



10
2E

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**CALIDAD EN EL SERVICIO PUBLICO
LA CAPACITACION, ELEMENTO CONDUCTIVO**

**ESTUDIO DE CASO
LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

1990 - 1994

T E S I S I N A
Que para Optar al Grado de
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**
(Administración Pública)
P r e s e n t a
Carmen Gloria Anguiano Arroyo

FALLA DE ORIGEN

México, D.F.

Marzo 1995



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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CALIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO.
LA CAPACITACIÓN, ELEMENTO CONDUCTIVO**

ESTUDIO DE CASO

LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

1990-1994

TESINA QUE
PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(Administración Pública)

PRESENTA

CARMEN GLORIA ANGUIANO ARROYO

DIRECTOR
PROF. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ Z.

México, D.F.

Marzo 1995

A tí padre, por
haberme forjado con
tu digno ejemplo...
In memoriam

Madre, mujer imprevisible, a
tí debo mi grandeza...

¡Oh! dulce y delicada
abuela, por que guías
mis pasos y me alientas
siempre a seguir adelante...

Rocas y espinas se han
interpuesto en mi camino,
mas siempre ha existido,
ese Dios que me ilumina.

Gracias por darle a mi vida, una ilusión...

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	3
1. Calidad Total, Capacitación y Administración Pública	5
1.1. Calidad Total	5
1.1.1. Noción	5
1.1.2. Proceso de mejora continua	8
1.1.3. Principios básicos de la Calidad Total	11
1.2. Capacitación	12
1.2.1. Naturaleza	12
1.2.1.1. Objetivos y políticas	13
1.2.1.2. Estructura orgánica funcional básica de un área de capacitación	15
1.2.2. El papel de la capacitación en el proceso de la Calidad	17
1.3. Administración Pública	17
1.3.1. Necesidad de la Calidad Total en la Administración Pública	17
1.3.2. Administración Pública y Capacitación en México	18
2. Análisis del actual modelo de Capacitación y Desarrollo de personal para el sector público en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	20
2.1. La STPS	20

2.1.1. La capacitación en la STPS	23
2.1.2. El proceso de calidad en la STPS	29
2.2. Marco normativo	36
2.3. El Modelo de Capacitación y Desarrollo	39
2.3.1. Importancia	40
2.3.2. Etapas	40
2.4. Sistema Nacional de Capacitación y Desarrollo STPS	46
2.4.1. Resultados	48
2.4.2. Limitaciones	51
3. Propuesta para mejorar el proceso de capacitación en la implantación de la Calidad Total	53
3.1. Planeación estratégica	53
3.2. Proceso integrador	54
3.3. Participación	54
Conclusiones	56
Fuentes de información	58
Anexos	62

INTRODUCCIÓN

La actual crisis económica aunada a la reestructuración del capital en nivel mundial trae consigo un proceso de modernización, de apertura de los mercados, en estas circunstancias la calidad total en la producción de bienes o servicios se vuelve una necesidad impostergable.

Las instituciones públicas se ven obligadas a la adquisición de estrategias y políticas que les permitan lograr un desarrollo pleno, actualizar y agilizar sus funciones, y optimizar con el fin de lograr una gestión eficiente, oportuna y efectiva para responder con ello a las expectativas de la sociedad.

En este contexto el factor humano es parte sustantiva, ya que todos los cambios que se pueden generar a nivel de organización o de país, dependen fundamentalmente de los conocimientos, habilidades, actitudes y formas de trabajo de los individuos. De aquí que implantar un proceso de calidad, lleve implícitas la formación y desarrollo de los recursos humanos.

En nuestro país, la calidad total en la Administración Pública es un proceso que se ha llevado a cabo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) como una estrategia de cambio fundamental y necesaria para la modernización de la Institución y el logro de sus objetivos. La capacitación por su parte, es considerada como el instrumento esencial para crear y consolidar una cultura de Calidad Organizacional.

