad.⁵²

No obstante, el componente más importante de toda la infraestructura informática de una oficina pública es su personal. Los empleados deberán estar capacitados para operar adecuadamente el equipo y sistemas que se requiera. Adicionalmente, deberán tener un nivel de cultura informática suficiente como para poder visualizar nuevas aplicaciones y realizar al máximo el potencial de las herramientas disponibles.

6. LA COMUNICACION

Este elemento no es menos importante que la informática. La comunicación y la interacción social en la vida moderna de los individuos y de los grupos, es de vital importancia ya que múltiples actividades no se pueden desempeñar exitosamente si no se cuenta con patrones eficaces para la manifestación de las ideas y sentimientos, así como con la habilidad para establecer relaciones interpersonales adecuadas, basadas en la comprensión del comportamiento propio tanto como en el de las personas con que se interactúa.⁵³ En forma general es el arte de entender y ser entendidos.

Los elementos de la comunicación son:

- Emisor: es la fuente de la información, es quién transmite el mensaje.
- Mensaje: es la información transmitida por el emisor.
- Canal: es el vehículo o medio que transporta el mensaje (teléfono, carta, junta, radio periódico, película, etc.)
- Receptor: es la persona que recibe y capta la información.

Por su parte como barreras a la comunicación, pueden considerarse seis:

- Barrera semántica: se refiere al significado de las palabras. Cada persona interpreta una palabra en términos de su educación, necesidades y propósitos.
- Barrera psicológica: hay muchos factores mentales que impiden aceptar o comprender una idea: No tener en cuenta el punto de vista de los demás; sospechas, rechazo; preocupación o emociones ajenas al trabajo; timidez; explicaciones insuficientes
- Barrera fisiológica: impiden emitir o recibir con claridad un mensaje debido a defectos físicos del emisor o receptor: ceguera, sordera, tartamudez.
- Barrera física: la distancia y el exceso de ruido
- Cuando los valores de una persona se ven en conflicto con los de otra, se establece un barrera en la comunicación.
- Cuando el receptor se cree superior, no considera importantes las palabras del emisor.⁵⁴

⁵¹ Alanis González, Macedonio; Op.Cit.; p.9

⁵² *Ibid* p.12

⁵³ Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Documento de Capacitación por la Capacitación de la SECODAM; México, D.F. 1993; p.22.

⁵⁴ *Ibid* p.25

En relación a la comunicación de las organizaciones, puede decirse que se efectúa en tres direcciones: hacia abajo, hacia arriba y en forma horizontal.⁵⁵

- Comunicación hacia abajo: La línea tradicional de comunicación empieza desde arriba, ramificándose hacia abajo por todos los niveles, se deben interpretar correctamente los mensajes que llegan a otros niveles y comunicarlos en forma conveniente. La comunicación hacia abajo es la clase de información que se desea recibir del superior y que él a su vez comunicará a sus subordinados.
- Comunicación hacia arriba: La necesidad de una adecuada comunicación hacia arriba ha aumentado. Muchas veces los empleados tienen mejores ideas que los administradores cuando se trata de introducir mejoras: por otro lado, este tipo de comunicación sirve para hacer llegar buenas sugerencias hasta los niveles donde se toman las decisiones. El flujo hacia arriba de la información tiende a filtrarse en cada nivel administrativo. La comunicación hacia arriba es la clase de información que se debe comunicar al superior y que sus subordinados deben comunicarle a él.
- Comunicación horizontal: La comunicación horizontal abarca por lo general la información que se transmite entre departamentos.

Aunque en realidad existen muchos flujos informales de comunicación; en virtud de que a medida que la autoridad y responsabilidad administrativas descienden por la organización, aparecen más y más redes informales de comunicación.

Por otro lado en la administración la falta de comprensión, de cooperación y de comunicación interdepartamental contribuye grandemente a la falta de confiabilidad del servicio. Muchas instituciones de servicios (públicos o privados) están organizadas según estrictas líneas funcionales que buscan agilizar las operaciones y aumentar la eficiencia; pero desgraciadamente este enfoque en las funciones lo que hace es levantar barreras en lugar de tender puentes entre los departamentos, y, en consecuencia, las partes que producen las diversas funciones no siempre encajan para producir un servicio confiable que les dé a los clientes la sensación de que están tratando con una organización unificada.

La falta de coordinación y de comunicación interfuncional, además de frustrar a los clientes, frustra también a los empleados y afecta adversamente su rendimiento. La comunicación deficiente entre los empleados que tienen contacto con los clientes y prestan personalmente el servicio y los empleados que promueven el servicio es una causa directa y frecuente de la falta de confiabilidad. Los que prometen prestar un servicio (por ejemplo, los empleados de publicidad y de ventas) y se comprometen con el cliente, sin haber discutido antes con los encargados de prestar dicho servicio; la posibilidad de cumplir los compromisos contribuyen a un ciclo de incumplimiento de lo prometido. Muchos casos de promesas exageradas y no cumplidas es porque los que prometieron el servicio y los que tenían que prestarlo no trabajaron en equipo.

Para fomentar el trabajo en equipo entre los empleados de servicios es necesario que la administración proporcione cierto grado de estructuración, asignación y facilitación, especialmente en compañías que tienen arraigadas fronteras funcionales y donde cada uno teme perder autoridad. Pero los beneficios de reemplazar una estructura funcional tradicional por equipos enfocados en el cliente serán muy grandes tanto por lo que toca a la satisfacción de las necesidades del cliente como al fomento de la productividad de los empleados.⁵⁶

⁵⁵ Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Op. Cit., p.27

⁵⁶ Berry, Leonard L; Marketing en las Empresas de Servicios; New York, N.Y, Grupo Editorial, 1993; p.36.

En este sentido Carrillo, considera que es preciso que fijemos nuestra atención en otras causas del cambio administrativo: por ejemplo, presiones poderosas en favor del progreso que pretenden la erradicación de males sociales observables, como la corrupción administrativa, la falta de transparencia en los procedimientos o en el ejercicio del gasto público, la excesiva regulación de las actividades sociales, la enorme cantidad y yuxtaposición de normas, decretos, disposiciones y reglamentos y, quizá el escepticismo, por no decir la falta de confianza en las instituciones gubernamentales, por parte de la sociedad civil.

De lo anterior surge la necesidad de que los directivos desarrollen sus habilidades para planear el cambio. Es decir que cualquier dirección debe:

- Poseer flexibilidad, para tener la capacidad de cambiar las cosas en el momento en que se requiera, sin optar por cambios fáciles, sino por los necesarios, y
- Comprender que el proceso de mejoramiento no se logra necesariamente haciendo las cosas que conocemos bien, sino haciendo cosas nuevas. Es cierto que esto implica riesgos pero se debe generar una capacidad de criterio para que este tipo de errores se reduzcan.

Sin embargo, es importante tener presente que en general, todo cambio implica cierto grado de desajuste social, de pérdida de rutina, y esto afecta a individuos y grupos, en sus actividades, en sus hábitos y costumbres y, obviamente, en sus formas de relacionarse. A veces se responde con resistencia, rechazo e inclusive agresión; ya que los cambios y sus efectos producen incertidumbre y ansiedad.

En este sentido Maquiavelo afirmaba que "ningún reformador social, nadie que busque dirigir o promover un cambio social de importancia tiene frente a sí una tarea fácil o cómoda; porque aquellos a quienes dicho cambio va a perjudicar o a lesionar en sus intereses, se habrán de defender en forma por demás violenta; en cambio aquellos a quienes dicho cambio va a beneficiar - como todavía no lo ven - lo defienden tibiamente o se abstienen de toda participación en su favor. Esto coloca, a quien se mete a reformador social, en una posición bastante incómoda".⁶

Un cambio representa un obstáculo potencial a el individuo para satisfacer sus necesidades. Su resistencia es "algo más emocional que racional". Así la resistencia al cambio o apego a la rutina puede manifestarse en distintas formas; desde disminución en la productividad, tortugismo burocrático u hostilidad pasiva, hasta abandono del trabajo y sabotaje. Esta resistencia al cambio puede afrontarse mediante el empleo de las técnicas de motivación y cambio de actitudes.⁷

Asimismo, para que se tenga éxito en éste cambio, al depender de las personas, es necesario considerar que sus decisiones y actitudes se basan en una gran variedad de experiencias educacionales, sociales, personales, laborales, etc. Por el contrario, cuando el cambio es automatizado sólo se requiere elaborar un plan y ejecutarlo, y su resultado será predecible.

⁶ Carrillo Castro, Alejandro; Op. Cit., p.119

⁷ Deming W., Edwards; Op.Cit.; p. 157

B. REFORMA Y MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Como se mencionó en el apartado anterior, nos encontramos dentro de una sociedad inestable, terriblemente cambiante, provisional. Es por esto que en la Administración Pública surge la necesidad de asumir nuevas metas -sometidas también a una alteración continua y rápida-, y de adoptar una posición prospectiva del problema de la reforma administrativa, la incertidumbre va en aumento, frente a los "cambios turbulentos del medio", tomándose la planificación más necesaria"⁸.

Cuando a fines del siglo pasado Frederic Winslow Taylor enseñó que la actividad administrativa podía ser estudiada con un método científico, para descubrir los principios que la rigen e influir en sus resultados, se inició en el mundo una nueva era de la administración, cuyos resultados pronto tuvieron éxito en la industria. Es así que los administradores públicos se dieron cuenta de la necesidad de adoptarlos en el manejo de los asuntos públicos y se creó el movimiento moderno de reforma de la administración pública.⁹

Aunque en general los propósitos de mejora siempre han existido como dice Bernard Gournay: "Desde que existe la administración los hombres hablan de reformarla"¹⁰

Y es que la administración gubernamental no es otra cosa que servicio público, y si bien es cierto que sus funciones deben realizarse con apego a ciertas técnicas, estas deben entenderse tan sólo como "la forma de hacer mejor una cosa" y la "técnica", tanto en la administración pública como en política, suele por lo general no ser otra cosa que la "sistematización del sentido común".¹¹

Aunque la administración pública se ha venido transformado a través de la historia; no sólo en sus estructuras, sino en sus propósitos y sus objetivos, es importante tomar en cuenta que, si bien hace siglos se conformaban solamente con que el gobierno fuera responsable ante la nación, ahora se exige que sea eficiente.

Es decir que la adecuación de los medios a los fines es algo que en una sociedad siempre se está haciendo de alguna forma. Estos cambios o adecuaciones suelen ser, por lo general parches o soluciones parciales que, en ocasiones, resultan insuficientes para resolver los problemas existentes; es entonces cuando lo que se requiere es una solución de fondo o integral. Muchas veces lo que se consigue con soluciones de "parche" o "por agregación" es complicar aún más e inhabilitar finalmente el aparato administrativo para que responda con eficiencia, eficacia.¹²

Es indispensable no olvidar y no tomar en cuenta, como señala Crozier, que "No se trata de restringir las funciones y de cortar los ramos muertos, sino de transformar la relación del estado con la sociedad."¹³

De aquí que surge la necesidad de ajustar la organización y funcionamiento de la administración pública, a los cambios científicos, tecnológicos, económicos, políticos y sociales; y al mismo tiempo lograr la máxima eficiencia en su operación para facilitar su desarrollo posterior. Quizá por eso a la reforma se le llama frecuentemente "actualización o modernización".

¿Que se entiende por reforma administrativa?

Existen diversas y amplias concepciones entre las que se encuentran las siguientes:

De acuerdo a Carrillo Castro... "la reforma a diferencia del cambio, si requiere una previsión que de base a la decisión de la autoridad responsable...se caracteriza por encontrar resistencias que hay que vencer. Reforma consiste en reformar o reformarse. Lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en alguna cosa".¹⁴

⁸ Flores Gutiérrez, Humberto Daniel; Op.Cit.; p.3

⁹ Deming W., Edwards; Op.Cit.; p.137.

¹⁰ *Ibid* p.133

¹¹ Carrillo Castro, Alejandro; La Reforma Administrativa en México. su Difusión, Análisis y Defensa ante la Opinión Pública 1976-1982; México D.F., Edit. Miguel Angel Porrúa S.A., 1982; p.101.

¹² *Ibid* p.105

¹³ Crozier, Michel; Op.Cit.; p.28.

¹⁴ Carrillo Castro, Alejandro; Op.Cit.; 1985.

En este capítulo se estudiará el cambio, la reforma y la mejora administrativa como conceptos generales; con el propósito de visualizar su impacto en la administración pública. En particular se estudiará la reforma administrativa en México de 1821 hasta 1995 con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, con el fin de establecer las modificaciones que ha sufrido el país. Asimismo se destaca el papel fundamental del servidor público en este proceso de cambio.

A. CAMBIO

Puede definirse como un fenómeno inherente, inevitable y continuo, con un ritmo variable; resultado de una acción planificada, de una reacción o de una circunstancia. Su influencia puede mejorar o empeorar las cosas en un individuo o en una organización.

En la época actual se presenta con gran rapidez este cambio. El Sr. Charles P. Snow señala que: "durante toda la historia humana hasta este siglo, la rapidez del cambio social fue muy lenta; de hecho, tan lenta, que podría pasar inadvertida durante la vida de una persona. Esto ya no sucede; la rapidez ha cambiado tanto que nuestra imaginación no se mantiene a su paso". Por su parte el filósofo social inglés Sr. Geoffrey Vickers, al respecto agrega: "La rapidez del cambio aumenta en forma acelerada, con una aceleración correspondiente a la rapidez en que se pueden lograr respuestas adicionales; esto nos acerca más y más allá del umbral en que se pierde el control."¹ En este sentido, Alvin Toffler, en su obra *El Shock del Futuro*, como tesis central considera que la impericia de nuestra sociedad para adaptarse a la razón creciente de cambio, no a su contenido o dirección es el problema más crítico de nuestro tiempo.

Por su parte Michel Crozier, señala que en un mundo tan complejo, las técnicas y los métodos administrativos clásicos son cada vez más inoperantes. La demanda social es cada vez más grande y los medios para responder cada vez menos eficaces, ya que de ahora en adelante están inadaptados a las complejidades de un mundo que, de hecho, ha cambiado de naturaleza.²

Es decir que el cambio tecnológico ha producido mayor riqueza y afluencia, más consumo, más educación, más comunicación, y más viajes en nuestro siglo que lo producido en todos los siglos anteriores. También ha cambiado la sociedad en sus esquemas básicos y ha producido crisis. Ha sido tan rápido el cambio que la sociedad todavía no sabe cómo responder efectivamente a estas crisis. En consecuencia, hay una necesidad urgente de modificar nuestra sociedad para incrementar su habilidad de aprender y adaptarse.³

En lo conducente al ámbito público, Carrillo Castro considera que cambio⁴, significa mover o sustituir una cosa por otra; para él, al trasladar esta acepción al plano administrativo, repara que simplemente un cambio administrativo se refiere a la sustitución de procesos, técnicas o estructuras por otras. Señala que la característica principal del cambio administrativo es que éste produce generalmente un crecimiento por agregación, en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y se producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias.⁵

Las causas del cambio pueden ser:

- Las variantes relacionadas con el medio ambiente (económico, político, social, técnico, etc.)
- Las nuevas ideas y las innovaciones (no necesariamente vinculadas con la captación consciente de la urgencia de mejorar el sistema administrativo).
- Presiones poderosas en favor del progreso, que pretenden la erradicación de males sociales observables, y
- La tendencia natural a comparar y evaluar las actividades sociales.

¹ Diccionario Universal Webster's; *La Revolución que nos Rodea*; 1936; p.6.

² Crozier, Michel; *El Crecimiento del Aparato Administrativo en el mundo de la complejidad "Obligaciones y Oportunidades del Estado Arrogante al Estado Modesto"* París, Centro de Sociología Des Organization, Centre National de la Recherche Scientific; p.27.

³ Diccionario Universal Webster's; Op.Cit.; p.6.

⁴ Entendiendo cambio según la concepción de la Real Academia de la Lengua Española, la cual considera que el significado de cambio o "acción y el efecto de cambiar" nos remite a ver la aceptación de cambiar: dar, tomar o poner (una cosa) por otra, mudar, variar, alterar.

⁵ Carrillo Castro, Alejandro; *La Reforma Administrativa en México. base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1979)*; México, Miguel Angel Porrúa S.A., 1985.

En este sentido Carrillo, considera que es preciso que fijemos nuestra atención en otras causas del cambio administrativo: por ejemplo, presiones poderosas en favor del progreso que pretenden la erradicación de males sociales observables, como la corrupción administrativa, la falta de transparencia en los procedimientos o en el ejercicio del gasto público, la excesiva regulación de las actividades sociales, la enorme cantidad y yuxtaposición de normas, decretos, disposiciones y reglamentos y, quizá el escepticismo, por no decir la falta de confianza en las instituciones gubernamentales, por parte de la sociedad civil.

De lo anterior surge la necesidad de que los directivos desarrollen sus habilidades para planear el cambio. Es decir que cualquier dirección debe:

- Poseer flexibilidad, para tener la capacidad de cambiar las cosas en el momento en que se requiera, sin optar por cambios fáciles, sino por los necesarios, y
- Comprender que el proceso de mejoramiento no se logra necesariamente haciendo las cosas que conocemos bien, sino haciendo cosas nuevas. Es cierto que esto implica riesgos pero se debe generar una capacidad de criterio para que este tipo de errores se reduzcan.

Sin embargo, es importante tener presente que en general, todo cambio implica cierto grado de desajuste social, de pérdida de rutina, y esto afecta a individuos y grupos, en sus actividades, en sus hábitos y costumbres y, obviamente, en sus formas de relacionarse. A veces se responde con resistencia, rechazo e inclusive agresión; ya que los cambios y sus efectos producen incertidumbre y ansiedad.

En este sentido Maquiavelo afirmaba que "ningún reformador social, nadie que busque dirigir o promover un cambio social de importancia tiene frente a sí una tarea fácil o cómoda; porque aquellos a quienes dicho cambio va a perjudicar o a lesionar en sus intereses, se habrán de defender en forma por demás violenta; en cambio aquellos a quienes dicho cambio va a beneficiar - como todavía no lo ven - lo defienden tibiamente o se abstienen de toda participación en su favor. Esto coloca, a quien se mete a reformador social, en una posición bastante incómoda".⁶

Un cambio representa un obstáculo potencial a el individuo para satisfacer sus necesidades. Su resistencia es "algo más emocional que racional". Así la resistencia al cambio o apego a la rutina puede manifestarse en distintas formas; desde disminución en la productividad, tortugismo burocrático u hostilidad pasiva, hasta abandono del trabajo y sabotaje. Esta resistencia al cambio puede afrontarse mediante el empleo de las técnicas de motivación y cambio de actitudes.⁷

Asimismo, para que se tenga éxito en éste cambio, al depender de las personas, es necesario considerar que sus decisiones y actitudes se basan en una gran variedad de experiencias educacionales, sociales, personales, laborales, etc. Por el contrario, cuando el cambio es automatizado sólo se requiere elaborar un plan y ejecutarlo, y su resultado será predecible.

⁶ Carrillo Castro, Alejandro; Op. Cit., p.119

⁷ Deming W., Edwards; Op.Cit.; p. 157

B. REFORMA Y MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Como se mencionó en el apartado anterior, nos encontramos dentro de una sociedad inestable, terriblemente cambiante, provisional. Es por esto que en la Administración Pública surge la necesidad de asumir nuevas metas -sometidas también a una alteración continua y rápida-, y de adoptar una posición prospectiva del problema de la reforma administrativa, la incertidumbre va en aumento, frente a los "cambios turbulentos del medio", tomándose la planificación más necesaria⁸.

Cuando a fines del siglo pasado Frederic Winslow Taylor enseñó que la actividad administrativa podía ser estudiada con un método científico, para descubrir los principios que la rigen e influir en sus resultados, se inició en el mundo una nueva era de la administración, cuyos resultados pronto tuvieron éxito en la industria. Es así que los administradores públicos se dieron cuenta de la necesidad de adoptarlos en el manejo de los asuntos públicos y se creó el movimiento moderno de reforma de la administración pública.⁹

Aunque en general los propósitos de mejora siempre han existido como dice Bernard Goumay: "Desde que existe la administración los hombres hablan de reformarla"¹⁰

Y es que la administración gubernamental no es otra cosa que servicio público, y si bien es cierto que sus funciones deben realizarse con apego a ciertas técnicas, estas deben entenderse tan sólo como "la forma de hacer mejor una cosa" y la "técnica", tanto en la administración pública como en política, suele por lo general no ser otra cosa que la "sistematización del sentido común".¹¹

Aunque la administración pública se ha venido transformado a través de la historia; no sólo en sus estructuras, sino en sus propósitos y sus objetivos, es importante tomar en cuenta que, si bien hace siglos se conformaban solamente con que el gobierno fuera responsable ante la nación, ahora se exige que sea eficiente.

Es decir que la adecuación de los medios a los fines es algo que en una sociedad siempre se está haciendo de alguna forma. Estos cambios o adecuaciones suelen ser, por lo general parches o soluciones parciales que, en ocasiones, resultan insuficientes para resolver los problemas existentes; es entonces cuando lo que se requiere es una solución de fondo o integral. Muchas veces lo que se consigue con soluciones de "parche" o "por agregación" es complicar aún más e inhabilitar finalmente el aparato administrativo para que responda con eficiencia, eficacia.¹²

Es indispensable no olvidar y no tomar en cuenta, como señala Crozier, que "No se trata de restringir las funciones y de cortar los ramos muertos, sino de transformar la relación del estado con la sociedad."¹³

De aquí que surge la necesidad de ajustar la organización y funcionamiento de la administración pública, a los cambios científicos, tecnológicos, económicos, políticos y sociales; y al mismo tiempo lograr la máxima eficiencia en su operación para facilitar su desarrollo posterior. Quizá por eso a la reforma se le llama frecuentemente "actualización o modernización".

¿Que se entiende por reforma administrativa?

Existen diversas y amplias concepciones entre las que se encuentran las siguientes:

De acuerdo a Carrillo Castro..."la reforma a diferencia del cambio, si requiere una previsión que de base a la decisión de la autoridad responsable...se caracteriza por encontrar resistencias que hay que vencer. Reforma consiste en reformar o reformarse. Lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en alguna cosa".¹⁴

⁸ Flores Gutiérrez, Humberto Daniel; Op.Cit.; p.3

⁹ Deming W., Edwards; Op.Cit.; p.137.

¹⁰ *Ibid* p.133

¹¹ Carrillo Castro, Alejandro; La Reforma Administrativa en México, su Difusión, Análisis y Defensa ante la Opinión Pública 1976-1982; México D.F., Edit. Miguel Angel Porrúa S.A., 1982; p.101.

¹² *Ibid* p.105

¹³ Crozier, Michel; Op.Cit.; p.28.

¹⁴ Carrillo Castro, Alejandro; Op.Cit.; 1985.

Para Kaplan un proceso de la reforma constituye una experiencia de actualización. Pretende realizar adaptaciones inevitables, dando a las modificaciones que produce las cualidades de transformaciones profundas que inciden sobre las estructuras fundamentales, pero permaneciendo más aquí del umbral crítico que determina una verdadera mutación.¹⁵

Duhalt Krauss por su parte menciona que la reforma administrativa ... "es un proceso continuo (...) está caracterizado por la aplicación de las técnicas de administración más adelantadas a las tareas del estado para impulsar el desarrollo. Como proceso social, es complejo y su grado de complejidad se ve influido por el tamaño y el grado de desarrollo del grupo social del que se trate. La modernización - reforma administrativa- de la administración pública nacional es, en consecuencia, un proceso lento, además de permanente".¹⁶

En este sentido Naciones Unidas señala: "No es rápido ni cómodo el camino para lograr una nueva Administración Pública... las reformas de la Administración Pública no pueden realizarse de la noche a la mañana. Constantemente surgen nuevos problemas y el personal de un servicio público necesita cultivar su sentido analítico, estimativo y crítico acerca de los problemas administrativos."¹⁷

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas define: "la expresión reforma administrativa engloba a la suma de las mejoras del aparato administrativo, desde los cambios estructurales hasta las menores modificaciones introducidas en los métodos de trabajo de una oficina administrativa".¹⁸

Es así como en forma general se puede decir que uno de los objetivos fundamentales de una reforma administrativa es lograr que la administración sea un instrumento eficaz en el proceso de desarrollo; es decir el lograr una administración para el desarrollo social.¹⁹

Por lo tanto, la reforma administrativa no debe verse sólo como la imposición autoritaria de un cambio en una superestructura de la sociedad, sino que es el reconocimiento de la necesidad de ajustar esa superestructura administrativa a la dinámica de la sociedad.

El administrador público debe tener constantemente despierta la propia sensibilidad para determinar lo que puede cambiarse y lo que no puede serlo, y poseer, en fin, la capacidad suficiente para elaborar eficaces sistemas de estrategia y táctica administrativa en el difícil arte de transformar.

Por otro lado, Deming W. Edwards determina que las modificaciones a la administración pública pueden referirse:

- * A todas las actividades del sector público, con objeto de lograr el modelo de desarrollo que se haya adoptado en lo político, en lo económico y en lo social. Estas modificaciones requieren "reformas concretas" de orden político, social, jurídico, agrario, tributario, educacional, de seguridad social, etc.
- * A los aspectos puramente administrativos de la actividad de los órganos del sector público, entendiéndose por tales los que se refieren a la organización y funcionamiento de las unidades del sector público, para que alcancen con la mayor eficiencia sus objetivos. Estos aspectos constituyen el objeto de estudio de la ciencia de la administración.

Las reformas a la administración pública, en un sentido amplio, comprenden todas las modificaciones que deban sufrir las actividades del sector público y los órganos que las realizan para lograr los modelos de desarrollo adoptados. Aunque la reforma operativa que incluye cambio de estructuras, de procedimientos y de actitudes, no puede resolver por sí misma los problemas de fondo del desarrollo, pero es una condición sine qua non para que tenga éxito la primera.²⁰

Es importante que no se olvide que antes que nada la reforma de la administración pública es una actividad administrativa, y como tal, su eficaz realización depende del cuidado con que se cumplan las diferentes fases del proceso administrativo (descrito en el primer capítulo).

¹⁵ Kaplan, Marcos; Op.Cit.; p.36.

¹⁶ *Ibid.* p. 29

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas; Manual de Administración Pública; p. 11

¹⁸ Finan y Dean; Preparation and Implementation of Administrative Reforms; Revista Internacional de Ciencias Administrativas, V 23. 1957; p.144.

¹⁹ La preocupación por su desarrollo vino a dar mayor impulso al movimiento de la reforma administrativa y a caracterizar también el movimiento actual, acuñando el término "administración para el desarrollo social".

²⁰ Deming W., Edwards; Op.Cit.; p. 143.

En base a todos estos comentarios, encontramos que la reforma administrativa:

Es la proyección y puesta en marcha de una innovación, mejora, actualización o adaptación de aspectos orgánico-funcionales a las actividades del sector público (político, social, jurídico, agrario, educacional, etc.) para que alcancen con mayor eficiencia y eficacia sus objetivos. Con la finalidad de ajustar la superestructura administrativa a la dinámica de la sociedad e impulsar el proceso del desarrollo.

Presenta las siguientes características: Requiere de la previsión; encuentra resistencias que hay que vencer (modificación de actitud); es lenta y continua; y en sí misma, es una actividad administrativa, por lo que su eficaz realización depende de como se lleva a cabo el proceso administrativo.

C. EL DESPLIEGUE DE LA FUNCION DE LA MEJORA ADMINISTRATIVA Y LA SIMPLIFICACION

Las oficinas son organismos que piensan, razonan, coordinan, controlan, deciden. La complejidad siempre en aumento de las tareas que le son encomendadas provoca el incesante incremento de sus objetivos e inclusive la fijación con problemas internos y fines aproximativos hacen que las actividades lleguen a consumir una proporción creciente del tiempo y del pensamiento de las personas y como consecuencia, llegan a substituir a los fines profesados; es decir hace que la organización se vuelva de tal manera sobre si misma que ya no sirve a los fines establecidos²¹.

En consecuencia, el estudio de los trabajos administrativos es indispensable. Es conveniente señalar que antes de elaborar planes y programas de mejoramiento, es necesario llevar al cabo un diagnóstico organizativo, ya sea general o particular en algún subsistema.

Asimismo, conviene que antes de realizar el diagnóstico se cumplan dos fases preparatorias:

- Sensibilizar y educar a las personas involucradas en el diagnóstico, y
- Elaborar un cuidadoso proyecto de diagnóstico

En virtud de que resulta muy común que los diagnósticos se realicen con la participación de las personas que constituyen el sistema receptor, y para ello es preciso capacitarlos (si no lo están), en conocimiento y habilidad relativas al proyecto del diagnóstico como por ejemplo en problemas de cambio, aspectos administrativos del diagnóstico, típicos sobre evaluación., además de los temas propios de las tareas y técnicas implicadas en el proceso de diagnóstico. Durante esta fase educativa las personas van adquiriendo conciencia de la necesidad de mejorar y cambiar a nuevas situaciones.

Esta "sensibilización" facilita no sólo la colaboración en el diagnóstico mismo, sino que propiciara aptitudes más flexibles para la fase de introducción de cambios.

Castaño Asmitia menciona cuatro grandes tipos de estrategias de cambio:

- Facilitadora: Se trata de crear las condiciones que faciliten y propicien (impulsen), a los propios miembros del sistema receptor, para que se produzcan los cambios deseados (se proporciona información, problemas y análisis, se discuten las circunstancias preexistentes, etc.). Este tipo de estrategia no es muy recomendable en los sistemas organizativos muy tradicionales y formalistas.
- Reeducativa: Se sustenta en la creencia de que todo cambio representa un proceso de reaprendizaje de nuevas actitudes, conductas, etc.; se intenta, básicamente, enseñar a las personas para que ellas mismas cambien con base en sus nuevos conocimientos, tanto de los aspectos técnicos del trabajo, como en relación con sus propias actitudes, valores, expectativas y patrones de conducta.
- Persuasivo: Se trata de convencer a las personas de que cambien hacia las circunstancias deseadas.
- De poder o autoridad: Este se sustenta en el poder o la autoridad establecida en el sistema receptor.

21 Talcott Parsons, Structure and Process in Modern Societies; Glencor, Ill.: The free Press, 1960; p.23

Cabe hacer mención que lo importante es que el planteamiento del plan de mejoramiento llegue a los niveles de autoridad y de decisión que autoricen y apoyen las acciones correspondientes. En el mejoramiento de una organización tiene mayor impacto la calidad de las decisiones tomadas por los más altos líderes que los esfuerzos de los trabajadores entusiastas.

▪ RESPONSABLE DEL PROGRAMA DE TRABAJO

En los proyectos de mejoramiento planificado en la organización, es muy importante definir quienes se harán cargo del proyecto y que es lo que se espera de ellos en el desarrollo del mismo, así señala que es recomendable que sea una persona o grupo de trabajo externos al sistema organizativo en cuestión, con el objeto de que se puedan cubrir los requisitos de objetividad y de dedicación completa a estos trabajos, como segunda prioridad, pueden hacerse cargo del proyecto alguna de las áreas asesoras de la institución; además es posible integrar un equipo mixto constituido por expertos de fuera y de dentro de la institución. A estos encargados del proyecto los denomina "agentes de cambio". En este mismo sentido Beaugonin, Philippe, señala que para asegurar el éxito del estudio es muy importante que la actualización del organizador sea aceptada y aún deseada, puesto que es el quien define los objetivos a alcanzar.²²

▪ DEFINICION DEL SISTEMA A MEJORAR

Es la etapa en donde se define la situación actual acerca de cómo están las cosas, en algunas ocasiones son problemas concretos, en otras son deficiencias o "lagunas" percibidas en la vida diaria de la institución, o simplemente se puede tratar de la necesidad de "hacer mejor las cosas" y proyectar un desarrollo determinado. Todas estas percepciones o intuiciones iniciales, generalmente adolecen de cierta superficialidad, y de ninguna manera se pueden considerar como diagnóstico, pues éste debe ser producto de todo un proceso sistemático y amplio.

Como señala Philippe Beaugonin la simplificación y perfeccionamiento de los trabajos administrativos sólo es posible cuando los estudios se llevan y conducen con sujeción a un método, que permitan la eliminación, o al menos la reducción al mínimo, de todo malgasto en material, tiempo, espacio, energía, cuyo consumo es consecuencia a la ejecución de un trabajo determinado.

En este sentido, señala que la simplificación del trabajo ha de ser realizada en cuatro etapas sucesivas:

- Elección de los trabajos a simplificar;
- Análisis de estos trabajos;
- Elaboración del nuevo método;
- Puesta en marcha del nuevo método

Es necesario definir cuál será el sistema o subsistema de la organización que será beneficiado con las intervenciones del proyecto de mejoramiento (elección de los trabajos a simplificar). Por ejemplo, puede ser la totalidad de una institución respecto a todo el personal de la misma, o respecto al mejoramiento de los sistemas administrativos. También se puede tratar de incidir específicamente en algún subsistema particular, inclusive puede tratarse de la creación de una nueva área de trabajo o el cambio o creación de un nuevo producto o servicio. Aunque es obvio que el mejoramiento de cualquier subsistema de la institución beneficiará a la totalidad de la misma, es muy importante clarificar y delimitar el sistema receptor del proyecto en cuestión, así como quienes serán las personas involucradas en la dirección y promoción del mismo.²³

Para lo cual y considerando que las instituciones están organizadas en torno a funciones o productos, puede ser muy difícil que los empleados identifiquen y entiendan:

²² Beaugonin, Philippe; Simplificación Administrativa; traducido por Antonio García Martín; Barcelona España, Edit. Sagitario S.A., 1962; p.30.

²³ Castaño Asmitia, Darvelio; Op. Cit. p.42

Qué procesos existen
Cómo se relacionan entre sí.
Cómo corresponden los procesos a funciones y organizaciones.
Cómo y cuánto contribuye cada proceso a las metas de la organización o cuánto las perjudica.
Qué personas toman parte en cada proceso
Qué recursos se necesitan para cada proceso
Dónde y cuándo empieza y termina cada proceso
Qué procesos agregan valor a los productos o servicios, y cuáles son de apoyo o administrativos.
Cuáles procesos son importantes para la estrategia de una organización.
Cuál es el tiempo requerido en los procesos

Además, es importante conocer la cantidad de reclamaciones y reprocesos (volver hacer durante o al final del proceso)

Por tanto, resulta indispensable que el responsable del programa de trabajo, al menos, tenga conocimiento del engranaje de las operaciones que se ejecutan en cada sector para poder compararlas. Sólo este conocimiento seguido de una comparación tal es lo que permite establecer una representación exacta del conjunto del sistema estudiado y definirá el sistema o subsistema a mejorar.

Para el análisis de procedimientos y de trabajos administrativos se deben comprender dos fases esenciales, la observación de los hechos y la crítica de los hechos observados.²⁴

La primera permite obtener una imagen fotográfica de la realidad; la segunda permite apreciar el valor de los procedimientos, los medios en personal y en material, los modos operatorios aplicados, poniendo de relieve los sectores en los que se pueden introducir mejoramientos.

Los conocimientos que el organizador posee son indispensables, puesto que estos le permiten considerar en el momento preciso, aquella modificación que puede tener consecuencias importantes sobre todo cuanto concierne a los procedimientos a analizar y a las técnicas de análisis que han de ser utilizadas.

La observación de los hechos permite conocer:

- Las acciones efectuadas ¿qué?, ¿de qué se trata?
- El número, la cualificación y la competencia de las personas que actúan... ¿Quién? ¿Quién hace el trabajo?
- El lugar de las acciones: ¿Dónde? ¿Dónde se ejecuta el trabajo?
- El momento de ejecución de las acciones, su duración, su frecuencia: ¿Cuándo? ¿Cuándo se ejecuta el trabajo?
- Los movimientos, los medios, los modos operatorios empleados en la ejecución de las acciones: ¿Cómo? ¿Cómo se ejecuta el trabajo?

La crítica de los hechos observados permite ver aquello que puede ser:

- Eliminado
- Modificado o combinado
- Simplificado

Cada acción es objeto de examen en particular ¿Es ésta necesaria?, ¿Y por qué? si la respuesta a estas preguntas no hace aparecer la necesidad de una acción, ésta puede ser eliminada. Así, cada una de las respuestas que se obtengan a las preguntas: ¿Qué? ¿Quién? ¿Dónde? ¿Cuándo? y ¿Cómo?, es sometida a un nuevo examen planteando la pregunta ¿Por qué?.

Las respuestas que contestan a esta pregunta carecen de validez si estas sólo contienen simples ideas, imposibles de llevar a la práctica. Es absolutamente necesario que esta crítica sea llevada de modo constructivo; no basta con demostrar que un proceso, que una organización en marcha son malos. La finalidad de un estudio de simplificación de trabajo no es

²⁴ Beaugonin, Philippe, Op. Cit. p.10

ésta. Es necesario proponer métodos mejores; la crítica debe referirse a los hechos, no a opiniones; a las causas, no a efectos; a los motivos no a pretextos.²⁵

El proyecto de diagnóstico deberá elaborarse incluyendo las fases siguientes²⁶:

- Establecimiento de los objetivos del diagnóstico
- Selección (o construcción) del modelo que integre los factores , parámetros o indicadores que se tomarán en cuenta en el diagnóstico y que están relacionados con las circunstancias o hechos que originaron la necesidad del plan de mejoramiento
- Diseño del modelo "ideal" o deseable del sistema o subsistema receptor que se pretende mejorar. Se trata de caracterizar cualitativa y cuantitativamente "cómo deberían ser las cosas", en contraste con "cómo son".
- Selección (o construcción) de los instrumentos de captación y análisis de información (guías de observación, cuestionarios, reuniones de grupos, entrevistas, reportes o informes, expedientes, etc.,
- Programación de la captación de la información
- Recolección de información
- Procesamiento, análisis y conclusiones de la información obtenida
- Conclusiones del diagnóstico.

- PLAN DE CAMBIO

Se dirige a la solución de los problemas diagnosticados a la superación de la deficiencia o, en general, a la proyección del mejoramiento y el desarrollo del sistema receptor. Con un buen diagnóstico se puede elaborar un excelente plan de mejoramiento.

En el plan de cambio se trata de elaborar una funcional guía para la acción, un instrumento que permita, sistemáticamente, ir avanzando en las actividades necesarias para lograr los objetivos deseados.

Un plan debe incluir²⁷, al menos, lo siguiente:

- Objetivos, prioridades y metas de cambio
- Definición precisa y operativa de los cambios pretendidos (qué cosas se esperan cambiar) "¿Cómo se lograrán los planes, qué necesidades se requiere satisfacer para mejorar la capacidad de responder en el futuro a esta pregunta, y cuáles son las fechas de terminación y mejora? Estas son las preguntas que requieren contestarse en esta fase del proceso de mejora"²⁸.
- Programa de sensibilización del sistema receptor al cambio
- Programa de difusión de los aspectos técnicos de los cambios
- Introducción de los cambios previstos
- Estabilización del sistema respecto a su ajuste a las innovaciones
- Sistema de retroalimentación de resultados.

²⁵ Beaugonin, Philippe, Op. Cit. p.20

²⁶ *Ibid* p.44

²⁷ Es importante señalar que se pueden utilizar otras líneas de acción como por ejemplo las del ciclo Deming.

²⁸ Wight, Oliver; La lista ABCD para la excelencia operacional; Cuarta edición, México, Editorial Panorama, 1993, p.18

Con lo expuesto anteriormente, se pretende dar solo un modelo de mejoramiento en la organización. Sin embargo, lo ideal sería que cada institución, con sus propios agentes de cambio, pudiera crear condiciones tales que la planificación para el desarrollo fuera una función cotidiana y normal. De esta manera se podrían ir creando organizaciones más familiarizadas con la innovación producida por los mejoramientos planificados.

Es necesario no olvidar la evaluación de los resultados en la acción pública; en virtud de que es una vía indispensable al constituir el único medio de ejercer un peso sobre la definición de las misiones, la organización de los medios y la apreciación del trabajo de los responsables a todos los niveles.

Crozier Michel expone tres modelos de evaluación, que considera son posibles, en función de los problemas del contexto, al respecto señala:

Primer modelo: (generalmente aplicado en E.U.) La evaluación de los programas no es realmente operativa excepto cuando se refiere a programas muy delimitados con objetivos sociales precisos y que no incluye problemas de administración interna.

El segundo: (generalmente aplicado en Suecia) La auditoria de gestión, que va a permitir analizar la eficacia del sistema administrativo y su adaptación a las misiones que se le han encargado, constituye un complemento indispensable a la evaluación de los programas. En lugar de buscar solamente el establecimiento de una medida de resultado, es decir observar el éxito o el fracaso de un programa, vamos a tratar de entender el porqué de los fracasos y de los éxitos; en muchos casos lo administrativo constituye la fuente principal de variación, en este sentido, sería necesario completarlas por análisis de sistemas refiriéndose a las relaciones con los públicos y las clientelas, que permiten entender a la vez los efectos y las determinantes de su acción.²⁹

Un tercer modelo (japonesa): Esta centrado sobre la escucha atenta del público por el intermediario de la organización minuciosa de un sistema de cinco mil consejeros benévolos que recibirán todas las quejas del público y tendrán como meta obtener un arreglo rápido y, - por el sesgo de inspecciones generales no técnicas- provocar la adaptación de los funcionarios a las necesidades del público, al informar a los órganos dirigentes acerca de los problemas y contribuir así a la reforma permanente del sistema.³⁰

Este último modelo considera como eje importante al público usuario, se habla entonces ya de calidad.

Michel Crozier establece tres principios fundamentales,³¹ para una administración cuyo objetivo sea el cubrir las necesidades de la sociedad: El principio de simplicidad de las estructuras y de los procedimientos; el de autonomía de las unidades operacionales; el del gobierno por la cultura, por la participación y la educación que es preciso oponer al gobierno por las reglas, los controles y la jerarquía.

- * El principio de la simplicidad es una respuesta adecuada a la complejidad por una complejidad correspondiente de las estructuras y de los procedimientos lleva a las peores complicaciones burocráticas. Las competencias funcionales son sin lugar a dudas indispensables; pero deben estar soportadas por los hombres y no por las estructuras y los procedimientos es necesario hacer de los hombres unos profesionales. La organización no debe ser el medio de hacer grandes cosas con hombres mediocres, sino el procedimiento para que los hombres dejen de ser mediocres.... la simplicidad eficaz requiere de un trabajo mucho más grande de preparación que la sola sofisticación funcional. Simplicidad exige confianza y responsabilidad
- * El principio de autonomía no debe traducirse en la elaboración de estructuras complejas entrelazado; sino al contacto directo con lo que es la misión fundamental alrededor del cliente, del o de los oficios interdependientes y de la función empresarial de la entidad de base.
- * El gobierno por la cultura responde a los problemas que plantea la simplicidad estructural y por la autonomía operacional, como movilizar los recursos humanos si han disminuido sensiblemente el peso de las reglas, de las órdenes jerárquicas y de los controles. Es por la escucha de la cultura de base que condiciona los comportamientos que pueden extenderse las reglas que se operan, y que deben tratar de mejorarse por el conocimiento, la educación y los modelos de administración participativa que serán mejor aceptados en cuanto que se habrá dado confianza plena a los interesados.

²⁹ Crozier, Michel; Op.Cit.; p.14.

³⁰ *Ibid*

³¹ Crozier, Michel; Op.Cit.; p.30.

Este autor señala que un Estado que aplicara tales principios podría llegar a ser el Estado modesto que necesita la sociedad, ahora totalmente diferente. No sería un Estado disminuido, impotente reducido a la pobreza, sino al contrario, un Estado más inteligente, más eficaz, capaz de llenar las funciones, cada vez más numerosas y considerables que exige una sociedad compleja post-industrial, sin utilizar la facilidad que constituye, a priori, su posibilidad de recurrir a la presión legal que le permite imponer toda clase de reglas sin ninguna colaboración con los que están sometidos a ella.

Agrega que su modelo de funcionamiento estaría en concordancia con el de las sociedades, el cual podría apoyarse en la sociedad, trabajar con ella y no en contra de ella; es en función de esta dirección que podemos apreciar los recursos y las limitaciones, destacar las prioridades y enfocar las etapas sucesivas del desarrollo. Gobiernos y altos funcionarios generalmente no ven todavía su importancia y su necesidad; es necesario un cambio de razonamiento y solamente los responsables del nivel superior de la jerarquía que se dedican a este problema de modo prioritario pueden iniciar este cambio.³²

Aunque considera que lógicamente no es posible imponer de esta manera tales principios de funcionamiento, puesto que aun en los sectores más abiertos de los servicios privados se elaboran lentamente. Sin embargo, su evocación permite indicar claramente una dirección, estimular una reflexión y elaborar una estrategia de cambio.

D. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

En México la reforma administrativa no es un proyecto actual; en su historia encontramos que los gobiernos en turno, vieron la necesidad de reformar la administración como un elemento indispensable para incrementar la eficacia del sector público, mediante la creación de mecanismos que mejoran las actividades administrativas.

De acuerdo a esto, entre los antecedentes de reorganización en México, se pueden considerar los siguientes:

1821.- Se da el primer Reglamento de Gobierno. En donde cada Ministerio estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su Ministerio. El Oficial Mayor, primero tenía la obligación de conocer la eficiencia de cada oficial y su ocupación apropiada.

1917.- Se crean los Departamentos de Aprovisionamientos Generales y Contraloría; cuya función iba encaminada a estudiar la organización, procedimientos y gastos de las dependencias para incrementar la economía y eficiencia de los servicios, proponiendo recomendaciones al Presidente de la República.

1928.- Se crea el Departamento del Presupuesto de la Federación, para estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr la eficiencia en los servicios públicos. Con los mismos propósitos, se apoyó la creación de la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1932.

1943.- Se formula la Comisión Intersecretarial, integrada por subsecretarios, secretarios generales y la representación del Procurador de la República. Con la finalidad de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el mejor puesto para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

1945.- En la Secretaría de Bienes Nacionales de Inspección Administrativa se crea la Dirección de Organización Administrativa, para realizar estudios y sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

³² Crozier, Michel; Op.Cit.; p.30

1958.- Se crea la Secretaría de la Presidencia que está facultada para estudiar las modificaciones que a la administración pública deben hacerse.