La importancia del trabajo radica en la recuperación y análisis de las acciones que ha llevado a cabo la STPS dirigidas al fortalecimiento de la institución y del personal que la conforma en cuestiones de capacitación para lograr la calidad total en el trabajo y para implantar una cultura de calidad organizacional tanto en la misma Secretaría como en otras dependencias de la Administración Pública.

El Sistema Nacional de Capacitación y Desarrollo implantado en la STPS, puede ser considerado como un modelo aplicable en otros organismos, ya sean públicos o privados, ya que engloba acciones orientadas a facilitar y garantizar un desempeño eficiente que, aunado a la superación y desarrollo del factor humano, propicia la óptima prestación de los servicios, la satisfacción de los usuarios y, sobre todo, logra la calidad esperada en el trabajo. De ahí que en el primer apartado se elabore un marco

conceptual y de referencia sobre la Calidad Total, la capacitación y la Administración Pública.

En el segundo apartado se analiza el Sistema Nacional de Capacitación y Desarrollo que llevó a cabo la STPS el cual tuvo como objetivo establecer la calidad total en el proceso organizacional de dicha Secretaría.

El tercer apartado plantea una serie de propuestas para mejorar dicho Sistema en la implantación de la Calidad Total para tomar en cuenta aspectos fundamentales que lleven al buen logro los propósitos de la misma.

1. CALIDAD TOTAL, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CAPACITACIÓN

1.1. Calidad Total

1.1.1. Noción

En la presente década, empresas modernas establecidas en países desarrollados, han demostrado que la calidad es el factor determinante para obtener éxito, lo cual justifica el hecho de haberse convertido en una plataforma sobre la cual se puede competir y ganar.

Un ejemplo de esto se relata en el libro de Peters y Waterman En busca de la excelencia donde analizan la eficacia de 75 empresas multinacionales que basan su éxito aplicando propuestas de calidad.¹

La calidad tiene como origen un proceso histórico desde el cual un capataz vigilaba el trabajo de los obreros a principios de siglo, en la tercera década surgieron los supervisores, inspectores del trabajo. En 1960, Feingenbaum fue el primero que utilizó el concepto de calidad total aplicado a la estadística para mejorar los procesos de la producción y en los ochenta se comenzó a hablar del control total de calidad como paso fundamental para supervisar el producto². Es hasta la década de los noventa que se empieza a hablar de calidad total permeando toda la organización y la administración para alcanzar la efectividad en las empresas primero privadas y ahora en las públicas.

Cada vez es más insistente la aplicación y, sobre todo el convencimiento de que la calidad total puede ayudarnos a salir de la crisis, de ahí que se implante en todos los ámbitos.

Deming impulsa el milagro japonés modificando el modelo estadístico y haciéndolo más accesible. Juran también toma parte en este asesoramiento a los japoneses. Uno de

¹ Cfr. Peters y Waterman, En busca de la Excelencia, *passim*.

² Feingenbaum, Armand; Control de Calidad Total; p. 46

los discípulos de Deming es Ishikawa, quien ya empieza a hablar de calidad total como proceso integrado, tal cual la conocemos ahora.

Para Edwards Deming, la calidad debe ser la capacidad para comprender las necesidades de los usuarios y satisfacerlas plenamente, para lo cual se requiere de una actitud favorable, un alto sentido de responsabilidad y compromiso.³

J. M. Juran, afirma que la calidad es la "adecuación al uso"⁴; el cumplimiento de las especificaciones es decir, un producto o servicio de calidad es aquel que cumple con las necesidades determinadas por el usuario.

Edwards Deming concreta en catorce principios básicos la gestión para obtener calidad, como base para la transformación de la empresa.