1965.- Se establece la Comisión de Administración Pública, dependiente de la Secretaría de la Presidencia (Secretariado Técnico 1968). Encargada de dar cumplimiento al Art. 16 Fracc. 4a. de la Ley de Secretarías. (Vigente en ese año). El establecimiento de esta Comisión trajo nuevas formas para abordar la "cosa pública" basándose en la elaboración de diagnósticos y de procedimientos técnicos, las propuestas nacían en el seno de la administración pública y estaban dirigidas a mejorar el funcionamiento de sus propios órganos.³³

1970 -1976 .- El esquema anterior, buscaba el mejoramiento "hacia adentro" del aparato público, sin embargo pronto fue rebasado al elaborarse en 1971 un programa global de reestructuración del aparato público que consideraba las opiniones de los servidores públicos y de grupos sociales, a fin de atender con mayor precisión las necesidades nacionales a la vez que se buscaba una nueva eficiencia o racionalización de la Administración pública Federal.³⁴ Es así que con el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, se inicia el proceso de modernización administrativa; siendo a principios de 1971 que el gobierno institucionaliza la reforma administrativa, concebida esta como un factor importante dentro del sector público federal, para la consecución de "La descentralización económica, la elevación de la productividad, el acrecentamiento de la justicia social y el perfeccionamiento de la democracia".

OBJETIVOS :

- Incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado a fin de cumplir debidamente con sus atribuciones
- Responsabilizar, con la mayor precisión posible a las Instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas.
- Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando trámites.
- Procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una conciencia innovadora, dinámica y responsable.
- Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno, para terminar con la insularidad y la falta de coordinación.

Es así que para apoyar las acciones del sector central, en el mejoramiento administrativo, se establece once programas que abarcan:

- Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa.
- Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación.
- Racionalización del gasto público.
- Estructuración del sistema de información y estadística.
- Desarrollo del sistema de organización y métodos.
- Revisión de las bases legales de la actividad federal.
- Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público.
- Revisión de la administración de recursos materiales.
- Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.
- Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.
- Macro-reforma sectorial y regional.

³³ Chávez Alvarado, Miguel Angel; II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina "Elementos Condicionantes para la Reforma del Estado"; INAP, México, D.F., 1991; p.11.

³⁴ *Idem*

Asimismo, la carencia de bases e instrumentos legales que facultarán la vigilancia y ejecución de las acciones emprendidas para la modernización, propició el establecimiento de las Bases para la Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal, con el cual se establecería la creación de las Unidades de Organización y Métodos y de las Comisiones Internas de Administración (CIDA), mediante el Acuerdo Presidencial del 28 de enero de 1971.

El 11 de marzo del mismo año, se publicó otro Acuerdo Presidencial para el Establecimiento de las Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Permitiendo crear un sistema administrativo dentro del cual se consideran como mecanismos e instrumentos a los elementos que lo integran, que coordinarán los trabajos de las dependencias públicas relativos a cada programa de modernización, ya fuera con criterios sectoriales, regionales o específicos; el nivel macroadministrativo y el nivel microadministrativo.

La Secretaría de la Presidencia a través de la Dirección de Estudios Administrativos era la responsable de la formulación de planes y de las políticas generales de la reforma, comprendiendo también Comités Técnicos Consultivos que promovieran la participación de los responsables, proporcionando apoyo a través del estudio y la orientación sobre alternativas de aplicación, y también por medio de los Consejos Técnicos sobre problemas concretos de las diferentes dependencias gubernamentales.

Dentro de las dependencias del Sector Público Federal, funcionaron las Comisiones Internas de Administración, se integraban con los responsables de las diversas funciones de las dependencias y precedidas directamente por el titular de la dependencia.

Las Unidades de Organización y Métodos (UOM) se crearon en las dependencias para asesorarlas más técnicamente, en relación a las modificaciones que sufrían sus estructuras y procedimientos por las orientaciones de los programas de modernización administrativa.

1976-1982.- Con el gobierno de José López Portillo se crea el Programa de Modernización Administrativa, para otorgar mayor atención al establecimiento de la sectorización y facilitar la puesta en práctica de un Sistema Nacional de Planeación.

La concepción general del programa fue la de contar con una administración pública moderna y preparada para conducir y dirigir el desarrollo económico y social, basado en la programación de las actividades del sector público.

La bases jurídicas de la administración desarrolladas fueron las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D. O. 29/XII/1976
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. D. O. 31/XII/1976
- Acuerdo que asigna al Ejecutivo Federal la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos. D. O. 3/II/1977
- Acuerdo mediante el cual las Entidades de la Administración Pública Paraestatal en él aludidas, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determine. D.O. 17/II/1977
- Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos para el Gobierno Federal. D. O. 31/II/1977

Con la Ley Orgánica se provocó suprimir las duplicaciones existentes en las funciones y precisar responsabilidades y simplificar las estructuras de la administración centralizada, asimismo, aparecen dentro de un marco innovador las siguientes acciones:

- Se institucionalizó la programación de las acciones de la administración pública a fin de distribuir los fondos del Estado de manera más racional.
- Se establecen las bases para implantar la organización sectorial a fin de contar con un soporte administrativo para la planeación económica y social.
- Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano central de planeación.
- Se agrupan en una misma reglamentación la administración centralizada y paraestatal.
- Se adopta la figura jurídica de la desconcentración administrativa.
- Se establece la obligación de las secretarías de estado y departamentos administrativos de publicar en el Diario Oficial su manual de organización y de servicios al público.

Los mecanismos fundamentales de la organización administrativa se consolidaron durante este periodo, quedando debidamente integrados en los diferentes niveles del sector público, dividido en:

- Órgano Central de Modernización Administrativa, representado por la Coordinación General de Estudios Administrativos.
- Órganos de Consulta, Participación y Coordinación, como el Consejo de Comunicación Social, el Comité Técnico Consultivo de Directivos de Prensa y Relaciones Públicas, el Comité Consultivo de Unidades de Organización y Métodos, entre otros.

Asimismo, quedaron debidamente integrados como instrumentos de modernización administrativa a nivel interno de cada dependencia, los siguientes órganos:

- Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP).
- Unidad de Organización y Métodos (UOM)
- Unidad de Programación (UP)
- Unidad de Presupuesto
- Unidad de Informática y Estadística
- Unidad de Enlace de Evaluación
- Unidad de Información y Quejas

1982-1988.-Por su parte en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se consolidó el Sistema de Planeación y se elaboró un Plan Global de Desarrollo, en donde se especifican los objetivos y metas de los diferentes planes; el cual propone objetivos prioritarios en producción y empleo, alimentación, educación, energéticos y transportes.

Con la reforma del artículo 26 constitucional, a inicios de 1983 se publica la Ley de Planeación, con lo cual se consolida el ejercicio de planeación de los sectores de bienes y servicios en coordinación con las tareas del Ejecutivo Federal.

Por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desarrollo la política de financiamiento en lo concerniente a ingresos y crédito público, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (de nueva creación), definió las directrices para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas de desarrollo.

De esta manera las dependencias y entidades de la administración pública federal llegaron a conformar el Sistema Nacional de Planeación, quienes por conducto de sus unidades orgánicas, serían los responsables de la elaboración de los programas sectoriales, así como de verificar su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, al cual debería establecer directrices generales para orientar y ordenar las actividades a nivel global, sectorial e institucional.

Estas acciones dieron como resultado que la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto elaborara y publicara el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.

Paralelamente a estas acciones, el 8 de agosto de 1984, se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo que Dispone las Acciones Concretas que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal Deberán Instrumentar para la Simplificación Administrativa.

Este acuerdo estableció las siguientes orientaciones:

- Identificar, jerarquizar, preparar y realizar las acciones que la simplificación administrativa requiera para reducir los trámites que los ciudadanos efectúan ante ellas.
- Establecer mecanismos de consulta, para promover, recibir, articular y resolver las demandas y proposiciones que el público en general y las personas físicas y morales interesadas efectúen sobre la materia.
- Dar prioridades a la simplificación de trámites que no necesiten reformas o adiciones legales.
- Preparar las reformas legales que resulten necesarias al Ejecutivo Federal, así como simplificar reglamentos y acuerdos cuando se trate de disposiciones que no posean el carácter de leyes.

Por otra parte, se responsabilizó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de difundir, conducir, coordinar, dar seguimiento y presentar a la consideración del Ejecutivo Federal el Programa de Simplificación, con fundamento en el Acuerdo que establece las Bases para la Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, publicado en el D. O. F. el 9 de febrero de 1989.

Este programa contempla acciones relativas a:

- Las relaciones hacia el interior de cada dependencia.
- Las relaciones entre el sector público y los particulares.
- Simplificación de la normatividad correspondiente al Gasto Público Federal.
- Fortalecimiento de la coordinación de acciones entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Locales.
- La instrumentación de acciones a través de programas específicos que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del programa.
- El responsabilizar a los titulares de las dependencias y entidades de la ejecución oportuna y eficientemente de las medidas y acciones acordadas en la aprobación del programa.

OBJETIVOS:

- Fortalecer e impulsar la modernización económica del país.
- Consolidar una cultura administrativa, que propicie la eficiencia y productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales.
- Ampliar la concertación social como un instrumento de transformación de la acción pública.
- Prevenir y combatir la corrupción.
- Fomentar una mayor confianza y cercanía de la sociedad con su gobierno.
- Cumplir honesta y eficazmente en el desempeño de los servidores públicos.

Por su parte, los elementos a considerar para el logro del Programa de Simplificación Administrativa dentro de las entidades y unidades de la Administración Pública Federal fueron:

- Desconcentración y descentralización, para dotar de la capacidad de decisión y recursos para la atención, gestión y resolución de trámites en el lugar donde se requieran, de manera ágil y eficiente.
- Desreglamentación administrativa, a efecto de eliminar normas y disposiciones obsoletas o inadecuadas.
- Agilización de tiempos, para disminuir los requisitos, acortar tiempos de autorización y suprimir instancias innecesarias.
- Modernización integral de los sistemas de atención al público, para lograr una verdadera transparencia del proceso de tramitación.

Es así que el Programa de Simplificación Administrativa intentó resolver estos problemas al ordenar la actividad administrativa y tratar de transformarla más eficaz, eficiente y productivamente, a través de la eliminación de pasos injustificados y la implantación de criterios que facilitaran decisiones.

1988-1994.- En este periodo, es publicado el Acuerdo de las Bases para la Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (9 de febrero de 1989).

Con esta disposición, se institucionalizó la responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades de promover e instrumentar acciones de simplificación en el ámbito de sus atribuciones; y se consolidó el papel de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como la dependencia responsable de integrar, coordinar y controlar las medidas anuales de simplificación.

Se buscó, además, que la simplificación involucrara a la ciudadanía, induciéndola a participar aportando sugerencias y denuncias sobre retrocesos.

Dentro de este marco se contó con los objetivos, estrategias y mecanismos de administración y seguimiento que se exponen a continuación:

OBJETIVOS³⁵:

- Fortalecer e impulsar la modernización económica del país; mediante un sector público ágil, eficiente y capaz de promover la infraestructura económica y social necesaria para el desarrollo del país.
- Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales, para incidir en un cambio de actitudes de los servidores públicos, a través de la capacitación, motivación y de la orientación permanente a todos los niveles de la administración, que implicara el convencimiento y el acrecentamiento de la conciencia de su misión superior: servir a la sociedad.
- Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos.
- Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate de la corrupción; en virtud de que normas actualizadas y congruentes con la realidad, requisitos mínimos, claros y fáciles de cumplir, orientación e información suficiente, clara y accesible, métodos modernos y ágiles de atención al público, e instancias de autorización racional y expeditas, fueron los propósitos de la simplificación. Para que proporcionaran un entorno de facilidad y transparencia en la gestión pública, con lo cual se evitarían los fenómenos de ilegalidad y corrupción en la realización de los trámites oficiales.
- Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como un medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanos; es decir, abrir los canales de comunicación con los distintos sectores de la población, para que la simplificación respondiera directamente a las necesidades, urgencias e insatisfacciones expresadas por dichos sectores.

VERTIENTES:

- Desconcentración y descentralización. Su propósito fundamental fue acercar la acción del gobierno a la ciudadanía. El desahogo de trámites, la atención de asuntos, la resolución de problemas en el lugar mismo donde se originaban, se tradujeron en la eliminación de traslados innecesarios y costosos, de molestias y de retrasos para los usuarios.
- Se realizaron acciones de descentralización que, mediante una coordinación respetuosa con los estados y municipios, trasladaron facultades a los gobiernos locales, junto con los recursos necesarios para su ejercicio.
- Desreglamentación administrativa. Se planteó una línea de acción que requería un ejercicio de revisión de normas y disposiciones vigentes para eliminar o disminuir requisitos o condiciones en el cumplimiento de obligaciones, bajo el principio de confianza en el público usuario.
- Actualización de trámites. Complementó la transparencia y facilitación derivadas de la desreglamentación mediante procesos de revisión y ajuste de los sistemas de gestión y tramitación en las oficinas públicas.
- Modernización integral de los sistemas de atención al público. Se buscó aumentar la calidad de respuesta en atención al público. Facilitar las gestiones a través de una mejor información al usuario, reducir instancias mediante ventanillas únicas y multiplicar mecanismos para denunciar irregularidades, sugerencias de mejora o expresar sus reconocimientos.

³⁵ Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Simplificación y Cambio Estructural de los Servicios Públicos (1989-1994); México, D.F., 1994; p.13.

Teniendo en cuenta los objetivos y vertientes enunciados, las acciones de simplificación se clasificaron con los siguientes criterios básicos:

- Acciones de alto impacto. Se consideraron aquellas que revistieran el mayor interés para las instituciones, en virtud de que los resultados que se pretendían alcanzar, tuvieran un impacto y beneficios directos e inmediatos en la ciudadanía. Estas acciones son las que mayor énfasis tuvieron en el programa, por lo que debieron asignárseles preferentemente los recursos disponibles, ya que se busco otorgar servicios innovados y de calidad.
- Acciones de mejoramiento de las funciones sustantivas. Eran aquellas medidas que apoyaran el mejoramiento, la transparencia y la eficiencia de los procesos sustantivos de la institución. La realización de estas acciones implicó la transformación de los sistemas operativos, que aunque no están directamente relacionados con el público, su mejoramiento impacto finalmente en beneficio de la ciudadanía; no están originadas en la necesidad de resolver una problemática crítica, sino en la conveniencia de mejorar integralmente las funciones básicas de las dependencias y entidades.
- Acciones para optimar la administración interna. Se refirieron a las que tenían por objeto mejorar, agilizar, modernizar, desconcentrar procesos, sistemas o procedimientos de carácter administrativo o relacionados con actividades o funciones de apoyo y asesoría, que permitan un eficiente flujo de los recursos presupuestales y una administración de los recursos humanos, materiales y técnicos, más eficiente, efectiva y productiva.

ORIENTACION DEL PROGRAMA E IMPACTO DE LAS ACCIONES

El criterio básico de selección de las acciones por realizar fue el de calidad y cobertura más que el de cantidad. Las acciones debían traducirse en verdaderos impactos en beneficio de la sociedad.

Adicionalmente, el programa se conformó tomando en cuenta lo siguiente:

- La ampliación y profundización de los programas conjuntos que afectaban al sector productivo nacional, con especial énfasis en la industria micro, pequeña y mediana.
- La definición de la forma y modalidades que debían adoptar las oficinas gubernamentales que tienen mayor contacto con el público y donde persistían complejidades, ineficiencias y conductas ilícitas.
- El incremento de la comunicación con la ciudadanía y con los organismos de representación social para captar demandas y propuestas de mejoramiento de servicios, aprovechando el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía.
- La extensión de los esfuerzos de capacitación y orientación a los servidores públicos federales para mejorar la atención a los usuarios en las ventanillas de las oficinas públicas, y lograr que los trámites simplificados operaran eficientemente.

El proceso de identificación de acciones se inició a partir de dos fuentes: en primer término, las demandas ciudadanas expresadas en forma directa o a través de los medios de difusión y, en segundo lugar, las inquietudes de los empleados públicos y de las propias dependencias por mejorar la calidad de sus servicios, como una tendencia natural del ser humano y de las instituciones por superarse en forma continua.

CAPACITACION Y DIFUSION

Asimismo, el Programa contempló, en apoyo a la instrumentación de las acciones simplificadas, el desarrollo por parte de las dependencias y entidades de cursos de capacitación a los servidores públicos responsables de su operación, con un doble propósito: por un lado, proporcionar el conocimiento y mejorar las habilidades para el desarrollo de los nuevos esquemas de trabajo y, por otro lado, establecer una nueva cultura administrativa en la que los empleados públicos adopten una mejor actitud de servicio hacia la ciudadanía, disminuyendo las posibilidades de retrocesos.

SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA

La vigilancia del cumplimiento del programa correspondió en primera instancia a la SECOGEF y corresponsablemente a cada dependencia y entidad; en forma complementaria, la Contraloría Interna o el Auditor General realizaron el seguimiento de las acciones comprometidas y verificaron en el campo los avances y resultados. Los responsables del cumplimiento del programa en las dependencias también efectuaron el seguimiento en las entidades coordinadas de su sector.

VINCULACION CON LA SOCIEDAD

Se estableció que el esfuerzo simplificador del gobierno se realizaría mediante una amplia y creciente participación de la ciudadanía que se manifestó en diferentes momentos del proceso y a través de los mecanismos establecidos para ese efecto.

Con lo anterior se captaron las propuestas sobre mejoras y señalamientos de deficiencias que plantearon los ciudadanos y sus organizaciones, con el fin de determinar las acciones por parte de las dependencias y entidades federales en materia de simplificación y mejora a la atención al público.

1995.- En el actual sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, se publica el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el cual también se considera necesaria una reforma de gobierno y modernización de la administración pública, para "coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático". De esta forma en mayo de 1996, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo emite el Programa de Modernización en la Administración Pública 1995-2000. Este programa se desarrollará en el Capítulo V del presente trabajo.

2. ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS EN MEXICO

El Estado mexicano continua enfrentando retos mayúsculos en cuanto a su capacidad de servir eficaz y eficientemente a la sociedad al persistir importantes rezagos, limitaciones operativas, administrativas y de control, y el permitir la participación decidida de una sociedad civil, cada vez más informada y exigente, en la elaboración y evaluación de los programas gubernamentales.

En 1978, Héctor M. de Uriarte, expresidente del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, hizo referencia al tema de la productividad y las empresas del sector público: "es fácil apreciar en muchas dependencias y empresas descentralizadas una gran cantidad de empleados sin quehacer (...) es absurdo pretender abatir el desempleo a base de contrataciones innecesarias. Lo importante es lograr productividad, ya que en esta forma se obtendrán recursos para generar nuevas fuentes de trabajo, de otra forma, solamente repartiremos pobreza a través de la ineficiencia, lo que, a la larga, nos llevará a la ruina" (Ovaciones, 18 VII 1978.)

En relación a lo anterior Ruiz Dueñas señala que más de una vez se ha acusado a las empresas del sector público de ser sólo agencias de empleos y más de una vez los funcionarios públicos han flaqueado al apuntar un enfoque economista sobre las empresas a su cargo. El aspecto de los subsidios no está suficientemente aclarado en todos los casos; por un lado, se entiende que son una necesidad, pero al mismo tiempo parece que se les considera un lastre.³⁶

Considera que esto conduce a fincar dudas sobre la importancia, el peso específico y el verdadero papel que juegan las empresas públicas dentro de nuestra sociedad., es decir que la eficacia social implica un criterio de evaluación de las consecuencias en la sociedad, provocadas por la actividad de la empresa pública.³⁷ Asimismo, Miguel Duhalt Krauss señala aspectos que conformaban las deficiencias administrativas en el área latinoamericana en los años setentas³⁸.

- Deficiente definición de objetivos y términos de referencia en el trabajo. Planes incoherentes o simplemente declarativos.
- Deficiente organización de la maquinaria administrativa en su conjunto y en sus partes componentes
- Excesiva centralización basada a veces en personalismo.
- Legislación anticuada o inadecuada. Exceso de trámites, formalismos y requerimientos innecesarios.
- Excesiva cantidad de organismos y reparticiones en relación con las funciones a cumplir. Duplicación y superposición de autoridad. Descentralización deficiente y desorganizada. Debilidad de los gobiernos y autoridades locales, departamentales, municipales, etc.

³⁶ Ruiz Dueñas, Jorge; Op.Cit.; p.33.

³⁷ *Ibid* p.42

³⁸ Duhalt Krauss, Miguel; Op.Cit.; p. 38.

- Insuficiente aplicación de los principios de organización científica a la maquinaria administrativa.
- Sistema de compras y suministros defectuoso o anticuado.
- Deficiente dirección. Organos de decisión desorganizados o erráticos.
- Desconocimiento o indiferencia con respecto a la importancia de la función pública en el proceso de desarrollo.

Por otro lado entre 1971 y 1978 Darvelio A Castaño Asmitia, efectuó diversas investigaciones relacionadas con el diagnóstico organizativo, en donde los datos más relevantes en relación con el tipo de problemas organizativos fueron los siguientes³⁹:

- Problemas de fallas en la planeación en el 90% de las instituciones (no definición de objetivos y metas de la organización, falta de política, desconocimiento de los fines del trabajo, falta de programas de actividades, etc.)
- Problemas de comunicación y coordinación interpersonal e interdepartamental. Se trata de un doble problema que implica deficiencias en las relaciones interpersonales y en la función administrativa (90%)
- Falta de capacidad directiva y de liderazgo de las personas con puestos de mando (85%)
- Falta de información de las personas respecto a la propia organización, sus programas, sus acontecimientos, etc., (está muy relacionado con el de comunicación y coordinación).
- Problemas de satisfacción en el trabajo, reflejados ya sea en deficiencias en el desempeño del trabajo o en otras expresiones del comportamiento humano frustrado, ausentismo, alta rotación de personal, etc.
- Con menos frecuencia e intensidad se encontraron otro tipo de problemas como deficiencias en los sistemas de organización, falta de control y evaluación, etc.

De esta información obtenida considera que al parecer en las organizaciones mexicanas existen grandes deficiencias en las funciones administrativas y en los procesos sociales, lo cual, evidentemente, se refleja en la eficacia y en la eficiencia de tales organizaciones. Agrega que aunque no se puede generalizar estos datos a todas las instituciones de México, no sería aventurado afirmar que estos aspectos debieran de mejorarse de manera significativa si es que deseamos contar con mejores instituciones. Por otro lado, enfatiza que la planeación del mejoramiento organizativo debe partir, en cada institución, de su diagnóstico específico.

Para el autor Bernardo Kliksberg el principal problema en la administración se centra en la capacidad directiva, ya que afirma que esta se ha convertido a finales del S. XX en un recurso precioso totalmente crítico para el avance de cualquier sociedad. Al mismo tiempo es un recurso escaso a escala internacional. Agrega que se observan en el conjunto de América Latina serias dificultades para ingresar en la nueva gerencia. La cultura directiva que predomina en la región es una cultura fuertemente anclada en un modelo directivo tradicional, incluso en muchos casos en sus versiones formalistas agudas. Predominan las estructuras piramidales, el caudillismo, sesgos autoritarios, la comunicación a punta de memorándum, la rigidez, la falta de estimación a la innovación, políticas de personal logísticas, visiones anticuadas del trabajo del gerente, estructuras centralizadas. Asimismo señala que muchos intentos de modernización organizativa se han adentrado por el camino de más de lo mismo.⁴⁰

Por su parte Alejandro Carrillo Castro considera que reformar la estructura y funcionamiento de la administración pública es un problema que no es posible resolver tan sólo con modificaciones legales, sino que es necesario también cambiar o reformar las costumbres y la cultura administrativa que, con el tiempo, se van acartonando o esclerotizando, por lo que a veces generan inercias o intereses creados que son muy difíciles de modificar o afectar.⁴¹

"...(algunas) personas ...se oponen a la reforma, y muchas veces lo hacen argumentando que ésta "no va a servir para nada bueno" ; que es "tecnocrática" y que "no conduce a nada"...la mayoría de los burócratas aplaudimos, de primera instancia, a la reforma administrativa como algo benéfico...¡siempre y cuando se lleve a cabo en la oficina de nuestros colegas de enfrente!..."yo no la requiero; yo funciono muy bien"; "todos los demás si tienen problemas, yo no".⁴²

Asimismo señala que toda reforma implica introducir orden, racionalidad, transparencia en los procesos administrativos. Por lo que se debe reconocer que muy frecuentemente la complejidad excesiva del trámite facilita la generación de

³⁹ Castaño Asmitia, Darvelio A; Op.Cit.; p.40.

⁴⁰ Kliksberg, Bernardo; Revisando Mitos Viejos y Nuevos en Gerencia. "Elementos para un cambio paradigmático"; p.87.

⁴¹ Carrillo Castro, Alejandro; Op.Cit.; p.107.

⁴² *Ibid* p.121.

situaciones irregulares que beneficien a unos cuantos, que son los primeros en protestar cuando se busca regularizar o transparentar un procedimiento exageradamente burocrático.⁴³

En este sentido el Lic. José Octavio López Presa establece la importancia de analizar las principales características del esquema operativo vigente, identificando sus limitaciones, deficiencias y las causas que las generan, a fin de instrumentar una estrategia de modernización en las áreas que merecen un análisis especial:

MARCO NORMATIVO Y REGULATORIO.- La crítica principal que se hace al marco normativo vigente consiste en su excesiva rigidez que no promueve la asignación de responsabilidades integrales entre los distintos niveles y organismos de la estructura administrativa. Esta rigidez inhibe la capacidad individual e institucional para tomar decisiones oportunas y adecuadas, y para rendir cuentas claras a la sociedad sobre las responsabilidades asignadas a los individuos, las unidades administrativas y las organizaciones públicas.

MECANISMOS DE TOMA DE DECISIONES EN LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS.- La concentración de las decisiones y recursos o centralismo es otro elemento que caracteriza al sistema actual, en el que persisten las estructuras altamente jerárquicas y verticales que fragmentan las cadenas productivas y de servicio, provocando vacíos y duplicaciones entre las distintas unidades administrativas.

EVALUACION DE LA GESTION GUBERNAMENTAL.- Las instancias que tradicionalmente se han encargado del proceso de control centran su atención en vigilar el cumplimiento de las normas y el uso de insumos, en lugar de evaluar los resultados alcanzados y el grado de satisfacción de la población con los programas sociales y servicios públicos, es decir, existe un control con enfoque parcial y con relativa independencia técnica.

Resulta entonces necesaria la evaluación sistemática y permanente de programas y servicios por parte del ciudadano, en virtud de que es un requisito indispensable para que los servidores públicos estén en posibilidad de brindar una atención de calidad a la ciudadanía que la mantiene.⁴⁴

En este sentido, uno de los retos más importantes que tiene el servidor público de nuestro tiempo es encontrar formas diferentes de organizar el trabajo colectivo, de manera tal que sea muy efectivo y que, al mismo tiempo, faciliten la expresión creativa de la libertad y la espontaneidad de los seres humanos en el trabajo.⁴⁵

⁴³ Camillo Castro, Alejandro; Op.Cit.; p. 121

⁴⁴ López Presa, José Octavio; El Servidor Público como Eje en la Modernización de la Administración Pública; México, Ponencia presentada por el titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM, octubre, 1995; p.4.

⁴⁵ Castaño Asmitia, Darvelio A; Op.Cit.; p.9.

E. EL SERVIDOR PUBLICO COMO ELEMENTO INDISPENSABLE EN LA MEJORA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

1. EL SERVIDOR PUBLICO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

Es necesario considerar, una vez más, que el factor humano resulta determinante ya que como dice Rodríguez Arias "No es cuestión de reformar la administración per se, sino de reformar también a los funcionarios".⁴⁶ Así cuando él habla de reforma se refiere a los cambios de estructura, legislación, procedimiento, aptitud y motivación, necesarios para asegurar el mejor cumplimiento de las funciones de la maquinaria administrativa, como un proceso de racionalización impuesto o generado por la misma autoridad política responsable.

James Hartness por su parte, expresa tres de sus ideas básicas: que muchos de los aspectos del nuevo enfoque administrativo eran demasiado mecánicos; que muchos de los nuevos ingenieros en eficiencia estaban ignorando completamente el factor humano; y que el problema de aumentar la eficiencia incluía psicología así como ingeniería y economía. ⁴⁷

Así George R. Terry afirma que:

"...toda relación, problema o decisión involucra el elemento humano de que está constituida toda organización. ...Las funciones administrativas fundamentales sólo pueden realizarse por medio del personal".⁴⁸

En el sector público el buen éxito o el fracaso de las actividades gubernamentales depende fundamentalmente de los hombres y mujeres empleados al servicio público y de su utilización correcta para el buen desempeño de las labores:

"El destino de una Nación depende de sus habitantes, sus conocimientos, sus habilidades, la salud, la ideología, las motivaciones; es decir, el elemento humano con que cuenta un país, determinará su propio futuro."⁴⁹

Así, todo plan en materia de administración y en especial de recursos humanos debe seguir los cambios en la estructura política, económica, social y cultural de un país; ya que la eficacia en la gestión de la administración pública depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas. En el proceso administrativo los elementos que están condicionados en su mayor parte por los esfuerzos de los individuos, son la eficacia que es la manera en que se pueden alcanzar con mayor probabilidad los objetivos y metas planeadas; y la eficiencia que es la forma de como se pueden aprovechar óptimamente los recursos de diversas clases con que cuenta la organización para el logro de sus objetivos.

El papel de los servidores públicos como prestadores de servicio, resultan decisivos en la modernización de éste por:

- Sus conocimientos del área.
- Su capacidad para desarrollar las actividades y resolver problemas del área.
- El poder y saber planear las necesidades que se tienen.
- Proporcionar soluciones viables y efectivas; entre otros.

Es importante señalar que los empleados del estado son, a través del gobierno, servidores de la sociedad entera, en donde su propósito y fin es satisfacer los intereses de quienes reciben el servicio público, mediante una retribución económica.

⁴⁶ Carrillo Castro, Alejandro; Op.Cit.; p.144

⁴⁷ George, Claude s; Op.Cit.; p.115.

⁴⁸ Terry, George; Principios de Administración; México D.F., CECSA, 1952; p.39.

⁴⁹ Arias Galicia, Fernando; Administración de Recursos Humanos; México, Editorial Trillas, 1979.

De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se entiende por trabajador a "toda aquella persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, cuando medie un nombramiento expedido por una Institución..."⁵⁰

En este contexto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁵¹, generaliza el término servidor público refiriéndose a las personas de todos los niveles jerárquicos que obtienen una retribución económica por sus servicios en el sector público; entendido este último como el aparato administrativo creado con base en el derecho público para ejecutar las decisiones gubernamentales y satisfacer eficientemente las demandas que plantea la sociedad mexicana. Asimismo, la mencionada Ley en su artículo 47 establece las obligaciones de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en la prestación de sus servicios.

Para el cumplimiento de estas obligaciones y para ajustarse a las modificaciones inherentes al cambio continuo para el desarrollo es indispensable la capacitación. La cual no debe ser confundida con la educación, cuyo carácter es más general y se refiere a la formación integral del individuo como elemento activo de la sociedad y como factor influyente del ámbito que le rodea. En este sentido la educación puede ser estudiada como proceso y como resultado de ese proceso.

Como proceso educativo es al mismo tiempo, social e individual. El proceso social consiste en "la transmisión constante de valores del patrimonio cultural de la generación, con el fin de asegurar la continuidad y mejoramiento de la cultura y de la organización social, así como el progreso de la civilización mediante el análisis, la crítica y la revisión constante de estos valores"⁵².

Por su parte, el proceso individual consiste en "la asimilación progresiva, por cada individuo, de los valores, conocimientos, creencias, ideales y técnicas existentes en el patrimonio cultural de la humanidad, así como en el campo de los métodos que llevan a crear valores culturales y sociales nuevo. Este proceso educativo individual es en parte: subconsciente e imitativo; consciente y reflexivo; crítico y selectivo; original y creativo"⁵³.

Del proceso educativo deben resultar la formación de la mentalidad del individuo; la formación de su carácter; el desarrollo y enriquecimiento de su personalidad con las aptitudes y recursos mentales necesarios para la vida en sociedad; la integración del individuo en su medio físico y social y su capacidad de modificarlo y mejorarlo, según las conveniencias humanas, dentro de su contexto cultural.

Se requiere de que los individuos cuenten con una mentalidad saludable y esclarecida, un carácter bien formado y una personalidad desenvuelta y enriquecida por la cultura, para que puedan contribuir, en la medida de su capacidad, al bienestar colectivo por su trabajo útil y productivo y por su participación activa y bien orientada en la vida social y por el cumplimiento exacto de sus deberes morales, cívicos y profesionales.

Cabe señalarse que la educación como proceso individual puede ser⁵⁴:

Asistemática, o sea, espontánea, inconsciente y ocasional. Se realiza por la convivencia, la imitación y la observación ocasional, bajo el estímulo de las circunstancias, sin un plan preconcebido. No es selectiva, ya que el educando aprende por ella, indiscriminadamente, cosas buenas y malas, ciertas y erróneas, útiles y perjudiciales, de donde viene la gran responsabilidad de la sociedad por el ejemplo que se da. Además, no se consigue transmitir los conocimientos y las técnicas relacionadas con los aspectos más complicados de la cultura y de la civilización tecnológica; es decir es superficial, incompleta y desordenada. No obstante, todo adulto es, en gran parte, un producto de esa educación asistemática, pues todas las experiencias vividas por él le dejan huellas indelebles en su carácter y personalidad.

Sistemática. Se desenvuelve conscientemente, con objetivos definidos; es intencional, crítica y selectiva y toma contacto con los aspectos más complejos de la civilización tecnológica; familiariza a los aspectos positivos, ciertos, útiles y

⁵⁰ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; México, D.F.

⁵¹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; México, D.F.

⁵² Alves de Mattos, Luiz; Compendio de Didáctica General; Segunda edición, Buenos Aires; Editorial Kapelusz, S. A.; 1990, p. 20.

⁵³ Alves de Mattos, Luiz; Op. Cit., p. 21.

⁵⁴ *Idem*

seleccionados de la cultura y de la vida humana civilizada. Dependen de ella, cada vez más, las posibilidades de desarrollo económico y social del país, la mejora progresiva de la humanidad y el adelanto de nuestra civilización.

Una acción educativa que propicia el desarrollo de actitudes, conocimientos y destrezas de los adultos en sus actividades laborales es la CAPACITACION; en ésta existe un proceso de instrucción - aprendizaje.

2. LA CAPACITACION (APTITUD Y ACTITUD)

Retomando la importancia del servidor público es necesario considerar que en cualquier acción administrativa a realizar, aún cuando esté debidamente planeada, organizada, dirigida y controlada, su eficiencia dependerá del personal con que cuente la institución; ya que de nada sirve la implementación de sistemas, métodos y procedimientos, si el personal encargado de efectuar las acciones es ineficiente; porque la aptitud de los trabajadores no se encuentra en función de las actividades que se desempeñan o porque la actitud de los empleados con respecto a su trabajo sea negativa, o bien por ambas causas; en este sentido existe la necesidad de que la aptitud de los individuos sea paralela con las actividades que desarrolla; sin dejar de lado la actitud ante estas funciones a su cargo.

Así, el elevar la habilidad, satisfacción y cooperación de los empleados constituye un requerimiento obligatorio para toda organización. Para lograr esto, se necesita de la capacitación.

En ésta línea se define a la capacitación como un "proceso deliberado y sistemático que permite tanto el aprendizaje de conocimientos, habilidades y la formación de mejores actitudes, como la disposición de un canal permanente de comunicación entre todos los niveles"⁵⁵

Sin embargo es útil señalar que una necesidad de capacitación y adiestramiento "esta determinado por la dimensión y el tipo de discrepancia que existe entre lo que debiera hacerse y lo que realmente se hace en el trabajo"⁵⁶

En este sentido los objetivos de las acciones de capacitación pueden ir dirigidos a modificar actitudes, desarrollar habilidades o proporcionar nuevos conocimientos

Así, dentro de la capacitación, existen diversas aplicaciones conforme a un momento, por ejemplo se considera la capacitación para la inducción, en el puesto y para el perfeccionamiento, entendiéndose cada uno de estos como:

a) CAPACITACION PARA LA INDUCCION

Proceso por medio del cual se integra de manera armoniosa, rápida y eficaz al nuevo trabajador de la entidad o dependencia en la que prestará sus servicios, al puesto que va a desempeñar y al grupo social del cual formará parte.

Mediante la inducción se pretende que el servidor público de nuevo ingreso, conozca los objetivos, planes y programas de la dependencia en que va a trabajar, que tenga conocimiento de sus derechos y obligaciones; así como de las funciones y responsabilidades del puesto que ocupará.

⁵⁵ Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos; Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal; Número 2, México, 1982.

⁵⁶ Tirado Cruz, Leticia; Capacitación hacia la Calidad Total; México, Tesis UNAM, FCA, 1993; p.31.

b) CAPACITACION EN EL PUESTO

Proceso de enseñanza-aprendizaje encaminado a que el trabajador adquiera los conocimientos y habilidades necesarios para que desempeñe de manera más eficiente y eficaz el puesto para el que fue designado.

c) CAPACITACION PARA EL PERFECCIONAMIENTO

Proceso encaminado a desarrollar y perfeccionar conocimientos y habilidades de los mandos medios; fundamentalmente se orienta al mejoramiento de todos los programas presupuestados de cada una de las dependencias.

De esta forma, la finalidad de la capacitación es la de:

- Desarrollar un determinado tipo de habilidades.
- Proporcionar nuevos conocimientos, o
- Modificar determinadas actitudes.

Se pretende que esta sea un instrumento para incrementar la eficiencia y la productividad de la administración pública, al vincularla con los objetivos, planes y programas; procurando así el mejoramiento de los trabajadores. Orientando los programas de inducción, formación y perfeccionamiento hacia las necesidades y requerimientos de los puestos; así mismo es importante que en la capacitación se utilicen los instrumentos actuales de trabajo, tales como: formularios, formas, instructivos, guías, maquinaria y equipo, de modo que se reproduzca en lo posible las condiciones normales del centro de trabajo.

Para la consecución de lo anterior es necesario que exista una buena planeación e implementación de la capacitación, con la finalidad de impulsar y apartar la obsolescencia en los sistemas y procedimientos, recibiendo todos los beneficios que la tecnología moderna puede aportar.

Por lo que se puede tomar en consideración, para ésta planeación, el siguiente modelo:

- **FILOSOFIA INSTITUCIONAL**, en este concepto se engloba, clara y objetivamente, la naturaleza fundamental de la institución; la cual deberá difundirse hacia todos los niveles que constituyen la institución.
- **OBJETIVOS INSTITUCIONALES**, estos determinan la naturaleza fundamental de la unidad, pero se les incorporan el giro, la materia y la esencia cualitativa que habrá de presentarse a la sociedad.
- **EVALUACION DEL DESEMPEÑO LABORAL**, con ésta se obtendrán los elementos para determinar el principio de lo que será la detección de necesidades de capacitación a satisfacer.
- **DETECCION DE NECESIDADES DE CAPACITACION**, se encuentra determinada por la dimensión y el tipo de discrepancia que existe entre lo que debiera hacerse y lo que realmente se hace en el trabajo.
- **DETERMINACION DE LOS OBJETIVOS DE CAPACITACION**, los que se deberán encaminar a la reducción de la discrepancia entre el "es" y el "deber ser" planteado por los objetivos que determinan la magnitud y tipo de necesidades de capacitación detectada y que se desea atacar.
- **PROGRAMACION DE LA CAPACITACION**, un vez determinados los objetivos de capacitación, la programación de los elementos con que se verá implementada deberá contener como mínimo: Los objetivos generales y específicos de cada curso; nombres y puestos-tipo de las personas de ese nivel que ocupan los puestos considerados, teléfono y extensión de cada empleado considerado, relación de antecedentes de capacitación en el área, señalamiento del lugar físico donde se llevarán a cabo cada uno de los cursos, nombre de los instructores, duración en horas de cada curso, fecha de inicio y terminación, entre otros.
- **IMPLEMENTACION DE LA CAPACITACION**, deberá contar en sus fases de previsión y planeación, con el mayor número de cursos alternos para sobrellevar eventualidades que comúnmente aparecen en la fase operativa. Asimismo, se deberá tener especial cuidado en atender el aspecto de la comunicación mediante la comprobación, previa a la operación, de la existencia de todos los recursos que posibilitarán la capacitación.

- **MANTENIMIENTO DE LA FUNCION DE CAPACITACION**, es decir, que durante y después de la capacitación también es necesario evaluar las mejoras del personal sujeto a capacitación. Esta evaluación se hará extensiva al sitio de trabajo del empleado para que por resultados, se vea evaluado finalmente el beneficio de la capacitación recibida.

Por su parte, de no haber una buena planeación e implementada capacitación, se sufrirán entre otras las siguientes situaciones: baja moral laboral, baja productividad en general, baja calidad en productos y deficiencia en el servicio, tardanza en el avance de programas y altos costos de operación.

Hacer de la capacitación un elemento vinculador de los trabajadores con los objetivos, políticas y programas del gobierno federal, para que estén informados y se identifiquen con las grandes acciones gubernamentales. Siendo posible que participen más en el cambio social que se esta gestando.

Sin embargo, es de suma importancia el señalar que no bastan los conocimientos en el empleado, si éste no esta dispuesto a prestar su colaboración amplia y eficazmente, ya que se trataría de alguien que puede pero no quiere contribuir al logro de los objetivos y metas de su área.

Es así como, al igual que los conocimientos y habilidades, es importante que todos los empleados federales tengan una actitud positiva hacia el trabajo que se les asigna; entendiendo como actitud la disposición de actuar en forma determinada, incluye siempre ideas y sentimientos en favor o en contra de un objeto social, el cual puede ser una persona, un hecho o cualquier producto de la actividad humana.

Cuando se habla de actitudes no se hace referencia hacia algo que pueda observarse directamente; sino a un concepto psicológico que designa algo dentro del individuo. Tampoco se pueden observar las actitudes directamente sino a través de la conducta que la persona tiene.

Así el servicio otorgado se personifica en la imagen de la Institución, por ejemplo cuando se:

- Trabaja sólo por cumplir sin tomar en cuenta los objetivos de la Institución, de la Dirección, Subdirección o Departamento.
- Efectúa una operación con lentitud, o peor aún con errores.
- Utiliza una actitud y/o tono apático al prestar un servicio público externo o interno.
- Los clientes llegan a un lugar, oficina, ventanillas o módulos y los encuentran limpios y ordenados.
- Sonríe y el trato es cortés con todos.

En este sentido es importante definir que se entiende por trabajo; al respecto existen diferentes opiniones entre las cuales se encuentran las siguientes:

"El medio de perfeccionamiento del hombre"

"Fuente de relaciones desafiantes e interesantes. Nuestro trabajo nos pone en contacto con personas y con situaciones que nos estimulan y nos enriquecen".

"Satisfacción de ser útil, de estar en condiciones de dar un servicio valioso, solicitado y apreciado".

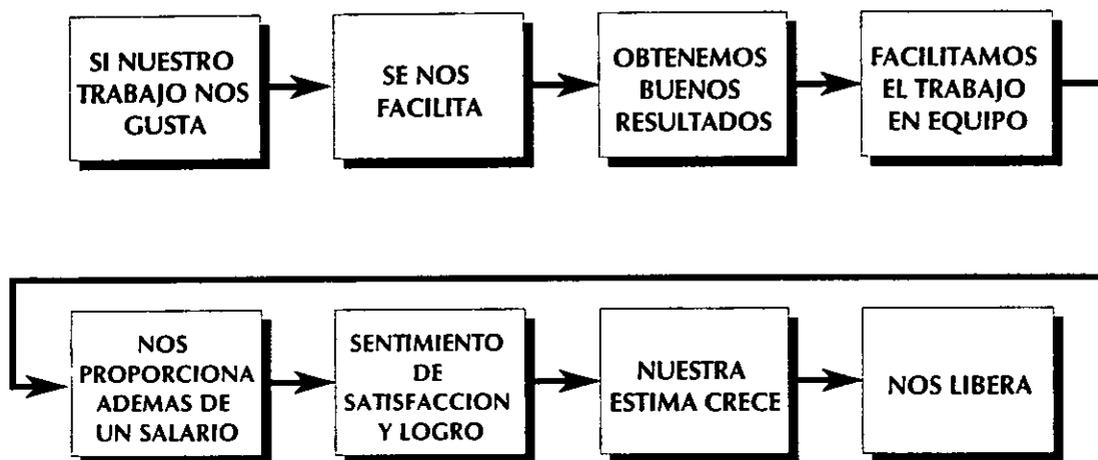
"Refuerzo del sentido de la dignidad personal: Soy un elemento positivo de mi comunidad: Merezco el pan que como"

"Oportunidad de expresarse como persona individual y única. Con la expresión va la expansión de la propia personalidad".

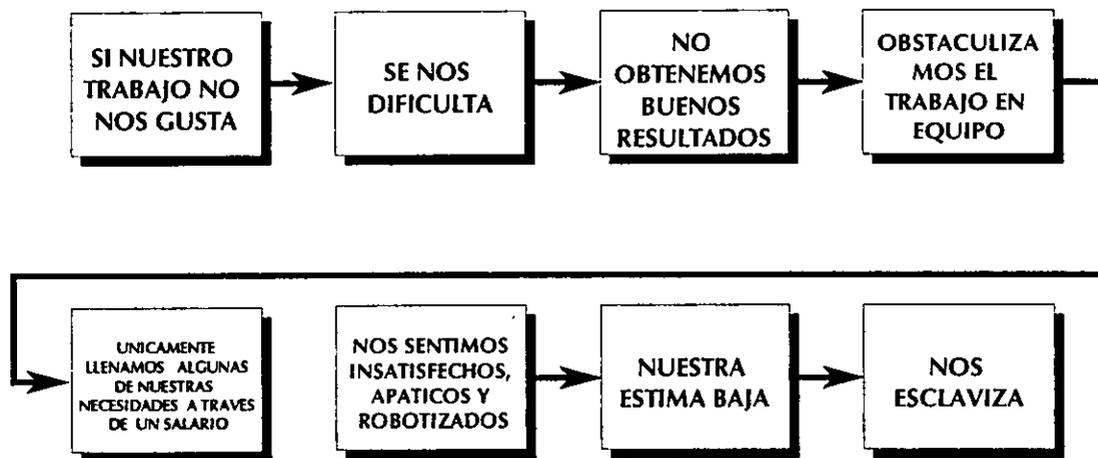
Para los griegos el trabajo "podía ser una fuente de vitalidad de crecimiento y significado personal"; es decir el trabajo puede traer beneficios, solamente en la medida de que a mi me guste lo que hago.