1. Ser constantes en el propósito de mejorar el producto y el servicio.
2. Adoptar la nueva filosofía. Cambiar las actitudes del personal involucrado en los procesos por medio del establecimiento de una Cultura Organizacional basada en la calidad.
3. Eliminar la inspección en masa, incorporando la calidad dentro del producto.
4. Considerar antes que el precio, la calidad de los insumos que se utilizan durante el proceso.
5. Mejorar constantemente el sistema de producción y servicio, tratando de resaltar la importancia de cada tarea y el rol que cada individuo cumple en el proceso, para así mejorar calidad y productividad.
6. Implantar la formación en el trabajo. Instruir a todos los miembros de la organización. Prepararlos para identificar y resolver problemas.
7. Implantar el liderazgo. Formar líderes de equipos y no de hombres.

³ Edwards Deming; Calidad, Productividad y Competitividad; p. 20

⁴ Juran; Juran y el liderazgo para la calidad; p. 14

8. Desechar el miedo y crear un clima de participación en donde los individuos brinden aportaciones.
9. Derribar las barreras entre los departamentos. Establecer sistemas de comunicación entre las diversas áreas de la institución y aprovechar los esfuerzos de cada uno en favor del servicio y producto.
10. Eliminar las exhortaciones que pidan a la mano de obra cero defectos y nuevos niveles de productividad ya que las fallas pertenecen al sistema y van más allá de la mano de obra.
11. Eliminar estándares de trabajo y la gestión por objetivos por el liderazgo. Instituir métodos para la mejora.
12. Permitir que los trabajadores se sientan orgullosos de lo que hacen.
13. Implantar programas de educación y automejora.
14. Involucrar a todo el personal en el proceso de transformación.⁵

Por su parte Juran señala en su trilogía de la calidad, tres procesos por seguir para lograr la gestión para la calidad⁶:

1. Planificación de la calidad

- ◆ determinar los clientes
- ◆ determinar las necesidades de los clientes
- ◆ desarrollar las características del producto que responden a las necesidades de los clientes
- ◆ desarrollar los procesos capaces de producir aquellas características del producto
- ◆ transferir los planes resultantes a esfuerzos operativos.

⁵ Deming; op. cit.; pp. 20-73

⁶ Cfr. Juran, op. cit. pp. 19-20 y Dirección de Capacitación y Desarrollo; Introducción a la Calidad Administrativa; p. 40.

2. Control de calidad

- ◆ evaluar el comportamiento real de la calidad
- ◆ comparar el comportamiento real con los objetivos de calidad
- ◆ actuar sobre las diferencias

3. Mejora de la calidad

- ◆ establecer la infraestructura necesaria para conseguir una mejora anual de la calidad
- ◆ identificar las necesidades concretas para mejorar (Proyectos de mejora)
- ◆ establecer un equipo de personas para cada proyecto con una responsabilidad clara de llevarlo a su fin
- ◆ proporcionar los recursos, la motivación y la formación necesarias para que los equipos:
 - * diagnostiquen las causas
 - * fomenten el establecimiento de un remedio
 - * establezcan los controles para mantener los beneficios.⁷

Para Kaoru Ishikawa practicar el control de calidad es "desarrollar, diseñar, manufacturar y mantener un producto de calidad que sea el más económico, el más útil y siempre satisfactorio para el consumidor".⁸

Y es calidad total porque en su interpretación más amplia significa: calidad del trabajo, del servicio, de las personas quienes trabajan en la empresa, del sistema, de la empresa, de los objetivos.⁹

1.1.2. Proceso de mejora continua

Cualquier organización generadora de productos o servicios trata de implantar y hacer uso de procedimientos que las lleven a obtener mayor producción a costos inferiores.

⁷ Juran; *op. cit.*; pp. 19-20

⁸ Kaoru Ishikawa; ¿Qué es el control total de calidad?; p. 40

⁹ Ibidem

En la actualidad, esta premisa debe acompañarse de otros elementos importantes, como son, tiempos razonables, óptima utilización de los recursos y, sobre todo, la plena satisfacción del usuario.

Toda implantación de la calidad implica un proceso de mejora continua.

Ishikawa establece que para la obtención de la calidad, el proceso debe seguir las siguientes etapas, retomando el Círculo propuesto por Deming:

PLANEAR:

- **Determinar metas y objetivos**
Esto puede lograrse a través del establecimiento de políticas.
- **Definir métodos para alcanzar metas**
Todo método debe normalizarse, es decir, convertirse en reglamento, de tal manera que su aplicación sea generalizada.

HACER:

- **Proporcionar educación y capacitación al personal**
Si al individuo se le educa y capacita puede convertirse en una persona confiable y que requiere de menor supervisión.
- **Realizar el trabajo**
Si éste se realiza de acuerdo con el procedimiento establecido, no debe existir ningún problema. Sin embargo, no debe olvidarse que quienes lo realizan son seres humanos, por lo que las condiciones cambian de manera constante y las órdenes dadas por los superiores deben sujetarse a dichos cambios.

VERIFICAR:

- **Si las cosas se desarrollan de acuerdo con las metas y normas establecidas y surgen hechos inesperados, se deben revisar tales situaciones.**

- Identificar las causas que lo originan

Examinar cada proceso y determinar factores causales por medio del Diagrama Causa-Efecto¹⁰. O verificar a través de los efectos, utilizando el Diagrama de Pareto¹¹ que nos dice que, el 80% de las causas, originan el 20% de los efectos.

ACTUAR:

- Ejercer acciones correctivas necesarias para evitar que las irregularidades se repitan.¹²

Un proceso de mejora continua exige una modalidad circular (que en sentido estricto en la práctica viene a ser una espiral).

De ahí el círculo con cuatro etapas manejadas de la siguiente manera (Véase Figura No. 1):

La institución planifica un cambio, lo realiza, verifica los resultados y según ellos, actúa para normalizar el cambio o para comenzar el ciclo de mejoramiento otra vez con nueva información.

El ciclo en realidad representa trabajos en procesos más que en tareas o problemas específicos.

Los procesos, por su propia naturaleza no pueden resolverse, sino mejorarse, si bien cuando se trabaja en procesos, se resuelven problemas.¹³

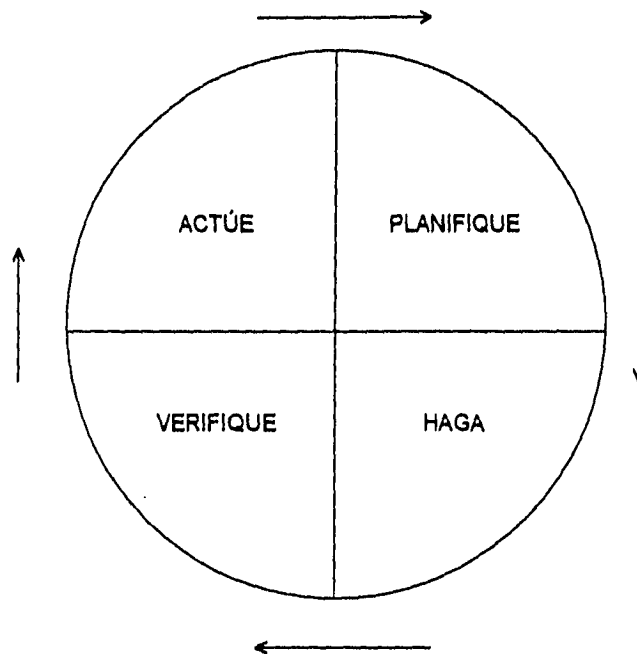
¹⁰ El Diagrama Causa-Efecto es una herramienta que nos permite identificar las causas más importantes de un problema.

¹¹ El Diagrama de Pareto es una gráfica de barras que nos ayuda a diferenciar los problemas vitales de los triviales y, determinar cuáles deben resolverse en primera instancia.