En este sentido en el documento emitido por el Banco de México se menciona que:

Si nuestro trabajo nos resulta estimulante y gratificante, si nos impulsa a aumentar nuestros conocimientos y capacidades de comprensión, nos convertimos en seres humanos mas valiosos, que disfrutamos no sólo con nuestro trabajo, sino con todos los demás aspectos de la vida.



Pero si nuestro trabajo no nos satisface y nos deprime no nos sentiremos realizados. No tendremos la sensación de participar, y éste puede ejercer un efecto negativo. Con el tiempo todo nuestro potencial humano desaparecerá y ni siquiera nos daremos cuenta de lo que ocurre.



En la administración pública la esencia del trabajo, es el servir y por esto el término de servidores públicos⁵⁷. El administrador se considera primordial, sino absolutamente, como instrumento de organización, del Estado o de la voluntad política. En este sentido los servidores públicos deben servir como agentes efectivos de sus superiores. Sin embargo es necesario resaltar que si los superiores saben lo que quieren y son capaces de imponer su voluntad a sus agentes; sólo en esas condiciones puede suponerse que los empleados públicos se dedicarán al cumplimiento de sus objetivos principales,

⁵⁷ En el apartado de Trámite y Servicio se establece que el servicio público es toda prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.

que se preocuparan por la búsqueda de medios más eficientes para llevar a cabo estos objetivos y que el personal involucrado en la acción administrativa puede ser considerado como neutral en su valor o como apolítico.⁵⁸

De la misma forma es importante que se considere el siguiente esquema para la concepción del hombre en el trabajo:⁵⁹

- El hombre es ante todo un ser social y como tal vive su existencia en todos sus aspectos...El hombre que trabaja lo hace socialmente, no sólo con otros hombres, sino también como parte de una realidad sociocultural que lo trasciende y lo condiciona.
- El hombre transforma la realidad material y "espiritual" (cultura) y a su vez es transformado por esa realidad. La creación y los cambios que el hombre logra en su entorno los realiza a través del trabajo con el cual produce cosas materiales e inmateriales. este trabajo es eminentemente social, por lo que se puede afirmar que la esencia del hombre es la actividad social que transforma, produce y crea.
- Las necesidades humanas que condicionan el trabajo no se limitan a los aspectos materiales de la vida del hombre, aunque éstos son esenciales. La búsqueda de satisfacción psicológica y sociocultural constituye un elemento de la mayor importancia para el hombre que trabaja, cualquiera que sea su actividad y su nivel socioeconómico y cultural. El problema de la satisfacción humana es el trabajo no es un problema simple y, por tanto, es imposible resolverlo de manera mecanicista. Sin embargo, precisamente el trabajo es, potencialmente, una fuente de gran satisfacción y de desarrollo humano.
- La salud y el bienestar físico, psicológico y social del hombre de nuestro tiempo, están fuertemente condicionados por la vida laboral, por sus satisfacciones y frustraciones que propician las organizaciones modernas. Sin embargo, y paradójicamente, lo anterior poco se toma en cuenta cuando se crean o diseñan las organizaciones.
- Para la autorrealización del hombre en el trabajo se requieren condiciones y características que permitan y faciliten la expresión de su creatividad y de su libertad en la práctica de sus capacidades y potencialidades. Si las organizaciones de nuestro tiempo no cumplen con tales condiciones y características, es preciso cambiar los principios y supuestos que las rigen, buscando nuevos modelos para el trabajo colectivo.

Esto no es nuevo en virtud de que en su esencia la administración científica ya involucra una completa revolución mental de parte de los trabajadores de cualquier establecimiento o industria específica: una completa revolución mental por parte de estos hombres en cuanto a la responsabilidad hacia su trabajo, hacia los demás hombres y hacia sus patronos e involucra igualmente, una completa revolución mental en cuanto a sus responsabilidades hacia sus compañeros de trabajo en la administración, hacia sus trabajadores y hacia todos sus problemas diarios. Estos primeros autores sobre administración consideraban que sin esta completa revolución mental en ambos lados, la administración científica no existía.⁶⁰

Así Gilbreth destacaba que el desarrollo del hombre a su máximo potencial era a través del entrenamiento efectivo, método de trabajo, mejores ambientes y herramientas y una actitud psicológica saludable...estaba interesado en mejorar la totalidad del hombre y su medio ambiente.

Por su parte Gantt consideraba que el elemento humano era el más importante de todos los problemas administrativos. Sus siguientes contribuciones tuvieron como eje el elemento humano:

- La Gráfica de Gantt, para ilustrar y medir la actividad por el tiempo requerido para llevarla a cabo
- Su plan de remuneración de los obreros de bonificación por tarea, bajo este plan, los obreros podían ganarse la vida al mismo tiempo que aprendían a aumentar su eficiencia.
- Una política para instruir a los obreros en lugar de forzarlos; introduciendo la psicología de las relaciones con los empleados.
- Enfatizar el servicio y no las utilidades. ⁶¹

⁵⁸ W Riggs, Fred; Apuntes. poder burocrático y prodigalidad administrativa; p.2.

⁵⁹ Castaño Asmitía, Darvelio A; Op.Cit.; p.33.

⁶⁰ George, Claude s; Op.Cit.; p. 91.

⁶¹ *Ibid* p. 99

La administración de recursos humanos es compleja por la diversidad de caracteres, cultura, educación, etc., que influyen directamente en este, por ejemplo Philip M. Hauser señala que hay muchos gerentes y administradores que no creen en la planificación, por lo que las actitudes hacia la misma varían mucho. Los agrupa en cuatro tipos gerenciales: inactivos, reactivos, preactivos e interactivos, como se muestra en el siguiente cuadro:

Durante la Edad de la Máquina se suponía que los humanos ajustarían sus objetivos a los de las organizaciones e instituciones de las cuales formaban parte...al aumentar la educación y seguridad económica, comenzaron a cambiar las actitudes hacia las organizaciones. Ahora hay una demanda creciente para que se ajusten los objetivos de la organización a los de los individuos, para que den a sus miembros una voz en la administración y para que se diseñe el trabajo de manera que concuerde con la capacidad humana, mas que se diseñe la gente para concordar con labores mecanísticamente concebidas.

En consecuencia, un problema crucial de la Edad de los Sistemas es la forma de humanizar las organizaciones e instituciones; como diseñarlas de manera que sirvan mejor a los propósitos de sus miembros a la vez que sigan percibiendo efectivamente sus propios propósitos. Hacerlo, requiere generalmente un cambio tanto en su forma como en su funcionamiento.⁶²

La humanización tiene dos aspectos: satisfacción y participación. La satisfacción es una medida del grado en que el todo sirve bien a los propósitos de las partes. La participación comprende el grado con que participan los individuos en la toma de decisiones que afectan su satisfacción. En el contexto de la organización, la participación comprende el autocontrol o el control de aquéllos que controla. La participación propia es una fuente de satisfacción, aunque la satisfacción de un participante también depende de otras cosas: de la cantidad de conflicto que tiene la clase de actividades en que participa, el medio ambiente en que está rodeado, las consecuencias de su actividad (salida o compensación) y el efecto de su actividad actual sobre su futuro.⁶³

Se requiere el incrementar la compatibilidad entre los objetivos organizacionales e individuales. Es decir que la solución de este problema en organizaciones orientadas al todo, requiere desarrollar incentivos relacionados y formas de proporcionar a los individuos mayor y más importante participación en su organizaciones. Dicha participación implica dar a los individuos un papel en la toma de decisiones que les afecten directamente y que les recompensen adecuadamente por el mejor desempeño y aumento en la responsabilidad. Hay considerable evidencia que esa participación redundante en mayor satisfacción y mejora el desempeño de la organización.

Es así que la administración pública como parte del Estado está integrada por personas organizadas de acuerdo a reglas, sistemas, procedimientos, hábitos y costumbres que le dan estructura al aparato de la administración, denominado también burocracia; se deben desarrollar en los trabajadores de la administración pública actitudes y comportamientos que al mismo tiempo que propicien una mayor identificación con los objetivos y metas de las instituciones, mejoren en el desempeño de su trabajo, a fin de que contribuyan a la satisfacción de sus expectativas laborales, a la promoción de su desarrollo y superación personal y a una vida atractiva al finalizar sus actividades en el trabajo.⁶⁴

Para responder con mayor éxito a los retos de la complejidad organizacional de la administración pública mexicana, es importante señalar los puntos básicos que pueden contribuir a dicho propósito:

- A) Reentrenamiento del personal: Antes de proceder a impulsar programas de recorte de personal, es importante dar oportunidad de que los servidores públicos sean objeto del reentrenamiento para facilitar su reubicación en otras áreas de trabajo. El reentrenamiento es una opción para que el servidor público tenga alternativa de desarrollo profesional, más en una época de amplios cambios tecnológicos.

⁶² M. Hauser, Philip; El Problema del Autocontrol; p.48.

⁶³ *Ibid* p.51

- B) Sistema de estímulos: Elaborar un programa de remuneraciones, aumentos salariales e incentivos que tengan por objeto que el trabajo a desarrollar sea de calidad y excelencia. Esto implica que la evaluación del desempeño profesional sea rigurosa incorporando a la misma indicadores que permitan medir científicamente y tecnológicamente los resultados obtenidos.
- C) Nueva cultura organizacional: Estimular las condiciones que permitan dar cauce a una nueva cultura organizacional que favorezca la innovación y la creatividad. Asimismo, que aliente una nueva mística de trabajo y responsabilidades. También que permita fortalecer el servicio público con la ética de la responsabilidad compartida, no únicamente individual.
- D) Entrenamiento de excelencia: Organizar programas que permitan a nivel de los cuadros intermedios desarrollar nuevas pericias gerenciales. Esto significa superar el saber convencional y ritualizado para desarrollar nuevas aptitudes y destrezas que permitan abordar situaciones no previstas como son las oscilaciones, la crisis, las convulsiones y las mutaciones.
- E) Profesionalización de la carrera administrativa: Formar y desarrollar cuadros gerenciales que en el mediano y largo plazo constituyan la columna vertebral del servicio público. Son cuadros que pueden ir configurando las bases y reglas de la carrera administrativa profesional y que, por su preparación humanística y tecnológica, pueden fungir como un tipo de personal capaz de desarrollar opciones de innovación e inventiva tanto organizativa como funcional.
- F) Descentralización de la gestión pública: Que tanto el diseño como la adopción de la toma de decisiones se caracterice como un proceso abierto y de participación corresponsable. Acercarse a la sociedad civil para instituir nuevas relaciones de comunicación y cooperación, obliga a que el servicio público sea el puente más idóneo entre el gobierno y los ciudadanos. La práctica de la centralización no es funcional para contextos que apuntan más por el lado de las relaciones horizontales de poder.
- G) Evaluación por monitoreo: Instituir como método de trabajo la evaluación por monitoreo. A diferencia de la evaluación que se aplica cuando los programas cumplen su ciclo, la evaluación por monitores permite sobre el curso de los acontecimientos, identificar logros, errores, carencias, insuficiencias, desviaciones o interrupciones. Esta información generada en el momento es primordial para impulsar la aplicación de estrategias correctivas.
- H) Organización de talleres con orientación heurística: Llevar a cabo trabajo de laboratorio en el sentido heurístico para abordar con menos costos reales y mejores medios de manipulación factual, las distintas situaciones que pueden enfrentar las organizaciones públicas. Apoyar este tipo de talleres permite abordar la realidad entendida como problema con más y mejores elementos y sobre todo, aplicar el método del ensayo y error cuando fuera de agenda o de plan alguno, se presentan problemas que requieren atención gubernamental.
- I) Construir futuros alternos: Punto importante del quehacer público es que los gobiernos no sólo sean aptos para encarar los problemas previstos en su agenda. En tiempos donde las condiciones iniciales de gobierno se modifican, es clave trabajar con construcción de futuros alternos, es decir, de escenarios positivos o negativos que ponen a prueba la capacidad de dirigir la sociedad. Es el caso de las crisis naturales, las de origen humano, las emergencias consensuales y conflictivas, las calamidades, las cuales exigen la adopción de decisiones críticas pero inevitables.
- J) Desarrollar la investigación evaluativa: Con el propósito de que el servicio público sea un elemento del cambio institucional es necesario que el desempeño y los rendimientos de la acción de gobierno sean evaluados a través del trabajo investigativo. Esto implica dar seguimiento continuo al desarrollo de la función pública y que sus resultados sean conocidos por la opinión pública. No hay lugar para un servicio público cerrado y autocomplaciente. Este tipo de investigación permitirá retroalimentar de manera confiable información relevante para mejorar el ejercicio de la función pública.

En este capítulo se pretenden cubrir dos cuestiones: primero exponer la conformación de la administración pública mexicana, conforme la Ley Orgánica de la Administración Pública, describir quién conforma y qué características tienen la Administración Pública Federal Centralizada y la Paraestatal. La segunda cuestión derivada es describir brevemente el desarrollo de la sectorización de la Administración Pública Federal Mexicana; así como la conformación del sector educativo, ubicando a las unidades centrales de la Secretaría de Educación Pública, órganos desconcentrados y entidades de éste sector. Posteriormente se subraya los antecedentes, la base legal y estructura de la Secretaría, señalando la importancia de sus atribuciones vigentes.

Finalmente se describe qué es y qué hace la Prosecretaría Técnica de la CIDAP, no sólo por ser el órgano que tiene como función el impulsar el mejoramiento permanente y continuo dentro del sector educativo; sino porque constituye el ámbito y origen del presente estudio.

A. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA

1. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA¹

La Administración Pública Centralizada, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente, está integrada por la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, las Secretarías de Estado, y los Departamentos Administrativos.

a) DEPENDENCIAS

Actualmente existen las siguientes Secretarías de Estado: de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Comunicaciones y Transportes; de Desarrollo Social; de Educación Pública; de Salud; del Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria; de Turismo; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y el Departamento del Distrito Federal.

A través de ellas, el Poder Ejecutivo realiza el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tienen igual rango, y entre ellos no hay, por lo tanto, preeminencia alguna.

Las dependencias señaladas tienen la facultad de establecer sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

Cada dependencia formula, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República; y en su reglamento interior, se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares pueden ser suplidos en sus ausencias

Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos, por su parte, ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Expiden, asimismo, los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento. Los manuales, deben mantenerse permanentemente actualizados; y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (Diario Oficial 29/XII/1976); México, D.F., Editorial Porrúa, 1996.

b) ORGANOS DESCONCENTRADOS

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, cuentan con Organos administrativos desconcentrados, que les son jerárquicamente subordinados y tienen facultades especificadas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

2. LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL²

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxilia, en los términos de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

a) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Así se consideran a las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

El objeto de los organismos descentralizados puede ser:

- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- La prestación de un servicio público o social; o
- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

b) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO, ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CREDITO E INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y DE FIANZAS

En este rubro se consideran las siguientes situaciones:

(1) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos considerados conjunta o separadamente; aporten o sean propietarios del 50% o más capital social;
- Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;
- Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u Organo de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u Organo del gobierno equivalente.

² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Op. Cit. S/N.

Las empresas de participación estatal mayoritaria, sin detrimento de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable - para su vigilancia, control y evaluación - incorporan los Organos de control interno y cuentan con los Comisarios Públicos que designa la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Resulta pertinente establecer que, se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso i), o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

(2) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA

En otro orden, y para los efectos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son empresas de participación estatal minoritaria, las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria, consideradas conjuntas o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél. En el entendido de que, la vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un de un Comisario designado por el Titular de la Secretaría coordinadora del sector correspondiente, escuchando la opinión del Secretario de la Contraloría General de la Federación.

De acuerdo a la Ley Federal de Entidades Paraestatales³, estas entidades gozan de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, y de los objetivos y metas señalados en sus programas.

(3) FIDEICOMISOS PUBLICOS

Los fideicomisos, con arreglo a la Ley Orgánica de la administración Pública, son los establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, así como los que se crean con recursos de las entidades con las que se constituyen la Administración Pública Paraestatal, Así, el fideicomitente debe, para efecto de la integración de los comités técnicos, recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos, debe formar parte del comité técnico.

Los objetivos de las entidades paraestatales, con arreglo, a la Ley de Entidades Paraestatales, deben ajustarse a los programas sectoriales que formule la Coordinadora de Sector, y en todo caso, contemplarán:

- La referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo;
- Los productos que elabore o los servicios que preste y sus características sobresalientes;
- Los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen; y
- Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestaciones de servicios que ofrece.

Se debe señalar que - según la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, capítulo cinco; artículo 58; fracción VIII - una de las atribuciones de los Organos de gobierno de las entidades para estatales es aprobar la estructura básica de la organización de las entidades, así como las modificaciones que proceden de la misma.

De esta manera, corresponde a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos -encargados de la coordinación de los sectores- planear, coordinar y evaluar, la operación de las entidades de la Administración Paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.

³ Ley Federal de Entidades Paraestatales; México, D.F. S/N

B. LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA⁴

La sectorización es en términos generales la división de un todo en varios sectores; el sector por su parte es sinónimo de ramo, campo o esfera.⁵ Para explicar la sectorización en el ámbito público mexicano, resulta necesario particularizar lo dicho en el primer capítulo, en el apartado de La Administración Pública, considerando la definición que establece Miguel Duhalt Krauss: la administración pública mexicana es el conjunto de dependencias del poder ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, el cual se convierte en el principal medio de que se sirve el gobierno para aplicar su política económica y social, y el que formula, ejecuta y vigila la programación del desarrollo del país⁶.

En este sentido, en el ámbito público el proceso de sectorización se inicia en 1977 con el Programa de Reforma Administrativa, cuando la administración pública paraestatal se encontraba integrada por más de 900 entidades, cuyas actividades y las de las dependencias centralizadas no se dirigían hacia objetivos similares y compatibles, ocasionando no sólo desperdicio de tiempo, esfuerzos y recursos; sino problemas de coordinación, de vigilancia y control al Gobierno Federal. En general esto era provocado por la excesiva independencia en la que actuaban dichas entidades, olvidando en ocasiones su misión.

Es así, que por la personalidad jurídica distinta de las entidades paraestatales, se buscó una fórmula que respetara dicha personalidad e hiciera posible su coordinación con Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. La fórmula fue la sectorización de la Administración Pública Federal, que consistió en el establecimiento de 18 sectores administrativos, determinados por el Presidente de la República, considerando la afinidad que debería haber entre las atribuciones, funciones y actividades de la dependencia centralizada correspondiente (coordinador o cabeza de sector) con los fines y actividades de las entidades paraestatales.

Con la emisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAP), se termina con la dualidad entre los ordenamientos que regían las actividades de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y los que normaban básicamente para su control, registro y reformas a las entidades paraestatales; adoptando un criterio integrador.

El 17 de enero de 1977 se publica en el Diario Oficial, el Acuerdo Presidencial por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, sean a través del coordinador o cabeza de sector. En su artículo primero, se dispone la constitución de los sectores administrativos; en el segundo, se especifican las facultades del coordinador sectorial en relación con las entidades paraestatales que se han agrupado en su ámbito de responsabilidad; en el tercero, se establece que esta sectorización no implica la modificación de su personalidad jurídica o del patrimonio de las mismas.

Asimismo, en el concepto sectorial se encuentra implícita la determinación de una instancia globalizadora de las acciones sectoriales, con funciones denominadas convencionalmente de orientación y apoyo global. La LOAP y el Acuerdo antes señalado, otorgan al coordinador de sector facultades para promover e instrumentar las reformas administrativas que a las entidades paraestatales ubicadas en un ámbito de responsabilidad sectorial sea necesario realizar.

A la fecha esto se encuentra sustentado en la Ley Orgánica de la Administración Pública, Título 3, Capítulo Unico, Artículos:

Artículo 48.- A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República los agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que esta y otras leyes atribuyen a las secretarías de estado y departamentos administrativos.

Artículo 49.- La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores halla realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

⁴ Juárez Mejía, Godolfino. La Sectorización de la Administración Pública Federal. México, D.F, INAP, 1978.

⁵ Diccionario Larousse, España, Ediciones Larousse Argentina, S.A., 1994

⁶ Duhalt Krauss, Miguel; Op.Cit.; p.36.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

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

Artículo 50.- Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin perjuicio de las atribuciones que competan a los coordinadores de sector⁷.

C. CONFORMACION DEL SECTOR EDUCATIVO

Como se mencionó anteriormente en el apartado LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA, la sectorización en México se define e institucionaliza, con la Reforma Administrativa de José López Portillo mediante la emisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

A partir de esa fecha uno de los 18 sectores conformados es el de la esfera educativa. De igual forma, se señaló que cada sector cuenta con un coordinador o cabeza de sector para compatibilizar las acciones del sector con las de la Dependencia coordinadora hacia propósitos comunes y prioritarios; para el caso que nos ocupa, la Secretaría de Educación Pública tiene esta responsabilidad hacia las entidades paraestatales que lo conforman.

Cabe señalar que tal responsabilidad se limita a las Unidades Administrativas del sector central, órganos desconcentrados y entidades del sector educativo, estas últimas establecidas y publicadas anualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe mencionarse que las universidades autónomas⁸, organismos e instituciones privadas, por lo anteriormente anotado y por su misma personalidad jurídica, no son objeto de actuación ni de injerencia por parte de la SEP.

A continuación se enlistan las áreas centrales (unidades administrativas que conforman la SEP), las entidades paraestatales (órganos desconcentrados y entidades del sector educativo).

⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública, Op. Cit. S/P.

⁸ "Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas". Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Capítulo 1, Artículo 3.

1. AREAS CENTRALES

SECRETARIO	UNIDAD DE TELEVISION EDUCATIVA CENTRO DE ENTRENAMIENTO DE TELEVISION EDUCATIVA UNIDAD DE TELESECUNDARIA UNIDAD DE PUBLICACIONES EDUCATIVAS UNIDAD DE COMUNICACION SOCIAL DIRECCION GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS
SUBSECRETARIA DE PLANEACION Y COORDINACION	UNIDAD COORDINADORA DE PROYECTOS ESTRATEGICOS DIRECCION GENERAL DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO DIRECCION GENERAL DE EVALUACION DIRECCION GENERAL DE ACREDITACION, INCORPORACION Y REVALIDACION COORDINACION GENERAL DE REPRESENTACIONES. DE LA SEP EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COORDINACION DE ORGANOS DESCONCENTRADOS Y DEL SECTOR PARAESTATAL REPRESENTACIONES DE LA SEP EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
SUBSECRETARIA DE EDUCACION BASICA Y NORMAL	DIRECCION GENERAL DE NORMATIVIDAD DIRECCION GENERAL DE MATERIALES Y METODOS EDUCATIVOS DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION EDUCATIVA DIRECCION GENERAL DE EDUCACION INDIGENA
SUBSECRETARIA DE EDUCACION SUPERIOR E INVESTIGACION CIENTIFICA	DIRECCION GENERAL DE EDUCACION SUPERIOR DIRECCION GENERAL DE PROFESIONES COORDINACION GENERAL DE UNIVERSIDADES TECNOLOGICAS DIRECCION GENERAL DEL BACHILLERATO
SUBSECRETARIA DE EDUCACION E INVESTIGACION TECNOLOGICAS	UNIDAD DE EDUCACION EN CIENCIA Y TECNOLOGIA DEL MAR DIRECCION GENERAL DE INSTITUTOS TECNOLOGICOS DIRECCION GENERAL DE EDUCACION TECNOLOGICA INDUSTRIAL DIRECCION GENERAL DE EDUCACION TECNOLOGICA AGROPECUARIA DIRECCION GENERAL DE CENTROS DE FORMACION PARA EL TRABAJO DIRECCION GENERAL DE EDUCACION SECUNDARIA TECNICA SECRETARIA EJECUTIVA DEL COSNET.
SUBSECRETARIA DE SERVICIOS EDUCATIVOS PARA EL D.F.	DIRECCION GENERAL DE PLANEACION Y PROGRAMACION EN EL D.F. DIRECCION GENERAL DE OPERACION DE SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL D.F. DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL D.F. DIRECCION GENERAL DE EDUCACION NORMAL Y ACTUALIZACION DEL MAGISTERIO EN EL D.F. DIRECCION GENERAL DE EDUCACION FISICA EN EL D.F.
OFICIALIA MAYOR	PROSECRETARIA TECNICA DE LA COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION DIRECCION GENERAL DE RECURSOS FINANCIEROS DIRECCION GENERAL DE PERSONAL DIRECCION GENERAL DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA

2. ENTIDADES PARAESTATALES

SUBSECTOR PLANEACION Y COORDINACION

ENTIDAD
INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS
COMITE ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCION DE ESCUELAS
CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO
COMISION NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE COMUNICACION EDUCATIVA

SUBSECTOR EDUCACION SUPERIOR E INVESTIGACION CIENTIFICA

ENTIDAD
UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL*
COLEGIO DE BACHILLERES MEXICO
ASOCIACION NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR
CENTRO DE ESTUDIOS FILOSOFICOS, POLITICOS Y SOCIALES *VICENTE LOMBARDO TOLEDANO
INSTITUTO NACIONAL DEL DERECHO DE AUTOR

SUBSECTOR EDUCACION E INVESTIGACIÓN TECNOLOGICAS

ENTIDAD
INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL*
COLEGIO NACIONAL DE EDUCACION PROFESIONAL TECNICA
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS AVANZADOS DEL I.P.N.
XE-IPN CANAL 11
COMISION DE OPERACION Y FOMENTO DE ACTIVIDADES ACADEMICAS DEL IPN
PATRONATO DE OBRAS E INSTALACIONES DEL I.P.N.

SUBSECTOR CIENCIA Y TECNOLOGIA

ENTIDAD
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA
COLEGIO DE MEXICO
FONDO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION PARA LA INDUSTRIA
CENTRO DE INGENIERIA Y DESARROLLO INDUSTRIAL*
CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONOMICA, A.C.
FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES *DR. JOSE MA. LUIS MORA*
CENTRO DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGIA SOCIAL
CENTRO DE INVESTIGACION CIENTIFICA *ING. JORGE L. TAMAYO*, A.C.
CORPORACION MEXICANA DE INVESTIGACION EN MATERIALES, S.A. DE C.V.
CENTRO DE INVESTIGACION EN MATERIALES AVANZADOS, S.C.
CENTRO DE INVESTIGACION CIENTIFICA DE YUCATAN, A.C.
CENTRO DE INVESTIGACION EN QUIMICA APLICADA
CENTRO DE INVESTIGACION EN MATEMATICAS

SUBSECTOR CULTURA

ENTIDAD
INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA*
CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES*
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA*
FONDO DE CULTURA ECONOMICA
INSTITUTO MEXICANO DE CINEMATOGRAFIA
TELEVISION METROPOLITANA CANAL 22.
EDUCAL, S.A. DE C.V.
ESTUDIOS CHURUBUSCO AZTECA S.A.
IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO S.A. DE C.V.
RADIO EDUCACION*
CENTRO DE CAPACITACION CINEMATOGRAFICA
COMITE ORGANIZADOR DEL FESTIVAL INTERNACIONAL CERVANTINO

SUBSECTOR DEPORTE

ENTIDAD
COMISION NACIONAL DEL DEPORTE *
COMITE OLIMPICO MEXICANO, A.C.
CONFEDERACION DEPORTIVA MEXICANA

*ORGANOS DESCONCENTRADOS

D. LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

1. ANTECEDENTES⁹

De 1821 a 1841, la tarea educativa estuvo a cargo de la Secretaría del Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos. En 1841 cambia su nombre por Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

La Reforma Liberal de 1833 plasmada en las leyes del 21 y 23 de octubre, determinó el control del Estado sobre la educación; la libertad de los mexicanos para impartir educación respetando las disposiciones y reglamentos del gobierno de la nación; la desvinculación del clero en la labor de enseñanza para fundamentar la educación en el avance de los conocimientos científicos; el fomento a la educación elemental; y la promoción para la fundación de las escuelas normales. Para tal propósito se estableció la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales.

La Constitución de 1857, logra establecer la federación como forma de gobierno; separar a la Iglesia del Estado en forma definitiva; aceptar la tolerancia de cultos; y reconocer la libertad de pensamiento, expresión, trabajo, enseñanza, asociación y tránsito; la igualdad jurídica de los ciudadanos; y el derecho de propiedad, entre otros.

El Presidente Benito Juárez se propuso convertir la educación en una función pública, por lo que encargó a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública la elaboración de un Plan de Educación, dando como resultado la expedición de la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867. En esta ley se proponía que la instrucción primaria fuera obligatoria y gratuita, así como se establecía un plan de estudios con diversas asignaturas para la educación secundaria y la creación de la Escuela Nacional Preparatoria.

⁹ Secretaría de Educación Pública; Manual General de Organización de la SEP; México, D.F., D.O. 16 de diciembre de 1994 (vigente a la fecha) p.2.

A fines del siglo XIX, la administración pública se encontraba integrada por siete secretarías de estado: Relaciones Exteriores; Gobernación; Fomento; Guerra y Marina; Hacienda; Comercio; y Justicia e Instrucción Pública, lo que representaba en el caso de esta última Secretaría que coexistieran dos importantes funciones del Estado: la administración de justicia y el quehacer educativo nacional.

Los principios e ideales de la Revolución de 1910, se tradujeron en la necesidad de promover una educación que incluyera a todas las clases sociales, bajo conceptos de igualdad, de sentimiento nacionalista, y de desarrollo y proyección social.

El 30 de mayo de 1911, el Congreso Federal expidió la Ley de Instrucción Rudimentaria, la cual, en su artículo primero, autorizaba al Ejecutivo de la Unión para establecer en toda la República las escuelas de instrucción rudimentaria. Este decreto para la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, adquiriría un papel de mayor trascendencia, pues extendería su acción más allá del Distrito y Territorios Federales. Las escuelas rudimentarias dieron inicio al principio de federalización de la enseñanza, fundamento que serviría para que en 1921, se determinara la creación de la Secretaría de Educación Pública.

El Congreso Constituyente de 1917, otorgó a los Estados y Municipios la responsabilidad de la educación, por lo que inicialmente suprimió a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Sin embargo, al finalizar el movimiento armado, el deterioro económico del país y la inestabilidad prevaleciente ocasionaron un serio estancamiento educativo, el incremento del analfabetismo y una carencia de recursos para iniciar un proyecto que permitiera su desarrollo económico.

Como consecuencia, al reformarse el artículo 14º transitorio de la Constitución, en junio de 1921, se sentaron las bases para la creación de la Secretaría de Educación Pública, el 3 de octubre de ese mismo año, ratificada en su denominación y funciones por la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, el 23 de diciembre de 1958.

El 1º de diciembre de 1934 entró en vigor un nuevo texto del Artículo 3º. constitucional, en el que se definió: "la educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios".

Durante el Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas la primera tarea de la Secretaría sería encontrar la orientación política y pedagógica que debía dársele al artículo 3º, así como preparar los medios para ponerlo en práctica.

El enfoque socialista en la educación no podría prosperar, debido a que la soberanía y la unidad nacional son valores que están destinados a prevalecer sobre cualquier doctrina o tendencia. Por ello, con las reformas al artículo 3º constitucional de 1946, se retoma el enfoque integral de la educación bajo un régimen democrático, nacionalista, con independencia política y económica, acrecentamiento de nuestra cultura, y reconocimiento de los valores individuales y colectivos de fraternidad universal.

Para 1941 la estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública, estaba integrada por las Direcciones Generales de Enseñanza Primaria en los Estados y Territorios; Educación Primaria en el Distrito Federal; Segunda Enseñanza; Enseñanza Superior e Investigación Científica; Educación Extraescolar y Estética; Educación Física; Estudios Técnico-pedagógicos; y Administración.

El 31 de diciembre de este mismo año, fue expedida la Ley Orgánica de la Educación Pública, reglamentaria de los artículos 3º; 31º fracción I; 73º fracciones X y XXV y 123º fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hacia 1960, la estructura de la Secretaría de Educación Pública registra un cambio fundamental, se crean tres Subsecretarías: la General de Coordinación Administrativa; la de Asuntos Culturales; y la de Educación Técnica y Superior. El Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial se eleva de rango y forma la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial y Comercial.

En el Acuerdo Presidencial del 16 de abril de 1971, se establecen las Subsecretarías de Educación Primaria y Normal; de Planeación y Coordinación Educativa; de Educación Media, Técnica y Superior; y de Cultura Popular y Educación Extraescolar. Desaparece la Subsecretaría General de Coordinación Administrativa y se crean la Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio, que absorbe al Instituto de Capacitación del Magisterio y orienta sus acciones a promover el mejoramiento y la calidad del trabajo docente de los maestros; y la Dirección General de Educación

Agropecuaria y Forestal que, posteriormente, se convertiría en la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria.

El 5 de abril de 1973, se inicia el proceso de descentralización administrativa de la Secretaría, estableciéndose 9 unidades administrativas regionales y 37 subunidades en las ciudades más importantes de diferentes estados de la República.

El 30 de Agosto del mismo año, se expide en el Diario Oficial de la Federación, el primer Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, en el que se fijan las competencias, la organización y las funciones para cada una de las áreas administrativas que la conforman, manteniendo sin cambios la estructura establecida dos años atrás. En ese entonces, la estructura orgánica quedó integrada por cuatro subsecretarías, una oficialía mayor y treinta y cuatro direcciones generales.

En ese mismo año, se expide la Ley Federal de Educación que regulaba la educación que imparten la Federación, los estados y los municipios, así como los organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.

En 1974, en congruencia con la estructura ya establecida, se elaboró y difundió el primer Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública, como el instrumento requerido para el adecuado cumplimiento de las funciones y objetivos definidos, tanto para las diversas unidades administrativas centrales que conformaban esta dependencia, como para los organismos descentralizados con los que mantenía coordinación operativa y jurídica.

El 29 de diciembre de 1976, se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que en su artículo 38, amplió las atribuciones conferidas a la Secretaría de Educación Pública en la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, abrogada por ésta.

Durante 1978, la estructura orgánico-funcional de la Secretaría y de sus diversas unidades se transformó en dos ocasiones, cada una con finalidades claras y específicas. La primera de ellas, vinculada con el Reglamento Interior de la Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de ese año, persigue el objetivo de reagrupar las tareas de la Secretaría, así como simplificar, actualizar y adecuar las unidades administrativas que la conforman. Con esta reestructuración se establecen el Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos; el Consejo de Programas Culturales y Recreativos; la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica; y, a nivel de Dirección General, se crea la Unidad de Delegaciones.

En marzo de ese mismo año, la expansión de los servicios educativos en todo el territorio nacional y la necesidad de coordinar a las Unidades Regionales de la Secretaría, que atendían estos servicios en los estados, motivó el establecimiento de 31 Delegaciones Generales con estructura y funciones definidas para coordinar la acción educativa en cada entidad y dar solución a los problemas en el lugar donde se proporcionaban los servicios, de acuerdo con las características particulares de cada estado. Esta medida acrecentó la coordinación de las acciones educativas a cargo de la Federación, en todo el país.

La segunda reestructuración, reflejada en el Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 1978, estuvo orientada básicamente a apoyar el proceso de desconcentración, lo que contribuyó a generar una transformación del esquema centralizado en el funcionamiento de la Secretaría de Educación Pública.

Los cambios relevantes consistieron en la creación del Consejo de Contenidos y Métodos Educativos; de las Direcciones Generales de Educación Indígena; Educación para Adultos; Educación Secundaria Técnica; Materiales Didácticos y Culturales; y de las Unidades de Delegaciones Generales e Intercambio Cultural.

El Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial del 4 de febrero de 1980, incorporada la estructura orgánica funcional de la Secretaría, al Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica; al Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal; y a la Dirección General de Educación Inicial.

El Reglamento Interior de la Secretaría, publicado el 20 de enero de 1981, oficializa las acciones encaminadas hacia el reforzamiento de la educación básica, la educación orientada a los adultos y el impulso a la educación física y al deporte.

En este año se establecieron dos Subsecretarías; la Subsecretaría de Educación Media, con el propósito de garantizar la operación de los servicios educativos de secundaria en sus tres modalidades, adscribiéndose a su estructura las Direcciones Generales de Educación Secundaria; Educación Secundaria Técnica; Educación Media Superior y la Unidad de Telesecundaria; y la Subsecretaría del Deporte, reforzando su funcionamiento mediante la creación de la Dirección General de Centros de Educación Física y Deporte.

Dentro de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas, se creó la Unidad de Centros de Capacitación, como órgano encargado de proveer la capacitación para el trabajo, y en la Subsecretaría de Cultura se estableció la Dirección General de Promoción Cultural.

En el ámbito de la Oficialía Mayor, se creó la Dirección General de Pagos para asumir la responsabilidad de cubrir las remuneraciones a su personal, función que le fue delegada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el marco del Programa Global de Reforma Administrativa del Gobierno Federal.

El Reglamento Interior publicado el 23 de febrero de 1982, crea el Consejo Nacional del Deporte y la Unidad de Televisión Educativa y Cultural.

El 8 de agosto de 1983, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propuso a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, a fin de establecer Comités Consultivos para la Descentralización Educativa en cada estado.

En congruencia con estas acciones, el mismo decreto modificó en sus artículos 2º y 3º el Reglamento Interior de la Dependencia, con el propósito de reorganizar a las Delegaciones Generales, las que modificaron su denominación por Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y, de transformar a la Dirección General de Delegaciones en la Coordinación General para la Descentralización Educativa.

El 20 de marzo de 1984, se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto Presidencial que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal. En estos lineamientos se prevé la creación, en cada Entidad Federativa, de un Consejo Estatal de Educación Pública, encargado de promover la descentralización educativa y el desarrollo paralelo de los servicios educativos federales y estatales; así como de las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública en los estados, responsables de administrar, en forma conjunta, los servicios federales de educación básica y normal y los servicios estatales de educación, con sujeción a los planes y programas que establecerá la Secretaría de Educación Pública.

En este mismo decreto se menciona que, a medida que se fueran instalando los órganos administrativos mencionados, deberían desaparecer las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y disolverse los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa, sin que este proceso pudiera ser cristalizado.

El 9 de agosto de 1985, se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, en observancia del Programa de Racionalización Administrativa del Ejecutivo Federal, cuyo objetivo fue el de modernizar el aparato administrativo, optimizar la aplicación del gasto corriente y evitar la duplicidad de funciones.

En acatamiento a estas disposiciones, la Secretaría de Educación Pública efectuó una revisión a su estructura orgánica básica, resolviendo realizar un reacomodo de las funciones desarrolladas por las áreas adscritas a sus diferentes Subsecretarías. Así, se formalizó la desaparición de la Subsecretaría del Deporte, cuyas funciones fueron retomadas por el Consejo Nacional del Deporte y por la Dirección General de Educación Física, y la fusión de la Dirección General de Educación Inicial y de Educación Preescolar.

En enero de 1988, la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, expidieron los lineamientos, reglas y procedimientos para el cumplimiento del "Acuerdo en el que se establecen las bases administrativas generales respecto de las disposiciones legales que regulan la asignación y uso de los bienes y servicios que se pongan a disposición de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal".

En cumplimiento de estos lineamientos, la Secretaría de Educación Pública realizó un esfuerzo para la racionalización de su estructura organizacional que se tradujo en la supresión de la Dirección General de Incorporación y Revalidación, y sus funciones fueron asumidas por la entonces Dirección General de Asuntos Jurídicos y Laborales, que cambió de nombre para quedar como Dirección General de Asuntos Jurídicos, Laborales y de Incorporación y Revalidación. Las funciones relacionadas con el registro y control de las becas las asumió la Dirección General de Evaluación Educativa.

El 7 de diciembre de ese año, mediante decreto publicado en el Diario Oficial, se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, responsable de ejercer las atribuciones de promoción y difusión de la cultura y las artes. Esta creación se realizó mediante la desincorporación de la Subsecretaría de Cultura.

El 13 de diciembre de 1988 se publica en el Diario Oficial, la creación de la Comisión Nacional del Deporte como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, con el objetivo de promover y fomentar el deporte y la cultura física en el país.

Al inicio de la presente administración, se definió la estructura orgánica que adoptaría la Secretaría de Educación Pública, oficializada en el Reglamento Interior publicado el 17 de marzo de 1989. El esquema adoptado implicó el establecimiento de la Subsecretaría de Coordinación Educativa y de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, lo que permitió dar mayor coherencia a los procesos que enuncian su propio nombre.

Las funciones que en materia de incorporación y revalidación le habían sido conferidas a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, Laborales y de Incorporación y Revalidación, fueron reasignadas a la Dirección General de Evaluación Educativa, con lo que ambas áreas modificaron su denominación a Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación y Dirección General de Asuntos Jurídicos.

En ese mismo año, se adscribe a la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio en la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica. Se establecen la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria y del Mar, dependiente de la Subsecretaría de Educación e Investigaciones Tecnológicas, y la Dirección General de Informática Administrativa adscrita a la Oficialía Mayor, que en esencia retoma las funciones de desarrollo de sistemas y procesamiento electrónico de información, orientadas a la modernización que requiere la administración dinámica de los recursos.

Asimismo, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Radio Educación, se incorporaron como órganos desconcentrados al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. La Comisión Nacional del Deporte quedó con dependencia directa del C. Secretario y se determinó la supresión del Consejo Nacional del Deporte.

a) ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA¹⁰

El 18 de mayo de 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que define la corresponsabilidad de la educación básica ante la Federación y los estados y municipios. Cada uno de los gobernadores de los Estados Libres y Soberanos de la República se comprometieron a reconocer que la educación es un campo decisivo para el porvenir del país, por lo que se hace indispensable reorganizar el sistema educativo, reformular los contenidos y materiales educativos, así como revalorar la función magisterial.

El 19 de mayo de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto Presidencial por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, propondrá a los gobiernos de las entidades federativas la celebración de los convenios que sean necesarios para el oportuno y cabal cumplimiento del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

¹⁰ Secretaría de Educación Pública; Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; México, D.F., D.O.F., martes 19 de mayo de 1992.

En cumplimiento a los dos ordenamientos anteriores, durante el mes de mayo, se suscribieron 31 convenios entre la Federación y los Ejecutivos Estatales en el marco de sus respectivas competencias, en los cuales se comprometieron las acciones orientadas a dar culminación a la descentralización educativa, mediante la transferencia de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para proporcionar el servicio de educación básica a los gobiernos estatales.

De esta manera, en los convenios se señalaron como atribuciones del Ejecutivo Federal, vigilar en toda la República el cumplimiento del artículo 3º constitucional, así como de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias; expedir la normatividad general aplicable al sistema educativo nacional; formular para todo el país los planes y programas para la educación primaria, secundaria, normal y especial; y, finalmente, aplicar procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional. Al gobierno estatal le correspondió dirigir las escuelas de los niveles de preescolar, primaria, secundaria, normal, indígena y especial; responsabilizarse de los aspectos técnicos, administrativos y financieros; elevar la calidad en los servicios; y fortalecer el sistema educativo estatal y propiciar la participación de los municipios en el equipamiento y mantenimiento de los recintos escolares.

El 13 de agosto del mismo año, se publicó el Acuerdo Secretarial número 164, por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría. En sus considerandos se menciona la necesaria reestructuración de la Secretaría como respuesta al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y, en tanto que sea expedido un nuevo Reglamento Interior, dicho ordenamiento establece algunas modificaciones a la estructura orgánica vigente hasta ese momento.

Así, se sustituyen las Subsecretarías de Educación Elemental y la de Educación Media, por la Coordinación General de Educación Básica y la Coordinación General de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

b) REFORMAS A LOS ARTICULOS 3º Y 31º FRACCION I DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS¹¹

Acción importante representó la voluntad política del Gobierno Federal para promover iniciativas orientadas a reformar, tanto la Constitución Política en materia educativa, como la Ley Federal de Educación, a fin de responder a las necesidades del desarrollo de nuestro país y a su inserción en el concierto internacional. Así, el 5 de marzo de 1993, se publicó en el Diario Oficial el Decreto Presidencial que declara reformados los artículos 3º y 31º fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación se describe la normatividad que fundamenta las atribuciones este sector educativo, a través de la Secretaría de Educación Pública:

2. BASE LEGAL

a) ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA¹²

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública (Diario Oficial 29/XII/1976), se definen a la SEP las siguientes atribuciones y precisando sus responsabilidades.

Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales incorporadas o reconocidas:
 - a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.
 - b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional.
 - c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.
 - d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; México, D.F., D.O.F. 5-11-1917.

¹² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Op.Cit.; Artículo 38, Fracciones I hasta la XXXI,

- e) La enseñanza superior y profesional.
 - f) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general.
- II. Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares.
 - III. Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias.
 - IV. Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por la ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal.
 - V. Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional.
 - VI. Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3o. constitucional.
 - VII. Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias.
 - VIII. Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar en coordinación con dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.
 - IX. Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, cultural, educativo y artístico.
 - X. Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
 - XI. Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado, atendiendo a las directrices que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal.
 - XII. Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística.
 - XIII. Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudio en el extranjero.
 - XIV. Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento.
 - XV. Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten.
 - XVI. Vigilar con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones.
 - XVII. Organizar misiones culturales.
 - XVIII. Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional.
 - XIX. Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales.
 - XX. Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país.
 - XXI. Proteger monumentos arqueológicos, objetos históricos y artísticos, las ruinas prehispánicas y coloniales, y lugares históricos o de interés por su belleza natural.
 - XXII. Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural.
 - XXIII. Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del Gobierno Federal.
 - XXIV. Cooperar en las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física.
 - XXV. Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven su idioma y costumbres originales.
 - XXVI. Promover y gestionar ante las autoridades federales y las de los estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos de población que se mantienen dentro de su tradición cultural originaria o autóctona.
 - XXVII. Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y de los municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios.
 - XXVIII. Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal.
 - XXIX. Promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y la industria editorial.

- XXX. Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran, y
- XXXI. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

b) LEY GENERAL DE EDUCACION¹³

En congruencia a lo anterior, el 13 de julio de 1993, se publica la Ley General de Educación con el propósito de regular la educación básica y normal que imparten la Federación, las entidades federativas y los municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Esta ley abrogó a la anterior publicada en 1973, así como también a la Ley del Ahorro Escolar; a la Ley que establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo; y a la Ley Nacional de Educación para Adultos.

c) REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA¹⁴

El 26 de marzo de 1994, se publica un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública mediante el que se confirman la creación de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal y de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal; el cambio de la Subsecretaría de Coordinación Educativa por Subsecretaría de Planeación y Coordinación; la creación de la Dirección General de Evaluación; de la Coordinación de Organos Desconcentrados y del Sector Paraestatal; y de la Coordinación General de Universidades Tecnológicas.