¹² Ishikawa; *op. cit.*; p. 55-64

¹³ Mary Walton; *Cómo administrar con el método Deming*, pp12-13

FIGURA No. 1



1.1.3. Principios básicos de la Calidad Total

Aunque la calidad total ha sido abordada por diferentes autores hay coincidencia en algunos principios básicos que se retoman para efectos de este trabajo:

- **Objetivos claros:** si no hay claridad en lo que se persigue, diría Crosby (Hablemos de calidad, p. 35) de qué sirve luchar contra brujos, leones, hombres de lata y espantapájaros.
- **Planeación estratégica:** una planeación que no se resuelve a través de una administración estratégica, trae consigo distorsiones al proceso organizacional. Tener conciencia del cambio y comprender lo vital.

- ◆ **Participación. Trabajo en equipo. Decisiones de abajo hacia arriba:** recuperar la experiencia acumulada de la gente, nadie sabe más sobre su propio trabajo que quien lo desempeña, de ahí que sea menester tomar en cuenta la opinión de los trabajadores.
- ◆ **Cambio de actitud y nueva manera de pensar:** este punto tiene que ver con la conformación de una cultura de la calidad, con predisposición al cambio.
- ◆ **Lo más importante son los públicos :** la primera pieza de todo el proceso es el cliente, sobre sus necesidades hay que determinar el bien o el servicio.
- ◆ **Basarse en datos para resolver problemas, no en la intuición:** la estadística es muy importante para analizar las situaciones. Hay siete herramientas estadísticas de la calidad que abrevian los procesos cuantitativos y trabajan con los elementos más comprensibles de la matemática: 1) diagrama causa y efecto; 2) diagrama de Pareto; 3) diagrama de flujo; 4) gráfica de control; 5) gráfica de tendencia; 6) diagrama de dispersión; y 7) histograma¹⁴.
- ◆ **Bajos costos:** la calidad cuesta en el sentido de que se requiere gente capaz y efectiva para realizar las tareas, pero la calidad no cuesta si la institución hace cuentas de lo que puede ahorrarse al contratar personal capacitado que no desperdicie esfuerzos, recursos ni infraestructura.

1.2. Capacitación

1.2.1. Naturaleza

Uno de los grandes temas en la actualidad, manejado en las instituciones privadas y cada vez con mayor fuerza en las públicas, es la Capacitación.

¹⁴ Cfr. Mary Walton; Cómo administrar con el Método Deming; p. 108

- ♦ **Participación. Trabajo en equipo. Decisiones de abajo hacia arriba:** recuperar la experiencia acumulada de la gente, nadie sabe más sobre su propio trabajo que quien lo desempeña, de ahí que sea menester tomar en cuenta la opinión de los trabajadores.
- ♦ **Cambio de actitud y nueva manera de pensar:** este punto tiene que ver con la conformación de una cultura de la calidad, con predisposición al cambio.
- ♦ **Lo más importante son los públicos :** la primera pieza de todo el proceso es el cliente, sobre sus necesidades hay que determinar el bien o el servicio.
- ♦ **Basarse en datos para resolver problemas, no en la intuición:** la estadística es muy importante para analizar las situaciones. Hay siete herramientas estadísticas de la calidad que abrevian los procesos cuantitativos y trabajan con los elementos más comprensibles de la matemática: 1) diagrama causa y efecto; 2) diagrama de Pareto; 3) diagrama de flujo; 4) gráfica de control; 5) gráfica de tendencia; 6) diagrama de dispersión; y 7) histograma¹⁴.
- ♦ **Bajos costos:** la calidad cuesta en el sentido de que se requiere gente capaz y efectiva para realizar las tareas, pero la calidad no cuesta si la institución hace cuentas de lo que puede ahorrarse al contratar personal capacitado que no desperdicie esfuerzos, recursos ni infraestructura.

1.2. Capacitación

1.2.1. Naturaleza

Uno de los grandes temas en la actualidad, manejado en las instituciones privadas y cada vez con mayor fuerza en las públicas, es la Capacitación.

¹⁴ Cfr. Mary Walton; Cómo administrar con el Método Deming; p. 108

Considerada, como una herramienta que garantiza la eficiencia del factor humano, en cuanto a las actividades que desarrolla y la obtención de buenos resultados.