El 4 de julio de 1994, se publica el Acuerdo Secretarial 196, por el que se adscriben orgánicamente las direcciones generales, órganos desconcentrados y unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública y se delegan facultades.

La implantación de un nuevo modelo organizacional que obedeciera a los principios y compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la Ley General de Educación, implicó el romper las estructuras tradicionales de operación para proporcionar el servicio educativo.

Hasta antes de la federalización educativa, el modelo organizacional de la Secretaría para la atención de la educación básica obedecía a una división funcional por nivel educativo, constituido por unidades administrativas responsables de planear, organizar, supervisar, evaluar y operar directamente en el Distrito Federal y mediante órganos desconcentrados en los estados, los servicios educativos a cargo de la Secretaría.

Este esquema agotó sus posibilidades de funcionalidad, por enfocarse fundamentalmente a dar una atención prioritaria a los problemas derivados de la operación de los servicios, lo que absorbió muchos recursos y tiempo, en detrimento de la calidad educativa.

El nuevo modelo organizacional adoptado por la Secretaría, se caracteriza por consolidar en una sola unidad de mando la normatividad educativa, mientras que la operación de los servicios educativos es transferida a los gobiernos estatales y a las Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal en los niveles de educación básica y normal.

Por otra parte, el diseño de este modelo de organización estuvo limitado por los lineamientos de austeridad y disciplina presupuestarios, correspondientes a la política de gasto destinada para este período, y a la necesidad de dotar a la Secretaría de unidades específicas que atendieran la evaluación educativa, la prestación de los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal, y la coordinación del sector educativo.

¹³ Secretaría de Educación Pública; Ley General de Educación; Op. Cit. S/P.

¹⁴ Secretaría Educación Pública; Reglamento Interior de la SEP; México, D.F., D.O.F. 26 de marzo de 1994 (vigente a la fecha).

d) LEY GENERAL DE EDUCACION¹⁵

Por su parte en la Ley General de Educación se asignan y especifican otras funciones educativas:

Capítulo II. Del Federalismo Educativo.

Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

- I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, secundaria, normal y demás.
- III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos.
- IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y secundaria.
- V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y secundaria.
- VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y supervisión profesional para maestros de educación básica.
- VII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares.
- VIII. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro.
- IX. Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional.
- X. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley.
- XI. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar.
- XII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y
- XIII. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como aquéllas con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 25. Del financiamiento a la Educación.

EL ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

Conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación¹⁶ las erogaciones previstas para las dependencias en el año de 1995, importan la cantidad de N\$98,145,055,700; correspondiéndole a Educación Pública el monto de N\$31,519,385,900.

Asimismo para 1997, importan la cantidad de N\$163,539, 739,600; correspondiéndole a Educación Pública el monto de N\$45,329,779,300.

Artículo 29. De la evaluación del sistema educativo nacional.

Corresponde a la Secretaría la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias.

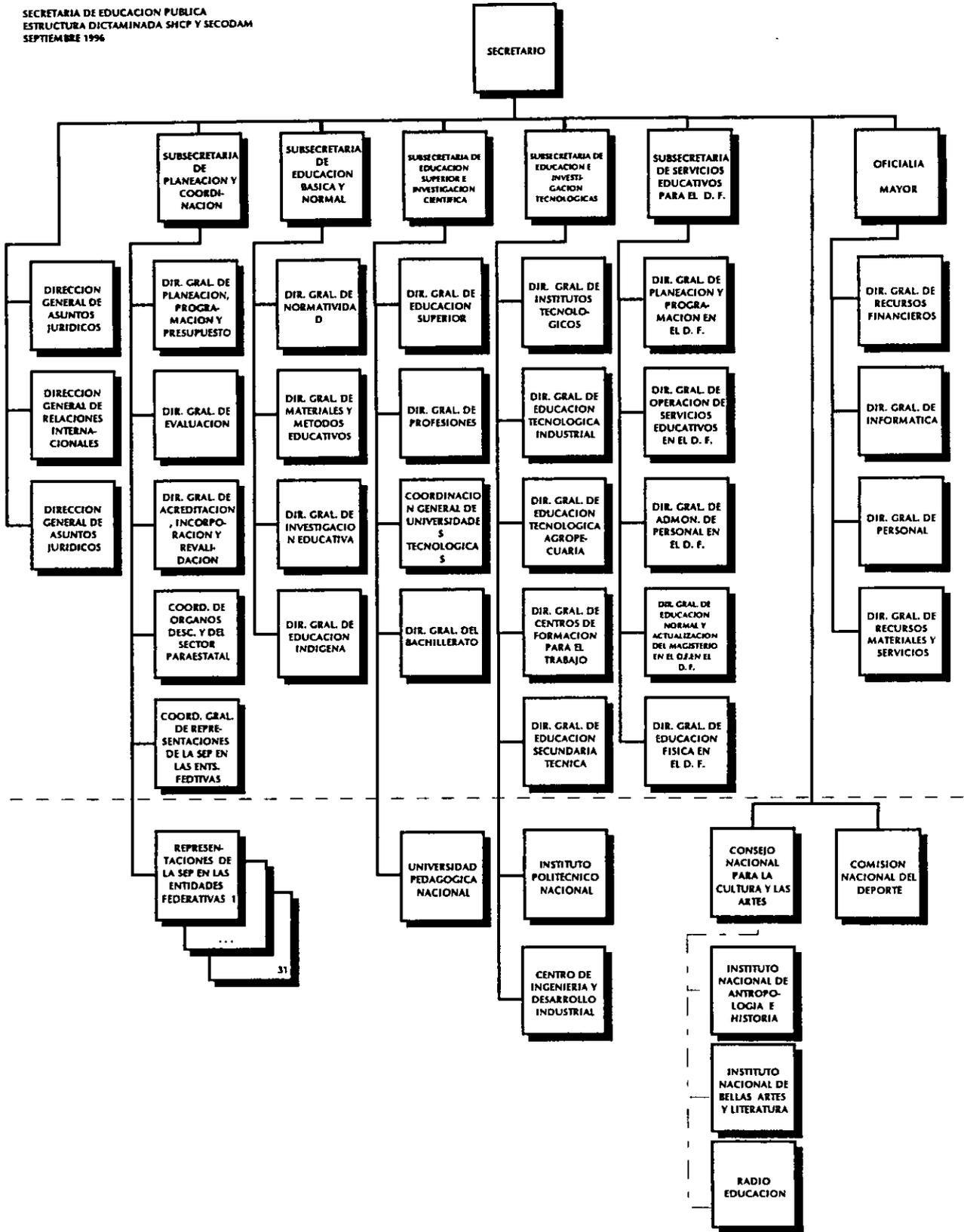
Dicha evaluación, será sistemática y permanente. Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.

¹⁵ Secretaría de Educación Pública; Ley General de Educación; Op.Cit., Capítulo II Del Federalismo Educativo; Artículo 12, Fracciones I hasta la XIII, D.O.F. 13 de julio de 1993.

¹⁶ Congreso de la Unión; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995; México, D.F., Diario Oficial de la Federación, miércoles 28 de diciembre de 1994; p.18.

3. ESTRUCTURA ORGANICA

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
ESTRUCTURA DICTAMINADA SHCP Y SECODAM
SEPTIEMBRE 1996



E. LA PROSECRETARIA TECNICA DE LA COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION (CIDAP) Y EL MEJORAMIENTO DE LOS TRAMITES Y SERVICIOS INTERNOS DE LA SEP

1. ANTECEDENTES¹⁷

En 1965 se establece la Comisión de Administración Pública(Secretariado Técnico 1968), dependiente de la Secretaría de la Presidencia. Encargada de dar cumplimiento al Art. 16 Fracción 4a. de la Ley de Secretarías. El establecimiento de esta Comisión trajo nuevas formas para abordar la "cosa pública" basándose en la elaboración de diagnósticos y de procedimientos técnicos, las propuestas nacían en el seno de la administración pública y estaban dirigidas a mejorar el funcionamiento de sus propios órganos.¹⁸

Por su parte, durante la gestión gubernamental federal en el periodo 1971-1976, cobró especial importancia la Reforma administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal a fin de agilizar los trámites administrativos y elevar la atención en la prestación de los servicios.

Algunas de las acciones en este sentido, fueron las de que el Ejecutivo Federal dispusiera, mediante el "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal", publicado en el Diario Oficial del 28 de enero de 1971, que se establecieran las Unidades de Organización y Métodos y de las Comisiones Internas de Administración (CIDA).

Del mismo modo se establecieron en todas las Secretarías Unidades de Programación, con el propósito de asesorar a sus titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y la previsión de recursos; teniendo como fundamento legal el "Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicado en el Diario Oficial del 11 de marzo de 1971.

De esta manera, se registraron importantes cambios en la estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública, a fin de dar cabal cumplimiento a las recomendaciones señaladas y, de manera particular, dentro del ámbito de las unidades administrativas encargadas de brindar apoyo directamente a los servicios educativos, fue necesario emprender modificaciones con el propósito de que éstas fueran reagrupadas tomando en cuenta el número creciente de actividades que venía desarrollando la Secretaría y además como un requisito previo para apoyar a la reforma educativa, que en ese entonces recibía decisión y voluntad política.

En cuanto a las recomendaciones acerca de las unidades de programación y de organización y métodos, las atribuciones a ellas conferidas quedaron comprendidas en la Dirección General de Planeación Educativa, a la que también se le designó como la Unidad Central de Organización y Métodos para desarrollar las actividades de reforma administrativa.

Con el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se crea el Programa de Modernización Administrativa, para otorgar mayor atención al establecimiento de la sectorización y facilitar la puesta en práctica de un Sistema Nacional de Planeación. Por su parte quedan integrados como instrumentos de modernización administrativa a nivel interno de cada dependencia, los siguientes órganos:

- * Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP).
- * Unidad de Organización y Métodos (UOM)
- * Unidad de Programación (UP)
- * Unidad de Presupuesto
- * Unidad de Informática y Estadística
- * Unidad de Enlace de Evaluación
- * Unidad de Información y Quejas

¹⁷ Secretaría de Educación Pública; Manual de Organización de la Prosecretaría Técnica de la CIDAP; Oficialía Mayor; México, D.F. marzo de 1994; P.4.

¹⁸ Chávez Alvarado, Miguel Angel; Op. Cit.; p.11.

En el Reglamento Interior de la SEP de febrero de 1978, se registraron cambios importantes en la estructura orgánica de las áreas adscritas a la Subsecretaría de Planeación Educativa como resultado del diagnóstico efectuado sobre su situación orgánico-funcional. La adecuación estructural generó que de la entonces Dirección General de Planeación, se establecieran cinco áreas independientes.

De esta manera, se decidió por una parte, el establecimiento de la Dirección General de Programación a fin de operar los sistemas de programación y presupuestación y de información estadística; y por otra, la creación de la Dirección General de Organización y Métodos (DGOM), encargada de la realización de estudios de organización y procedimientos que permitieran elevar, de manera sistemática y permanente, la eficiencia de las actividades a cargo de los órganos de la SEP. Esta última se adscribió directamente al C. Secretario del Ramo.

En agosto de 1985, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dictó algunas medidas de racionalización y reestructuración para ser aplicadas en sus dependencias y entidades. De esta manera la Secretaría de Educación Pública se vio afectada en su estructura orgánica, en donde la Dirección General de Servicios Jurídicos asume, en su calidad de Secretaría Técnica de la Comisión Interna de Administración y Programación las funciones de la Dirección General de Organización y Métodos. En esta misma fecha, la Dirección General de Servicios Jurídicos dejó de estar adscrita a la Oficialía Mayor, para depender directamente del titular de esta Secretaría.

En enero de 1987, se dispone, por comunicación del Oficial Mayor del Ramo, dirigida al Director General de Asuntos Jurídicos y Laborales, que la Prosecretaría Técnica de la Comisión Interna de Administración y Programación; órgano de apoyo directo de la CIDAP; pase a depender directamente de la propia Oficialía Mayor. Lo anterior no modificó la estructura administrativa básica, pero sí varió las funciones establecidas para la Oficialía Mayor. El Oficial Mayor del Ramo asume el cargo de Secretario Técnico de la Comisión Interna de la Administración y Programación.

En abril de 1992, por disposición del Secretario del Ramo, la Prosecretaría Técnica de la CIDAP se adscribió, orgánica y funcionalmente, a la Dirección General de Recursos Financieros, sin alterar su estructura interna y permaneciendo dentro de la esfera de competencia de la Oficialía Mayor. Sin embargo, para el año siguiente nuevamente formó parte de la estructura de puestos autorizados para la Oficialía Mayor.

2. OBJETIVO¹⁹

Tiene por objeto promover el proceso de modernización administrativa que le permita incorporar nuevas formas de organización entre las unidades administrativas de la Secretaría, órganos desconcentrados, las entidades agrupadas en el Sector Educativo, así como simplificar e innovar los procedimientos que sustentan su operación, racionalizar los recursos asignados y mejorar su administración, orientando este esfuerzo hacia el fortalecimiento de la rectoría educativa y a la oportuna y eficiente prestación de los servicios a cargo del Sector Educativo.

3. FUNCIONES²⁰

Diseñar y proponer la organización, sistemas y procedimientos que contribuyan a elevar la eficacia y eficiencia de las actividades de la Secretaría.

Participar, cuando así se determine con las direcciones generales correspondientes, en la formulación de los proyectos de programas y presupuestos relativos a las medidas de modernización administrativa.

Estudiar y dictaminar las propuestas de estructura orgánica de las unidades administrativas de la Secretaría, así como las modificaciones a las mismas y llevar el registro de las estructuras autorizadas.

Gestionar, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la autorización y registro de la estructura orgánico-funcional de las unidades administrativas de la Secretaría, de los órganos desconcentrados y entidades del Sector Educativo.

¹⁹ Secretaría de Educación Pública; Op.Cit.; p.7.

²⁰ *Ibid* p.10-28

Elaborar, en coordinación con las áreas interesadas, los proyectos de estructura y de manuales de organización, procedimientos y servicios al público que se requieran, a fin de mantenerlos actualizados y difundir los aprobados.

Participar en los comités técnicos consultivos de la administración pública federal, relacionados con la modernización administrativa, cuando lo solicite el Oficial Mayor.

Debido a lo anterior, se puede apreciar la importancia de la Prosecretaría en el mencionado proceso de modernización. Así, el análisis de sus funciones es trascendental para entender los resultados que se han obtenido en materia de mejoramiento hasta 1997 en el sector, puntualizando que dichas funciones han sufrido adecuaciones debido a los cambios generales que ha experimentado el sector público en los últimos sexenios.

Las funciones antes mencionadas se encuentran establecidas en el Manual de Organización de la Prosecretaría Técnica de la CIDAP, el cual es vigente a la fecha. Es importante señalar que el nivel jerárquico de la Prosecretaría es de dirección de área. El siguiente cuadro refleja su estructura desde 1996 a la fecha, la cual es importante establecerla brevemente por considerarla como una variable determinante en los resultados del mejoramiento del sector educativo. En virtud de que en esta área recaen las acciones que sustentan al Comité Interno de Mejoramiento Administrativo de los Servicios que brinda la SEP, el cual se tratará en los siguientes capítulos.

	DIRECTOR Y SUBDIRECTORES	JEFES DE DEPTO	ANALISTAS
OFICINA DE LA PROSECRETARIA TECNICA DE LA CIDAP	1		
SUBDIRECCION DE ESTUDIOS DE ORGANIZACION DEL SECTOR CENTRAL	1	2	6
SUBDIRECCION DE ESTUDIOS DE ORGANIZACION DEL SECTOR EDUCATIVO	1	2	4
SUBDIRECCION DE ORIENTACION, PROMOCION Y ENLACE SECTORIAL	1	2	4
SUBDIRECCION DE MODERNIZACION Y EVALUACION ADMINISTRATIVA	1	3	7
TOTAL	5	9	21

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS

IV. CAPITULO LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA DE LOS TRAMITES Y SERVICIOS EN LA SEP

En esta etapa del estudio se presentan las acciones realizadas en materia de mejoramiento administrativo del sector educativo durante 1995, el surgimiento del órgano coordinador de estas actividades (Comité Interno para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios que brinda la SEP) y el establecimiento de doce proyectos sobre la materia; con la finalidad de señalar el impulso acciones de modernización para el sector educativo que se generaron en este año de manera independiente, es decir sin contar con un programa de modernización de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

A. MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS EXTERNOS E INTERNOS

En febrero de 1995, la Secretaría de Educación Pública, a través de la Prosecretaría Técnica de la CIDAP, realizó el acopio de 187 trámites y servicios integrados en el Manual de Trámites y Servicios al Público, y se entregó a la Secretaría de la Contraloría de Desarrollo Administrativo (SECODAM), anteriormente Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En base a lo detectado se realizó un estudio, encontrándose que conforme se incrementó la magnitud y complejidad de las funciones sustantivas de la Secretaría, también aumentaron los recursos humanos, financieros y materiales destinados a apoyar la labor educativa; sin embargo en las llamadas funciones adjetivas, al paso de los años si bien se habían registrado importantes avances, también se acumulaba un rezago lento pero constante, constituyendo una problemática que era necesario atender a la brevedad, con el fin de que la modernización educativa tuviera una consecuencia renovadora en las unidades administrativas que prestan algún servicio o trámite hacia el interior o exterior de la dependencia.

La problemática en cuestión, consistía en que la Secretaría de Educación Pública en el año de 1995, reflejaba el siguiente panorama:

- Se contaba con un manual que contenía 187 trámites y servicios de 23 unidades administrativas
- Obsolescencia en el registro de trámites internos
- Desconocimiento general de cuántos y cuáles trámites y servicios incurrieron en la regulación de la actividad económica
- Carencia de una estrategia general para el mejoramiento continuo de los trámites y servicios
- No existía un sistema actualizado, organizado, eficaz, y eficiente de información a la población
- Existía un directorio de funcionarios poco confiable
- Ausencia de programas integrales de capacitación para funcionarios
- Escasa difusión de los servicios al público
- Desconocimiento de los programas de desarrollo administrativos
- Rigidez de la normatividad, estructuras organizacionales y procedimientos
- Descoordinación administrativa con las entidades que agrupan al sector educativo

Así se determinó que la Secretaría de Educación Pública requería de diversas estrategias que traducidas en proyectos, promovieran en términos generales un mejor desempeño funcional de las unidades y entidades de la dependencia, y una mayor calidad y oportunidad en los servicios externos e internos que se proporcionan.

En consecuencia, para mejorar el funcionamiento de la dependencia, era necesario, entre otras acciones, adecuar el marco normativo, simplificar y computarizar los métodos y los sistemas de trabajo, en dos vertientes: Servicios al público y Servicios internos.

El objetivo iba encaminado a:

- Mejorar, modernizar y simplificar sistemáticamente los servicios que ofrecen a la ciudadanía, las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades del sector.
- Mejorar, modernizar y simplificar sistemáticamente no solo los servicios administrativos que ofrece a la Secretaría en su conjunto; sino también la Oficialía Mayor, a través de sus unidades administrativas.
- Evaluar sistemáticamente los servicios externos e internos que proporciona la Secretaría.

B. EL COMITE INTERNO PARA EL MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LOS SERVICIOS QUE BRINDA LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que la Administración Pública debe:

- Fortalecer su misión de servicio y acercar a la ciudadanía sus funciones y productos en forma integrada de manera tal, que se eviten trámites tardados, complejos y costosos.
- Promover el uso eficiente de los recursos públicos.
- Dar resultados de la gestión pública a la sociedad.
- Establecer con claridad los compromisos que habrán de asumirse en materia de modernización de la administración pública, señalando como reclamo social: una administración pública accesible, moderna y eficiente, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive el país.

En este orden de ideas, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 señala que la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha iniciado y seguirá impulsando el proceso de modernización administrativa, basándose en una gestión pública caracterizada por ser:

- Dedicada a la ciudadanía para que a partir de sus necesidades, formule proyectos y estructuras organizativas acordes a la evolución de nuestra sociedad.
- Sensible a las demandas populares y en un esfuerzo creciente por atender debidamente a la ciudadanía.
- Un apoyo en servidores públicos que se conduzcan con apego a los valores que dan sentido y trascendencia a las tareas educativas.
- Profesional, en cuanto al desempeño competente y honesto en quienes recae la responsabilidad.
- Una organización flexible determinada por los programas, proyectos y productos a generar, de tal forma que la dirección y toma de decisiones se encuentren estrechamente ligadas a la ejecución.
- Abierta al cambio y atenta siempre a las innovaciones tecnológicas que convengan al desarrollo del sector educativo.

En el contexto anterior, se determinó que la modernización de la Administración Pública era un proceso que se manifestaba en dos vertientes: como resultado de la dinámica evolutiva de normas, estructuras y sistemas de trabajo; y, de forma inducida, por la identificación de la problemática de la gestión pública y sus acciones resolutorias.

Asimismo, se agrega que en los últimos veinticinco años del país, (ver capítulo II de Antecedentes Históricos) se impulsaron diversos cambios administrativos que identificados con calificativos de reforma, modernización, simplificación, desregulación o actualización, han tenido un común denominador: la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental.

Los planteamientos anteriores, dieron lugar a considerar que se debían orientar los esfuerzos de mejoramiento administrativo de la dependencia, en dos vertientes: servicios externos y servicios internos. Por lo que se debían instrumentar, con un enfoque integral, las estrategias, así como el seguimiento respectivo a las acciones de mejoramiento, necesitándose de la presencia de un órgano colegiado que, con carácter ejecutivo, impulsara y evaluara el cumplimiento de los compromisos que en la materia, asumieran las Unidades Administrativas, los Organos Desconcentrados y las Entidades del Sector.

En este contexto, se determinó la creación de un comité que como cuerpo colegiado, tuviera como objetivo el impulsar el desarrollo de una cultura institucional, que propiciara el mejoramiento y la calidad con la que son prestados los trámites y servicios, tanto los de carácter interno, como los que se proporcionan las instituciones públicas, privadas y a la ciudadanía en general, con un sistema de seguimiento y evaluación; a fin de contribuir con el proceso de modernización del Sector Educativo

Por lo tanto, la Secretaría diseñaría elementos para una organización eficaz con una nueva cultura de servicio que permitiera un desempeño ágil para mayor satisfacción de los usuarios

Enmarcado en las acciones de cambio en la administración pública que señala el Plan Nacional de Desarrollo dictado por el Ejecutivo y en concreción de los programas prioritarios que marca el Programa de Desarrollo Educativo 1995 - 2000, la Secretaría suscribió el Acuerdo Secretarial 206, emitido el 13 de Septiembre de 1995, para desarrollar la base

administrativa, a fin de mejorar oportunamente la calidad y transparencia de sus servicios internos y externos, e Impulsar la modernización administrativa a través de un sistema de evaluación y seguimiento, propiciando con ello eficiencia y eficacia en el desempeño funcional de las unidades del sector.

Por ello se crea el Comité Interno para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios que brinda la Secretaría de Educación Pública (CIMAS).

1. OBJETIVO GENERAL

El CIMAS tiene como finalidad desarrollar la base administrativa de la Secretaría de Educación Pública, como cambio estructural que vive y demanda el país, esto significa mejorar oportunamente la calidad de sus servicios internos y externos; además de impulsar la modernización administrativa a través de un sistema de evaluación y seguimiento, el cual propiciaría el aumento de la eficiencia, eficacia, calidad y transparencia en el desempeño funcional de las unidades del sector educativo.



La organización y funcionamiento del CIMAS serían el resultado del trabajo conjunto de los subsecretarios, los titulares de las unidades administrativas, organismos descentralizados y entidades del sector, así como de los sesenta responsables administrativos.

2. BASE LEGAL

a) Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 D.O. 31-V-95

En este documento se establece que la Reforma de Gobierno y modernización de la Administración Pública, se orientará al servicio y a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que viven y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuenta; avanzar paralelamente con rapidez y eficiencia hacia la prestación de servicios integrados al público; proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa.

En materia de administración, las prioridades de la estrategia de modernización será la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía, profesionalizar el servicio público que permitirá la continuidad de programas de trabajo; dotar de independencia, capacidad técnica y credibilidad necesaria a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto; una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reorientar sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión; actualizar la normatividad de las funciones presupuestales, propiciar la revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos; adicionalmente modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O.: 29-XII-76

Artículo 19.- El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirán los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados.

c) Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. D.O. 12-IV-95

Artículo 10.- De las atribuciones de la Unidad de Desarrollo Administrativo.
Fracciones II, V, VI, VIII, IX, XI y XII

II.- Proponer a la superioridad los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de desarrollo administrativo integral, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización y simplificación administrativa;

V.- Realizar, con la participación de otras áreas de la Secretaría y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estudios y programas para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación y automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones;

VI.- Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad en dependencias y entidades y estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos, a efecto de que sean aprovechadas y aplicadas con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia;

VIII.- Prestar asesoría en materia de desarrollo administrativo a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IX.- Diseñar, coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal, a fin de coadyuvar al cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal con la participación de otras áreas administrativas de la Secretaría, y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estableciendo metas y objetivos de servicio de las unidades administrativas de las propias dependencias y entidades, evaluando su cumplimiento;

XI.- Realizar por cuenta propia o a través de terceros, estudios de medición de resultados de los objetivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como del desempeño de sus unidades administrativas, con base en los parámetros previamente especificados y concertados;

XII.- Dar seguimiento a los programas de desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, así como captar y difundir en coordinación con la Dirección General de Comunicación Social, los resultados del proceso de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades, y

d) **Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. D.O. 26-III-94**

Capítulo II.- De las facultades del Secretario; Artículo 5o fracciones. I y IX

I.- Determinar, dirigir y controlar la política de la Secretaría y la del sector paraestatal coordinado por ella, de conformidad con la legislación aplicable, con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y con los lineamientos que el Presidente de la República expresamente señale;

IX.- Establecer las comisiones internas que se estimen necesarias para el adecuado funcionamiento de las mismas y resolver sobre las propuestas de creación de plazas;

Capítulo III. De las facultades de los Subsecretarios; Artículo 6o Fracción XVI

Proponer medidas para el mejoramiento administrativo de las unidades que se le adscriban y, en su caso, para la reorganización de las mismas;

Capítulo IV. De las facultades del Oficial Mayor. Artículo 7o. Fracciones II, III, XX y XXVIII.

II.- Proponer al Secretario la delegación de facultades en funcionarios subalternos y las medidas técnicas y administrativas que estime convenientes para el mejor funcionamiento y organización de la Secretaría;

III.- Establecer, con la aprobación del Secretario, políticas, normas, sistemas y procedimientos para la óptima administración de los recursos humanos, materiales y financieros de las unidades administrativas, así como también emitir las disposiciones que regulen los procesos internos de programación y presupuestación;

XX.- Analizar y evaluar la estructura orgánica de la Secretaría y de sus unidades administrativas, así como también los sistemas de organización, de trabajo y de servicios al público, y formular los anteproyectos de organización que se requieran para el buen funcionamiento de la Dependencia;

XXVIII.- Observar y vigilar el cumplimiento por parte de las unidades administrativas que le indique el Secretario de las normas de control, fiscalización y evaluación que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; apoyar a ésta en la instrumentación de normas complementarias en materia de control, así como realizar por si o a iniciativa de la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las auditorías o revisiones que se requieran a dichas unidades administrativas, y proponer y vigilar la aplicación de las medidas correctivas y recomendaciones que correspondan;

Capítulo V. De las atribuciones genéricas de las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas;

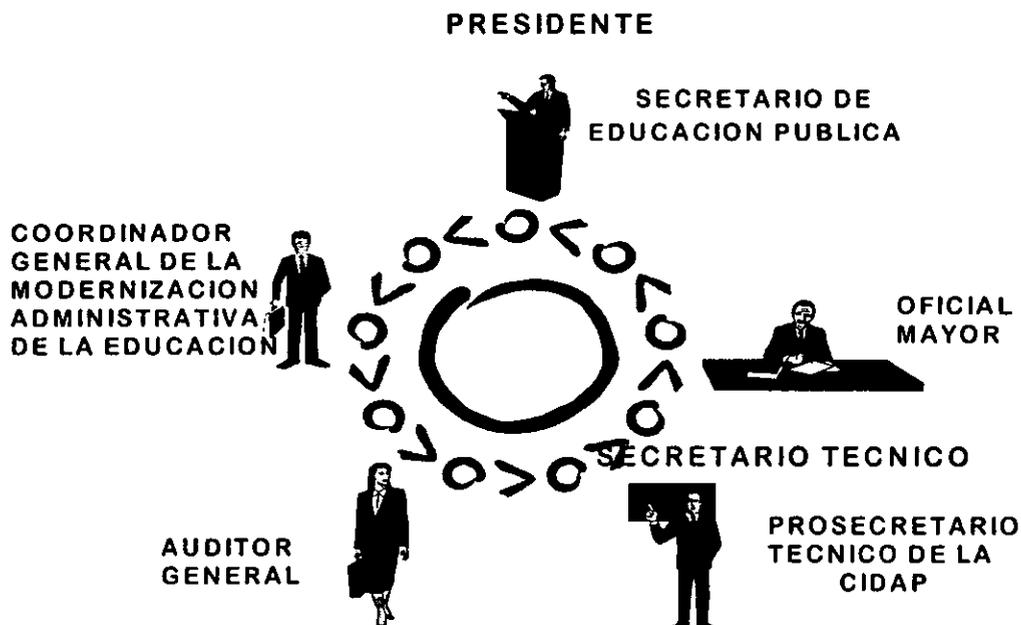
Artículo 9o. Fracciones VIII y XI.

VIII.- Coordinar sus actividades con las demás direcciones generales o unidades administrativas, cuando así se requiera para el mejor funcionamiento de la Secretaría.

XI.- Proporcionar de conformidad con los lineamientos de las unidades administrativas competentes de la Secretaría, la información, datos, cooperación o asesoría técnica que le sea requerida por otras dependencias y entidades de la administración pública federal o por unidades administrativas de la propia Secretaría.

3. ESTRUCTURA Y FUNCIONES

El CIMAS se conformó de la manera siguiente: la Presidencia se le encomendó al Secretario de Educación Pública; la Vicepresidencia Ejecutiva al Oficial Mayor del Ramo; la Vicepresidencia Consultiva al Coordinador General de la Modernización Administrativa de la Educación; y la Secretaría Técnica al Prosecretario Técnico de la Comisión Interna de Administración y Programación.



Paralelamente a la base responsable del Comité, definido en el artículo 9o, se le confirieron funciones, como órgano de vigilancia, a la Unidad de Contraloría Interna, quien participa en la aplicación de las recomendaciones derivadas de las reuniones del Comité, además de las visitas de evaluación de los trámites y servicios administrativos que realice, promoviendo sistemas de autoevaluación de dichos trámites de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública.

Es necesario mencionar que cada miembro del Comité adquiere funciones específicas, que coadyuvan al logro del objetivo primordial con el que fue creado este nuevo concepto dentro de la Secretaría.

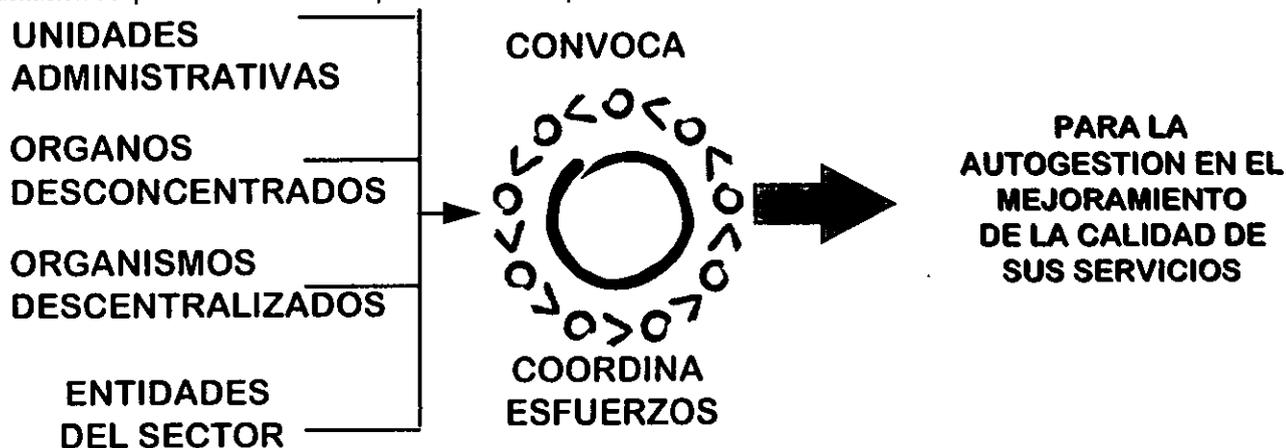
Dentro de las responsabilidades adquiridas en el artículo 3o., de dicho Acuerdo Secretarial, al Presidente del Comité le corresponden las siguientes atribuciones: presidir las reuniones; aprobar el programa de trabajo; convocar a los miembros del Comité a sesiones ordinarias y extraordinarias; fomentar la participación en la discusión dentro de las reuniones; valorar y, en su caso, aprobar las propuestas de creación de los subcomités o grupos de trabajo para el desarrollo de proyectos específicos; y dar a conocer los resultados de los procesos evaluatorios de los trámites y servicios, para efectuar las decisiones correspondientes.

De esta misma manera, corresponde al Vicepresidente Ejecutivo, de acuerdo al artículo 4o, representar, cuando sea necesario, al Presidente del CIMAS, coordinar junto con el Vicepresidente Consultivo el desarrollo de las actividades y proyectos que hayan surgido en las reuniones del Comité; proponer a los participantes, dentro de las reuniones, mejoras en los servicios; y coordinar las medidas que tiendan a promover el mejoramiento orgánico y funcional de la Secretaría.

Son responsabilidades y funciones del Vicepresidente Consultivo, (artículo 5o); formular y someter a la consideración del Comité todos los proyectos específicos que coadyuvan al mejoramiento administrativo, calidad en el servicio y la simplificación de trámites; convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias a las unidades administrativas, órganos desconcentrados de la dependencia, con la finalidad de apoyarlos en la mejora de sus trámites y servicios que otorga; e invitar a los titulares de las entidades paraestatales del sector educativo cuando lo determine el Comité.

Dentro del artículo 6o, al Secretario Técnico se le confiere: organizar y participar en todas las reuniones del Comité; convocar, previa instrucción del Presidente, a los miembros del Comité; promover acciones para el mejoramiento administrativo; captar, depurar, registrar y controlar aquella información relativa que compete a los compromisos de mejoramiento a los trámites y servicios; proponer la realización teórica y práctica de estudios correspondientes para el mejoramiento de los trámites y servicios; apoyar a las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades del sector; participar con la Unidad de Contraloría Interna en la evaluación de dichos trámites y servicios; capacitar, en materia administrativa, al personal de las diferentes unidades, órganos desconcentrados y entidades del sector, con el fin de crear una nueva cultura de servicio.

A los titulares designados de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría, les corresponde, según el artículo 7o, lo siguiente: mantener actualizadas las cédulas de registro de trámites y servicios internos y externos; supervisar las acciones que tiendan a mejorar los trámites y servicios administrativos; contribuir junto con el Comité para el logro del mejoramiento administrativo de las labores encomendadas a la unidad u órgano desconcentrado, así como a la capacitación del personal en sus correspondientes áreas para fomentar dicha cultura.



En este sentido, con la finalidad de difundir al CIMAS en las diferentes áreas educativas, se les envió el Acuerdo Secretarial 206, emitido el 13 de septiembre de 1995.

En septiembre de 1995, CIMAS-CIDAP¹ solicita a la Unidad de Televisión Educativa apoyo para la elaboración de un video que contuviera la información de los proyectos y programas del CIMAS. La elaboración y realización del guión literario le correspondió al CIMAS-CIDAP, mientras que el guión técnico, su revisión, organización grabación y post-producción (sistema portátil, cabina de audio y edición fueron ejecutados por UTE. Este video se presentó a la Oficialía Mayor y el Secretario de Educación Pública, así como a la SECODAM.

En la Prosecretaría Técnica de la CIDAP se impulsó la excelencia en el servicio, por ser el área que desarrollaría los proyectos del CIMAS; en este sentido se proporcionan cursos de excelencia a subdirectores, jefes de departamento y analistas. El objetivo era el de que al finalizar el curso los participantes adoptarán una actitud de compromiso en el desempeño de sus funciones, a fin de obtener niveles óptimos de eficiencia en el servicio de atención al público.

¹ La Prosecretaría Técnica de la CIDAP es la parte operativa que apoya las tareas a desarrollar en el CIMAS, por ser su titular el Secretario Técnico del Comité.

C. PROYECTOS DEL CIMAS

En el marco de actividades del CIMAS, se crearon algunos proyectos en 1995: TELSEP; Banco de Información de los Trámites y Servicios Externos; Banco de Información de los Trámites y Servicios Internos; Seguimiento y Compromisos; Opinión Pública; Diplomado en la Calidad de los Servicios Públicos en el Sector Educación; Guía Técnica y Bachillerato Técnico. Sin embargo durante el transcurso de 1996, surgieron otros proyectos que se consideraron como indispensables. En el siguiente apartado se pretende dar a conocer las acciones que el comité ha desarrollado a partir de su creación, con la finalidad de conocer sus avances y logros obtenidos.

PROGRAMAS



1. SISTEMA TELSEP (SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y ORIENTACION DEL SECTOR EDUCATIVO)

Buscaba ser un servicio de información moderno, eficiente y oportuno que permitiera orientar a la ciudadanía acerca de los servicios que presta el sector educación.

a) OBJETIVO:

Brindar un servicio de información transparente, moderno, eficiente y oportuno que permita orientar a la población e inducir la satisfacción de sus demandas, así como, propiciar acciones de simplificación administrativa para modernizar los procesos del sector educativo y mejorar los servicios que ofrece.

b) IMPACTO:

- Informar desde una sola base de datos, con la certeza de que el mensaje es preciso y responde a la realidad de los trámites y servicios que ofrece el sector.
- El usuario se presentará en la ventanilla con la seguridad de lograr su objetivo.
- La información que proporciona TELSEP es la misma que solicitan en las ventanillas y el usuario podrá comparar y en su caso inconformarse.
- Los servicios que ofrece TELSEP son gratuitos.

c) ACCIONES

En marzo de 1995 surge el origen del sistema TELSEP determinándose a raíz no sólo del desconocimiento de la cantidad de los servicios que el sector educativo brinda al público, sino de su costo, tiempo de respuesta, área y lugar en donde se proporcionan, horarios, etcétera. Realizándose el acopio de 1,435 trámites externos y 215 trámites internos que comparados a los 187 registrados en la SECODAM, mostraban una marcada diferencia.

Así surge la idea de que el sistema sea un servicio telefónico, moderno y eficiente que informe y oriente a la ciudadanía en la realización de trámites y servicios internos (que van desde una jubilación, o un sistema de pagos, hasta el diseño y desarrollo de sistemas educativos) y externos. (desde una inscripción, el trámite de titulación, equivalencia de estudios, hasta la certificación de firmas para el extranjero). Cabe hacer mención que la planeación, la integración, la conformación del proyecto TELSEP no generaría gastos extraordinarios que afectaran a la partida presupuestal ya que se aprovecharían al máximo los recursos humanos y materiales con los que contaba la Secretaría.

Para dar continuidad al proceso de actualización de la información, en mayo de 1995, fue necesario solicitar a todas las unidades agrupadas al sector, nombrar a un responsable administrativo para que integrara y conjuntara los servicios que ofrecían sus respectivas áreas.

En el mes de julio de 1995, se realizó el proceso de reclutamiento y la plantilla fue integrada con personal de diferentes unidades administrativas. La capacitación a operadoras debía cubrir aspectos de actitud y destreza por una parte y por la otra, dominio en el conocimiento de la organización y funcionamiento de la Secretaría y primordialmente del contenido de la base de datos. En este sentido, el paquete de cursos fue el siguiente: Introducción a la informática; Relaciones humanas; Excelencia en el servicio; Formación de asesores telefónicos; Desarrollo profesional de la voz; El sector educativo, organización, trámites y servicios; y Las entidades del sector educativo.

A principios de 1996 la base de datos del sistema TELSEP contiene información sobre:

- 435 TRAMITES EXTERNOS
- TRAMITES INTERNOS
- SUSBISTEMA UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA
- CARRERAS
- PLANTELES
- CENTROS DE TRABAJO
- DIRECTORIOS DE FUNCIONARIOS

En primera instancia se estableció que el sistema abarcará el Distrito Federal y la zona conurbada; para posteriormente, en la segunda abarcar el territorio nacional digitando lada 91 (800), sin costo alguno.

2. BANCO DE INFORMACION DE LOS TRAMITES Y SERVICIOS EXTERNOS

Conjunta en una sola fuente, el acervo de los directorios institucionales y de los servidores públicos actualizados, que complementen la información que se proporcione a los usuarios del sistema TELSEP.

a) OBJETIVO:

Concentrar en forma sistematizada información sobre el número de trámites y servicios internos, así como sus tipos, requisitos y unidad administrativa responsable a fin de que la Oficialía Mayor cuente con una base de sustentación, que le permita impulsar el proceso de mejoramiento administrativo de los servicios internos.

b) IMPACTO:

- Actualización permanente de información sobre los servicios internos.
- Serviría como fuente de información para el desarrollo de investigaciones prácticas orientadas al mejoramiento de los servicios.
- Permitiría diagnosticar "cuellos de botella" y consecuentemente orientar los esfuerzos de mejoramiento.

c) ACCIONES

Como se mencionó al principio del capítulo, en primera instancia, el Manual de Trámites y Servicios de la SEP cumplió con su cometido; sin embargo, en un estudio realizado se detectó la falta de difusión y conocimiento de los servicios por parte del público usuario; por consiguiente, y en coordinación con los responsables administrativos, se organizaron los trabajos para integrar y clasificar los servicios consignados en un catálogo.

Este banco de información de los trámites y servicios externos está estrechamente vinculado a la red de la SEP, la información se encuentra resguardada en la Dirección General de Informática, para que cualesquiera de las áreas, previa autorización, pueda consultarla.

En la siguiente gráfica se muestra como se encuentra conformado este banco de información:

Se consideró que la actualización permanente de la información juega, en un futuro inmediato, un papel definitivo para el óptimo funcionamiento de este sistema, es por ello que a través de la tecnología de punta se establece un mecanismo en donde en un segundo se actualizará la información: actualmente el sistema se nutre con información enviada en un lapso no mayor de 24 horas, en donde se reportan los cambios habidos en la estructura de funcionarios, números telefónicos, cambios de domicilio laboral, y de modificaciones a los trámites y servicios.

3. BANCO DE INFORMACION DE LOS TRAMITES Y SERVICIOS INTERNOS

Concentra en forma sistematizada, la información detallada sobre los trámites y servicios internos, de los directorios de funcionarios, de proveedores, y el catálogo de la normatividad vigente; a fin de contar con una base de sustentación, para impulsar el proceso de mejoramiento administrativo de los servicios internos, mismo que servirá como fuente de información para el desarrollo de investigaciones prácticas orientadas al mejoramiento de los servicios internos.

a) **OBJETIVO:**

Conjuntar en una sola fuente, el acervo de directorios institucionales y de servidores públicos que complementen la información que se proporciona a los usuarios del sistema TELSEP.

b) **IMPACTO:**

- Proporciona información oportuna y veraz.
- Agiliza la prestación de trámites y servicios.
- Reducen tiempos y costos a los usuarios.
- Unifica la información que se proporciona a los usuarios.

c) **ACCIONES:**

Se asumió el compromiso de integrar con las áreas que conforman la Oficialía Mayor, un catálogo actualizado y completo, que definiera cuántos, cuáles y en qué lugar se prestan los servicios internos, incluyendo lo referente a horario y requisitos. Lo anterior mediante la Cédula de Registro de Trámites y Servicios Internos.

Al igual que al Banco de Información de Trámites y Servicios Externos, este Banco concentra la información sobre el número de trámites y servicios internos, a fin de que la Oficialía Mayor contara con una base de datos que le permitiera impulsar el mejoramiento administrativo de las áreas sustantivas de la SEP.

Esta información fue incorporada al sistema informático de TELSEP, con el fin de fomentar la consulta de los servidores públicos de la SEP por vía telefónica.

4. **CATALOGO DE TRAMITES Y SERVICIOS INTERNOS**

a) **OBJETIVO:**

Integrar información precisa y actualizada de los trámites y servicios internos que proporciona la SEP a través de un sistema automatizado de cédulas, que permita registrar los cambios y simplificación de los servicios.

b) **IMPACTO:**

- Dar a conocer al usuario los trámites y servicios que proporcionan las áreas que integran la Oficialía Mayor.
- Acercar los trámites y servicios internos en su conjunto al usuario.
- Promover la cultura de servicio y por ende mejorar los mismos.
- Permitir la sistematización y unificación de las condiciones en que se presta el servicio, así como su solicitud.
- Realizar estudios que permitan obtener información de cada servicio en relación a mejoramientos, costos y beneficios.
- Comprometer a las unidades administrativas otorgantes de los servicios, del mejoramiento administrativo en beneficio de los usuarios.
- Contribuir al desarrollo administrativo de la Secretaría.

c) **ACCIONES:**

En relación al Banco de Información de Trámites y Servicios Internos se recopiló información de 215 cédulas, las cuales se integraron en un Catálogo, e involucro, en su primera etapa, a la Dirección General de Personal; Dirección General de Recursos Financieros; Dirección General de Recursos Materiales y Servicios; Dirección General de Informática; así como la Unidad de Contraloría Interna y la Prosecretaría Técnica de la CIDAP.

En la segunda etapa se pretendía incluir a la Dirección General de Asuntos Jurídicos; y la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.

5. OPINION PUBLICA

Se busca contribuir a la evaluación de los trámites y servicios, a través de información solicitada a los usuarios, quienes determinarán la calidad y oportunidad con que son prestados los servicios externos de la Secretaría.

Se busca conocer los juicios de la ciudadanía respecto a los servicios que proporciona la SEP y a partir de ello instrumentar lo conducente a efecto de procurar la mejora de los mismos.

Se determino establecer la comunicación necesaria con aquellas instituciones de tipo superior que por la naturaleza de sus funciones puedan proporcionar la "asesoría profesional" que demanda dicho proyecto.

a) OBJETIVO:

Contribuir a la evaluación de los trámites y servicios, a través de información solicitada a los usuarios quienes determinarán la calidad y oportunidad con que son prestados los servicios administrativos de la Secretaría, a fin de mejorarlos.

b) ESPECIFICACIONES:

- Se hará a través de cuestionarios y entrevistas directas a los usuarios.
- Es un sistema de administración de fácil acceso a la información.
- Permite conocer la imagen de la Secretaría en términos de los servicios que presta.
- Coadyuva a orientar la toma de decisiones.

c) IMPACTO:

- Permitirá conocer las deficiencias y aciertos en la prestación de los servicios administrativos.
- Coadyuvará a mejorar el sistema de ejecución del servicio.
- El usuario se sentirá atendido institucionalmente, y participará en el mejoramiento administrativo a través de sus sugerencias.

d) ACCIONES:

Se analizó los mecanismo de consulta a el público usuario:

- Foros de opinión: Identificados como la organización de sesiones públicas, en las cuales se expresan puntos de vista o bien se realizan propuestas concretas sobre alguna problemática en particular.
- Referéndum: Definido como la votación directa de ciudadanos sobre asuntos de interés general, pero que no involucra la elección de actividades.
- Encuesta: Descrita como la investigación realizada entre la ciudadanía y estratos sociales específicos por medio de preguntas definidas previamente, y aplicadas a través de entrevistas directas acerca de la opinión dominante sobre alguna problemática de interés general.

En este orden de ideas, se consideró que la encuesta ofrece mejores posibilidades de obtener información respecto al punto de vista de la ciudadanía acerca de los servicios que brinda la SEP. Desde luego que para alcanzar resultados satisfactorios, las instituciones participantes tendrían que cubrir los aspectos de diseño necesarios.

Una vez llevada a cabo la consulta a través del mecanismo que se considere más idóneo, se pretendía proceder en forma conjunta (SEP e Institución participante) a la evaluación e interpretación de resultados y, en su momento, a la retroalimentación de información, con la finalidad de poder implementar medidas correctivas, que permitan brindar un mejor servicio al público.

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

Cobertura

Desde un punto de vista ideal, el conocimiento de la opinión de la ciudadanía respecto a los servicios externos que ofrece el sector, debiera cubrir la totalidad del mismo; sin embargo por razones de costo y tiempo de respuesta, debe efectuarse un importante esfuerzo para delimitar el universo de estudio. En este sentido, se sondearía:

Al público usuario, quienes opinaría respecto a:

- Operación del servicio (condiciones del inmueble, comportamiento de los docentes, integración de grupos, ubicación de planteles, seguridad, etc.)
- Control escolar (acreditación, certificación, incorporación, supervisión a escuelas particulares, etc.)
- Oferta educativa (educación básica, media superior, superior, tecnológica, abierta etc..)

Asociaciones de padres de familia, agrupaciones, organizaciones no gubernamentales; manifestarían puntos de vista en cuanto a:

- Cumplimiento de los preceptos en los artículos 3o y 31 Constitucional, así como de la ley reglamentaria correspondiente.
- Respuesta de la SEP a las demandas ciudadanas en materia educativa.
- Alcance del sentido de unidad nacional, a través de los planes y programas educativos.
- Grado de atención a la demanda educativa

La magnitud del proyecto requeriría del apoyo de instituciones que cuenten con recursos metodológicos, de equipamiento, infraestructura informática, y personal suficientes para participar con éxito en el mismo.

6. DIPLOMADO EN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL SECTOR EDUCACION

Plantea formar especialistas dentro de la Secretaría, que contribuyan a la definición de conceptos, normas, criterios, estándares, metodologías, así como investigación aplicada con el fin de que la prestación de los servicios públicos se haga con calidad.

a) OBJETIVO:

Formar especialistas que contribuyan a la definición de conceptos, normas, criterios, estándares y metodologías para la prestación de servicios públicos con calidad y oportunidad.

b) ESPECIFICACIONES:

Tentativamente el diplomado se integraría por la siguiente estructura temática:

- Evolución de la modernización administrativa en el sector público mexicano.
- El estado y la administración pública moderna
- La administración pública en la vida moderna y en el cambio estructural.
- El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y su enfoque sobre modernización de la administración pública.
- La influencia de la administración privada en la administración pública.
- La dinámica del cambio planificado
- Evolución del concepto de calidad
- ¿Es posible hablar de calidad y productividad en el sector público?
- Hacia la definición de una metodología para establecer estándares en calidad y productividad en el sector público.
- Filosofía de la excelencia
- La relación usuario-servicio-dependencia
- Formación de equipos de trabajo para el cambio hacia la calidad en los servicios
- Diseño de proyectos para el mejoramiento de los servicios públicos.

c) IMPACTO:

- Definir y aplicar los conceptos de: calidad, eficiencia, eficacia, productividad, oportunidad, usuario; entre otros.
- Crear una cultura de calidad en el servicio en el sector público.
- Formar recursos humanos especializados en el mejoramiento de los servicios hacia los usuarios.
- Proponer y desarrollar una metodología para el establecimiento de estándares de calidad y productividad.
- Generar investigación aplicada destinada al mejoramiento de los servicios públicos.

d) ACCIONES:

Para coadyuvar con el proceso de modernización administrativa de la SEP, el CIMAS definió como una de sus prioridades y compromisos la actualización de los mandos medios de la propia dependencia, para que sus conocimientos y práctica laboral sean acordes a los nuevos planteamientos teórico-metodológicos de la Administración Pública.

Así en Noviembre de 1995 se inicia el "Diplomado en Calidad de los Servicios Públicos en el Sector Educación diplomado, mediante el cual se capacita al personal de la SEP, como resultado del convenio celebrado entre el Instituto Nacional de Administración Pública y el Comité Interno, desde septiembre de 1995.

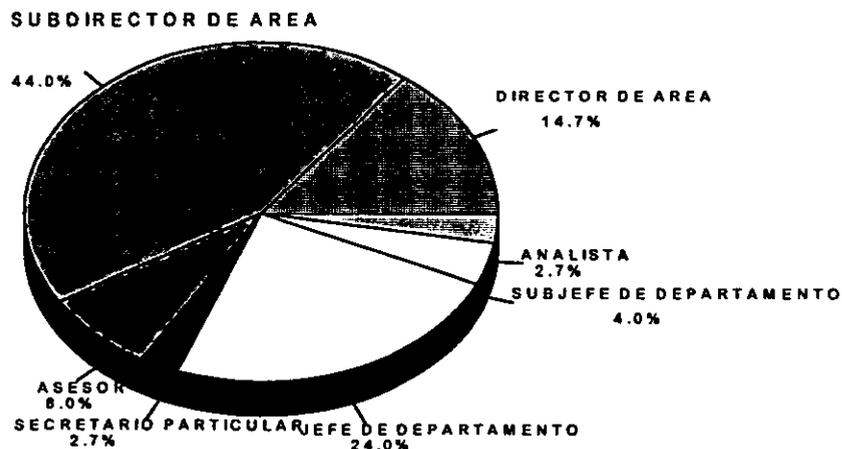
El objetivo fundamental del Diplomado, que por primera vez se imparte en la Secretaría, consiste en "profesionalizar" a los responsables administrativos de las diferentes áreas del sector educativo, con la finalidad de desarrollar líderes de proyecto para mejorar la calidad de los servicios internos y externos de la dependencia, a la vez que éstos se constituyan en difusores de la nueva cultura de servicio.

Es necesario mencionar que los servidores públicos que asisten al Diplomado fueron seleccionados cualitativamente, para ser capacitados como "líderes de proyecto". La capacitación inherentemente al Diplomado, compromete a cada servidor público a que realice un trabajo de investigación en sus respectivas áreas de trabajo, para coadyuvar en los objetivos del Comité. Por último, a estos líderes de proyectos se les otorgará un reconocimiento con valor curricular.

El Diplomado estaba dirigido principalmente a los responsables administrativos de cada una de las unidades administrativas del sector educativo. A éste se encuentran inscritos 73 servidores públicos, básicamente mandos medios. La distribución consta de: 54 adscritos a las unidades administrativas, 6 a órganos desconcentrados y 14 a organismos descentralizados. En cuanto a la postulación de éstos, se distribuye en 6 tipos; ellos son: 32 subdirectores, 17 jefes de departamento, 10 directores de área, 5 analistas y 4 secretarios particulares. Esto traducido en términos porcentuales quedaría de la siguiente manera: 73% adscritos a las unidades administrativas, 8% a órganos desconcentrados y 19% a organismos descentralizados

En el ámbito porcentual de postulación se reflejan: 44% a subdirectores, 23% a jefes de departamento, 14% a directores, 7% a analistas y 6% a secretarios particulares, como puede verse en la siguiente gráfica:

FUNCIONARIOS ASISTENTES AL DIPLOMADO



7. GUIA TECNICA

Prevé conformar el marco normativo en materia de calidad en los servicios del Sector Educativo a partir de una cultura institucional, basada en principios de simplificación administrativa, desregulación normativa y descentralización de funciones.

a) OBJETIVO:

Conformar el marco normativo para elaborar o actualizar los manuales de organización y de procedimientos del sector educativo, a partir de una cultura institucional de servicio, basada en principios de simplificación administrativa, desregulación normativa y descentralización de funciones.

b) ESPECIFICACIONES:

Contiene la información sustantiva que deben contener los manuales administrativos.

Incorpora conceptos de cultura de servicio como cliente, productividad, eficiencia, capacidad de respuesta, calidad y oportunidad que se integran como propuestas de una nueva cultura organizacional a incorporar en los manuales administrativos.

Contiene normas para elaborar los manuales administrativos, particularmente para que estos contengan los conceptos de cultura de servicio.

Ubica en primer plano el concepto de servicio público como categoría inherente a la administración a cargo del Ejecutivo Federal.

c) IMPACTO:

Permitirá a las unidades administrativas actualizar o elaborar sus manuales de organización y procedimientos a partir de los productos o servicios que genere.

Proporcionará elementos que facilite a las unidades administrativas determinar cuándo están en la situación de llevar a cabo una actualización de sus manuales.

Permitirá reflejar en las estructuras y procesos la cultura institucional de servicio.

Contribuirá a la modernización administrativa.

d) ACCIONES:

Para diciembre de 1995, se inicia el proyecto denominado Guía técnica. La Prosecretaría Técnica de la CIDAP elaboró en 1990 una Guía Técnica para el diseño de Manuales de Organización y Procedimientos, cuya finalidad fue brindar orientación documental a quien lo solicitó y a las Direcciones Generales.

Sin embargo, dada la dinámica de los servicios encaminados a una Modernización Administrativa, se manifiesta la necesidad de realizar esfuerzos de mejoramiento con un enfoque integral, que vaya más allá de estructuras orgánicas y manuales administrativos.

Es por ello que surge la preocupación de elaborar un documento que oriente, induzca y regule las acciones al interior de la Secretaría, con un carácter global, donde el concepto de mejoramiento administrativo se refleje en proyectos donde consideren al usuario de los servicios, sean éstos: ciudadanía, educador, educando y directivo escolar, entre otros.

A partir de tal consideración, se concluye que las estructuras, organizaciones y manuales administrativos deben adecuarse hacia el mejoramiento, siempre bajo la perspectiva de considerar al usuario como parte medular en el cumplimiento de éstos, por ello se requiere elaborar un nuevo documento en forma científica, el cual incluya el marco teórico y técnico.

Para lograr el objetivo anterior, se ha previsto que el documento conserve la información sustantiva que deben contener los manuales administrativos, así como aquélla que considere el contexto actual y provea lo necesario para llevar a cabo un

mejoramiento de los servicios; para que éstos al permitir las acciones relacionadas al proceso educativo retomen un carácter eminentemente social.

Así, se incorporan conceptos que permitirán conformar una nueva cultura organizacional encaminada a satisfacer las necesidades y demandas de los usuarios.

Para la consecución de este documento se considerarán las experiencias y enfoques que surjan como resultado del Diplomado en Calidad de los Servicios en el Sector Educación, con el fin de obtener un documento integral, actualizado y conceptual que coadyuve a una modernización administrativa.

Como resultado de su expedición, las unidades administrativas podrán determinar el momento en que deba realizarse una actualización o elaboración de manuales de organización o procedimientos, reflejando en sus estructuras y procesos la cultura institucional de servicio, considerando como punto de partida los productos o servicios que generan.

En tanto que se parte del principio que la sociedad y la administración evolucionan, el documento que se elabore deberá actualizarse permanentemente en congruencia con los requerimientos que se presenten.

Al 20 de enero de 1996 se cuenta con una propuesta de contenidos que incorpora los planteamientos contemporáneos que sobre la Administración Pública, en sus aspectos técnico y teórico, se desarrollan no sólo a nivel nacional sino, inclusive, en el contexto internacional.

Como se mencionó, esta propuesta de contenidos será enriquecida con las aportaciones que al respecto realicen los asistentes al primer Diplomado en Calidad de los Servicios en el sector educación, dichas aportaciones también le darán a la nueva Guía Técnica, el consenso que le permita constituirse como un documento orientador de todos los servicios de mejoramiento administrativo del sector.

8. BACHILLERATO TECNICO

Favorece continuar con la preparación académica de los servidores públicos a través del bachillerato nacional, apoyado en los adelantos tecnológicos que ofrece la informática, en sus centros de trabajo y con la infraestructura disponible, a fin de elevar su nivel educativo y contribuir a mejorar la gestión pública.

a) OBJETIVO:

Favorecer la continuidad de la preparación académica de los servidores públicos, a través de un programa educativo de nivel medio superior, apoyado en los adelantos tecnológicos que ofrece la informática en sus centros de trabajo y con la infraestructura disponible, a fin de elevar su nivel educativo y contribuir a mejorar la gestión pública.

b) ESPECIFICACIONES:

- Certificado por la SEP.
- Autodidáctico, gratuito y disponible en los centros de trabajo.
- Utilizando la infraestructura informática de los centros de trabajo.
- Bivalente, preparación propedéutica y capacitación laboral y computacional.
- Conclusión de estudios en menor tiempo.
- Asesorías individuales y grupales.
- Fomenta la autoevaluación.
- Aplicación y cobertura por etapas: Sector Público, sector privado, ciudadanía.

c) IMPACTO:

- Otorgar a los servidores públicos una prestación sin precedentes para su preparación académica.
- Beneficio social y político.
- Elevar el nivel educativo de los servidores públicos y propiciar el mejoramiento administrativo de los servicios en el sector público.
- No se requiere de infraestructura escolar-administrativa.
- Fomentar una cultura tecnológica a la población.

d) ACCIONES:

Dentro de la capacitación se tiene contemplado el Bachillerato Técnico que comprende cursos de administración y contabilidad, entre otros, para el personal operativo de la Secretaría. Este bachillerato pretende ser propedéutico y/o terminal en estudios de nivel medio superior. Con el Bachillerato Técnico en Administración y el Diplomado en Calidad de los servicios públicos en el sector educación, se pretende capacitar académicamente a los trabajadores administrativos cuyo desempeño laboral le haga acreedor. Dicha capacitación se realizará en su propio centro de trabajo, con base en un sistema computacional.

Respecto a la infraestructura, consiste en aprovecharla al máximo, ya que se cuenta actualmente con 12 mil computadoras, que geoméricamente hablando, representa una computadora por cada 50 metros cuadrados.

Entre otras, las ventajas del programa son las siguientes:

Oportunidad al servidor público de acercarle el nivel medio superior a su centro de trabajo.

- Elevar el nivel académico del personal operativo
- Promover la mística y la cultura de servicio
- Reconocimiento de validez oficial
- Educación gratuita
- Aprovechar la infraestructura de la Secretaría
- En horario adecuado al trabajador
- Estímulo para los trabajadores como prestación laboral

Para 1996 también se inician los siguientes proyectos: Programa de Fomento de Vocación de Servicio; Convocatoria a los Servidores Públicos de la SEP para presentar propuestas para el Mejoramiento Administrativo; Programa para Nuevos Modelos de Organización y Procedimientos; y para la creación del Centro de Información y Consulta del Sector Educación.

9. PROGRAMA DE FOMENTO A LA VOCACION DE SERVICIO

En este proyecto se consideró que los errores que normalmente se identifican con la desviación de fondos no son, en esencia, atribuibles a las personas que laboran en el sector, sino a los sistemas en los que éstos se ven inmersos, que comprenden normatividad, estructuras orgánicas, procedimientos, ética, rezagos salariales, esquemas obsoletos, escalafonarios, etcétera: de todos, el que representa motivos para la corrupción es el contacto personal.

El establecimiento de un sistema de capacitación continuo que permite identificar al servidor público con los objetivos de la dependencia; desarrollo de esquemas de reconocimientos e incentivos; la actualización y promoción de un código de ética del servidor público que fomente los valores de honestidad, eficiencia y dignidad; y sistemas obligatorios de rendimiento de cuentas a la sociedad, son puntos, que definitivamente se deben considerar para un programa de fomento a la vocación de servicio. Paralelamente, es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites engorrosos y ahorren tiempo, tratando de ser más eficientes cada día para el público.

Así como TELSEP difunde sus servicios a nivel general; el Programa de Fomento a la Vocación de Servicio difundirá los suyos a nivel particular.

Los servicios tratados en este Programa serán aquéllos de mayor demanda a nivel institucional a través de publicidad dirigida a usuarios seleccionados por la misma Secretaría; es decir, la información se dará a conocer por medios como: folletos, cartas especializadas, publicaciones como revistas hacia instituciones específicas según el servicio.

El CIMAS en apoyo a este programa deberá difundir la capacitación al empleado público en materia de cultura de servicio, y la información precisa que se proporcione al usuario respecto a los servicios que otorga la Secretaría, lo que redundará en la imagen de la institución.

Convocatoria a los Servidores Públicos de la SEP para presentar propuestas para el mejoramiento Administrativo.

Es común escuchar u observar que cuando nos referimos a una organización se dan dos hechos: Uno, Abstracto, como un ente que existe en sí mismo. Dos, como caracterización, abarca únicamente hasta el nivel de mandos medios.

Estos planteamientos son demasiado limitados dado que la organización se constituye por todos y cada uno de los elementos que la conforman: desde el titular hasta el personal operativo.

Planteado así, cada uno de estos elementos tiene diversas percepciones acerca de la misión, objetivos y forma de operación de la unidades administrativas; por tanto, cada cual está en posibilidad, desde su perspectiva, de formular propuestas para el mejoramiento administrativo de los servicios.

Con la formulación de propuestas se obtiene un conocimiento más acertado de los problemas, y en consecuencia se dan soluciones que conllevan la prestación de los trámites y servicios basado en argumentos fidedignos, dado que surgirían del personal que opera los trámites y servicios, que es quien realmente está en contacto con el usuario. Este hecho coadyuva a una democratización a través de la expresión de ideas donde el esquema de niveles jerárquicos no tenga influencia, ya que dichas propuestas serían desde la base hacia arriba y no en sentido contrario como tradicionalmente se acostumbra.

Como resultado de lo anterior, se recuperará la experiencia de la gente de los distintos niveles que conforman la organización, generándose una verdadera socialización tanto de la problemática como de las posibles soluciones.

10. PROGRAMA PARA NUEVOS MODELOS DE ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS

Dada la dinámica actual, se consideró necesario observar a las unidades administrativas con una visión integral donde sus estructuras y procesos respondieran a las actuales demandas y necesidades de la sociedad. Es por ello que la SEP debía encaminar su forma de organización y funcionamiento como un todo interrelacionado sobre la base de que el usuario del servicio es origen y destino de las funciones públicas; visto así, se debe superar el esquema formal de organización para avanzar a uno que se centre en las necesidades y perspectivas del usuario, promoviendo que la organización funcione como equipo, y que sus procesos, estructuras, productos y servicios tengan un enfoque integral.

Las demandas y necesidades de la sociedad actual, el desarrollo científico y tecnológico, han llevado a replantear las funciones públicas, para que sus objetivos o metas queden expresados en productos con atributos.

Asimismo, es condición imprescindible para este cambio, que la participación y comunicación fluyan en torno a las operaciones en respuesta a las demandas del contexto; considerando la toma descentralizada de decisiones, con atención a las opiniones que sobre productos o servicios expresen los responsables directos de la operación de los mismos y sus usuarios; ello debe permitir la redefinición continua de proyectos, participación de todos los elementos que constituyen la organización más allá de un sólo proyecto, esto es, con carácter plurifuncional con estructura jerárquica mínima orientada a la búsqueda de soluciones integrales a problemas.

Desde esa perspectiva, las organizaciones se deben definir por los resultados generados, mismos que deberán incorporar atributos de valor y calidad, por ello su operación no debe sujetarse a la rigidez que en ocasiones presentan los programas sectoriales, sino que deben motivar la reciprocidad en su quehacer cotidiano a partir de la dinámica del contexto; es decir, de las necesidades y demandas de la ciudadanía. El compromiso es el de mejorar permanentemente los servicios.

La estructura rígida y piramidal que actualmente existe (hasta enero de 1996) será paulatinamente desplazada, para que los puestos en la organización sean transferidos a los proyectos en donde se requiera fortalecer el servicio.

11. PROGRAMA PARA LA CREACION DEL CENTRO DE INFORMACION Y CONSULTA DEL SECTOR EDUCACION

Dadas las funciones que tiene encomendadas la SEP, desde su creación hasta nuestros días, ha generado un impresionante acervo documental que a la fecha se encuentra disperso en diversas unidades administrativas y entidades del sector educativo.

El valor histórico, pedagógico, bibliográfico, jurídico y cultural de dicho acervo, es invaluable, pues en él se encuentra la variación de la educación en México (de acuerdo a los distintos momentos económicos, políticos y sociales que ha vivido el país).

De acuerdo a lo anterior, surge la necesidad de concertar, en una sola sede, toda la información educativa y ponerla a disposición de los interesados en la materia, a nivel nacional e internacional.

La constitución de este Centro conforma un acto análogo al Archivo Histórico de la Nación, si se consideran el volumen y la riqueza de contenidos que guardan los distintos documentos que se han elaborado durante décadas por la Secretaría de Educación Pública, así como la actualización permanente de información relevante.

Una de las características para lograr el óptimo funcionamiento de este Centro de Información y Consulta, que se tiene prevista, es la utilización de tecnología de punta en materia de informática. Otra característica de este Centro es su autofinanciamiento, ya que se tiene contemplada la comercialización de algunos servicios de información y consulta que se presten. La información ahí concentrada, facilitará la toma de decisiones de los altos funcionarios de la Secretaría, de los titulares de las entidades del sector y de las autoridades de los gobiernos estatales, entre otros.

12. SEGUIMIENTO Y COMPROMISOS

Como parte de las estrategias impulsadas por el CIMAS, en pro de la calidad de los servicios, a mediados de 1995 se da origen a el proyecto denominado SEGUIMIENTO Y COMPROMISOS DE TRAMITES Y SERVICIOS.

a) OBJETIVO:

Fomentar y comprometer a las áreas tanto del sector central, como los órganos desconcentrados y entidades en el perfeccionamiento continuo de sus trámites y servicios. Con propósito de llevar a cabo un control de los compromisos que se establecieron, apoyando y vigilando su cumplimiento y medir su avance de acuerdo a las fechas programadas. El proyecto de Seguimiento y Compromisos busca que las actividades que realiza el sector, respondan a las demandas sociales en el ámbito educativo y cultural.

b) ESPECIFICACIONES:

- Las unidades administrativas podrán detectar las insuficiencias con la que son prestados los servicios, determinando la forma para su mejoramiento.
- Es un sistema de administración de fácil acceso a la información basado en disco flexible.

c) IMPACTO:

- Se atienden aquellos trámites y servicios que demuestren mayor complejidad en su prestación.
- Se orienta la oportuna toma de decisiones en determinados servicios.
- Permite observar el comportamiento administrativo hacia el mejoramiento de sus servicios.
- Contribuye a mejorar la imagen de la Secretaría.
- Permite retroalimentar el sistema, para proporcionar los trámites y servicios con mayor calidad y oportunidad, aprovechando eficientemente los recursos públicos.

d) ACCIONES:

Como inicio de las acciones emprendidas, en el mes de noviembre de 1995, se solicitó mediante oficio a las unidades administrativas del sector central, Organos Desconcentrados y entidades del sector educativo su colaboración para el proceso de mejoramiento y desarrollo administrativo, tanto de los servicios internos como de los externos, a efectuarse en el primer trimestre de 1996. Para tal efecto se les envió la Cédula de Seguimiento y Simplificación, en la cual se presentaban opciones de compromisos de simplificación, desregulación y descentralización; además se les solicitó la fecha en que se considera cumplir con las mejoras. En respuesta a esta solicitud, la mayoría de las direcciones generales del sector central prestadoras de servicios respondieron a este llamado, con el envío de compromisos tanto para el primer trimestre de 1996, que fue lo que se les requirió, como para el período que comprende abril a diciembre del mismo año. Así, se recibieron un total de 205 cédulas con trámites a mejorar, 150 del sector central y 55 de entidades.

Con la recepción, análisis y captura de la información de las cédulas recibidas, se elaboró un documento de concentrado general y una base de datos. Este analítico de los compromisos captados, se envió al C. Secretario, al C. Oficial Mayor y a la Auditora General de la SEP, para su conocimiento.

Posteriormente, a principios de marzo de 1996 se rediseñó (en fondo y forma) y se envió la Cédula de Seguimiento y Simplificación; pretendiendo hacer mas ágil el llenado de la forma por los órganos administrativos, el identificar mejor los mecanismos de mejoramiento, lograr en lo posible unificar criterios, y manejar en la misma cédula la evaluación del compromiso.

Es así como hasta junio de 1996 se cuenta con un total de 223 cédulas con mejoras y compromisos,² de las cuales 160 corresponden a 18 unidades administrativas del sector central, y 63 corresponden a 15 entidades del sector. Con esta información se integra el Concentrado General de Cédulas de Seguimiento y Compromisos del sector central y entidades (documento y base de datos) y se presenta ante la SECODAM.

CONCENTRADO GENERAL				
SECTOR	NO. AREAS	NO. COMPROMISOS		
		INT	EXT	TOTAL
SECTOR CENTRAL	18	50	110	160
ENTIDADES	15	15	48	63
TOTAL	33	65	158	223

Posteriormente, a finales de julio de 1996 se estableció una programación de visitas a las unidades administrativas sobre la verificación y seguimiento de sus compromisos a realizarse entre julio y agosto de 1996. Para lo cual se elaboró y diseñó la CEDULA PARA LA CAPTACION DE LA INFORMACION REFERENTE A LOS SERVICIOS QUE PROPORCIONA LA SEP, cubriendo tres apartados de recopilación de la información: I Del Entrevistador, II Del Prestador del Servicio y III Del Usuario.

² Es importante señalar que en algunos casos la implementación de un solo proceso redunda en la mejora de un numero mayor de trámites.

V. CAPITULO EL CIMAS Y EL PROGRAMA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA 1995-2000 (PROMAP)

En este capítulo se expone el contenido del PROGRAMA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA 1995-2000 (PROMAP), emitido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en especial las líneas de acción a seguir; con el propósito de enfocarlas a las actividades realizadas por el COMITE INTERNO DE MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LOS SERVICIOS QUE BRINDA LA SEP hasta 1996.

A. PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1995-2000 (PROMAP)¹

En el mes de mayo de 1996, la SECODAM emite el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP). Es un documento normativo de ámbito federal, se basa en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y se sustenta en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación. Se dirige a identificar limitaciones y deficiencias administrativas actuales, así como las causas principales que las generan.

En este sentido los aspectos específicos que abarca este programa, es la limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes de los usuarios frente a la gestión gubernamental; el centralismo; la deficiencia o falta de los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno, y la carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Este programa sigue contemplando, en general, las mismas vertientes de los programas emitidos en los sexenios anteriores simplificación y mejoramiento de los procesos de los servicios al público, descentralización, desconcentración administrativa; medición y evaluación de la gestión pública, dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

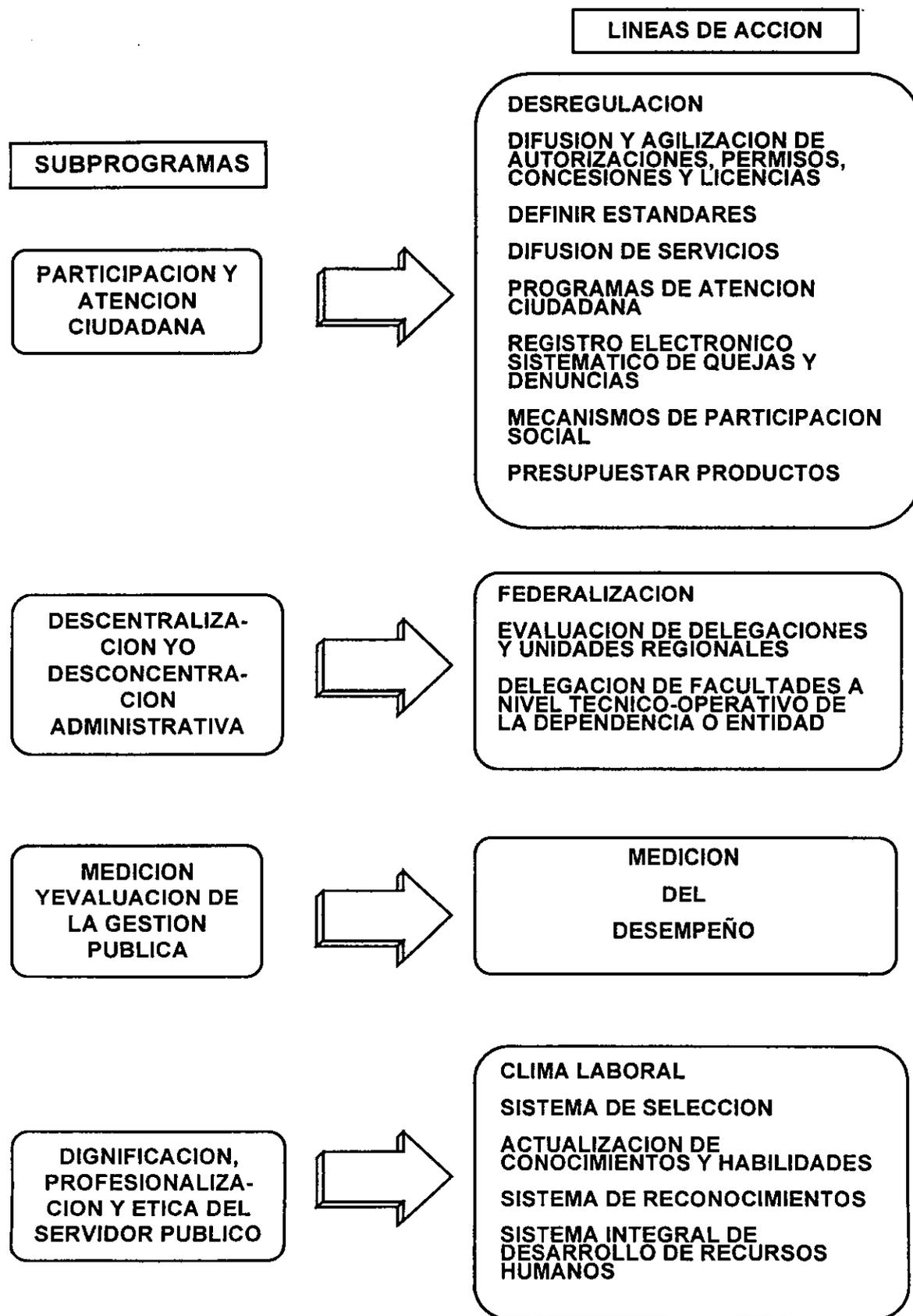
Sus objetivos generales se dirigen a:

- 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.

¹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000; México, D.F., D.O. 28 de mayo de 1996.

Para cubrir estos objetivos, se establecen cuatro subprogramas, los cuales se representan en el siguiente esquema:

B. SUBPROGRAMAS DEL PROMAP



1. PARTICIPACION Y ATENCION CIUDADANA

Este subprograma tiene como objetivo el 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. Las principales acciones que establece este subprograma para el logro de sus objetivos, se señalan a continuación:

a) DESREGULACION

Es el resultado de un profundo ejercicio de revisión de las normas y disposiciones vigentes para eliminar o disminuir requisitos, condiciones en el cumplimiento de obligaciones, plazos y tramites, bajo el principio de confianza en el público usuario. Es el suprimir disposiciones obsoletas o inadecuadas que permitan la eliminación de incongruencias y obstáculos; así como el estimular la actividad económica al facilitar la operación de empresas dentro de causas regulares y ordenados.²

b) DIFUSION Y AGILIZACION DE AUTORIZACIONES, PERMISOS, CONCESIONES Y LICENCIAS

Es el proceso de revisión y ajuste de los procesos de trabajo y tramitación en las oficinas públicas, para acortar los tiempos de revisión, autorización, suprimiendo instancias innecesarias y aumentar la eficacia interna con la automatización y la mejora de los procesos.

c) DEFINIR ESTANDARES³

Es el valor de las características del servicio que son más relevantes para los usuarios, que genera una responsabilidad para el servidor público y una referencia al usuario para demandar su cumplimiento. Para el establecimiento de los estándares en un servicio, se pueden considerar las características de capacidad del servicio, instalaciones, cantidad de personal, tiempos de procesamiento, competencia, dependencia y comunicación.

Las cuales pueden ser medidas cuantitativamente, mediante evaluaciones subjetivas en las siguientes áreas: tiempo de espera, tiempo en que se ejecuta, exactitud en el servicio, integridad del servicio, exactitud del servicio, credibilidad, accesibilidad, seguridad, responsabilidad por atender al usuario, cortesía, comodidad, estética e higiene.

El propósito de definir, establecer y publicar los estándares es para considerar las expectativas y las necesidades del usuario; planear sistemas de acciones preventivas, reducir costos, y principalmente, crear una voluntad colectiva tanto de los servidores públicos como de los usuarios para revisar la calidad de los servicios

En el PROMAP se establece la necesidad de estandarizar la forma de hacer las cosas, ya que sin un sistema establecido, cada persona las realiza a su modo, evitando que las actividades se lleven a cabo óptimamente.

2 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Unidad de Desregulación Económica; Paquete Informativo para la Revisión de Trámites Federales Vigentes; México, D. F., 12 de febrero de 1996.

3 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Guía para la Definición de Estándares e Indicadores de Gestión; México, agosto de 1996.

d) DIFUSION DE ESTANDARES DE SERVICIOS 4

Es la publicación de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los trámites y servicios que prestan, con el propósito de que permitan a la población formarse expectativas claras sobre la atención que tienen derecho a exigir, y contar con referencias objetivas para evaluarlos, tales como los tiempos máximos de espera en la resolución por parte de la autoridad.

El propósito de publicar los estándares pretende impulsar la participación los usuarios para enriquecer los estándares, permitiendo mejorar la imagen del área de servicio. Además de clarificar el servicio por parte del personal del área, permitiendo ser una guía y un mecanismo de medición para mejorar sus servicios, y cumplir su compromiso con los usuarios

La estandarización del servicio no surte efectos si no es conocida por los usuarios y por todo el personal de la dependencia.



Para la difusión de la información se deberá:

- **DEFINIR LOS MEDIOS DE DIFUSION.** Se sugieren cartelones en todos los puntos de contacto con el usuario y en un lugar que sea visible para los propios empleados; con el propósito de apegarnos a lo más sencillo y tomando en cuenta que al ser un proceso de cambio continuo, requerirá de su constante actualización.

No obstante, se pueden utilizar otros medios como: módulos de atención, folletos, cartas, oficios o circulares, medios masivos (radio, prensa, etc.), internet, teléfono, correo, u otros. no complicar la difusión con campañas costosas.

- **DEFINIR EL DISEÑO DE LA DIFUSION.** Habiendo ya definido el contenido de la información y el o los medios por el cual se difundirán los servicios y sus estándares, se elaborará el diseño de la difusión, tomando en cuenta lo siguiente:

Lo más sencillo es lo mejor.

El lenguaje debe ser fácil de entender por usuarios y empleados.

Invitar al personal a desarrollar ideas al respecto.

Elaborar los medios de difusión de tal forma que estos sean llamativos y atractivos, con el fin de que capten la atención del usuario.

La información a publicar deberá contener como mínimo el área que proporciona el servicio, la persona responsable, el horario, el teléfono, nombre del servicio, el estándar, los requisitos y los medios como se atiende. Esta información se obtendrá fácilmente de la CEDULA DE CAPTACION DE INFORMACION DE LOS TRAMITES Y SERVICIOS.

⁴ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Guía para la Difusión de Estándares de Calidad; México D.F., octubre de 1996.

- **PUBLICAR, A TRAVES DE LOS MEDIOS SELECCIONADOS, LOS ESTANDARES DE CALIDAD.** Es necesario que se abarque tanto a los empleados como al usuario.

Es importante señalar que se debe cumplir con lo establecido en los estándares, en caso contrario, el usuario va a empezar a exigir el servicio de acuerdo a lo comprometido, surgiendo la necesidad de hacer mejoras en el proceso para poder cumplir.

- **CAPTAR SISTEMATICAMENTE CUALES SON LOS ESTANDARES QUE REQUIERE MI USUARIO.**

Los estándares que ya se definieron y difundieron no serán los definitivos, ya que la estandarización del servicio es un proceso dinámico; es decir que con la difusión surgirán sugerencias para mejorar los estándares tanto por el usuario como por el personal operativo.

Es importante considerar que los usuarios pueden dudar que la información que están leyendo realmente sea en beneficio de ellos, por lo que podemos utilizar métodos más activos que aseguren la captación de sugerencias; por ejemplo, cuando entremos en contacto con un usuario preguntémosle:

¿Conoce nuestros estándares?

¿Está usted satisfecho con estos estándares?

¿Cómo podríamos mejorarlos?

¿Se le ocurre algún otro atributo que debemos cumplir en nuestro servicio?

¿Me podría detallar ese atributo?

¿Qué estándar esperarías de ese atributo?

¿Qué podemos hacer para atenderlo mejor? etc.

Sólo en el caso de que ya se tenga esa información. La difusión acelerará el proceso de estandarización de acuerdo a las necesidades y expectativas del usuario.

- **ADECUAR CONFORME LA DEFINICION DEL USUARIO LOS ESTANDARES DE CALIDAD Y PUBLICARLOS A TRAVES DE LOS MEDIOS SELECCIONADOS.**

Difundir los beneficios para el usuario por haberle fallado en el servicio (afirmativa ficta, reducción de tarifa, etc.) y ante quién, cómo y dónde presentar las sugerencias, quejas o denuncias y capturar sistemáticamente la opinión de los usuarios para retroalimentar al personal y tomar medidas correctivas.

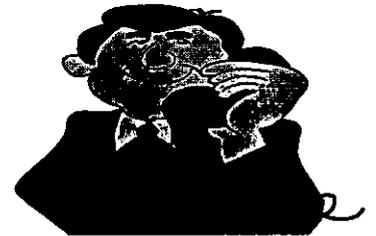
- **MEDIR EL DESEMPEÑO DEL ESTANDAR Y LA SATISFACCION DE LOS USUARIOS.** ¿En qué porcentaje se está cumpliendo? (día, semana, mes)

e) PROGRAMAS DE ATENCION CIUDADANA⁵

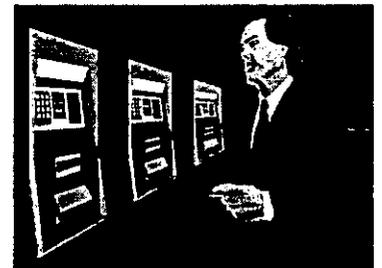
Tiene como propósito incrementar la calidad de los servicios que se prestan y facilitar su gestión, asimilando como responsabilidad fundamental, el esmero en la atención al público. La imagen que se forja el usuario de la Institución se crea de la forma en que recibe un servicio.

El PROMAP establece los siguientes programas específicos:

- Promover y difundir la justificación de puntos de atención para el desahogo de trámites oficiales, mediante una mayor utilización de las sucursales bancarias, oficinas postales y de telégrafos.
- Impulsar la utilización del teléfono, fax, internet, correo para recepción y envío de documentación o información. Es decir se sugiere instrumentar mecanismos para agilizar los trámites a fin de que las respuestas sean oportunas y evitar la pérdida de tiempo del usuario, toda vez que tienen que acudir en otra ocasión.



- Si un servicio o trámite requiere de un costo para su prestación, se recomienda planear la posible utilización de diversos medios de pago y recepción de valores como tarjetas de crédito, ordenes de pago bancarias, giros postales o telegráficos, entre otros; con el fin de agilizar el servicio, resultando un beneficio tanto para el usuario como para el área que presta el servicio.



- Difundir de manera clara y en lenguaje sencillo, los servicios que prestan, la forma en que estos pueden ser tramitados, los requisitos que es necesario cumplir y a quien(es) se debe(n) dirigir. Resulta necesario que la información este completa, que se ubique un sitio estratégico para su instalación o colocación; además que las letras sean visibles para el usuario.

La publicación sobre los servicios es otro medio que permitirá agilizar y ahorrar tiempo en la gestión de los trámites y servicios, en virtud de que los usuarios que requieran de un servicio, no tendrán que formarse o esperar a que lo atiendan para solicitar información al respecto. Además los servidores públicos atenderán únicamente a los usuarios que cumplen con los requisitos para la gestión de su trámite o servicio.

- Asimismo, se sugiere instalar una área de orientación e información y/o instalar un medio de señalización en relación a la ubicación interna del área que proporciona el servicio, con el propósito de que los usuarios externos identifiquen fácilmente el lugar a dónde deben dirigirse para gestionar su trámite o servicio.
- Implementar que todo servidor público que tenga contacto directo con la población se identifique plenamente, a través de instrumentos claros y visibles, con el fin de que el particular conozca su nombre y cargo. Se sugiere que aún cuando se cuente con credencial se elabore un gáfete o personificador por servidor, en virtud de que éstos tienen diferentes funciones:

Gafete o personificador: Es la forma de identificación ante los visitantes, se sugiere que contengan únicamente el nombre del área, nombre del servidor público y cargo del empleado. El tamaño de éstos y de las letras deben ser de tal forma que los datos puedan ser visibles a los usuarios. Para el caso del gáfete, éste debe ubicarse al lado derecho o en medio del pecho.

⁵ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Op.Cit.; p.54.

Credencial: Es un medio de identificación oficial a nivel interno de la institución, la información que contiene es más específica (número de credencial, nombre del servidor público, R.F.C., cargo, adscripción, periodo de vigencia, firma del director de recursos humanos, firma del interesado y fecha de emisión. Su tamaño generalmente es estándar y por la cantidad de información no es muy visible para el usuario.

- Dar a la tecnología de la información un papel central en todo proyecto de modernización administrativa para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios, así como hacer mas eficientes los procesos de la toma de decisiones.

Por ejemplo; se puede decir que cualquier administración debe tener las siguientes cuatro áreas de oportunidad para el desarrollo de la informática:

Servicio que brinda al público

Servicio necesarios para la operación interna y administración de oficina

Servicio de coordinación interinstitucional

Infraestructura informática



Para poder aprovechar los recursos informáticos disponibles, es necesario preguntarnos si contamos con el equipo adecuado, si nuestros programas y procedimientos se encuentran depurados, los datos son correctos y actualizados y si nuestro personal esta capacitado y dispuesto a trabajar. Es importante el establecer que la infraestructura es diferente de acuerdo a las necesidades y funciones de cada oficina, sin embargo, es responsabilidad de cada oficina el asegurar la existencia de estos recursos en el nivel necesario para poder operar y aprovechar al máximo su capacidad.

f) REGISTRO ELECTRONICO SISTEMATICO DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Se pretende extender y fortalecer el seguimiento exhaustivo a quejas y denuncias, mediante una más ágil y moderna comunicación de las áreas de captación con las autoridades específicas de las que dependen las áreas de servicio y los órganos de control interno.

Paralelamente a la captación recurrente de opiniones, comentarios y propuestas de los ciudadanos mediante encuestas, se deberá establecer un registro electrónico sistemático de quejas y denuncias, para complementar información; a fin de mejorar la calidad de los servicios públicos y conocer con mayor precisión los problemas que enfrenta la población en su relación cotidiana con la administración pública. Dentro de esta línea de acción, se pretende extender y fortalecer en la Secretaría de Educación Pública el seguimiento exhaustivo a quejas y denuncias, mediante una más ágil y moderna comunicación de las unidades responsables con la Unidad de Contraloría Interna (sector central) y con los órganos de control interno (órganos desconcentrados y entidades del sector).

En este sentido la Unidad de Contraloría Interna y los órganos internos de control en coordinación con la Oficialía Mayor o direcciones de administración - según se trate - del sector central, órganos desconcentrados o entidades del sector, deberán establecer mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de las quejas y denuncias, en los que se capte, entre otros datos, el tipo de queja o denuncia, el trámite o servicio involucrado y en contra de quien se formulan. Esto servirá para que las unidades responsables adopten las medidas pertinentes de prevención y simplificación de procesos.

- En una primera etapa se puede iniciar con la instalación de un buzón fijo equipado con los instrumentos necesarios (bolígrafo, hojas, formatos, encuestas, etc.) para facilitarle al usuario el servicio. Se pueden considerar otros medios como cuadernos, áreas específicas de atención de quejas y sugerencias, entre otras.



2. DESCENTRALIZACION Y/O DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

En este punto se busca 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. Además se pretende dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático. Las principales acciones que establece este subprograma para el logro de sus objetivos, se señalan a continuación:

a) FEDERALIZACION (DESCENTRALIZACION)

Es la atribución de competencia decisiva hacia organismos, los cuales están sujetos a controles especiales, pero no al de jerarquía, además están dotados de personalidad jurídica y tienen patrimonio propio.

Dentro de los requisitos básicos para la evaluación y el control de los procesos de descentralización, se encuentran entre los principales el:

- Analizar con precisión la factibilidad técnica, legal, administrativa y financiera de los programas, recursos y funciones a transferir a las entidades federativas.
- Evaluar la capacidad de los gobiernos locales para recibir programas, funciones y recursos de las dependencias de la Administración Pública Federal., así como, capacitar y asesorar a dichas entidades para su eficaz instrumentación.
- Evaluar el proceso de transferencia de programas, recursos y funciones, de la Administración Pública Federal hacia las entidades federativas; antes, durante y después del mismo.
- Considerar la opinión de la ciudadanía en la evaluación de los procesos de transferencia y medir su grado de satisfacción respecto a los servicios que recibe en forma permanente.
- Determinar el impacto económico, social, organizacional, técnico y normativo de cada función a descentralizar.
- Definir de manera colegiada, indicadores de gestión y estándares de servicios que garanticen que los procesos redunden en un beneficio social real para la población.
- Considerar la aplicación de acciones de desarrollo administrativo para el mejoramiento de los servicios; antes, durante y después del proceso de descentralización.
- Plantear y establecer mecanismos e instrumentos de supervisión y evaluación de las funciones descentralizadas.
- Emplear instrumentos normativos adecuados para la descentralización de funciones específicas.
- Establecer acciones alternativas que ofrezcan soluciones viables en caso de incumplimiento de alguna de las partes involucradas en el proceso.
- Definir los mecanismos de operación para la transferencia de bienes muebles e inmuebles.