"...El hombre ha sido, es y será por naturaleza un ser eminentemente práctico... [que busca, aún de manera inconsciente] el uso de la técnica, es decir, de medios y herramientas que le permitan transformar la naturaleza que lo rodea y hasta cierto punto, dominarla, para aprovechar su potencialidad en beneficio propio y en satisfacer sus necesidades."¹⁵

Conceptualizando a la capacitación, palabra que proviene del adjetivo capaz y éste a su vez, del verbo latino *cápere* = dar cabida¹⁶, es el proceso mediante el cual el hombre desarrolla y perfecciona aptitudes (habilidades), adquiere conocimientos y modifica sus actitudes, en cualquier nivel que éste se encuentre, con el propósito de desempeñar eficientemente su trabajo.

Este proceso a diferencia de la enseñanza escolar es eminentemente práctico y tiende a ser, cada vez, de mayor utilidad, en el progreso de las sociedades y, en el del individuo mismo.

1.2.1.1. Objetivos y políticas

A lo largo del presente capítulo se ha mencionado que la capacitación debe servir para el logro de la calidad. Sin embargo, habría que plantear los objetivos específicos de ésta y las políticas, que a nivel general, deben considerarse en cualquier organización.

Los objetivos de la capacitación se definen de la siguiente manera:

a) Elevar el nivel de eficiencia y satisfacción del personal.

¹⁵ Gloria Ruiz P.; Capacitación: un requerimiento esencial en la vida de una institución pública y una solución integral; Seminario de Investigación; p. 59

¹⁶ Mauro Rodríguez, et al.; Administración de la capacitación; p. 1

Esto se logrará a través del perfeccionamiento de habilidades y actualización de conocimientos.

b) Fomentar el desarrollo de actitudes necesarias al buen desempeño.

Lo cual traerá como consecuencia, un aumento en la cantidad y calidad del trabajo. Asimismo, la superación del personal y el mejoramiento del nivel socioeconómico de éste.

La capacitación debe enfocarse esencialmente a disminuir y/o eliminar, los problemas de falta de conocimientos, habilidades o actitudes del personal y que influyen en el logro de la máxima eficiencia y por tanto, en el funcionamiento de las organizaciones.

Esto provocará una baja en los índices de inasistencia, retardos, errores, conflictos interpersonales, desperdicios, accidentes laborales, etc.

Capacitar por capacitar implica un derroche de recursos y demerita a la actividad en sí.

Ahora bien, no todos los problemas de una organización pueden resolverse por medio de la capacitación.

Existen situaciones como maquinaria obsoleta, sistemas de remuneraciones injustos, personal inadecuado, etc., que deben solucionarse a través de otros sistemas, sin embargo, ésta debe ir aparejada a la toma de decisiones para solucionar dificultades de índole organizacional.

Al igual que los objetivos, se deben establecer políticas que consideren a la totalidad de la organización, a las normas de administración de personal, a las metas de la institución y a los recursos destinados a esta actividad.

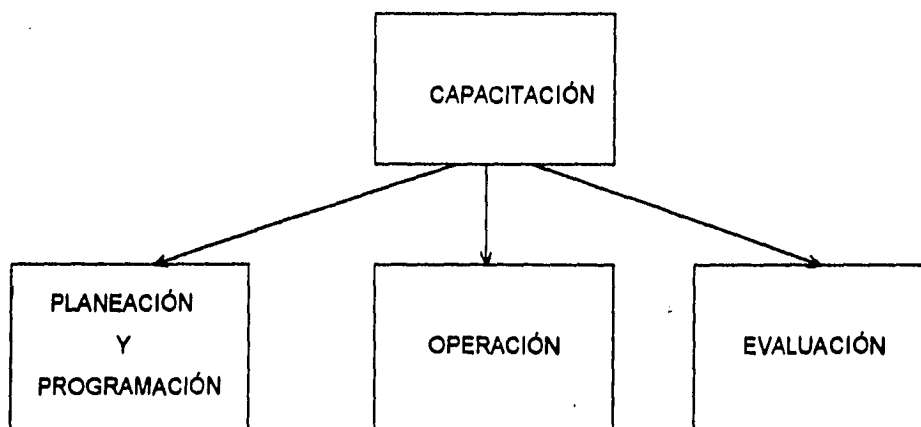
La capacitación deberá ser contemplada como un Sistema Permanente y Continuo encaminado a:

- a) Preparar al personal de nuevo ingreso (Manuales de Inducción y Programas de Bienvenida)
- b) Favorecer la adaptación del personal a situaciones nuevas (cambio de maquinaria, de sistemas y/o procedimientos)
- c) Ofrecer cursos y seminarios cuando así lo demanden las necesidades
- d) Preparar al personal en los casos de ascenso, promoción o plazas de nueva creación
- e) Identificar y entrenar al personal de la institución que pueda fungir como instructor

1.2.1.2. Estructura orgánica funcional básica de un área de capacitación

La capacitación es considerada como una actividad de apoyo para el logro de los objetivos de la organización, por lo cual resulta indispensable el contar con un área integrada totalmente a la misma, responsable de planear, ejecutar y controlar dicha función.

Fundamentalmente, el área de capacitación debe integrarse con las siguientes subáreas:



El área de Planeación y Programación deberá tener a su cargo:

- El estudio y análisis de la estructura, funciones y puestos que tiene la organización.
- Detección de necesidades de capacitación.
- Elaboración de Planes y Programas de acuerdo a las necesidades identificadas, lo cual implica formulación de objetivos, determinación de prioridades, requerimientos, recursos y costos.
- Definir el tipo de capacitación, su duración, técnicas a utilizar e instructores a contratar.
- Programar la capacitación.
- Participar en las formas de evaluación.

En lo que se refiere a la Operación, el área deberá:

- Organizar en toda su magnitud los eventos de capacitación, lo que implica su difusión, la integración de grupos, selección de instructores o instituciones, elección del equipo y reproducción del material didáctico, elaboración de constancias, acondicionamiento de aulas y el manejo y obtención de los recursos necesarios.

Mientras que el área de Evaluación deberá:

- Analizar de manera objetiva los resultados obtenidos. Lo cual abarcará desde la detección de necesidades, hasta el grado de aprendizaje de los participantes, su aplicación en el trabajo y la contribución a la solución de problemas organizacionales.
- Establecer un sistema de retroalimentación a fin de efectuar los ajustes necesarios en el proceso, de acuerdo con los resultados obtenidos.

1.2.2. El papel de la capacitación en el proceso de la Calidad

La calidad de los servicios y productos es el resultado de la contribución de varios individuos con actitudes positivas, habilidades, conocimientos, manejo de técnicas administrativas, de producción y sobre todo, comprometidos con el proceso de la misma.

Todos los sistemas que interactúan en el Proceso de Calidad, llevan inmersos programas dirigidos al personal, que ponen énfasis sobre la consecución de tres factores fundamentales:

- ◆ Actitud positiva hacia la calidad
- ◆ Conocimiento sobre la calidad
- ◆ Desarrollo de habilidades para la calidad

Por lo que, entre las estrategias para el logro del compromiso, con la calidad, se encuentra la capacitación.

1.3. Administración Pública

1.3.1. Necesidad de la Calidad Total en la Administración Pública

La Administración Pública al ser la representante del Estado en la sociedad tiende a sufrir reestructuraciones según lo exigen las circunstancias económicas, políticas y sociales.

En los últimos años se ha llevado a cabo un cambio en la concepción del Estado, en donde a través de un proceso de reforma como respuesta a las crisis del Estado interventor, del Estado empresario, busca una modernización en todas sus estructuras.

El redimensionamiento del sector público ha sido una de las manifestaciones más importantes de este cambio, por lo que se reclama su modernización.

En este sentido, la implantación de la calidad total es impostergable.