La descentralización puede ser revocada por el por el mismo procedimiento que la estableció; es decir por un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, que determina la fecha en que surte efectos dicha revocación.

b) EVALUACION DELEGACIONES Y UNIDADES REGIONALES

La desconcentración es la delegación de funciones con características específicas, es la transferencia de competencias y de responsabilidades a órganos administrativos (delegaciones y unidades regionales) mediante un fundamento jurídico - administrativo y en un ámbito geográfico determinado, sin embargo se encuentran coordinadas y controladas por un órgano central en cuanto a nombramientos, revocaciones sustituciones de las decisiones y normatividad.

Estas delegaciones y unidades están incluidas dentro del presupuesto general de la dependencia y, aún cuando puedan tener asignaciones particulares, carecen de un presupuesto independiente; además no tienen personalidad jurídica propia. No tienen autonomía orgánica y su competencia es territorial, en tanto que únicamente la ejercen en un espacio geográfico determinado.

Surge la necesidad de crear estos órganos desconcentrados cuando las decisiones son lentas e imprimen una gran rigidez a la administración pública afectando directamente al usuario ya que le impide muchas veces ejercer sus derechos, el recibir oportunamente los servicios o el permitirle cumplir sus obligaciones.

La necesidad de la desconcentración o de adicionar nuevas funciones a las unidades de la administración federal ya establecidas en provincia surgen después de efectuar un análisis por las diferentes instituciones de las atribuciones y de las funciones que de ellas se desprenden, para determinar la viabilidad de desconcentrarlas. Además para saber si es necesaria ésta acción se debe realizar una consulta a los usuarios de diversas ciudades para conocer sus opiniones de los diversos sectores sobre los servicios y decisiones que necesitan tener cerca.

Una vez establecida la necesidad deberán de realizarse cambios en la organización y transferir competencias y eliminar, por parte de los altos niveles, funciones operativas que generalmente realizan; por ejemplo la delegación de la firma. Es importante señalar que todo acuerdo sobre materia de desconcentración debe ser publicado en el Diario Oficial de la federación.

Dentro de los beneficios que otorga la descentralización, que se dan tanto al usuario como a la misma administración, se pueden mencionar los siguientes:

- Al proporcionarse los servicios con mayor cercanía, rapidez, justicia, oportunidad y calidad al usuario; se evita que éste último se desplace hacia las áreas centrales favoreciendo su participación.
- Administrativamente, permite a los titulares y sus colaboradores directos evitar el trabajo rutinario, así como superar la tendencia a considerar que el poder administrativo reside en la firma, en tal forma que entre mas se firma mas poder se tiene; concepción que olvida que en última instancia el poder reside en la capacidad de normar, de establecer criterios y políticas que deben aplicarse.
- Permite a los altos niveles, cuya misión esencial no es efectuar funciones operativas (tramitar o firmar), abocarse con mayor intensidad al estudio de los problemas, a la proposición de soluciones y a controlar la ejecución de las mismas; sus funciones de planeación, coordinación y control.
- Se contara con información oportuna y veraz, permitiendo celeridad en las decisiones ya que se tomaran con mayor prontitud por las personas responsables.

c) DELEGACION DE FACULTADES A NIVEL TECNICO-OPERATIVO DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD

En la delegación de funciones no se transfiere competencia y responsabilidad de un órgano delegante al delegado, en virtud de que únicamente tiene un origen administrativo, sin que exista de por medio un fundamento jurídico administrativo. De ahí que se puede presentar en la centralización, en la desconcentración o la descentralización.

El propósito es delegar funciones por los niveles jerárquicos superiores, a través de la confianza a sus subordinados, la posibilidad de decidir o realizar actos determinados en su lugar; sin embargo el subordinado no adquiere la titularidad de la función, por lo que las ejerce en los términos en que establece el delegante. La función es revocable en cualquier momento, lo que permite al funcionario superior tomar la decisión aún antes de que intervenga aquél en quien ha delegado la función, por esto no se altera la estructura orgánica ni su competencia funcional.

Los síntomas y problemática se presentan cuando se afecta al usuario ya que le impide muchas veces ejercer sus derechos, le impide recibir oportunamente los servicios o hacerle cumplir sus obligaciones. son lentas las decisiones e imprimen una gran rigidez a la administración pública.

3. MEDICION Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA ⁶

En este subprograma se considera como premisa que el control presupuestario vigente debe complementarse con una evaluación integral que mida los resultados de la gestión pública, expresados en factores tales como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a las poblaciones objetivo, y su vinculación con las demandas y necesidades de para población.

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

Asimismo, se busca lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionados adecuada y oportunamente.

En este contexto, se ha planteado la necesidad de establecer en forma sistemática Indicadores Estratégicos y de Gestión.

Los indicadores se constituyen como instrumento importante para promover el cambio estructural y la modernización de la Administración Pública, toda vez que permiten medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular sus resultados con la satisfacción de las demandas sociales que, en el ámbito de su competencia, corresponde atender al Estado mexicano.

Los objetivos específicos que se reconocen en el marco de la administración pública, son los siguientes:

- Analizar el desempeño de las Dependencias y Entidades, vinculándolo con el cumplimiento de sus objetivos.
- Evaluar sistemáticamente el costo de los servicios públicos y de la producción de bienes, así como su calidad, su pertinencia y efectos sociales.

Verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia.

⁶ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Manual del Usuario Sistema de Indicadores de Gestión; México, D.F., diciembre de 1996.

Los indicadores se clasifican en:

PROGRAMATICO - PRESUPUESTALES: Su empleo permitirá determinar los niveles de eficiencia y eficacia de la gestión pública, precisar el grado de avance físico - financiero de los programas y principales metas y su incidencia en el logro de los objetivos, y en su caso, definir y ejecutar los ajustes correspondientes en metas y recursos.

FINANCIEROS; mediante su utilización se puede obtener sistemática y estructuralmente información cuantitativa en unidades monetarias y en términos porcentuales que permitan evaluar si las Dependencias y Entidades mantienen adecuada estructura financiera y de inversión, y si cuentan con el capital de trabajo y con liquidez necesarios para su operación; aspectos que permitirán desarrollar e integrar planes de operación, expansión y rentabilidad.

ADMINISTRATIVOS; permitirán determinar el rendimiento de los recursos humanos y su capacidad técnica en la consecución de una meta o en la ejecución de una tarea asignada a una determinada unidad administrativa. Estos parámetros conjuntamente con los programáticos, definen los niveles de productividad alcanzados.

OPERATIVOS Y DE SERVICIOS; Con este tipo de indicadores se pretende dimensionar o cuantificar valores cualitativos, como es la calidad y pertinencia de los bienes y servicios, mediante el establecimiento de fórmulas aritméticas que permitan evaluar el aprovechamiento de los recursos materiales de los diferentes procesos productivos y áreas de servicios, y su incidencia o efecto producido en el entorno socio - económico.

El PROMAP pretende que a partir de estos elementos se tenga un enfoque prospectivo de mediano plazo que permita evaluar el cumplimiento de la legislación, las políticas, estrategias, objetivos y metas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en los Programas Nacionales Sectoriales, en los Programas Operativos Anuales y en el presupuesto de Egresos de la Federación, vigentes. Asimismo, que permita avanzar en la implementación generalizada del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, orientado fundamentalmente hacia el control preventivo y propositivo en lugar de correctivo y disciplinario. De igual manera, se crearían las condiciones adecuadas para coadyuvar a que la prestación de servicios y la producción de bienes públicos se rijan con base a estándares de calidad.

El indicador es un instrumento de medición que permite cuantificar las relaciones entre variables, cuya aplicación muestra la tendencia y la desviación de una actividad sujeta a influencias internas y externas con respecto a una unidad de medida convencional; la determinación del impacto socioeconómico alcanzado por la realización de los programas. Asimismo, para determinar si las acciones emprendidas por las unidades administrativas y los organismos coordinados por el sector se están conduciendo en la dirección adecuada y el impacto que están generando. Dentro de los indicadores de uso más generalizado se pueden considerar:

INDICADORES DE EFICACIA: Permiten determinar, cuantitativamente, el grado de cumplimiento de una meta en un período determinado o el ejercicio de los recursos en relación al presupuesto asignado.

$$\begin{array}{l} \text{EFICACIA} \\ \text{PROGRAMATICA} = \end{array} \frac{\text{METAS ALCANZADAS}}{\text{METAS PROGRAMADAS}} \qquad \begin{array}{l} \text{EFICACIA} \\ \text{PRESUPUESTAL} = \end{array} \frac{\text{PRESUPUESTO EJERCIDO}}{\text{PRESUPUESTO ASIGNADO}}$$

INDICADORES DE EFICIENCIA: Permiten medir la relación establecida entre las metas alcanzadas y los recursos ejercidos para tal fin.

$$\text{EFICIENCIA} = \frac{\text{EFICACIA PROGRAMATICA}}{\text{EFICACIA PRESUPUESTAL}}$$

INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD: Permiten determinar el rendimiento de uno o varios trabajadores, en la consecución de una meta o en la ejecución de una tarea asignada en una unidad de tiempo.

$$\text{PRODUCTIVIDAD} = \frac{\text{BIENES O SERVICIOS PRODUCIDOS}}{\text{RECURSO HUMANO}}$$

INDICADORES DE IMPACTO: Permiten dimensionar o cuantificar valores de tipo político y social; permite medir la cobertura que alcanza la prestación de un servicio, su repercusión en el grupo social al que se dirige, su incidencia o efecto producido en el entorno socioeconómico. cuantifica el grado de cumplimiento en el logro de los objetivos y prioridades nacionales y sectoriales en el contexto externo, e institucionales en el ámbito interno.

4. DIGNIFICACION, PROFESIONALIZACION Y ETICA DEL SERVIDOR PUBLICO

El profesionalizar el servicio público tiene una prioridad esencial dentro del PROMAP, ya que no puede concebirse el desarrollo administrativo sin el desarrollo, a su vez, de quienes lo llevarán a cabo. De lo anterior se considera la necesidad de contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo. Otro propósito es el impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Proporcionar un servicio excelente al usuario no se reduce a la simple aplicación de fórmulas conductuales, significa además básicamente un cambio de actitud de parte del prestador del servicio, lo que implica el reconocerse así mismo como un ser humano con necesidades, sentimientos y problemas, para reflejarlo en lo demás y dirigir conscientemente las acciones en la calidad de servidor profesional, y así ayudar a resolver el problema del usuario o llenar y exceder sus expectativas. Por esto el PROMAP establece en este subprograma el impulsar las siguientes principales acciones:

a) CLIMA LABORAL

Por lo general un clima organizacional consiste en los métodos de acción tradicionales y cultura particular; es la suma total de las actitudes del trabajador dentro de una empresa, especialmente en lo relativo a la salud y comodidad de los empleados. El clima organizacional se refiere a las condiciones ambientales internas de una empresa y no a las externas.

Un elemento importante del clima organizacional. es la MORAL que es la actitud de los individuos y grupos hacia su ambiente de trabajo y hacia su cooperación voluntaria; es una actitud mental relacionada con el celo y la confianza, especialmente con el número de personas que, trabajan en una empresa.

El clima organizacional depende de varios factores o dimensiones como la estructura de la organización, la responsabilidad, los riesgos, las recompensas, el calor y apoyo, y el conflicto.

Los factores que se pueden considerar para evaluar el clima de una organización son:

- Cambio de trabajo
- Productividad gastos y desperdicios
- Registros de calidad
- Ausentismos y retardos
- Informes del consejo
- Seguros

- Quejas
- Entrevistas de salida
- Informes de los accidentes e informes médicos
- Sugerencias
- Registros de la capacitación

Los elementos del clima organizacional son la comunicación, la cooperación, la competencia, la motivación, el liderazgo, la cohesión, la uniformidad de grupo, la participación, los roles, el conflicto y el poder.

Por su parte los puntos esenciales para lograr la mejora en el clima organizacional son el:

Brindar oportunidades para que las personas funcionen como seres humanos y no calidad de elementos del proceso de producción.

Brindar oportunidades para que cada miembro de la organización, así como la organización misma, desarrollen toda su potencialidad.

Procurar aumentar la eficiencia del organismo en función de todas sus metas.

Procurar crear un medio ambiente en el que sea posible encontrar trabajo estimulante, que ofrezca el interés de una prueba por vencer.

Proporcionar oportunidades a los miembros de las áreas, que influyan en la forma de desempeñar el trabajo en la organización dentro del medio ambiente.

Tratar a cada ser humano como persona que tiene un conjunto completo de necesidades, todas las cuales son importantes para su trabajo y para su vida.

b) SISTEMAS DE SELECCION

Proceso a través del cual, en base a exámenes (psicológicos, técnicos y prácticos) y entrevistas, se conoce la personalidad, las experiencias, los conocimientos y habilidades de un individuo para desempeñar un puesto determinado.

Cabe aclarar que los exámenes se diseñan y aplican de acuerdo al nivel y puesto a desarrollar en la organización. Con esto se escogen, una vez finalizados y calificados los exámenes y entrevistas, a los candidatos que hayan obtenido los grados mas altos de calificación a fin de enviar al área que solicitó personal, cuando menos a tres candidatos, con el objeto de que el responsable del área solicitante, decida qué candidato es el mejor y el más apto para desarrollar el puesto requerido.

c) ACTUALIZACION DE CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES

Se define a la capacitación como un "proceso deliberado y sistemático que permite tanto el aprendizaje de conocimientos, habilidades y la formación de mejores actitudes, como la disposición de un canal permanente de comunicación entre todos los niveles"⁷

De esta forma, la finalidad de la capacitación es la de:

Desarrollar un determinado tipo de habilidades.

Existe la necesidad de que la aptitud de los individuos sea paralela con las actividades que desarrolla; sin dejar de lado la actitud ante estas funciones a su cargo. Así, el elevar la habilidad, satisfacción y cooperación de los empleados constituye un requerimiento obligatorio para toda organización. Para lograr esto, se necesita de la capacitación.

Sin embargo es útil señalar que una necesidad de capacitación y adiestramiento "esta determinado por la dimensión y el tipo de discrepancia que existe entre lo que debiera hacerse y lo que realmente se hace en el trabajo"⁸. En este sentido los objetivos de las acciones de capacitación pueden ir dirigidos a modificar actitudes, desarrollar habilidades o proporcionar nuevos conocimientos

Así, dentro de la capacitación, existen diversas aplicaciones conforme a un momento, por ejemplo se considera la capacitación para la inducción, en el puesto y para el perfeccionamiento, entendiéndose cada uno de estos como:

CAPACITACION PARA LA INDUCCION: Proceso por medio del cual se integra de manera armoniosa, rápida y eficaz al nuevo trabajador de la entidad o dependencia en la que prestará sus servicios, al puesto que va a desempeñar y al grupo social del cual formará parte.

Mediante la inducción se pretende que el servidor público de nuevo ingreso, conozca los objetivos, planes y programas de la dependencia en que va a trabajar, que tenga conocimiento de sus derechos y obligaciones; así como de las funciones y responsabilidades del puesto que ocupará.

CAPACITACION EN EL PUESTO: Proceso de enseñanza - aprendizaje encaminado a que el trabajador adquiera los conocimientos y habilidades necesarios para que desempeñe de manera más eficiente y eficaz el puesto para el que fue designado.

CAPACITACION PARA EL PERFECCIONAMIENTO: Proceso encaminado a desarrollar y perfeccionar conocimientos y habilidades de los mandos medios; fundamentalmente se orienta al mejoramiento de todos los programas presupuestados de cada una de las dependencias.

Sin embargo, es de suma importancia el señalar que no bastan los conocimientos en el empleado, si éste no esta dispuesto a prestar su colaboración amplia y eficazmente, ya que se trataría de alguien que puede pero no quiere contribuir al logro de los objetivos y metas de su área.

Es así como, al igual que los conocimientos y habilidades, es importante que todos los empleados federales tengan una actitud positiva hacia el trabajo que se les asigna; entendiéndose como actitud la disposición de actuar en forma determinada, incluye siempre ideas y sentimientos en favor o en contra de un objeto social, el cual puede ser una persona, un hecho o cualquier producto de la actividad humana.

⁷ Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos; Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal; Número 2, México, D.F., 1982.

⁸ Tirado Cruz, Leticia; Op.Cit.; p.31.

d) SISTEMA DE RECONOCIMIENTOS

Se pretende que los reconocimientos y estímulos económicos que se asignen a los servidores públicos de todos los niveles, queden ligados directamente a la productividad, desempeño y evaluación; lo anterior a través de del desarrollo y establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos.

e) SISTEMA INTEGRAL DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS

Su propósito es establecer un sistema electrónico con Dependencias y Entidades, sobre información referente a sus recursos humanos adscritos, la cual podrá ser modificada o adicionada con el objeto de ajustarla a las necesidades de la administración pública.

En el ámbito educativo este programa constituyó una nueva forma para continuar con el proceso de sensibilización a la calidad que emprendió el CIMAS desde 1995.

C. ACTIVIDADES PROGRAMADAS EN EL PROMAP Y AVANCES LOGRADOS EN EL SECTOR EDUCATIVO

El PROMAP establece que a partir de los objetivos específicos y líneas generales de acción de cada uno de los subprogramas enunciados, las dependencias y entidades deberán definir anualmente un conjunto seleccionado de proyectos prioritarios que impliquen mejoras apreciables y que, al mismo tiempo, puedan ser realizados en el corto o mediano plazos, en beneficio de la sociedad; las cuales deberán aplicarse con apego a criterios de austeridad y racionamiento del gasto público.

Con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos contenidos en el programa en materia de medición y evaluación de la gestión pública en el ámbito educativo, la Secretaría adquirió como función el coordinar, a través del CIMAS, el desarrollo de la metodología de modernización para la administración pública establecida por la SECODAM, cuyo propósito se encamina a que todas las actividades de la administración pública estén orientadas a las necesidades y expectativas de los clientes conforme a los lineamientos y estrategias del PROMAP.

Con esto el CIMAS empieza únicamente a realizar acciones encaminadas al cumplimiento del PROMAP, las cuales se ven formalizadas con la firma , en diciembre de 1996, de las BASES DE COORDINACION PARA CONCRETAR LAS LINEAS DE ESTRATEGIA Y ALCANZAR LOS OBJETIVOS GENERALES DEL PROMAP 1995-2000, así como en su ANEXO DE EJECUCION. Este documento es firmado por los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Educación Pública.

El objetivo de estas Bases es el de establecer acciones para concretar las líneas de estrategia y alcanzar los objetivos generales del PROMAP en el sector educativo.

Como una de las primeras actividades del CIMAS, se solicitó a todas las áreas de educación, la elaboración de sus programas de modernización a efectuarse durante 1996. Estas acciones fueron eliminadas en octubre; en virtud de que la SECODAM envió la Metodología de Modernización para la Administración Pública, en la cual se establecen las etapas o pasos a seguir para el cumplimiento del PROMAP. Cada etapa se respaldó con reuniones y talleres, así como de guías técnicas y sistemas informáticos.

Las actividades que se realizaron posteriormente, buscaron el cumplimiento de la metodología; en este sentido de julio a noviembre se da inicio con actividades (difusión, reuniones y talleres) encaminadas al establecimiento de estándares de calidad en las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades del sector educativo. Sin embargo, la participación es poca ya que únicamente se integraron las propuestas de estándares de 15 áreas del sector central, 6 órganos desconcentrados y 7 entidades del sector.

La elaboración de los estándares tenía como fin su publicación, por esto, durante el mes de noviembre también se llevo a cabo el taller de difusión de estándares de calidad en el servicio con las áreas del sector educativo..

En este mismo sentido en diciembre se efectuaron talleres de asesoría específica, por parte de un consultor británico con el propósito de orientar en el establecimiento de una metodología para los indicadores de desempeño en nueve áreas del sector central.

Por otra parte el sector educativo, mediante el Acuerdo para la Desregulación Administrativa de la Empresa (ADAE), creó el Grupo Interno de Trabajo, integrado por la Subsecretaria de Planeación y Coordinación, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Unidad de Contraloría Interna y el CIMAS; con el propósito de dar respuesta a las necesidades de agilización de permisos, autorizaciones y concesiones.

En relación a la línea de acción de programa de atención ciudadana para acercar los servicios a la población, se cuenta con el Sistema TELSEP, cuya información se encuentra en una base de datos organizada en módulos, con la siguiente información: 1927 trámites y servicios, con requisitos, costos, tiempos de respuesta, horarios de atención, direcciones y teléfonos necesarios para hacer las gestiones; 5132 funcionarios con datos del cargo, domicilio y teléfono; 6101 carreras de los niveles superior y de postgrado, indicando las instituciones en las que se imparten, los costos y sus requisitos; 6624 planteles, con el tipo de sostenimiento (publico y/o privado), direcciones, turnos, teléfonos y titulares. Durante 1996 el sistema recibió 51,487 llamadas, con solicitudes de información de los módulos de atención del sistema.

Asimismo, mediante un enlace directo se transfieren quejas, denuncias y sugerencias de los usuarios a la unidad de contraloría interna y de igual manera se colabora con el servicio de buzón escolar.

En materia de descentralización y/o desconcentración administrativa en julio se integró el grupo de trabajo de la SEP, a la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo, que estableciera políticas, criterios, lineamientos y normas para los procesos de transferencia de recursos de las dependencias y entidades de la administración pública federal hacia las entidades federativas, para dar seguimiento a las acciones en la materia. Es así que estas acciones se aplican a 6 áreas del sector central, 2 órganos desconcentrados y 4 entidades del sector educativo.

Asimismo se iniciaron trabajos para la evaluación del proceso de descentralización de los servicios relativos a las áreas de educación media superior y superior.

De acuerdo al calendario de actividades del PROMAP, en el cuarto subprograma la única actividad para 1996 es el elaborar y emitir la normatividad necesaria para impulsar la desregulación y simplificación de trámites que llevan a cabo los ciudadanos y las empresas, ante instituciones públicas, sin embargo el responsable de llevarla a cabo es la SECODAM, por lo que esta dependencia no realizó ninguna actividad sobre la materia.

Es importante indicar que, a pesar de las atribuciones del CIMAS establecidas en las Bases de Coordinación, por las características de cada uno de los subprogramas del PROMAP, fueron asignados a diferentes unidades de la Secretaría. El CIMAS coordinó el de PARTICIPACION Y ATENCION CIUDADANA (SIMPLIFICACION Y MEJORAMIENTO DE LOS PROCESOS DE LOS SERVICIOS AL PUBLICO). Por su parte a la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto le correspondieron los subprogramas de DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA y el de MEDICION Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA. Finalmente el cuarto subprograma de DIGNIFICACION, PROFESIONALIZACION Y ETICA DEL SERVIDOR PUBLICO, quedó a cargo de la Dirección General de Personal, a través de su Dirección de Capacitación. Es decir que el Comité coordina, asesora y da seguimiento sólo las acciones del subprograma de participación y atención ciudadana.

En los siguientes cuadros se pretende resumir las acciones emprendidas para el cumplimiento del PROMAP:

SUBPROGRAMA 1: PARTICIPACION Y ATENCION CIUDADANA

DESREGULACION

DIFUSION Y AGILIZACION DE AUTORIZACIONES, PERMISOS, CONCESIONES Y LICENCIAS

**ACCIONES ESTABLECIDAS POR EL GRUPO INTERNO DE
DESREGULACION DEL SECTOR EDUCATIVO (GIDE)**

ACCIONES	NO. TRAMITES Y SERVICIOS RELACIONADOS CON ACTIVIDADES COMERCIALES
SIMPLIFICACION	102 (66.23%)
DESREGULACION	52 (33.76%)
TOTAL	154 (100%)

CAMBIOS DE TRAMITES CON PLAZO DE RESPUESTAS Y AFIRMATIVA O NEGATIVA FICTA

FIGURA	ANTES		ACTUALMENTE	
	NUMERO DE TRAMITES	%	NUMERO TRAMITES	%
AVISOS	0	0%	2	4%
AFIRMATIVA FICTA	0	0%	41	85%
CON PLAZO EXPRESO	31	65%	5	11%
SIN PLAZO EXPRESO	17	35%	0	0%
TOTAL DE TRAMITES JUSTIFICADOS	48	100%	48	100%

**DISTRIBUCION DE PLAZOS OFICIALES DE LOS TRAMITES QUE REQUIEREN RESPUESTA DE LA
AUTORIDAD**

PLAZOS OFICIALES	NUMERO DE TRAMITES	
	ANTES	ACTUALMENTE
INMEDIATO	0	7
ENTRE 1 Y 10 DIAS HABILES	1	19
ENTRE 11 Y 30 DIAS HABILES	8	20
MAS DE 30 DIAS HABILES	22	0
TOTAL	31	46

ACCIONES ESTABLECIDAS POR SECODAM

ACCION	DISTRIBUCION DE GUIA	TALLER	RESULTADO
DEFINICION DE ESTANDARES	DE 114 AREAS DEL SECTOR EDUCATIVO	114 AREAS DEL SECTOR EDUCATIVO	DEFINICION EN 33 AREAS DEL SECTOR EDUCATIVO CON UN TOTAL DE 662 SERVICIOS, 268 INTERNOS (40.48%) Y 394 EXTERNOS (59.51%).
DIFUSION DE SERVICIOS	DE 114 AREAS DEL SECTOR EDUCATIVO	114 AREAS DEL SECTOR EDUCATIVO	DIFUSION DE SERVICIOS EN 7 AREAS (5 DEL SECTOR CENTRAL Y 2 DE ORGANOS DESCONCENTRADOS).

ACCIONES ADICIONALES REALIZADAS POR EL CIMAS

ACCION	RESULTADO
ASESORIAS A 34 AREAS DE MAYOR NUMERO DE TRAMITES Y SERVICIOS DEL SECTOR SOBRE DEFINICION DE ESTANDARES	APOYO EN LA DEFINICION DE ESTANDARES DE LAS 33 AREAS DEL SECTOR EDUCATIVO.
REALIZACION DE 83 VISITAS DE OBSERVACION SOBRE CONDICIONES EN QUE SE BRINDA EL SERVICIO A 52 AREAS DEL SECTOR EDUCATIVO	REALIZACION DE SUGERENCIAS A TITULARES DE LAS 52 AREAS DEL SECTOR EDUCATIVO VISITADAS SOBRE INSTRUMENTOS DE DIFUSION, DE QUEJAS Y DENUNCIAS, E IDENTIFICACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, ENTRE OTROS.

PROGRAMAS DE ATENCION CIUDADANA

ACCIONES ESTABLECIDAS POR EL CIMAS

ACCION	RESULTADO
<p>CREACION, DIFUSION Y PUESTA EN MARCHA DEL SISTEMA DE ORIENTACION E INFORMACION DE LA SEP (TELSEP). CON INFORMACION SOBRE:</p> <p>1927 TRAMITES Y SERVICIOS</p> <p>DIRECTORIO DE 5132 FUNCIONARIOS DEL SECTOR CENTRAL</p> <p>6101 CARRERAS DE LOS NIVELES SUPERIOR Y DE POSGRADO</p> <p>6624 PLANTELES PUBLICOS Y/O PRIVADOS Y DIRECTORIO DE TITULARES.</p>	<p>ATENCION DE 113 526 CONSULTAS DE ENERO A SEPTIEMBRE DE 1997. (MAS DEL 100% DE LAS RECIBIDAS EN 1996.)</p>

6. REGISTRO ELECTRONICO SISTEMATICO DE QUEJAS Y DENUNCIAS

ACCIONES ESTABLECIDAS POR LA UCI Y EL CIMAS

ACCION	RESULTADO
ESTABLECIMIENTO DE UN SOFTWARE ESPECIFICO PARA LA ATENCION DE QUEJAS Y DENUNCIAS PARA LA UCI	POR CUESTIONES TECNICAS NO HA SIDO POSIBLE SU HABILITACION; SIN EMBARGO, TELSEP HA TRANSFERIDO 235 LLAMADAS A LA UCI Y 531 AL SISTEMA DE BUZON ESCOLAR.
DISTRIBUCION DE MAS DE 100 CARTELES A LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR CENTRAL DE LOS SERVICIOS QUE PROPORCIONA LA UCI	DIFUSION DE LOS SERVICIOS QUE PROPORCIONA LA UCI EN LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR CENTRAL
REALIZACION (1996) DE DOS REUNIONES CON LAS 12 AREAS CON ATRIBUCIONES PARA LA INSPECCION Y VIGILANCIA A PARTICULARES DEL SECTOR EDUCATIVO PARA CONSTITUIR UN SISTEMA INFORMATICO DE CONTROL TELEFONICO QUE PERMITA CONSULTAR LA LEGAL PROCEDENCIA DE UNA INSPECCION.	SE OPERARA UNA VEZ EFECTUADA LA COORDINACION SEP-SECODAM Y CON BASE EN LOS RESULTADOS DE LAS ACCIONES DEL PROMAP.

MECANISMOS DE PARTICIPACION SOCIAL

DADA LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES DE LA SEP NO SE DESARROLLAN ACCIONES CUYA EJECUCION IMPLICA LA TRANSFERENCIA DIRECTA DE RECURSOS A LA POBLACION.

PRESUPUESTAR LOS PRODUCTOS

ACCIONES ESTABLECIDAS POR EL SECTOR EDUCATIVO

ACCION	RESULTADO
SE INICIARON LOS PRIMEROS ESTUDIOS PARA IDENTIFICAR LAS AREAS DE LA SECRETARIA QUE OBTIENEN INGRESOS POR LA PRESTACION DE SUS SERVICIOS, A FIN DE ANALIZAR PROPUESTAS Y PRESUPUESTAR ESTOS INGRESOS EN PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO.	TAL ES EL CASO DE LAS DIRECCIONES GENERALES DE PROFESIONES Y DE ACREDITACION, INCORPORACION Y REVALIDACION, CON EL OBJETO DE READECUAR ESPACIOS FISICOS DE ATENCION A USUARIOS Y ASIGNAR INCENTIVOS AL PERSONAL QUE ATIENDE AL PUBLICO, ENTRE OTROS)

SUBPROGRAMA 2: DESCENTRALIZACION Y/O DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

FEDERALIZACION

ACCIONES ESTABLECIDAS POR EL GRUPO DE TRABAJO EN APOYO DE LA COMISION INTERSECRETARIAL PARA EL IMPULSO AL FEDERALISMO

ACCION

REQUERIMIENTO SOBRE INFORMACION DE LAS FUNCIONES, PROGRAMAS Y RECURSOS EN PROCESO Y SUSCEPTIBLES DE DESCENTRALIZAR Y/O DESCONCENTRAR A TITULARES DE LAS SUBSECRETARIAS DE LA SEP, ORGANOS DESCONCENTRADOS Y ENTIDADES DEL SECTOR EDUCATIVO.

RESULTADO

IMPLANTACION DE ACCIONES, QUE SE ENCUENTRAN EN PROCESO DE EJECUCION, ORIENTADAS EN DOS VERTIENTES:

INTERNA:

1. DESCONCENTRACION DEL PAGO (SISTEMA SIAPSEP)
2. INTEGRACION DEL SISTEMA DE COMPRAS AUTOMATIZADO (COMPRANET)
3. DESCONCENTRACION DEL RVOE A LOS NIVELES OPERATIVOS (EDUCACION BASICA, MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR, EN EL SECTOR CENTRAL Y PARAESTATAL).

EXTERNA:

1. TRANSFERENCIA AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL LOS SERVICIOS DE EDUCACION BASICA.
2. TRANSFERENCIA DE LOS PROGRAMAS DE ALFABETIZACION PARA ADULTOS, PRIMARIA, SECUNDARIA, EDUCACION COMUNITARIA Y CAPACITACION NO FORMAL PARA EL TRABAJO.
3. TRANSFERENCIA DE LA CONSTRUCCION, EQUIPAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LAS ESCUELAS DE NIVEL BASICO, MEDIO SUPERIOR, SUPERIOR, DE POSGRADO Y DE CAPACITACION.
4. TRANSFERENCIA DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE EDUCACION COMUNITARIA RURAL.
5. DESCENTRALIZACION DE LA INVESTIGACION, PROMOCION, CAPACITACION Y DIFUSION DE LAS CULTURAS ETNICAS Y POPULARES, TANTO RURALES COMO URBANAS.
6. CONCLUSION DE LA DESCENTRALIZACION DEL SUBSISTEMA DE PREPARATORIA ABIERTA.
7. TRANSFERENCIA DE LOS SERVICIOS DE EDUCACION TECNOLOGICA EN LOS NIVELES MEDIO SUPERIOR Y SUPERIOR.
8. CONSOLIDACION DE LOS SISTEMAS REGIONALES DE INVESTIGACION EN CIENCIA Y TECNOLOGIA.
9. CONCLUSION DE LA TRANSFERENCIA DE LAS ATRIBUCIONES DE REGISTRO DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y COLEGIOS DE PROFESIONISTAS, ASI COMO LAS FUNCIONES DE VIGILANCIA DEL SERVICIO PROFESIONAL.
10. DESCENTRALIZACION DE LAS UNIDADES REGIONALES DE CULTURAS POPULARES.
11. TRANSFERENCIA DE LA ADMINISTRACION DE LAS VILLAS DEPORTIVAS Y JUVENILES.
12. TRANSFERENCIA A LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS, A TRAVES DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS (INEA), DE LA OPERACION DE LOS SERVICIOS DE LA EDUCACION PARA ADULTOS, ASI COMO LOS SERVICIOS TECNICOS Y MATERIALES CORRESPONDIENTES.
13. EL COMITE ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCION DE ESCUELAS (CAPFCE) PARTICIPA EN EL ESTABLECIMIENTO DEL PROGRAMA GENERAL DE OBRAS, A TRAVES DEL CUAL LOS ESTADOS GENERAN LA INFORMACION, ELABORAN SU PROGRAMA Y SE LES ASIGNA EL TECHO PRESUPUESTAL.

SUBPROGRAMA 3: MEDICION Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA

MEDICION DEL DESEMPEÑO

ACCIONES ESTABLECIDAS POR SECODAM
RESPONSABLE: DIRECCION GRAL. DE PLANEACION PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

ACCION	DISTRIBUCION DE GUIA	TALLER	RESULTADO
DEFINICION DE INDICADORES DE GESTION	114 AREAS DEL SECTOR EDUCATIVO	114 AREAS DEL SECTOR EDUCATIVO	DEFINICION EN 33 AREAS DEL SECTOR EDUCATIVO CON UN TOTAL DE 662 SERVICIOS, 268 INTERNOS (40.48%) Y 394 EXTERNOS (59.51%).
REALIZACION DE TALLERES DE ASESORIA ESPECIFICA POR PARTE DE CONSULTORES BRITANICOS		AREAS ESTRATEGICAS DEL SECTOR CENTRAL	RECEPCION DE APOYO EN LA APLICACION DE METODOLOGIAS, COMO EL ENFOQUE DE COSTEO BASADO EN ACTIVIDADES, PARA LA MEDICION Y EVALUACION DE SU GESTION. DEFINICION DE INDICADORES ESTRATEGICOS.

ACCIONES ADICIONALES REALIZADAS POR EL CIMAS

ACCION	RESULTADO
ELABORACION DE UN ESTUDIO SOBRE COMPACTACION DE HORARIOS DE TRABAJO DEL PERSONAL DE MANDOS MEDIOS, DE APOYO Y ASISTENCIA A LA EDUCACION EN AREAS CENTRALES DE LA SEP; PRETENDIENDO EFICIENTAR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS SE INTEGRARON LOS ESTANDARES ESTRATEGICOS DEL SECTOR CENTRAL Y SE ENVIARON AL CONSULTOR BRITANICO PARA SU REVISION.	EL 54% DE LAS AREAS CONSIDERAN VIABLE LA COMPACTACION

SUBPROGRAMA 4: DIGNIFICACION, PROFESIONALIZACION Y ETICA DEL SERVIDOR PUBLICO

CLIMA LABORAL
SISTEMAS DE SELECCION

ACCIONES ESTABLECIDAS POR LA DIRECCION GENERAL DE PERSONAL

ACCION	RESULTADO
ELABORACION DE LINEAMIENTOS DE RECLUTAMIENTO Y SELECCION DE PERSONAL PARA LAS SUBSECRETARIAS DE LA SEP, Y PARA LAS AREAS DE LOS CC. SECRETARIO Y OFICIAL MAYOR.	SE INICIARA MEDIANTE LA DIFUSION Y LA REALIZACION DE REUNIONES CON LAS AREAS DEL SECTOR PARA SU PRESENTACION Y OPERACION.
ELABORACION DEL "MANUAL PARA LA OPERACION DEL PROCESO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCION"; ASI COMO DE UN "PROFESIOGRAMA".	SE INICIARA MEDIANTE LA DIFUSION Y LA REALIZACION DE REUNIONES CON LAS AREAS DEL SECTOR PARA SU PRESENTACION Y OPERACION.

ACTUALIZACION DE CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES

ACCIONES ESTABLECIDAS POR LA DIRECCION GENERAL DE PERSONAL

ACCION	RESULTADO
ELABORACION DEL PROGRAMA Y DE LA CEDULA DE DETECCION DE NECESIDADES DE CAPACITACION Y DESARROLLO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE MANDO MEDIO, ASI COMO LOS DE APOYO Y ASISTENCIA A LA EDUCACION EN 1998.	SE REPRODUCIRA EL MATERIAL DEL PROGRAMA Y SE APLICARA A TODOS LOS SERVIDORES PUBLICOS
CELEBRACION DE UNA REUNION DE COORDINACION TECNICA, SOBRE DETECCION DE NECESIDADES DE CAPACITACION Y DESARROLLO, CON LAS AREAS RESPONSABLES DE CAPACITACION DE LA SEP.	
ASISTENCIA DE INSTRUCTORES INTERNOS DE LA DIRECCION DE CAPACITACION Y DESARROLLO DE PERSONAL DE LA SEP A LOS CURSOS IMPARTIDOS EN EL CENTRO DE CAPACITACION EN CALIDAD (CECAL) DE LA SECODAM.	ADECUACION DE CONTENIDOS TEMATICOS DE LOS CURSOS EN LA SEP CONFORME A LOS CURSOS IMPARTIDOS EN EL CENTRO DE CAPACITACION EN CALIDAD (CECAL) DE LA SECODAM.
ELABORACION DE LA NORMATIVIDAD PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LAS "AULAS DE CAPACITACION CECAL", DE LA DIRECCION DE CAPACITACION Y DESARROLLO DE PERSONAL DE LA SEP.	SU OPERACION SE TIENE PROGRAMADO PARA ENERO DE 1998.

SISTEMA DE RECONOCIMIENTOS

SISTEMA INTEGRAL DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS

ACCIONES ESTABLECIDAS POR LA DIRECCION GENERAL DE PERSONAL

ACCION	RESULTADO
SE ENCUENTRAN EN PROCESO DE ELABORACION POR LA DIRECCION GENERAL DE PERSONAL, A TRAVES DE LA DIRECCION DE CAPACITACION Y DESARROLLO DE PERSONAL DE LA SEP.	

Con este capitulo se finaliza el estudio que pretendió describir y analizar las acciones que se realizaron en materia de impulso al mejoramiento de los trámites y servicios en el sector educativo en los años de 1995 a 1996, en general se tocaron temas encaminados, primeramente, a reseñar brevemente que es la administración, su objetivo principal, su proceso y algunos de sus elementos básicos. Se expusieron conceptos elementales de la administración pública, si bien no son los únicos, para efectos de este trabajo fueron los necesarios, desde que se entiende por trámite y servicio, la importancia de la comunicación y la informática hasta lo que es la misión y la calidad.

Se estudiaron también el cambio, la reforma y la mejora administrativa como conceptos generales; con el propósito de visualizar su impacto en la administración pública. Con esto se paso a estudiar en particular la reforma administrativa en México de 1821 hasta 1995, con el fin de visualizar las modificaciones que ha sufrido el país. Asimismo se destaca el papel fundamental del servidor público en este proceso de cambio.

Se incorporó una breve descripción de la constitución de la administración pública mexicana, como esta estructurada y el mecanismo de su funcionamiento, con el objeto de poder identificar a la Secretaría de Educación Pública dentro de la administración pública mexicana. Posteriormente se subrayan los antecedentes, la base legal y estructura de la Secretaría, señalando la importancia de sus atribuciones vigentes.

Posteriormente se presentan las acciones realizadas en materia de mejoramiento administrativo del sector educativo durante 1995, el surgimiento del órgano coordinador de estas actividades (Comité Interno para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios que brinda la SEP) y el establecimiento de doce proyectos sobre la materia; con la finalidad de señalar el impulso acciones de modernización para el sector educativo que se generaron en este año de manera independiente.

En este último capítulo, como se señaló al inicio, se exponen los objetivos generales y la metodología del PROGRAMA DE MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA 1995-2000 (PROMAP); en virtud de constituir líneas de acción obligatorias encaminadas al cumplimiento del PROMAP en el sector educativo. Finalmente, se definen las actividades realizadas por el CIMAS, en materia de este programa hasta 1997; ya que la SEP adquirió como función el coordinar, a través del CIMAS, el desarrollo de la metodología.

Es en este sentido y para finalizar, en el siguiente apartado se señalan conclusiones generales del presente documento.



CONCLUSIONES

El contenido de este documento estuvo enfocado hacia las principales acciones de apoyo a las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública para su mejoramiento administrativo en el periodo 1995-1997, con el propósito de determinar el grado de cumplimiento del objetivo de la Prosecretaría Técnica de la CIDAP.

Esto se llevó a cabo como un ejercicio de recomposición histórica de conceptos básicos y antecedentes de dicho planteamiento, aunque sin un afán exhaustivo, si con el interés de conformar un marco teórico que auxilie en la deducción de un modelo óptimo para impulsar el mejoramiento. En este sentido, se destacaron en el contexto de la modernización de la administración, aspectos teóricos fundamentales: La administración pública, el proceso administrativo y, los conceptos de calidad, misión, cambio y reforma administrativa; aplicadas a la administración pública mexicana. Posteriormente se integra información orgánico - funcional de la SEP, antecedentes históricos de sus avances de Modernización, para finalizar con las acciones que se realizaron durante el periodo de estudio.

1. Uno de los aspectos que se estableció es que la administración pública es la responsable de ejecutar las tareas del Estado, cuya misión es cubrir las necesidades de los grupos sociales. Por lo tanto, la administración actual para cumplir cabalmente con su objetivo original, debe estar al servicio de la sociedad, tomando en cuenta su desarrollo económico, situación geográfica y momento histórico en que se encuentra. Además, no debe olvidarse que su eficaz realización depende también del cuidado con que se cumplan las diferentes fases del proceso administrativo. Para cumplir de forma eficiente con la generación de servicios de calidad, la administración pública, debe asimilar y vincular los diferentes elementos que conforman su modelo sistémico fundamental de entrada - procesos - salida, como partes interdependientes e interactivas, las cuales deben ajustarse a los cambios sociales.
2. A partir de este fundamento teórico, la definición de la misión y calidad, constituyen la base sobre la cual se elaboran los objetivos, se determinan las metas y prioridades, se definen las estrategias de acción, los programas operativos, las políticas de asignación de recursos y la estructura de la organización; permitiendo con esto proyectar una imagen clara y concisa del porqué de la existencia de una institución y del papel que busca jugar en la sociedad, para dar cumplimiento a lo anterior sus actividades deben realizarse con calidad. Por otra parte, con el despliegue de la calidad se producen varios beneficios, como el aumento en la satisfacción del cliente, la disminución de los costos, reducción de tiempos de respuesta y se reducirán al mínimo las dificultades de comienzo; es decir que a través de la calidad una institución tiene la capacidad de satisfacer las necesidades expresas o implícitas del cliente.
3. De la misma forma, la información, como un elemento del proceso de mejoramiento, permite orientar la actuación y reducir el margen de incertidumbre que rodea las decisiones, herramientas básicas en cualquier organización por facilitar la eficacia de su misión. La tecnología ha propiciado la automatización y agilización de la información a través de la informática; para aprovecharla, es necesario que se cuente con el equipo adecuado, los programas y procedimientos depurados y el personal capacitado y dispuesto a trabajar. Con la aplicación efectiva de este instrumento, la administración pública se beneficiaría al brindar servicios más oportunos, eficientes y efectivos.
4. La comunicación; permite el acceso y difusión de la información disponible. Sin un eficaz proceso para la manifestación de las ideas y sentimientos, y sin la habilidad para establecer relaciones interpersonales adecuadas, múltiples actividades no se podrán desempeñar exitosamente. Una solución en el sector público, es fomentar el trabajo en equipo, reemplazando su estructura funcional tradicional por equipos enfocados en el usuario, para que los beneficios se reflejen tanto en la satisfacción de sus necesidades como en el fomento de la productividad de los empleados.

5. Conjuntamente a los aspectos internos antes mencionados, resulta necesario que se consideren también elementos externos a la organización, tales como los tecnológicos, económicos, políticos y sociales, pues provocan una sociedad inestable y cambiante, cuyas necesidades y demandas sociales son cada vez más grandes. Como consecuencia, en la Administración Pública surge la necesidad de hacerse cargo de nuevas metas y de adoptar una orientación al cliente, para ajustar su organización y funcionamiento, y al mismo tiempo lograr la máxima eficiencia en su operación. En este contexto, el papel de los directivos es de suma importancia por lo que deben desarrollar sus habilidades para planear el cambio, poseer la capacidad de cambiar las cosas en el momento en que se requieran, y comprender que el proceso de mejoramiento se logra haciendo cosas nuevas.
6. En México se han emprendido esfuerzos de diversa índole y magnitud, para que la administración pública incremente su eficiencia. En particular con la institucionalización de la reforma administrativa, se plantearon e introdujeron conceptos como reorganización, desarrollo tecnológico, racionalización de estructuras, sectorización, simplificación, desregulación, descentralización, desconcentración, modernización integral de los sistemas de atención al público, y la instalación de mecanismos de quejas, denuncias y sugerencias, e incluso se llevaron a la práctica, por medio de la ejecución de programas y la creación de órganos específicos para la modernización de la administración pública.
7. En el ámbito educativo, la Secretaría de Educación Pública desde su creación ha sufrido cambios constantes de carácter orgánico - funcionales, generados principalmente por la emisión de ordenamientos normativos (artículos 3º, 31º, 73º y 123º constitucionales, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la Ley General de Educación, principalmente.); confiriéndole nuevas atribuciones, adecuaciones, mejoramiento de sus servicios, sectorización en la administración pública y expansión de los servicios educativos en el territorio nacional.

Los objetivos generales de la SEP, son fortalecer el derecho a la igualdad de oportunidades de acceso a la educación, impartir educación básica a todos los mexicanos, elevar la calidad de la educación en todas sus modalidades, fortalecer la unidad del Sistema Educativo Nacional, dar seguridad jurídica a los particulares que concurren a la función educativa en todas sus modalidades, promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, coordinar, organizar y promover actividades culturales, recreativas y deportivas. Por lo anterior y por el aumento de la cobertura de estos servicios, actualmente se le asigna mayor porcentaje de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación. En este orden de ideas, la SEP constituye una de las dependencias sustantivas de la administración pública.

8. Actualmente, los cambios se presentan de manera acelerada, provocando, en gran medida, la transformación, eliminación o surgimiento de nuevas necesidades. En la administración pública la búsqueda por el mejoramiento de su aparato ha sido continuo, mediante la instrumentación de diversos mecanismos. En este sentido, uno de los mecanismos creados (1965) fue la Comisión de Administración Pública, para impulsar dicho mejoramiento; mediante la elaboración de diagnósticos y estudios administrativos. Cuando ésta Comisión surge, se le adscribe a la Secretaría de la Presidencia, siendo su universo de atención toda la administración pública. Posteriormente, en 1971 surge un Programa Global de Reestructuración del Aparato Público y en el se determina la incorporación de una Comisión Interna de Administración y una Unidad de Organización y Métodos (entre otras) en cada dependencia. Por su parte en el sexenio de José López Portillo la Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP), la Unidad de Organización y Métodos, etc. quedan debidamente integradas como instrumentos de modernización administrativa a nivel interno de cada dependencia.

Así, en la Secretaría de Educación Pública se incorporan estos órganos, asignándoles las funciones respectivas. No obstante el recorte presupuestal en la administración pública provoca que en la SEP se incorporen las funciones de la Dirección General de Organización y Métodos a la CIDAP. A partir de este periodo, el interés o la importancia que se le dio a estas funciones disminuye. Es decir de contar con dos órganos específicos enfocados al mejoramiento, cuyos niveles eran de Dirección General y Dirección de área y cercanas al Secretario, se fusionan en uno, con nivel de Dirección de área; además como consecuencia se reducen no sólo los recursos (humanos, materiales, financieros, etc.), sino también el acceso directo a niveles superiores que facilitarían la ejecución de acciones en la mejora administrativa.

El aumento de las funciones encomendadas provocó el afianzamiento con problemas internos y fines aproximativos haciendo que las actividades, de revisión (sólo de forma) de estructuras, manuales de organización y manuales de procedimientos, para su autorización y registro (a fin de mantenerlos actualizados y difundir los aprobados) llegaran a consumir una proporción creciente del tiempo y del pensamiento de los servidores públicos y como consecuencia, se llegó a substituir a su fin u objeto establecido. Es así como en este periodo, la CIDAP desvía su objetivo de creación; en virtud de que sus nuevas funciones no son utilizadas para mejorar el sector educativo. Es decir la presentación de estructuras y de documentos administrativos se vuelve más un requisito a cumplir por las áreas que un medio o un mecanismo de mejoramiento.

En 1994 con el cambio de titular en la Prosecretaría Técnica de la CIDAP, se efectúa un diagnóstico al interior de este órgano, se define su misión y se proponen proyectos que apoyen el mejoramiento de los servicios; sin embargo en esos momentos el poder de convocatoria y de decisión son débiles, por lo que se crea el Comité Interno de Mejoramiento Administrativo de la SEP (CIMAS) un año después. Es conformado por el Secretario de Educación Pública, el Oficial Mayor, el Coordinador General de la Modernización Administrativa de la Educación y el Prosecretario Técnico de la CIDAP, por su parte la Unidad de Contraloría Interna participaría en la aplicación de las recomendaciones derivadas de las reuniones del Comité.

A principios de 1995, el CIMAS, a través de la CIDAP, dio inicio a una serie de proyectos que iban encaminadas a promover en términos generales un mejor desempeño funcional de las unidades y entidades de la dependencia, y una mayor calidad y oportunidad en los servicios externos e internos que se proporcionan. Cabe hacer mención que paralelamente al desarrollo de estos proyectos, se continuó con el registro y autorización de estructuras y de los documentos administrativos.

Los proyectos que se instrumentan son los siguientes:

El Sistema de Orientación e Información del Sector Educativo TELSEP, los Catálogos de Trámites y Servicios Internos y Externos, la Guía técnica para nuevos modelos de organización y procedimientos, el Diplomado en Calidad, el de Seguimiento y Compromisos de Trámites y Servicios. A excepción de los dos últimos proyectos los demás siguen vigentes a la fecha.

En lo concerniente a los proyectos OPINION PUBLICA, PROGRAMA DE FOMENTO A LA VOCACION DE SERVICIO y PROGRAMA PARA LA CREACION DEL CENTRO DE INFORMACION Y CONSULTA DEL SECTOR EDUCACION, estos buscaban impulsar una nueva cultura con la participación de los usuarios y de los servidores públicos en el mejoramiento continuo de los servicios públicos, en estos proyectos se iniciaron algunas actividades como cuestionarios, trípticos, carteles; sin embargo sólo quedaron en propuestas.

Como se observa, la mayoría de estos proyectos fueron eliminados a mediados de 1996. Unas de las principales causas de su desaparición fue por la emisión, en mayo del mismo año, del Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 (PROMAP), así como por el nuevo cambio del titular de la CIDAP.

En el ámbito educativo el PROMAP constituye una continuación del proceso de sensibilización a la calidad que emprendió el CIMAS desde 1995. En este sentido, y con el objeto de dar cumplimiento a los objetivos contenidos en el PROMAP en el ámbito educativo, el CIMAS asume la función de coordinar la implantación del PROMAP mediante mecanismos como guías técnicas y talleres de definición, difusión e incorporación de la voz del cliente, indicadores de gestión, etc. establecidos por SECODAM.

El propósito del programa en cuestión, se encamina a que todas las actividades de la administración pública estén orientadas a las necesidades y expectativas de los clientes conforme a sus propios lineamientos. No obstante, se delegó la coordinación de los subprogramas a diferentes unidades administrativas de la Secretaría, por las atribuciones legales que tienen asignadas. Es así que la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto le correspondieron los subprogramas de DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA y el de MEDICION Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA. El cuarto subprograma de DIGNIFICACION, PROFESIONALIZACION Y ETICA DEL SERVIDOR PUBLICO, quedó a cargo de la Dirección General de Personal. Finalmente el CIMAS coordinó el de PARTICIPACION Y ATENCION CIUDADANA (desregulación, agilización de permisos, autorizaciones, definición y difusión de estándares, etc.)

Estas acciones emprendidas, constituyen un impulso importante en materia de mejoramiento, ya que se logra identificar la importancia del usuario y se presenta como eje fundamental de la modernización. Asimismo, se introduce en el PROMAP un gran mecanismo de medición y evaluación de los avances que realiza cada unidad responsable en las líneas de acción del Programa. En los resultados de las primeras acciones instrumentadas, se observó que en algunas áreas del sector existen avances en la implantación de la metodología del PROMAP, sin embargo se debe impulsar e implantar uniformemente en todo el sector.

Como conclusión general y en relación a la hipótesis planteada se encontró que:

La Prosecretaría Técnica de la CIDAP, más haya de su objetivo, tiene como misión el impulsar e instrumentar acciones que repercutan en el mejoramiento de las Unidades Administrativas, Organos Desconcentrados y Entidades del Sector Educativo. En este sentido en el momento de su creación se establecieron los estudios y diagnósticos administrativos; como medios para instrumentar acciones de mejora. Posteriormente, por los cambios económicos, el aumento de las funciones encomendadas a la CIDAP provocó que las actividades, de revisión (sólo de forma) de estructuras, de documentos administrativos, para su autorización y registro (a fin de mantenerlos actualizados y difundir los aprobados), llegaran a consumir una proporción creciente del tiempo y del pensamiento de los servidores públicos y como consecuencia, en este periodo se llegó a substituir a su fin u objeto establecido; en virtud de que sus nuevas funciones se vuelven más un requisito a cumplir por las áreas, que un medio o un mecanismo de mejoramiento para el sector educativo.

Sin embargo, a mediados de los noventas retoma su misión de origen: impulsar el mejoramiento administrativo al interior del sector educativo; sin embargo, los mecanismos utilizados actualmente se plasman a través de los proyectos generados por el CIMAS y a través de las asesorías de la metodología emitida por SECODAM para su implementación; es decir que los medios han variado, la búsqueda a sido continua. La necesidad de estos nuevos mecanismos surgen por los cambios a que se enfrenta el sector educativo, la época, la situación, las condiciones, la magnitud del aparato educativo no son las mismas que cuando surgió la necesidad de crear la CIDAP.

Asimismo se determinó que la participación continua de los servidores públicos resulta decisiva en la modernización, por sus conocimientos del área, su capacidad para desarrollar las actividades y resolver problemas, su habilidad para satisfacer las necesidades que se tienen, el proporcionar soluciones viables y efectivas. Sin embargo, es de suma importancia señalar que además de los conocimientos del servidor público, éste requiere estar dispuesto a prestar su colaboración amplia y eficazmente por lo que a pesar de su complejidad se deben desarrollar actitudes y comportamientos que al mismo tiempo que propicien una mayor identificación con los objetivos y metas de las instituciones, mejoren el desempeño de su trabajo, a fin de que contribuyan a la satisfacción de sus expectativas laborales, a la promoción de su desarrollo y superación personal.

En el siguiente apartado se presentan algunas propuestas personales que se pueden incorporar en el funcionamiento de la CIDAP y del CIMAS dirigidas a mejorar el funcionamiento .

PROPUESTAS

1. Es necesario que el Comité Interno para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios que brinda la SEP (CIMAS) diseñe un plan estratégico para impulsar e instrumentar la modernización administrativa en el sector educativo. Asimismo que adecue la normatividad emitida por SECODAM de acuerdo a sus necesidades, considerando la diversidad de atribuciones que existen en el ámbito educativo (áreas docentes, administrativas, deportes, cultura, deportes, ciencia y tecnología, entre otras).
2. Incorporar en la estructura del CIMAS a la Dirección General de Personal (DGP), a la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPP), así como a las Subsecretarías de Planeación y Coordinación, de Educación Básica y Normal, de Educación Superior e Investigación Científica, de Educación e Investigación Tecnológicas y de Servicios Educativos para el D.F.
 - La DGP por las atribuciones asignadas que tiene asignadas en el Reglamento Interior de la SEP, de lo referente a la administración del personal; asimismo, actualmente coordina el Subprograma de Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.
 - Por su parte, la DGPPP actualmente coordina los subprogramas de DESCENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA y el de MEDICION Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA, conforme a la naturaleza de sus funciones.
 - Finalmente, es importante incorporar a las Subsecretarías de la SEP ya que es indispensable que el planteamiento de mejoramiento llegue a los niveles de autoridad y de decisión que autoricen y apoyen las acciones correspondientes. Las decisiones tomadas por los más altos líderes, en este caso los Subsecretarios, tienen mayor impacto; en virtud de que pueden facilitar el cumplimiento de acciones de mejora que se quieran implantar en las áreas del sector educativo, que los esfuerzos entusiastas de trabajadores que no cuentan con recursos ni con la toma de decisiones, por ejemplo, para desregular, descentralizar, introducir tecnología, etc.
3. Reinstalar bimestralmente o en su caso trimestralmente las sesiones establecidas en el Acuerdo de Creación del CIMAS, con el propósito de que sus miembros tomen decisiones en base a la información y avances generados y esto permita determinar la dirección a seguir y los mecanismos de medición necesarios a implantarse.
4. La Prosecretaría Técnica de la CIDAP, a través de la Subdirección de Modernización y Evaluación Administrativa (SMODEVA), se ha constituido como *la parte operativa* del CIMAS y por lo tanto, de las acciones del PROMAP al interior del sector educativo. La SMODEVA realiza estas acciones y da atención a todo el sector educativo, con la participación de únicamente doce personas (mandos medios y analistas). Esta variable afecta de manera determinante en los avances de las acciones implementadas. Por tal motivo y en virtud de que las otras tres Subdirecciones realizan funciones complementarias a la misión de la CIDAP, se sugiere que se integren éstas funciones en un gran proceso que inicie desde la realización de diagnósticos o estudios administrativos; el establecimiento de las líneas de acción del PROMAP; hasta la dictaminación de estructuras y de documentos, para la tramitación de sus registros y autorizaciones. Es decir la sistematización integral de las funciones.

En el caso de las funciones de Subdirección de Orientación, Promoción y Enlace Sectorial cuyo objetivo se encuentra enfocado a la difusión de los trámites y servicios, mediante el sistema TELSEP; se recomienda sea transferido para su operación por la Unidad de Comunicación Social.

En este sentido cada Subdirección se ocuparía de impulsar el mejoramiento administrativo por áreas específicas del sector, lo cual permitiría la toma de decisiones al contar con toda la información generada sobre la materia. Esto contribuiría a agilizar el mejoramiento de los servicios en toda la SEP.

5. Debido a lo trascendental de la actitud de los líderes para con el éxito de una organización, es indispensable concientizar a los niveles superiores (Directores Generales, Directores de Área, etc.) de que el mejoramiento administrativo depende de la orientación de la gestión pública hacia la satisfacción de las necesidades de los usuarios. En este sentido, la CIDAP como coordinadora de las acciones del PROMAP debe propiciar que en el cumplimiento de la etapa de planeación estratégica, en donde se establece su MISIÓN, participen activa y permanentemente los mandos medios y superiores, y que se lleguen a compromisos reales y efectivos para con la sociedad.
6. Resulta indispensable que se proporcione un apoyo primordial al factor humano mediante el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PROMAP para el cuarto subprograma de Dignificación, Profesionalización y Ética del servidor Público, en virtud de que debe ser la base y motor para que se generen los cambios de la modernización.
7. Dar seguimiento efectivo al establecimiento de los estándares e indicadores de gestión; en virtud de que son los mecanismos de medición de los avances del mejoramiento administrativo y de servicios. Es decir, en el caso de los estándares, no solamente se debe determinar que las áreas han cumplido, si se establecen sus servicios estandarizados, si se publican y se obtiene la participación de los usuarios; sino además, es importante que el CIMAS determine su contribución mediante un seguimiento y una evaluación realista de los cambios que generarán mejoras mediante la aplicación de éste instrumento. En este mismo sentido, se requiere que se efectúe un análisis comparativo de los indicadores de gestión que se entregan de manera permanente y periódica. En ambos casos para impulsar que éstos evolucionen de manera continua
8. Asimismo, para aprovechar los beneficios de la metodología emitida por SECODAM y de las innovaciones teóricas y tecnológicas, es indispensable restablecer los estudios de caso en cada área administrativa, órganos desconcentrados y entidades del sector, con apoyo de los usuarios, que permitan introducir las acciones de mejora que se requieran de manera integral. Reforzando el ámbito de la planeación, la organización, la integración y la dirección.
9. Incluir tanto en el Reglamento Interno de la SEP, como en los manuales de organización de las unidades administrativas que la componen, una o más funciones que sustente el compromiso permanente con el mejoramiento continuo de los servicios.
10. Con el propósito de apoyar en la implantación de las líneas de acción del PROMAP se presenta como propuesta en el Anexo un documento que facilite el análisis de las áreas administrativas, este documento se integró principalmente con información contenida en este trabajo.

BIBLIOGRAFIA

1. Alanis González, Macedonio; El Sector Publico como usuario de la Informática: Localizando Areas De Oportunidad (apuntes); México, INAP, 1995.
2. Alves de Mattos, Luiz; Compendio de Didáctica General; Segunda edición, Buenos Aires; Editorial Kapelusz, S. A.; 1990, 355 p.
3. Arias Galicia, Femando; Administración de Recursos Humanos; México, Editorial Trillas, 1979; sn / p.
4. Beaugonin, Philippe; Simplificación Administrativa, traducido por Antonio García Martín; Barcelona España, Editorial Sagitario S.A., 1962; 159 p.
5. Berry, Leonard L; Marketing en las Empresas de Servicios; New York, N.Y; Grupo Editorial, 1993; sn / p.
6. Carrillo Castro, Alejandro; La Reforma Administrativa en México, su Difusión, Análisis y Defensa ante la Opinión Pública 1976-1982; México D.F., Editorial Miguel Angel Porrúa S.A., 1982; 155 p.
7. Carrillo Castro, Alejandro; La Reforma Administrativa en México, Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1979); México, D.F., Miguel Angel Porrúa S.A., 1985.
8. Castaño Asmitia , Darvelio A.; Crisis y Desarrollo de las Organizaciones. "Una aproximación al Trabajo Organizado"; Primera edición, México, UNAM, Facultad de Psicología, 1984; 70 p.
9. Congreso de la Unión; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995; México, D.F., Diario Oficial de la Federación, miércoles 28 de diciembre de 1994; sn / p.
10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; D.O.F. 5-11-1917; México, D.F.; sn / p.
11. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; Manual de Administración Municipal; México, D.F., 1981; 86 p.
12. Council for Continuous Improvement. de. Panorama; Manual Simplificado de Despliegue de la Función de Calidad; Primera edición, México, D.F., 1996; 41 p.
13. Crozier, Michel; El Crecimiento del Aparato Administrativo en el mundo de la complejidad. "Obligaciones y Oportunidades del Estado Arrogante al Estado Modesto"; París, Centro de Sociología Des Organization. Centre National de la Recherche Scientific; p.27
14. Crozier, Michel; Estado Modesto. Estado Moderno, Estrategias para el cambio. México, D.F., Fondo de Cultura Economica, 1989; 269 p.
15. Chávez Alvarado; Miguel Angel. II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. "Elementos Condicionantes para la Reforma del Estado"; México, D.F. , INAP, julio 29 y 30 de 1991.
16. Decreto por el que se Aprueba el Programa Especial de Mediano Plazo denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000; D.O. 28 de mayo de 1996; 81 p.
17. Deming Williams., Edwards; Calidad, Productividad y Competitividad; Madrid, Ediciones Díaz Santos, 1989; 391 p.

18. Dror, Yehezkel; Enfrentando el futuro; primera edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1990; 347 p.
19. Duhalt Krauss, Miguel; Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México; México, INAP, 1970; 216 p.
20. E. Kast, Fremont y E. Rosenzweig, James; Administración en las Organizaciones; segunda edición, México, McGraw-Hill, 1994, 754 p.
21. Etzioni, Amitai; Organizaciones Modernas; México, Editorial UTEHA, 1965; 213 p.
22. Finan y Dean; Preparation and Implementation of Administrative Reforms; Revista Internacional de Ciencias Administrativas, V 23, 1957; 144 p.
23. Flores Gutiérrez, Humberto Daniel; Reforma Administrativa Aplicada, Descentralización Administrativa y Urbana
24. George, Claude; Historia del Pensamiento Administrativo "Los Primeros Autores sobre Administración"; México, D.F., De. PRENTICE HALL, 1974.
25. Isaac Epstein; Administración de Empresas Públicas; México, D.F., Fundación Getulio Vargas, Editorial Limusa, volumen 1, 1979.
26. Juárez Mejía, Godolfino. La Sectorización de la Administración Pública Federal. México, D.F, INAP, 1978
27. Kaplan, Marcos; Aspectos del Estado en América Latina; Primera reimpresión, México, D.F., UNAM, 1995; 288 p.
28. Kliksberg, Bernardo; Revisando Mitos Viejos y Nuevos en Gerencia, "Elementos para un cambio paradigmático"; .87 p.
29. Ley Federal de Entidades Paraestatales, México, D.F.; sn / p.
30. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; México, D.F.; sn / p.
31. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; México, D.F.; sn / p.
32. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México, D.F. 1994; sn / p.
33. López Pesa, José Octavio; El Servidor Publico como Eje en la Modernización de la Administración Publica; Ponencia presentada por el titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM, México octubre, 1995; p.4.
34. Organización de las Naciones Unidas; Manual de Administración Pública; 152 p.
35. Perrow, Charles; Análisis de la Organización; México D.F., Compañía Editorial Continental S.A. de C.V., 1982; 267 p.
36. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos; Manual de Administración Municipal; México, D.F., 1981; p.64.
37. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos; Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal; Número 2, México, 1982.

38. Rodas Carpizo, A. y M. Arroyo de Rodas; Administración Básica; 2a. edición, México D.F., Edit. Limusa, 1988; 303 p.
39. Ruiz Dueñas Jorge; Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana; México, Editorial Trillas, 1982; 180 p.
40. Saavedra de la Concha, Carlos; La Desconcentración del pago de la Nomina del Gobierno Federal en 1981; México, UNAM, FCPYS, julio 3 de 1991.(ponencia) sn / p.
41. Scherkenbach, William; La Ruta Deming, Hacia la Mejora Continua, primera edición, México, Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., 1994, 245 p.
42. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Unidad de Desregulación Económica; Paquete informativo para la revisión de trámites Federales Vigentes; México, D. F. 12 de febrero de 1996; 76 p.
43. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Acuerdo para el Desarrollo Administrativo Empresarial, artículo 2ª, Fracción VIII. México, D.F.; sn / p.
44. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Guía para la Definición de Estándares e Indicadores de Gestión; México, D.F., agosto de 1996; 18 p.
45. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Guía para la Difusión de Estándares de Calidad; México, D.F., octubre de 1996; 17 p.
46. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Manual del Usuario Sistema de Indicadores de Gestión; México, D.F., diciembre de 1996; 23 p.
47. Secretaría de Educación Pública; Curso de Actualización para Analistas de la Prosecretaría Técnica de la CIDAP (Material de Apoyo); México, D.F., mayo 1995; sn / p.
48. Secretaría de Educación Pública; Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; D.O.F.; martes 19 de mayo de 1992; México, D.F.; 14 p.
49. Secretaría de Educación Pública; Apuntes de Calidad y Excelencia; Curso Realizado en la Dirección de Capacitación de la Secretaría de Educación Pública, México, D.F., mayo 1996; sn / p.
50. Secretaría de Educación Pública; Ley General de Educación; D.O.F. 13 de julio de 1993; México, D.F. Capítulo II Del Federalismo Educativo, Artículo 12, Fracciones I hasta la XIII; sn / p.
51. Secretaría de Educación Pública; Manual de Organización de la Prosecretaría Técnica de la CIDAP; Oficialía Mayor, México, D.F. marzo de 1994; 29 p.
52. Secretaría de Educación Pública; Manual General de Organización de la SEP; México, D.F. Diario Oficial de la Federación, 16 de diciembre de 1994 (vigente a la fecha); 95 p.
53. Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Documento de Capacitación por la Capacitación de la SECODAM, México, D.F. 1993; sn / p.
54. Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Simplificación y Cambio Estructural de los Servicios Públicos (1989-1994); México, D.F., 1994; sn / p.

55. Secretaría Educación Pública; Reglamento Interior de la SEP; México, D.F., D.O.F. 26 de marzo de 1994 (vigente a la fecha) 47 p.
56. Terry, George; Principios de Administración; México D.F., CECSA, 1962; 824p.
57. Tirado Cruz, Leticia; Capacitación hacia la Calidad Total. México; Tesis UNAM, FCA, 1993; 160 p.
58. Wight, Oliver; La lista ABCD para la excelencia operacional; Cuarta edición, México, Editorial Panorama, 1993, 135 p.

ANEXO DOCUMENTO GUIA PARA FACILITAR LA IMPLANTACION DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION 1995 -2000 EN LAS AREAS DEL SECTOR EDUCATIVO

LA IDEA: "CULTIVAR UNA ADMINISTRACION PUBLICA UTIL, PRACTICA Y ACTUALIZADA ES UNA NECESIDAD Y UNA DEMANDA CONSTANTE DE LA POBLACION", APARECE EN CASI TODOS LOS DOCUMENTOS DE MODERNIZACION Y EN ALGUNAS OCASIONES LO CONSIDERAMOS SOLO UN SLOGAN MAS DE ESTE PROCESO DE CAMBIO; SIN EMBARGO, ES UNA REALIDAD EN LA QUE REQUERIMOS INVOLUCRARNOS COMO SERVIDORES PUBLICOS, YA QUE REFLEJA LOS ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA OTORGAR UN BUEN SERVICIO.

CON EL OBJETO DE DAR CUMPLIMIENTO A LOS OBJETIVOS CONTENIDOS EN EL PROMAP EN EL ÁMBITO EDUCATIVO, LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, A TRAVÉS DEL CIMAS, ACTUALMENTE COORDINA EL DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA DE MODERNIZACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTABLECIDA POR LA SECODAM, CUYO PROPÓSITO SE ENCAMINA A QUE TODAS LAS ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTÉN ORIENTADAS A LAS NECESIDADES Y EXPECTATIVAS DE LOS CLIENTES.

EL COMPROMISO NO SOLO ES BUSCAR LA FORMA O TECNICA DE HACER MEJOR NUESTRAS FUNCIONES Y ACTIVIDADES; SINO ELABORAR UNA PLANEACION QUE NOS PERMITA PRECISAR, DIFUNDIR Y MEDIR EL AVANCE DE NUESTROS OBJETIVOS Y METAS.

EL PRESENTE DOCUMENTO TIENE COMO FINALIDAD PROPORCIONAR UN MÉTODO PARA FACILITAR LA IMPLANTACIÓN DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN EN LAS UNIDADES RESPONSABLES. ESOS PROGRAMAS DEBERÁN ESTAR BASADOS EN EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000 (PROMAP).

ES IMPORTANTE QUE ANTES DE INICIAR LA ELABORACIÓN DE ESTE PROGRAMA SE CONSIDERE LO SIGUIENTE:

1. NO VER LAS ACCIONES COMO UNA IMPOSICIÓN AUTORITARIA DE CAMBIO EN LAS UNIDADES RESPONSABLES, SINO COMO LA *RESPONSABILIDAD* DE AJUSTAR SU ADMINISTRACIÓN A LAS NECESIDADES Y EXIGENCIAS DE SUS USUARIOS.
2. ESTAMOS OBLIGADOS A AJUSTAR LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE *TODAS* LAS UNIDADES RESPONSABLES , TANTO LAS QUE PRESTAN SERVICIOS EXTERNOS, COMO LAS QUE PROPORCIONAN SERVICIOS INTERNOS.
3. CONSOLIDAR UN *GRUPO DE TRABAJO* QUE IMPULSE, COORDINE Y SUPERVISE LAS ACCIONES A EMPRENDER, YA QUE ES MUY IMPORTANTE DEFINIR QUIENES SE HARÁN CARGO DEL PROYECTO Y QUE ES LO QUE SE ESPERA DE ELLOS EN EL DESARROLLO DEL MISMO; CON EL OBJETO DE QUE SE PUEDAN CUBRIR LOS REQUISITOS DE OBJETIVIDAD Y DE DEDICACIÓN COMPLETA A ESTOS TRABAJOS. , ASÍ ES RECOMENDABLE QUE SEA UNA PERSONA O GRUPO DE TRABAJO EXTERNOS AL SISTEMA ORGANIZATIVO EN CUESTIÓN, CON EL OBJETO DE QUE SE PUEDAN CUBRIR LOS REQUISITOS DE OBJETIVIDAD Y DE DEDICACIÓN COMPLETA A ESTOS TRABAJOS, COMO SEGUNDA PRIORIDAD, PUEDEN HACERSE CARGO DEL PROYECTO ALGUNA DE LAS ÁREAS ASESORAS DE LA UNIDAD RESPONSABLE. ES DECIR RESULTA NECESARIO QUE EL GRUPO ESTE COMPUESTO POR MIEMBROS DE ALTO NIVEL, CON LA SUFICIENTE AUTORIDAD Y CAPACIDAD TÉCNICA, PARA ESTAR EN POSIBILIDAD DE EVALUAR PROPUESTAS QUE SEAN VIABLES EN LA ORGANIZACIÓN.
NO OBSTANTE, EN EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS, ELABORACIÓN DE PROPUESTAS E IMPLANTACIÓN DE LOS CAMBIOS DEBEN INVOLUCRARSE, DE ACUERDO A SUS ÁMBITOS DE ACCIÓN EN LA UNIDAD, DESDE LOS NIVELES DIRECTIVOS HASTA LLEGAR A QUIENES ATIENDEN DIRECTAMENTE AL PÚBLICO EN LAS VENTANILLAS, ASÍ COMO A LOS PROPIOS USUARIOS.
4. SE SUGIERE CONSULTAR DIRECTAMENTE LAS GUÍAS EMITIDAS POR SECODAM, EN LOS CASOS QUE SE REQUIERA CONSULTAR LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROMAP 1995-2000.

¿QUE ENTENDEMOS POR ADMINISTRACION PUBLICA?

La administración pública es la actividad que comprende la ejecución de las tareas del gobierno, cuyo objetivo es el cubrir las necesidades de la sociedad. Es decir que la administración gubernamental no es otra cosa que servicio público.

Se encuentra integrada por personas organizadas de acuerdo a reglas, sistemas, procedimientos, hábitos y costumbres que le dan estructura al aparato de la administración, y si bien es cierto que sus funciones deben realizarse con apego a ciertas técnicas, estas deben entenderse tan sólo como "la forma de hacer mejor una cosa" y la "técnica", suele por lo general no ser otra cosa que la "sistematización del sentido común".

En este sentido y considerando que actualmente en la sociedad se presentan más necesidades y demandas de intervención. La administración pública, considerada en su conjunto o en sus grandes sectores, se ha vuelto mucho más importante, por lo que debe estar al servicio de la sociedad y ya no la sociedad al servicio de esta o de los fines que descubre para sí.

De lo anterior surge la necesidad de que los directivos desarrollen sus habilidades para planear el cambio. Es decir que cualquier dirección debe:

Poseer flexibilidad, para tener la capacidad de cambiar las cosas y en el momento en que se requiera, sin optar por cambios fáciles, sino por los necesarios, y

Comprender que el proceso de mejoramiento no se logra necesariamente haciendo las cosas que conocemos bien, sino haciendo cosas nuevas. Es cierto que esto implica riesgos pero se debe generar una capacidad de criterio para que este tipo de errores se reduzcan

Es decir que son los servidores públicos los que harán la reforma, siempre y cuando descubran y entiendan la importancia de la administración pública y se comprometan con la *misión* que se les a asignado.

¿QUE ES UN TRAMITE Y SERVICIO PUBLICO?

En general por trámite puede entenderse cualquier requisito que implique la presentación o conservación de algún documento o información por parte de las empresas, incluidos los formatos cuyo llenado exigen las dependencias y entidades paraestatales.

Por su parte el servicio público es toda prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública, en la que se determinan las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia. El servicio público es una ordenación de elementos y actividades para alcanzar la satisfacción de una necesidad pública, que implica la acción de una personalidad pública. Esta acción cristaliza en una serie de relaciones jurídicas, constitutivas de un régimen jurídico especial.

El estudio sobre el servicio no es muy amplio; sin embargo en la norma ISO-9004 emitida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se logro identificar las siguientes características de servicio y de prestaciones de servicio:

Capacidad del servicio

Instalaciones

Cantidad de Personal

Tiempos de procesamiento

Competencia

Dependencia

Comunicación

Las cuales pueden ser medidas cuantitativamente, mediante evaluaciones subjetivas en las siguientes áreas: *Tiempo de espera, tiempo en que se ejecuta, exactitud en el servicio, integridad del servicio, exactitud del servicio, credibilidad, accesibilidad, seguridad, responsabilidad por atender al cliente, cortesía, comodidad, estética e higiene.* Dentro de los objetivos de esta norma destacan como fundamentales los siguientes: *Las necesidades del cliente, Sistemas de acciones preventivas, Reducción de costos y la Creación de una voluntad colectiva para revisar la calidad de los servicios.*

¿CALIDAD Y MEJORA CONTINUA EN LOS TRAMITES Y SERVICIOS PUBLICOS?

Existen diversas definiciones de calidad; sin embargo en general puede entenderse como *LA TOTALIDAD DE PROPIEDADES Y CARACTERISTICAS DE UN PRODUCTO O SERVICIO, QUE LE CONFIEREN LA CAPACIDAD DE SATISFACER LAS NECESIDADES EXPRESAS O IMPLICITAS DEL CLIENTE, CON OPORTUNIDAD Y A UN COSTO RAZONABLE.*

Los principios que la rigen son los siguientes:

PREVENCION. Es la forma de solucionar los problemas para evitar que sucedan, reorientando energías hacia la prevención de las causas que provocan de manera repetitiva los errores y defectos. Se considera que el secreto de la prevención está en observar el proceso y determinar las posibles causas del error y como éste, a través de la creatividad, puede controlarse.

ESTANDAR DE REALIZACION. Cada servidor debe realizar lo que le toca hacer con un estándar de CERO ERRORES

MEDIDA DE CALIDAD: Es el incumplimiento, es lo que cuesta hacer las cosas mal, es el tiempo perdido entre hacerlas y repararlas.

Es decir que los elementos comunes de la calidad es el cumplir con los requisitos del cliente a la primera vez; es prevenir; es medición (costo de prevención, de evaluación, de fallas internas y externas); es lenguaje concreto (controlar variables, evidencia estadística); es educación, educación; es nueva actitud, nuevos valores (servicio, confianza, participación, solidaridad con clientes, proveedores y hasta competencia); es la aplicación estricta del modelo del proceso cliente-proveedor,; es la mejora continua; es congruencia y consistencia de propósito de la alta dirección.

La calidad puede conseguirse si se establece la meta de realizar el trabajo bien, siempre, a la primera vez; para eliminar los desperdicios que se producen cuando el trabajo queda mal hecho, así como el desgaste experimentado al buscar culpables y subsanar enojos de clientes y usuarios insatisfechos. Asimismo, es conveniente que se estudien las dimensiones de la calidad para mejorar el servicio, las cuales comprenden:

DESEMPEÑO. Es el cumplimiento de características primarias de operación de producto o servicio. Por ejemplo, la exactitud y rapidez en el servicio otorgado

CARACTERISTICAS: Son las características secundarias de un producto o servicio que le dan un valor agregado

CONFIABILIDAD: Es la poca o nula frecuencia de fallas en la prestación de un producto o servicio

APEGO A ESPECIFICACIONES: Es el grado en que un producto o servicio, en su diseño o funcionamiento, cumple con las especificaciones establecidas. Por ejemplo, el cliente espera que se le atienda siempre, dentro de los horarios establecidos.

DURABILIDAD: Es el tiempo de vida de un producto o servicio.

SERVICIO: Es la disponibilidad, atención, cortesía, rapidez y destreza de la prestación del servicio

APARIENCIA: Se refiere a la estética de los acabados de un producto o servicio. Por ejemplo, que un certificado u otro documento a obtener carezca de faltas de ortografía, tachaduras, enmenduras u otros defectos

CALIDAD PERCIBIDA: Es la reputación o imagen de un producto o servicio en el mercado

Considerando lo anterior, es indispensable señalar cuales son las causas que provocan comúnmente los problemas de productividad y calidad, con la finalidad de supervisar o eliminarlos por completo. Así principalmente se pueden considerar los siguientes: métodos de trabajo, maquinaria o equipo, material utilizado y además las personas que realizan el trabajo.

METODO DE TRABAJO. Es necesario, porque si no existe un buen método el servicio puede ser muy deficiente, ya que uno de los problemas que afecta la calidad y la productividad en una organización, es la manera en como se llevan a cabo los trabajos, por que cuando éstos se realizan sin un buen procedimiento o método, se pueden duplicar algunas actividades o como sucede con frecuencia se realicen movimientos inútiles.

Asimismo, es necesario estandarizar la forma de hacer las cosas, ya que sin un sistema establecido, cada persona las realiza a su modo, evitando que las actividades se lleven a cabo óptimamente.

MAQUINARIA O EQUIPO. Constituyen elementos indispensables para el trabajo, ya que son éstos los que soportan y respaldan un buen servicio. Cuando se carece, existe insuficiencia o descomposturas frecuentes de estos materiales; se ve gravemente afectada la obtención de un bien o servicio, y se convierte en una causa de un problema de trabajo.

MATERIAL UTILIZADO. El material utilizado en los servicios que no reúne los estándares, calidad, costo y continuidad del abastecimiento del material que se requiere para al desarrollo del trabajo afecta directamente a la productividad.

RECURSO HUMANO. Es la persona que interviene en el proceso de producción o prestación de un servicio; es quien, en primera y última instancia, maneja todos los recursos existentes dentro de la propia administración. Por esto es importante considerar las situaciones en que puede incurrir la persona y provocar que la meta de calidad y productividad establecidas sea inalcanzable:

- Cuando "no sabe" desempeñar sus funciones,
- Cuando si sabe, pero "no quiere" realizar sus funciones adecuadamente,
- Cuando "no sabe", pero además "no quiere" realizar sus funciones adecuadamente.

Entonces las cosas no saldrán correctamente y el costo para obtener el servicio se elevara al presentarse desperdicios, retrocesos, daños al equipo, etc.

Con el propósito de iniciar el mejoramiento administrativo del sector educativo y siguiendo la metodología establecida por la SECODAM, cada unidad responsable deberá, después de definir su Misión, visión, objetivos e indicadores estratégicos (Subprograma III "MEDICION Y EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA" LÍNEA DE ACCION NO.12 MEDICION DEL DESEMPEÑO), efectuar un análisis estratégico que le permita:

- Definir cuales trámites o servicios son necesarios que se desregulen, privaticen, descentralicen o desconcentren,
- Identificar proyectos para cumplir con los objetivo estratégicos y mejorar el sistema, e
- Introducir mejoras continuas a la Unidad Responsable que permitan cubrir permanentemente las necesidades de los usuarios.

En el sector educativo se dan varias situaciones que son generadas por los cambios que se presentan en su entorno, por ejemplo: La complejidad siempre en aumento de las actividades encomendadas a las unidades, oficinas, etc. provoca el incesante incremento de sus objetivos, ocasionando en algunos casos el olvido de las *necesidades del cliente*.

Aunque también puede ocurrir que, aún cuando en general la Unidad Responsable *consiga dar cumplimiento* a las atribuciones que le son confiadas, los métodos empleados estén mal adaptados a los problemas que han de resolver, que sean onerosos, o poco eficaces.

Por esto, es indispensable el estudio de los trámites y servicios, teniendo de base:

La complejidad de los procesos realizados
El número de empleados que los ejecutan
El costo de los recursos utilizados

La simplificación y perfeccionamiento administrativo sólo es posible cuando los estudios se llevan y conducen con sujeción a un método, que permitan conocer cuales son las necesidades reales de los usuarios; la eliminación, o al menos la reducción al mínimo, de todo malgasto en material, tiempo, espacio, energía, cuyo consumo es consecuencia a la ejecución de un trabajo determinado.

Las etapas sucesivas para el mejoramiento administrativo supone:

ELECCIÓN DE LOS TRABAJOS A MEJORAR;
ANÁLISIS DE ESTOS TRABAJOS;
ELABORACIÓN DEL NUEVO MÉTODO;
PUESTA EN MARCHA DEL NUEVO MÉTODO

ELECCION DE LOS TRABAJOS A MEJORAR

En esta etapa se define la situación actual del cómo están las cosas, el cómo se está prestando el servicio, a través de encuestas y mediante el estudio las quejas y sugerencias generadas por los usuarios (como complemento al Subprograma I "PARTICIPACION Y ATENCION CIUDADANA" LÍNEA DE ACCIÓN NO. 6 REGISTRO ELECTRONICO Y SISTEMATICO DE QUEJAS Y DENUNCIAS), o inclusive en algunas ocasiones son problemas concretos, en otras son deficiencias o "lagunas" percibidas en la vida diaria de la institución, o simplemente se puede tratar de la necesidad de "hacer mejor las cosas" y proyectar un desarrollo determinado. La elección de los trabajos debe ser hecha de acuerdo con los responsables de los sectores interesados.

Para iniciar se recomienda identificar los trámites y servicios internos y/o externos, que sustentan la misión de la Unidad Responsable.



UNIDAD RESPONSABLE
ANÁLISIS DEL TRÁMITE O SERVICIO

NOMBRE DEL RESPONSABLE DEL PROGRAMA DE TRABAJO

DIRECCION DE AREA A LA CUAL ESTA ASIGNADO

CARGO

TELÉFONO (S)

	TRÁMITES O SERVICIOS QUE PROPORCIONA LA UNIDAD RESPONSABLE	ÁREA QUE PROPORCIONA EL SERVICIO
1.		
2.		
3.		
4.		
5. ETC.		

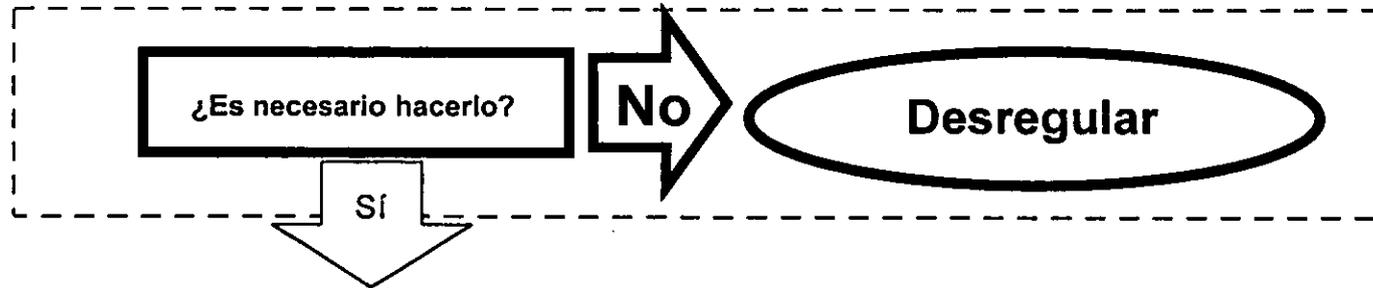
Una vez establecidos los trámites y servicios, se deberá integrar para cada uno la siguiente información:

TRAMITE	SERVICIO
---------	----------

NOMBRE	
AREA RESPONSABLE DE BRINDAR EL SERVICIO:	
FUNDAMENTO JURIDICO ADMINISTRATIVO	
¿CUAL ES EL OBJETIVO DEL TRAMITE Y/O SERVICIO?	
¿A QUE TIPO DE USUARIOS ATIENDE?	
INTERNOS	EXTERNOS
¿ QUIENES SON?	
¿ QUE BENEFICIOS O VALOR OBTIENE EL USUARIO CON REALIZAR ESTE TRAMITE O SERVICIO?	
¿ QUE BENEFICIOS O VALOR OBTIENE LA SEP CON REALIZAR ESTE TRAMITE O SERVICIO?	
¿ CUAL ES LA NECESIDAD PRINCIPAL DE LOS USUARIOS Y CÓMO SE ESTÁ PRESTANDO EL SERVICIO? <i>(A TRAVÉS DE ENCUESTAS (VER EJEMPLO ANEXO) Y MEDIANTE EL ESTUDIO LAS QUEJAS Y SUGERENCIAS GENERADAS POR LOS USUARIOS)</i>	
¿CUAL ES EL PROBLEMA CONCRETO, DEFICIENCIA O LAGUNA PERCIBIDA EN LA VIDA DIARIA DE LA UNIDAD O SIMPLEMENTE QUE SE REQUIERE PARA HACER MEJOR LAS COSAS Y PROYECTAR UN DESARROLLO DETERMINADO?	
¿QUE SUCEDERIA SI SE ELIMINARA EL TRAMITE O SERVICIO?	

Cada trámite o servicio es objeto de examen en particular ¿Es éste necesario?, ¿Es verdaderamente parte de la misión de la Unidad Responsable? ¿Y por qué? ¿Cuál es su objetivo? ¿Cuál es su sustento o fundamento en disposiciones legislativas y administrativas? ¿Qué sucedería si se eliminara el trámite? Es importante recordar que un trámite o servicio sólo se justifica cuando obedezca a una situación que cause o pueda causar un perjuicio público, o de insuficiencia de información a los consumidores o usuarios. Es decir que si la respuesta a estas preguntas no hace aparecer un beneficio real al usuario, ésta debe ser eliminada.

Si después de analizar la información anterior se obtiene que el trámite o servicio no es necesario, entonces se habrá de planear su desregulación, revisando y ajustando, las disposiciones jurídico - administrativas aplicables.



Si la respuesta es afirmativa se dará contestación a la pregunta ¿Es necesario que este trámite o servicio lo realice directamente el gobierno, a través de mi unidad responsable? ¿Y por qué? Para lo cual se deberá obtener y analizar previamente la siguiente información:

- A) Los resultados en términos cuantificables del desempeño actual del área para el cumplimiento del servicio.
- B) Los costos requeridos para desahogar el trámite o servicio.

A) Los resultados en términos cuantificables del desempeño actual del área para el cumplimiento del servicio y medir el impacto de la función en la SEP, a través de Indicadores estratégicos.

$$\text{EFICACIA PROGRAMATICA (EP)} = \frac{\text{METAS ALCANZADAS}}{\text{METAS PROGRAMADAS}} = \begin{array}{l} \text{EP} < 1 = \text{INCUMPLIMIENTO} \\ \text{EP} > 1 = \text{RESULTADO POSITIVO} \end{array}$$

$$\text{EFICACIA PRESUPUESTAL (ER)} = \frac{\text{PRESUPUESTO EJERCIDO}}{\text{PRESUPUESTO ASIGNADO}} = \begin{array}{l} \text{ER} > 1 = \text{SOBREGIRO} \\ \text{EP} < 1 = \text{USO RACIONAL} \end{array}$$

$$\text{EFICIENCIA} = \frac{\text{EFICACIA PROGRAMATICA}}{\text{EFICACIA PRESUPUESTAL}}$$

$$\text{COBERTURA} = \frac{\text{NUMERO DE INDIVIDUOS BENEFICIADOS CON DETERMINADO SERVICIO}}{\text{NUMERO DE INDIVIDUOS CON DERECHO A ESE SERVICIO}}$$

$$\text{COBERTURA} = \frac{\text{NUMERO DE INDIVIDUOS BENEFICIADOS POR CIERTA POLITICA SECTORIAL}}{\text{NUMERO DE INDIVIDUOS QUE SE CONTEMPLA BENEFICIAR CON ESA POLITICA SECTORIAL}}$$

$$\text{IMPACTO} = \frac{\text{NUMERO DE INDIVIDUOS QUE EJERCIERON CIERTO DERECHO}}{\text{NUMERO DE INDIVIDUOS QUE CUMPLEN CON LOS REQUISITOS PARA EJERCER CIERTO DERECHO}}$$

$$\text{IMPACTO} = \frac{\text{NUMERO DE INDIVIDUOS QUE SE BENEFICIARON CON DETERMINADA POLITICA SECTORIAL}}{\text{NUMERO DE INDIVIDUOS QUE CUMPLIERON CON LOS REQUISITOS PARA SER BENEFICIADOS CON DETERMINADA POLITICA SECTORIAL}}$$

$$\text{INCIDENCIA} = \frac{\text{NUMERO DE TRAMITES RESUELTOS SATISFACTORIAMENTE EN UN PERIODO DETERMINADO}}{\text{NUMERO DE TRAMITES GESTIONADOS EN UN PERIODO DETERMINADO}}$$

$$\text{PRODUCTIVIDAD} = \frac{\text{NUMERO DE BIENES O SERVICIOS PRODUCIDOS EN UN PERIODO DE TIEMPO}}{\text{INSUMOS REQUERIDOS}}$$

Con los datos que se obtengan se definirán los resultados en términos cuantificables del desempeño actual del área para el cumplimiento del servicio.

B) Los costos requeridos para desahogar el trámite o servicio. Se lleva a cabo a través de análisis total de costos utilizados. Se deberán considerar e incorporar los costos de todas las áreas de la Unidad Responsable que intervienen en el proceso.

C)

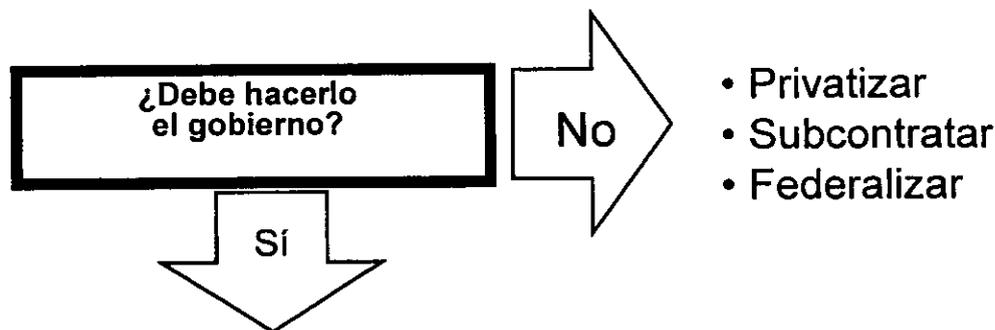
COSTO TOTAL PARA EL DESAHOGO DEL TRAMITE O SERVICIO	
GASTO CORRIENTE	
GASTO FIJO	
TOTALES	

Una vez que se obtuvo el costo total, el siguiente paso es distribuirlo en grupos.

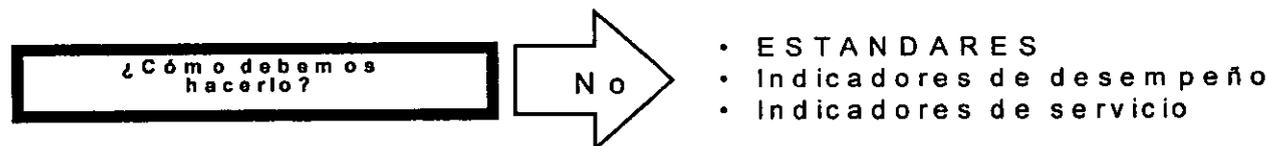
COSTO DISTRIBUIDO EN GRUPOS	
GASTO CORRIENTE	
<i>SUELDOS</i>	
<i>ELECTRICIDAD</i>	
<i>ETC...</i>	
GASTO FIJO	
<i>RENTA DE EDIFICIO</i>	
<i>ETC...</i>	
TOTALES	

Posteriormente, se deberán analizar los resultados obtenidos del desempeño actual del área para el cumplimiento del servicio y los resultados obtenidos en términos de costos, se deberán analizar considerando que los beneficios deben compensar los costos que implican para la sociedad y para la Institución; en virtud de que únicamente, deben ser prestados aquellos trámites o servicios cuyo valor social es superior al costo.

Si después de analizar la información anterior, se obtiene que no se justifica que el trámite o servicio lo realice el gobierno, a través de la Unidad Responsable, entonces se habrá de determinar y planear su privatización, subcontratación o federalización, revisando y ajustando, las disposiciones jurídico-administrativas aplicables.



Si la respuesta ha sido afirmativa en las dos preguntas anteriores, entonces estamos justificando la necesidad del trámite o servicio; sin embargo es importante tomar en cuenta la necesidad de ser eficientes en su prestación.



En esta parte se determina cómo se debe prestar un trámite o servicio. Para lo anterior se requiere cumplir con dos acciones:

- Definir los estándares de calidad del trámite o servicio, darlos a conocer a nuestros usuarios y efectuarles entrevistas para conocer cuales son los estándares que requieren, sus expectativas y necesidades; con el propósito de planear, paralelamente con un diagnóstico específico, sistemas de acciones preventivas y en su caso reducir costos. (Subprograma I "PARTICIPACION Y ATENCION CIUDADANA" LÍNEAS DE ACCIÓN NOS. 2 DEFINIR ESTANDARES, 3 DIFUSION DE SERVICIOS Y 4 REDEFINICION DE ESTANDARES DE CALIDAD INCORPORANDO LA VOZ DEL CLIENTE) (*VER DOCUMENTO APOYO PARA INTEGRAR LAS ACCIONES DEL PROMAP 1995-2000*)
- Describir, datos complementarios a los estándares de calidad del trámite y servicio; con el fin de diseñar un diagnóstico específico, con el propósito de obtener una solución de fondo o integral, para no realizar cambios o adecuaciones, que sólo sean parches o soluciones parciales que resulten insuficientes para resolver los problemas existentes o no generen mejoras reales.

Para efectuar este análisis y determinar que se va a mejorar se sugiere establecer los trámites y servicios necesarios a prestarse por la Unidad Responsable y que dan cumplimiento a la misión, definiendo los sistemas o subsistemas que requieren mejorarse, de acuerdo a la información obtenida de las siguientes preguntas ¿Cuál es la necesidad principal de los usuarios y cómo se está prestando el servicio? ¿Cuál es el problema concreto, deficiencia o laguna percibida en la vida diaria de la unidad o simplemente que se requiere para hacer mejor las cosas y proyectar un desarrollo determinado? (ver página no. 8)

Por ejemplo, puede ser toda una unidad, los sistemas administrativos, se puede tratar de incidir específicamente en algún subsistema particular, inclusive puede tratarse del cambio, creación o de un trámite o servicio. Aunque es obvio que el mejoramiento de cualquier subsistema de la institución beneficiará a la totalidad de la misma, es muy importante clarificar y delimitar el sistema receptor, así como quienes serán las personas involucradas en la dirección y promoción del mismo.

TRAMITES O SERVICIOS		SISTEMA O SUBSISTEMA DE LA ORGANIZACION QUE SERA BENEFICIADO CON LAS INTERVENCIONES DEL PROYECTO DE MEJORAMIENTO
1.		
2.		
3.		
4.		
5. ETC.		

DIAGNOSTICO Y ANALISIS DE LOS TRAMITES Y SERVICIOS A MEJORAR

La elección de los trabajos a mejorar, debe ir respaldada de un diagnóstico organizativo, ya sea general o particular en algún subsistema, para con ello establecer y elaborar planes y programas de mejoramiento. Asimismo, conviene que antes se cumplan dos fases preparatorias:

*Sensibilizar y educar a las personas involucradas en el diagnóstico, y
Elaborar un cuidadoso proyecto de diagnóstico*

En virtud de que resulta muy común que los diagnósticos se realicen con la participación de las personas que constituyen el sistema receptor y para ello es preciso capacitarlos (si no lo están) en conocimiento y habilidad relativas al proyecto del diagnóstico como por ejemplo en problemas de cambio, aspectos administrativos del diagnóstico, típicos sobre evaluación; además de los temas propios de las tareas y técnicas implicadas en el proceso de diagnóstico. Durante esta fase educativa las personas van adquiriendo conciencia de la necesidad de mejorar y cambiar a nuevas situaciones. Esta "sensibilización" facilita no sólo la colaboración en el diagnóstico mismo, sino que propiciara aptitudes más flexibles para la fase de introducción de cambios.

Por su parte, para elaborar un cuidadoso proyecto de diagnóstico, se debe definir previamente, el objetivo del diagnóstico. Asimismo, se deberá efectuar un análisis detallado dependiendo de la complejidad del sistema en estudio, las claves para alcanzar el nivel correcto de detalle son la cuidadosa identificación del proceso y la razón para desarrollar el proceso.

Ya que si el análisis se ha efectuado correctamente, el sistema implantado sustentándose sobre los datos recogidos, podrán no ser el mejor, pero al menos será practicable e introducirá mejoras sobre la situación encontrada al principio del estudio; es decir que el diagnóstico debe permitir obtener una solución de fondo o integral.

Para el análisis de procedimientos y de trabajos administrativos se deben comprender dos fases esenciales:

- LA OBSERVACIÓN DE LOS HECHOS Y,
- LA CRÍTICA DE LOS HECHOS OBSERVADOS.

La primera permite obtener una imagen fotográfica de la realidad; la segunda permite apreciar el valor de los procedimientos, los medios en personal y en material, los modos operatorios aplicados, poniendo de relieve los sectores en los que se pueden introducir mejoramientos.

OBSERVACIÓN DE LOS HECHOS

La primera fase del análisis consiste en la observación de los hechos. Los estudios preliminares deben permitir al organizador el descubrir todas las operaciones y el registrarlas de forma tal que la explotación de los informes recogidos resulte fácil.

Cualquier trabajo administrativo puede ser descompuesto en una serie de acciones que pueden ser:

Operaciones eficaces e ineficaces: Existe una operación cada vez que se modifica alguna de las características de un objeto: la reunión de dos documentos, la captura de información.

Controles: Existe un control cada vez que una prueba tiene por finalidad identificar un objeto, una información, comprobar un signo característico.

Esperas: Existe un espera cuando un documento es clasificado provisionalmente durante el intervalo de tiempo que transcurre entre dos actos consecutivos relacionados con este documento.

Clasificaciones: Existe una clasificación definitiva cuando un documento no ha de ser extraído, más que para ser destruido, archivado o excepcionalmente consultado.

Transmisiones: Existe una transmisión cuando un documento o un informe es comunicado de un lugar a otro, o de una persona a otra

A primera vista en su área todos conocen las actividades que allí se ejecutan, sin embargo, con frecuencia ese conocimiento es sólo superficial y se hace abstracción de detalles cuyas consecuencias reales son importantes; asimismo es común que el origen y el destino de los trabajos realizados sean conocidos con precisión por todos, lo mismo sucede en lo que concierne a la finalidad y propósitos de dichos trabajos. Si todos tuvieran exacto conocimiento del trabajo que sigue al suyo, es casi seguro que todos tratarían de mejorar la prestación de sus servicios para facilitar las operaciones que se efectúan seguidamente.

Por tanto, es indispensable y se recomienda que una persona, al menos, tenga conocimiento del engranaje de las operaciones que se ejecutan en cada sector para poder compararlas, ya que permitirá establecer una presentación exacta del conjunto del sistema estudiado.

Los conocimientos que el organizador posea son indispensables, puesto que estos le permiten considerar en el momento preciso, aquella modificación que puede tener consecuencias importantes sobre todo cuanto concierne a los procedimientos a analizar y a las técnicas de análisis que han de ser utilizadas¹.

La observación de los hechos permite conocer:

1. Las acciones efectuadas ¿qué?, ¿de qué se trata?
2. El número, la capacitación y la competencia de las personas que actúan ¿Quién? ¿Quién hace el trabajo?
3. El lugar de las acciones: ¿Dónde? ¿Dónde se ejecuta el trabajo?
4. El momento de ejecución de las acciones, su duración, su frecuencia: ¿Cuándo? ¿Cuándo se ejecuta el trabajo?
5. Los movimientos, los medios (tecnología y recursos materiales) los modos operatorios empleados en la ejecución de las acciones: ¿Cómo? ¿Cómo se ejecuta el trabajo?
6. Las características del resultado de las acciones ¿cómo se presta el servicio?

Para lo cual se sugiere recopilar la siguiente información:

¹ Las técnicas de organización y métodos permiten mejorar los trámites y servicios públicos. Las técnicas de administración de personal permiten aprovechar de la mejor manera la fuerza de trabajo, para eficientar el servicio público, proporcionándole al mismo tiempo el mayor bienestar al trabajador.

A) DESCRIPCION COMPLEMENTARIA DE LA PRESTACION DEL TRAMITE O SERVICIO AL USUARIO

Incorporar, a la información obtenida en el rubro "ELECCIÓN DE LOS TRÁMITES Y SERVICIOS A MEJORAR" de cada trámite o servicio, los siguientes datos:

DOMICILIO/UBICACIÓN

HORARIO DE ATENCION:	DE	
----------------------	----	--

NOMBRE DE FORMAS CORRESPONDIENTES QUE NECESITA PRESENTAR	NUM.		REQUISITOS QUE DEBE CUBRIR
	ORIG	COP	

COSTO	LUGAR DE PAGO

	TIEMPO DE RESPUESTA	COMPROBANTE A OBTENER	VIGENCIA
	OFICIAL:		
OPERATIVO:			

¿EN EL PROCEDIMIENTO PARA EL DESAHOGO DEL TRAMITE SOLICITADO POR EL USUARIO SE REQUIERE O INTERVIENEN DEPENDENCIAS U ORGANOS DE GOBIERNO O PARTICULARES?

SI NO

SHCP TESORERIA DE LA BANCOS OTROS _____
FEDERACION (ESPECIFIQUE)

¿SE UTILIZAN MEDIOS DE COMUNICACION PARA LA GESTION Y/O RESOLUCION DEL TRAMITE SOLICITADO POR EL USUARIO?

		SI	NO
EQUIPO	INDICAR NUMERO		¿POR QUE?
<input type="checkbox"/> TELEFONO	<input type="checkbox"/> SISTEMA AUTOMATIZADO (P/C, INTERNET)		
<input type="checkbox"/> FAX	<input type="checkbox"/> CORREO		
<input type="checkbox"/> OTROS (ESPECIFIQUE)	<input type="checkbox"/> OTROS (ESPECIFIQUE)		

¿SE ATIENDEN CON FRECUENCIA CASOS DE SOLICITUD DEL TRAMITE DE SERVICIO PROVENIENTES DE ALGUNAS ENTIDADES FEDERATIVAS?

SI NO

¿PORQUE?

B) DESCRIPCION DEL PROCESO DE LA PRESTACION DEL TRAMITE O SERVICIO AL USUARIO

ACTIVIDAD	OPERACIONES		VALOR AGREG. ²	USUARIO	QUEMÉS INTERVIENEN						TECNOLOGIA UTILIZADA	PRODUCTO OBTENIDO	TIEMPO
	REQUISITOS	DESCRIPCION			ÁREAS								
					INTERNAS ³					EXTERNAS			
					DIREC	SUBDIR	DEPTO	ANALIST	SECRET				
1.-		1.1-											
		1.2-											
		1.3-											
		1....											
2.-		2.1-											
		2.2-											
		2.3-											
		2..											
3.-		3.1-											
Σ TOTAL													

C) LOS COSTOS BASADOS EN ACTIVIDADES

Posteriormente es conveniente asignar costos a los resultados, a través de las actividades que se desarrollan para producir estos resultados.

Se lleva a cabo mediante el análisis de costos y su distribución en grupos, y en seguida, se aplican éstos costos a las actividades, conforme el monto de estos costos y al uso de los mismos en la actividad. Una vez que todos los costos se han distribuido conforme las actividades, y por lo tanto se ha establecido el costo de cada actividad, el siguiente paso es aplicar estas actividades a los resultados.

² Marcar si aumenta valor o calidad al producto a obtener o al proceso.

³ Anotar el número de personas que intervienen.

CRÍTICA DE LOS HECHOS OBSERVADOS

La crítica de los hechos observados permite ver aquello que puede ser:

Eliminado
Modificado o combinado
Simplificado

Es necesario comprender el trabajo como un proceso, identificando claramente, por un lado lo que se requiere para prestar un trámite o servicio y quién lo proporciona (recursos), y por el otro, qué produce el trabajo y quién lo recibe. Entonces cada departamento o grupo de trabajo es a la vez cliente y proveedor de otros departamentos o grupos. Por lo que es necesario identificar con claridad los insumos y los resultados que se deben obtener, de acuerdo a necesidades reales, y así en conjunto, trabajar como parte de un proceso integral. Es decir se deberá efectuar una crítica de los hechos en relación al *PROCESO* que se realiza para la prestación del trámite o servicio, para lo cual:

- La información del trámite y requisitos es objeto de examen en particular ¿Es ésta necesaria?, ¿Y por qué? si la respuesta a estas preguntas no hace aparecer su necesidad, ésta debe ser eliminada, modificada o mejorada.
- Cada actividad u operación es objeto de examen en particular ¿Es ésta necesaria?, ¿Y por qué? ¿Aumenta valor o calidad este paso al producto a obtener o al proceso? ¿Qué sucede si ya no se realiza? Si la respuesta a estas preguntas no hace aparecer la necesidad de una acción, ésta debe ser eliminada.
Constantemente hay que remontarse hasta el origen de cada operación, de cada formalismo, para hallar su razón de ser, seguir su evolución, estudiarla en su funcionamiento, verificar su necesidad, modernizar los medios.
- El número, la capacitación, la competencia de los ejecutantes, se someten a examen ¿la aptitud y actitud es lo que se requiere?, ¿y por que? ¿que valor agrega al producto a obtener? En caso de detectar problemas se elaboran planes para reforzar las líneas de acción del Subprograma de Etica y Profesionalización de los servidores públicos.
- Si el momento, la duración, la frecuencia de las acciones, no están adaptados a las circunstancias, igualmente hay que prever su modificación, con el propósito de simplificar y agilizar los procesos.
- Si los medios utilizados están mal adaptados a las acciones que se efectúan, es necesario mejorarlos y en su caso integrar programas de atención ciudadana.
- El lugar y la distancia se cuestionan ¿son necesarias?, ¿ por que? En caso de retardar el tiempo de respuesta se debe establecer la posibilidad de delegar funciones a nivel técnico - operativo; con el propósito de no solo generar confianza en los subalternos; sino obtener únicamente informes para la toma de decisiones.
- Las características de la prestación se analizan ¿Se pueden introducir cambios, adecuaciones o eliminaciones a estas características para mejorar la prestación del servicio al usuario final?

Así, cada una de las respuestas que se obtengan de estas preguntas: Es sometida a un nuevo examen planteando la pregunta ¿Por qué?

Las respuestas no deben establecerse con simples ideas. Es absolutamente necesario que esta crítica sea llevada de modo constructivo; no basta con demostrar que un proceso, que una área en marcha son malos. Es necesario que su resultado permita prevenir, mejorar procesos, la toma de decisiones basada en cifras, datos y hechos, el estímulo al autocontrol y a la autoevaluación.

La observación y crítica de los hechos de la información obtenida en el rubro "ELECCIÓN DE LOS TRÁMITES Y SERVICIOS A MEJORAR", y de la información de las secciones de A, B y C, si se llevarón con cuidado, permitirán ayudar en la determinación de *las potencialidades, debilidades, peligros y oportunidades* que tiene como sistema y que determinan su capacidad para responder no sólo al cumplimiento de los objetivos de cambio a realizar; sino también para logro de los objetivos estratégicos.

El análisis se realiza de acuerdo a las siguientes definiciones:

- **POTENCIALIDADES:** Son todos los aspectos positivos que están presentes en la organización y que facilitan el otorgamiento de servicios de calidad. Por ejemplo
- **DEBILIDADES:** Son todas aquellas condiciones que dificultan el óptimo funcionamiento de la organización para otorgar servicios de calidad. Por ejemplo el desempeño pasado del área, metas especiales a lograrse (por ejemplo presupuestos)
- **OPORTUNIDADES:** Son características o recursos de la organización o del entorno que actualmente no se están aprovechado y que pueden capitalizarse en favor de los objetivos buscados. Por ejemplo valor del logro de algunos propósitos del área, impacto potencial de satisfacción del usuario, reducción posible de costos, etc.
- **PELIGROS:** Son situaciones potenciales internas o del entorno, que de ocurrir pueden ocasionar problemas para el cumplimiento de la Misión de la Unidad Responsable y en la calidad de los servicios.

Asimismo, puede realizarse considerando las siguientes cuatro categorías:

- **POTENCIAL HUMANO:** Experiencia y suficiencia en recursos humanos (cuantitativamente y cualitativamente)
- **CAPACIDAD DE PROCESO:** Infraestructura y tecnología con la que cuenta la Unidad Responsable para el cumplimiento de su misión. (cuantitativamente y cualitativamente)
- **SITUACIÓN FINANCIERA:** Recursos asignados para el cumplimiento de su misión y /o posibilidades de fuentes de financiamiento y generación de recursos.
- **COORDINACIÓN CON OTROS SECTORES DE GOBIERNO Y DE LA SOCIEDAD:** Involucramiento y convenios con diferentes sectores.

En el **POTENCIAL HUMANO** es importante señalar las líneas de acción del Subprograma IV "DIGNIFICACION, PROFESIONALIZACION Y ETICA DEL SERVIDOR PUBLICO" que se deben implementar en todas las áreas de la Unidad Responsable, en apoyo con la Dirección General de Personal para el sector central o su equivalente, para órganos desconcentrados y entidades del sector:

CLIMA LABORAL
SISTEMAS DE SELECCIÓN
ACTUALIZACION DE CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES
SISTEMA DE RECONOCIMIENTOS
SISTEMA INTEGRAL DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS

En la **SITUACIÓN FINANCIERA** es importante señalar que la Unidad Responsable podrá presupuestar productos que en calidad de contraprestación genere en el ejercicio de sus funciones de derecho privado, según corresponda en términos del artículo 11 de la Ley de Ingresos de la Federación. Al respecto, la SHCP, a través de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP, autorizará las modificaciones, cuotas y destino de los productos que se obtengan para uso del área administrativa que los genere con el objeto de que sean aplicados al mejoramiento de la infraestructura, a la oferta en la prestación de servicios de mayor calidad y opciones, así como incrementar las posibilidades de pago por estímulos vinculados al desempeño del personal. (Subprograma I "PARTICIPACION Y ATENCION CIUDADANA" LINEA DE ACCION No.8 PRESUPUESTAR PRODUCTOS)

POTENCIAL HUMANO (cuantitativamente-cualitativamente)	
FACTOR	IMPLICACION ESTRATEGICA
FUERZAS	
DEBILIDADES	
OPORTUNIDADES	
AMENAZAS (RIEZGOS)	

CAPACIDAD DE PROCESO (cuantitativamente-cualitativamente)	
FACTOR	IMPLICACION ESTRATEGICA
FUERZAS	
DEBILIDADES	
OPORTUNIDADES	
AMENAZAS (RIEZGOS)	

SITUACIÓN FINANCIERA	
FACTOR	IMPLICACION ESTRATEGICA
FUERZAS	
DEBILIDADES	
OPORTUNIDADES	
AMENAZAS (RIEZGOS)	

COORDINACIÓN CON OTROS SECTORES DE GOBIERNO Y DE LA SOCIEDAD	
FACTOR	IMPLICACION ESTRATEGICA
FUERZAS	
DEBILIDADES	
OPORTUNIDADES	
AMENAZAS (RIEZGOS)	

A cada factor que se determine se establecerán implicaciones estratégicas; es decir se deben identificar estrategias para explotar las oportunidades y evitar las amenazas.

SELECCION DE ESTRATEGIAS DE CAMBIO

Una vez que el diagnóstico ha permitido definir los cambios necesarios (en aspectos de método de trabajo, maquinaria o equipo, material utilizado o recurso humano, principalmente) se pasa a la sección de estrategia de cambio; entendiendo a esta como el conjunto, congruente y ordenado de principios, políticas, objetivos generales y prioridades, que integran la concepción básica de cómo se pretenderá lograr los objetivos del cambio, incluye, implícita o explícitamente, una serie de valores y creencias en relación con las personas, con la organización, con la autoridad y los procesos de cambio, etc., que sustentan quienes promueven, dirigen y coordinan esfuerzos de cambio, etc.

La determinación de *las fuerzas, debilidades, amenazas y oportunidades (FODAS)* facilitará la sección de estrategia de cambio. Una buena estrategia debe llevar al éxito un plan de cambio. Sin embargo, no hay una sola estrategia de cambio para todas las Unidades Responsables y para cualquier circunstancia. Al contrario, la selección de la estrategia depende del tipo de organización, de su historia, del tipo de cambio, de qué tanta necesidad del cambio existe en los integrantes del sistema receptor, de la capacidad de éste último para asimilar innovaciones y para mantener los conflictos que siempre pueden surgir como resultado de los procesos de cambio, etc.

A continuación se presentan cuatro tipos de estrategias de cambio:

- **Facilitadora:** Se trata de crear las condiciones que faciliten y propicien (impulsen), a los propios miembros del sistema receptor, para que se produzcan los cambios deseados (se proporciona información, problemas y análisis, se discuten las circunstancias prevalecientes, etc.).
- **Reeducativa:** Se sustenta en la creencia de que todo cambio representa un proceso de reaprendizaje de nuevas actitudes, conductas, etc.; se intenta, básicamente, enseñar a las personas para que ellas mismas cambien con base en sus nuevos conocimientos, tanto de los aspectos técnicos del trabajo, como en relación con sus propias actitudes, valores, expectativas y patrones de conducta.
- **Persuasiva:** Se trata de convencer a las personas de que cambien hacia las circunstancias deseadas.
- **De poder o autoridad:** Este se sustenta en el poder o la autoridad establecida en el sistema receptor.

En este sentido es preciso seleccionar la estrategia que se adecue mejor a la organización de que se trate en cada caso, así como el tipo de cambio pretendido; considerando que las estrategias facilitadoras y reeducativas se aplican en organizaciones muy flexibles, participativas y con gran conciencia de las necesidades de los cambios pretendidos. En cambio, las estrategias persuasiva y basada en la autoridad son recomendables para organizaciones de corte tradicionalista, muy formales y rígidas, que están muy estructuradas y en las cuales sus miembros no tienen *aún* conciencia de las necesidades de cambio.

Con el plan de cambio se trata de elaborar una funcional guía para la acción, un instrumento que permita, sistemáticamente, ir avanzando en las actividades necesarias para lograr los objetivos deseados. Se dirige a la solución de los problemas diagnosticados a la superación de la deficiencia o, en general, a la proyección del mejoramiento y el desarrollo del sistema receptor. Con un buen diagnóstico se puede elaborar un excelente plan de mejoramiento.

En este sentido es necesario que cada área del sector educativo defina que se puede hacer, que se va hacer, como se va hacer, con que se va hacer y quien y cuando se va hacer, apoyándose en la sociedad y trabajar con ella.

Al respecto, es indispensable mencionar que se deberán tomar en consideración y aplicar (según los resultados del diagnóstico) al realizar la planeación, las líneas de acción para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la modernización de la administración pública dentro de los subprogramas de :

PARTICIPACION Y ATENCION CIUDADANA

DESREGULACION

DIFUSION Y AGILIZACION DE AUTORIZACIONES, PERMISOS, CONCESIONES Y LICENCIAS

PROGRAMAS DE ATENCION CIUDADANA (Aplicable a todos los servicios que se presten directamente a la población)

MECANISMOS DE PARTICIPACION SOCIAL

DESCENTRALIZACION Y/O DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

FEDERALIZACION

EVALUACION DELEGACIONES Y UNIDADES REGIONALES

DELEGACION DE FACULTADES A NIVEL TECNICO-OPERATIVO DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD

Como servidores públicos se debe tener constantemente despierta la sensibilidad para determinar y definir lo que puede cambiarse, y poseer la capacidad suficiente para elaborar eficaces sistemas de estrategia y técnica administrativa en la mejora de sus áreas. Es en este momento cuando se elaborará e Plan a seguir considerando, previamente su alcance y el impacto en la organización.

PLAN DE CAMBIO

OBJETIVO GENERAL

OBJETIVOS ESPECIFICOS

VISION SOBRE EL FUNCIONAMIENTO

PROBLEMATICA A ENFRENTAR

BENEFICIOS A MI CLIENTE

COMPONENTES CRITICOS DE ÉXITO

DEFINICION PRECISA Y OPERATIVA DE LAS COSAS QUE SE ESPERAN CAMBIAR

¿QUE SE VA HACER?

¿QUIEN LO VA HACER?

¿DONDE SE VA HACER?

¿CON QUE SE VA HACER? (RECURSOS)

¿CUÁNDO SE VA A INICIAR?

¿CUÁNDO SE VA A TERMINAR?

CALENDARIZACION

ACTIVIDADES GENERALES	RESPONSABLE	AÑO											
		ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
1.													
2.													
3.													
4.													
5.													
6.													
7.													
8.													
9.													
10., ETC...													

INDICADORES ESTRATEGICOS (TODOS EN %)

NOMBRE	FORMULA	META %

OBSERVACIONES

--

NOMBRE

ELABORO

FIRMA

NOMBRE

VALIDO

FIRMA

Con la elaboración del Plan de Cambio se deberán implementar los cambios previstos y puesta en marcha del plan; es decir que en esta etapa se traduce el plan en acciones.

Es necesario no olvidar la evaluación de los resultados; en virtud de que es una vía indispensable para establecer los resultados de los logros derivados de la implementación del plan ¿COMO HA SIDO LA REALIZACION? , la organización de los medios y la apreciación del trabajo de los responsables a todos los niveles. La medición se realizará comparando los estándares e indicadores establecidos anteriormente.

En general, con lo expuesto anteriormente, se pretende dar un modelo de mejoramiento en la organización. No es la única manera de hacerlo, pero es un camino que se puede seguir. En todo caso, las mismas Unidades Responsables van construyendo sus propios modelos de trabajo. De hecho, lo ideal es que cada área, con sus propios agentes de cambio, generen condiciones tales que la planificación para el desarrollo sea una función cotidiana y normal. De esta manera se crean organizaciones más familiarizadas con la innovación producida por los mejoramientos planificados.

Asimismo, se pretende indicar claramente una dirección, estimular una reflexión y elaborar una estrategia de cambio. Sin embargo, es importante recalcar que estos elementos se enmarcan dentro de los siguientes conceptos:

Planear lo que se va a hacer.

Hacer lo que se planeo, y

Dejar evidencia de lo que se hizo.



La Unidad Responsable es la encargada de mejorar los procesos y servicios conforme a sus indicadores, especialmente la satisfacción de los clientes, estableciendo un sistema de análisis de las causas de las diferencias. Existen diversas herramientas que se pueden utilizar para la mejora continúa, las cuales sirven para:

- Dividir un proceso en detalles específicos.
- Identificar las causas raíz de un problema y permitir al equipo tomar decisiones para prevenirlas y/o eliminarlas.
- Tomar decisiones basadas en hechos reales.
- Priorizar los problemas y sus costos.
- Comparar los procesos a los requerimientos del cliente.

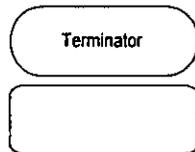
FLUJOGRAMA: Es una herramienta de comunicación que permite definir y comprender un proceso, ya que ilustra el flujo secuencial (e interfuncional) de un proceso. Identifica:

- Cuellos de botella
- Puntos críticos
- Rutas críticas
- Areas poco claras

El método a seguir es el siguiente:

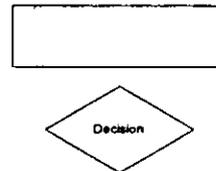
1. Identificar el área específica de la estructura organizacional y el proceso que se desea mejorar o corregir.
2. Especificar el objetivo, insumos y resultados del proceso.
3. Determinar el nivel de detalle a desglosar en la presentación gráfica, el objetivo del proceso y de la razón de elaborar el flujograma.
4. Determinar lo que se desplaza a través del proceso. (por ejemplo, materiales, información, personas, etc.)
5. Enumerar los pasos del proceso tal como es.
6. Incorporar símbolos que permitan percibir fácilmente la actividad.

Inicio - termino del
proceso
Insumos



Pasos del proceso

Puntos de decisión



Resultados

Puntos de detención

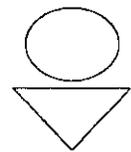


DIAGRAMA CAUSA Y EFECTO (DE PESCADO O DE ISHIWARA): Técnica gráfica que organiza las posibles causas o contribuciones al problema. Identifica oportunidades de mejora al ilustrar las relaciones entre las causas y es útil en la evaluación de causas adicionales.

Se puede seguir cualquiera de los siguientes métodos:

METODO 1	METODO 2
<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir el problema. 2. Determinar las categorías principales de las causas (Por ejemplo: Recurso humano, tecnología, materiales, procesos, etc.) 3. Anotar en un pizarrón o rotafolio el problema y las categorías obtenidas. 4. Efectuar una tormenta de ideas sobre las causas, con representantes de todas las áreas involucradas y de niveles de autoridad similares, considerando que se debe: Establecer el problema u objetivo Establecer límites Generar la participación de todos los miembros No evaluar, sino aceptar y desarrollar todas las ideas 5. Anotar todas las causas en la gráfica 6. Identificar las causas más probables. Esto ayudará al grupo a enfocarse en los procesos o solución de problemas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir el problema. 2. Efectuar una tormenta de ideas sobre las causas, con representantes de todas las áreas involucradas y de niveles de autoridad similares, considerando que se debe: Establecer el problema u objetivo Establecer límites Generar la participación de todos los miembros No evaluar (positiva o negativamente), sino aceptar y desarrollar todas las ideas 3. Determinar las categorías principales de las causas (Por ejemplo: Recurso humano, tecnología, materiales, procesos, etc.) 4. Anotar en un pizarrón o rotafolio el problema y las categorías obtenidas. 5. Anotar todas las causas en la gráfica 6. Identificar las causas más probables. Esto ayudará al grupo a enfocarse en los procesos o solución de problemas.

RECOLECCIÓN DE DATOS: Técnica con un enfoque estructurado para recabar datos precisos, relevantes, comprensibles y completos. Se utiliza para analizar los procesos, de modo que sea posible identificar, aclarar o corregir los problemas, medir los procesos para determinar la capacidad y controlar los procesos de manera que puedan operar en la forma que se espera. Permite tomar decisiones con base en hechos, no en suposiciones. Un sistema de recolección de datos responde a las siguientes preguntas:

- ¿Por qué se recaban los datos?
- ¿Qué datos se deberán recabar?
- ¿En qué parte del proceso deberán recabarse los datos?
- ¿Cómo se realizarán las mediciones?
- ¿Cuándo, con qué frecuencia y durante cuánto tiempo se deberán recabar los datos?
- ¿Quién recabará e informará de los datos?
- ¿Qué forma se empleará para recabar los datos?
- ¿Se requiere algún tipo de capacitación?

El método a seguir es el siguiente:

1. Definir el problema y el objetivo ¿Por qué se recaban los datos?
2. Listar las variables clave del proceso ¿Qué datos se deberán recabar? (El diagrama causa efecto es una herramienta de apoyo). Identificar que datos pudieran estar disponibles. (Informes, registros, personas con experiencia etc.) ¿En qué parte del proceso deberán recabarse los datos?
3. Determinar los datos adicionales que se requieren.
4. Diseñar procedimientos de recolección de datos. ¿Cómo se realizarán las mediciones? ¿Dónde, cuándo, con qué frecuencia y durante cuánto tiempo se deberán recabar los datos? ¿Quién recabará e informará de los datos? ¿Se requiere algún tipo de capacitación?
5. Diseñar formatos de recolección de datos ¿Qué forma se empleará para recabar los datos?

Los datos, para propósitos de control estadístico del proceso, se clasifican como variables o atributos.

Variables: Son valores numéricos que se miden sobre una escala continua, como longitud, resistencia, periodo, etc.

Atributos: Son parámetros que provienen de clasificar unidades (aceptar/rechazar, pasa/ no pasa, si/ no) o de contar el número de "defectos" en una unidad.

Para controlar estos tipos de datos se pueden utilizar las siguientes gráficas:

DATOS	DIAGRAMA DE PARETO	HISTOGRAMA	GRAFICA DE DISPERSION	GRAFICAS DE CONTROL
VARIABLE				
ATRIBUTO				

DIAGRAMA DE PARETO: Gráfica de barras ordenadas descendientemente, con datos de atributos. Este diagrama es útil para:

- Identificar y asignar prioridades a las causas o categorías importantes de problemas,
- Identificar las categorías de costo más importantes,
- Comparar causas o categorías entre distintos turnos y lugares, así como para comunicar información con eficacia a grupos interesados.

El método a seguir es el siguiente:

Para aplicar el diagrama de Pareto se requiere que *previamente*: Se tomen las decisiones respecto al problema, sus causas y categorías de defectos, y se hayan recolectado los datos con un sistema de recolección bien estructurado.

1. Clasificar las categorías o causas, colocando en primer lugar la que tiene la frecuencia o costo mayores.
2. Sumar las frecuencias y crear un total acumulado. Para la primera clase, dicho total será igual a la frecuencia de la clase. Para la segunda, será el total acumulado de la primera clase más el de la segunda, y así sucesivamente.
3. Dibujar, poner títulos y escalas a los ejes horizontal y vertical:
 - Dividir el eje horizontal en intervalos equidistantes.
 - Escribir el título de la categoría con mayor frecuencia en el intervalo de la extrema izquierda; a la derecha de éste poner el segundo intervalo más frecuente, etc.
 - Dividir el eje vertical en intervalos iguales y convenientes; el valor más elevado en el eje deberá estar sobre el total acumulado.
4. Dibujar barras para cada causa o categoría.
5. Trazar las líneas de total acumulado:
 - Dibujar una escala de porcentaje en la parte derecha de la gráfica. El punto 100% se encuentra a la altura del total global, acumulado; asimismo, marcar porcentajes en 80%, 60%, 40% y 20%.
 - Dibujar después los puntos totales acumulados en el extremo derecho de cada barra y la altura del total acumulado para cada clase. Unir los puntos
6. Aplicar la regla de 80/23 y dar título a la gráfica:

Dibujar una línea horizontal a partir de la marca de 80% en el eje derecho hasta que toque la línea de total acumulado. En este punto, dibujar una línea vertical hasta el eje de las X. Las categorías a la izquierda de la línea vertical son las que proporcionan el 80 % de los problemas. Por último, agregar un título que describa la gráfica para el público al que se dirige y la fecha en que se recabaron los datos.

HISTOGRAMA: Gráfica de barras para datos de variables continuas que se agrupan en clases. Este diagrama es útil para:

- Revelar una imagen de la distribución de datos que incluya el centro, la dispersión y la forma.
- Comparar las distribuciones de datos con los requerimientos de especificación.
- Comparar las distribuciones de datos para distintos procesos, tiempos y equipos.

El método a seguir es el siguiente:

Para desarrollar el Histograma se requiere que previamente: Se tomen las decisiones respecto al problema, sus causas y categorías de defectos, y se hayan recolectado los datos con un sistema de recolección bien estructurado.

1. Determinar el número de observaciones. Contar el conjunto de datos.
2. Calcular el rango de los datos. Marcar los valores extremos, mayor y menor. Obtener la diferencia (rango) entre ambos.
3. Calcular el número de clases (o barras). Una regla básica para el número de clases es:

NUMERO DE VALORES	NUMERO DE CLASES
20-50	5-7
50-100	6-10
100-250	7-12
250+	10-20

4. Elegir la amplitud de cada barra. Se divide el rango por este número de clases, se divide el rango por este número y se obtiene una amplitud provisional. Después redondear dicha amplitud a un número conveniente: por ejemplo, 1,2,5,10 ó 20.
5. Elegir los límites de clase. Elegir los límites de clase de manera que no haya traslapes (por ejemplo, 1.00- 1.99, 2.00-2.99, etc.) y que sean convenientes (clases como 50-59, 60-69, etc. en vez de 46.5- 56.4, 56.5-66.4, etc.)
6. Determinar el número de observaciones para cada clase. Hacer anotaciones. Por lo general es mejor anotar cada número en la lista en su clase en vez de tratar de llenar cada clase en forma individual.
7. Dibujar, poner escalas y títulos a los ejes vertical y horizontal. Marcar y dar nombre al eje horizontal en intervalos equidistantes que cubren todas las clases. Marcar el eje vertical desde cero con los segmentos convenientes (Por ejemplo, 1, 100, 200, etc.). El eje vertical deberá permitir acomodar la clase de frecuencia más elevada.
8. Dibujar las barras verticales para cada clase. La altura de la barra equivale a la frecuencia para la clase; la amplitud de las barras deberá ser igual.
9. Poner título al histograma. Deberá describir la gráfica al público y en que lapsos se recabaron los datos.

GRAFICA DE DISPERSION: Diagrama que representa dos características variables para cada unidad, muestra con claridad la relación o correlación entre dos mediciones. Esta gráfica es útil para evaluar posibles relaciones entre causa y efecto, causá y causa, y efecto y efecto.

El método a seguir es el siguiente:

Para desarrollar la gráfica de dispersión se requiere que previamente: Se tomen las decisiones respecto al problema, sus causas y categorías de defectos, y se hayan recolectado los datos con un sistema de recolección bien estructurado. Es preciso tener al menos dos variables o características para cada unidad de muestra.

1. Dibujar, colocar escalas y títulos a los ejes horizontal y vertical.
2. Trazar un punto en la intersección de cada par de valores. Ubicar la intersección de X con Y.
3. Analizar la gráfica de dispersión ya concluida.
 - ¿El centro de los datos se encuentra donde se esperaba?
 - ¿La dispersión para cada variable es más o menos la que se esperaba?
 - ¿Existe una correlación? ¿Es positiva, negativa o inexistente?
 - ¿La relación es lineal o curvada?
 - ¿Cuán fuerte es la relación?
 - ¿Existen puntos fuera de la gráfica?.



CEDULA PARA LA CAPTACION DE LA INFORMACION REFERENTE
A LOS SERVICIOS QUE PROPORCIONA LA SEP

ANEXO

--	--	--	--

OPINION PUBLICA
(DEBERA SER LLENADO CON LAS RESPUESTAS DEL USUARIO DEL TRAMITE O SERVICIO)

NOMBRE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA _____ (DIRECCION GENERAL)

AREA RESPONSABLE O ASIGNADA EN LA PRESTACION DEL SERVICIO _____
DOMICILIO _____ TELEFONO _____

1.- ¿QUE TRAMITE REALIZO?

2.- ¿LE PROPORCIONARON INFORMACION OPORTUNA, CLARA Y COMPLETA DE CÓMO Y CUÁNDO REALIZAR EL TRAMITE?

SI SI PERO EQUIVOCADA NO OTRO _____ (ESPECIFIQUE)

3.- ¿CUAL FUE EL MEDIO DE INFORMACION?

MODULOS VENTANILLAS TRIPTICO CARTELES OTRO _____ (ESPECIFIQUE)

4.- ¿CONSIDERA NECESARIOS E INDISPENSABLES LOS REQUISITOS QUE LE SOLICITARON?

SI NO ¿CUAL Y POR QUÉ?:

5.- ¿CUAL FUE EL COSTO DE SU TRAMITE?

\$ _____

6.- ¿RECURRIO A ALGUNA DEPENDENCIA U OTRO ORGANO DE GOBIERNO O PRIVADO PARA QUE LE TRAMITARAN SU SOLICITUD?

SI ¿CUAL FUE EL MOTIVO? _____ NO

7.- ¿A QUE INSTANCIA RECURRIO?

SHCP TESORERIA DE LA FEDERACION BANCOS OTROS _____ (ESPECIFIQUE)

8.- ¿DESDE SU DOMICILIO, CUANTO TIEMPO TARDO EN LLEGAR A LAS OFICINAS DE QUE LE PROPORCIONARON EL SERVICIO?

MENOS DE UNA HORA UNA HORA MAS DE UNA HORA OTRO _____ (ESPECIFIQUE)

9.- ¿LOS DIAS Y EL HORARIO DE ATENCION FUERON DE ACUERDO A SUS NECESIDADES?

SI NO OTRO _____ (ESPECIFIQUE)

10.-¿EN QUE TIEMPO LE DIERON RESPUESTA A SU TRAMITE, DESDE EL INICIO HASTA SU RESOLUCION (SEÑALE EL NUMERO SEGUN CORRESPONDA)?

HORAS

DIAS

MESES

OTRO _____
(ESPECIFIQUE)

11.-¿A TRAVES DE QUE MEDIO LE INFORMARON DE LA RESOLUCION DE SU TRAMITE?

DIERON FECHA APROXIMADA DE RESPUESTA

VIA TELEFONICA

POR CORREO

FAX

OTRO _____
(ESPECIFIQUE)

12.-¿QUE COMPROBANTE O DOCUMENTO OBTUVO?

DIPLOMA

CERTIFICADO

CONSTANCIA

OTRO _____
(ESPECIFIQUE)

13.-¿CUAL FUE EL TRATO QUE RECIBIO DURANTE LA GESTION DE SU TRAMITE?

BUENO

REGULAR

MALO

DEFICIENTE

OTRO _____
(ESPECIFIQUE)

14.-¿CUANTAS VECES TUVO QUE ACUDIR PARA QUE LE GESTIONARAN EL TRAMITE?

15.-¿PIENSA QUE EL PERSONAL ES SUFICIENTE?

SI

NO

NO SABE

OTRO _____
(ESPECIFIQUE)

16.-¿LE OFRECIERON REALIZAR EL TRAMITE MAS RAPIDO, A CAMBIO DE UNA RECOMPENSA?

SI

NO

OTRO _____
(ESPECIFIQUE)

PERSONA INTERNA

PERSONA EXTERNA

17.-¿EL SERVICIO RESPONDIO A SUS NECESIDADES?

SI

REGULAR

NO

OTRO _____
(ESPECIFIQUE)

18.-¿QUE COSAS LE AGRADARON DEL SERVICIO?

19.-¿QUE COSAS LE DISGUSTARON DEL SERVICIO?

20.-¿QUE COSAS PROPONDRIA PARA MEJORAR EL SERVICIO?