Las deficiencias del servicio público federal se han agudizado en los últimos años por las viejas estructuras que no se han renovado y los vicios que se han generado a partir de prácticas caducas, feudos administrativos y excesiva burocracia que ha empantanado muchas acciones.

La Calidad Total como se ha visto, responde no sólo para el esquema de la producción de bienes sino que se ha ido incorporando a los servicios. No es gratuito que por instancias del gobierno federal se haya instaurado en México la Fundación Mexicana para la Calidad Total (FUNDAMECA) y el Premio Nacional de Calidad Total en México desde 1991, mecanismos que están sirviendo de impulsores para la calidad a partir de una promoción continua de la misma y de elaborar criterios de evaluación para la calidad en las empresas e instituciones.¹⁷

Hay un interés particular por impulsar en las instituciones públicas el proyecto de calidad y en ello la STPS puede tener un papel preponderante.

1.3.2. Administración Pública y Capacitación en México

Es importante señalar que la calidad total requiere de manera fundamental de la capacitación permanente para implantarse y continuar su desarrollo, de ahí que la capacitación sea motivo primordial de este trabajo.

Establecida como obligatoria, desde 1978, cuando se instituyó como derecho y obligación para trabajadores y patrones, la capacitación no debe volverse un mero requisito, tiene que ofrecerse para incidir en la transformación del servicio público con responsabilidad y conciencia.

¹⁷ Cfr. Premio Nacional de Calidad; Guía para elaborar el reporte extenso para empresas finalistas en el Premio Nacional de Calidad (2a. fase); México, 1992

La capacitación y el desarrollo de personal en la Administración Pública Federal se conceptualiza como "una estrategia prioritaria para lograr la modernización y fortalecimiento de las instituciones ante un entorno social, nacional e internacional cada vez más exigente en cuanto a la calidad con que éstas otorgan sus servicios".¹⁸

La capacitación es no sólo un proceso extraescolar que permite al trabajador adquirir conocimientos, habilidades y destrezas para desempeñar adecuadamente su labor, sino que también se orienta al mejoramiento cualitativo de los recursos humanos y de las organizaciones en sus procesos productivos.¹⁹

A pesar de que la capacitación se ha impartido de manera continua todavía hay diversos aspectos que requieren de atención según el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994:

- Insuficiencia de información sobre los perfiles educativos y ocupacionales
- Desigual desarrollo de la infraestructura de capacitación de las dependencias y desvinculación de las mismas
- Estructuras de puestos inadecuadas, no relacionadas con las funciones y
- Ausencia de políticas definidas en materia de capacitación.²⁰

Es también importante mencionar el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad que implica el compromiso de los sectores productivos del país y el gobierno al promover la actualización de un enfoque administrativo desde los programas de formación hasta los de capacitación permanente asegurando un énfasis en:

- el establecer un clima de trabajo que favorezca la participación en todas las esferas de la actividad y la fluida comunicación entre los organismos
- el revalorar el proceso productivo del trabajo y del trabajador como objetos de atención del administrador.²¹

¹⁸ Miguel Ángel Ruiz; Un modelo de capacitación y desarrollo de personal para el sector público: el caso de la STPS; p. 2

¹⁹ Ibidem

²⁰ Cfr. Programa Nacional de Capacitación y Productividad; p. 1

²¹ Cfr. STPS, Acuerdo Nacional para la elevación de la productividad y la calidad.

2. ANÁLISIS DEL ACTUAL MODELO DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAL PARA EL SECTOR PÚBLICO EN LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Una vez establecidos los conceptos claves como calidad total y capacitación se puede comprender con claridad el modelo, el cual constituye el estudio de caso.

2.1. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social

El 31 de diciembre de 1940 se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuya organización permitiría hacer frente a las nuevas circunstancias. El 9 de abril de 1941 se expidió el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, que definió las funciones y estructuras de la Dependencia. El 9 de abril de 1957 entró en vigor un nuevo Reglamento Interior para ampliar su ámbito de competencia.

Algunas atribuciones de la STPS otorgadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 40 son, entre otras:

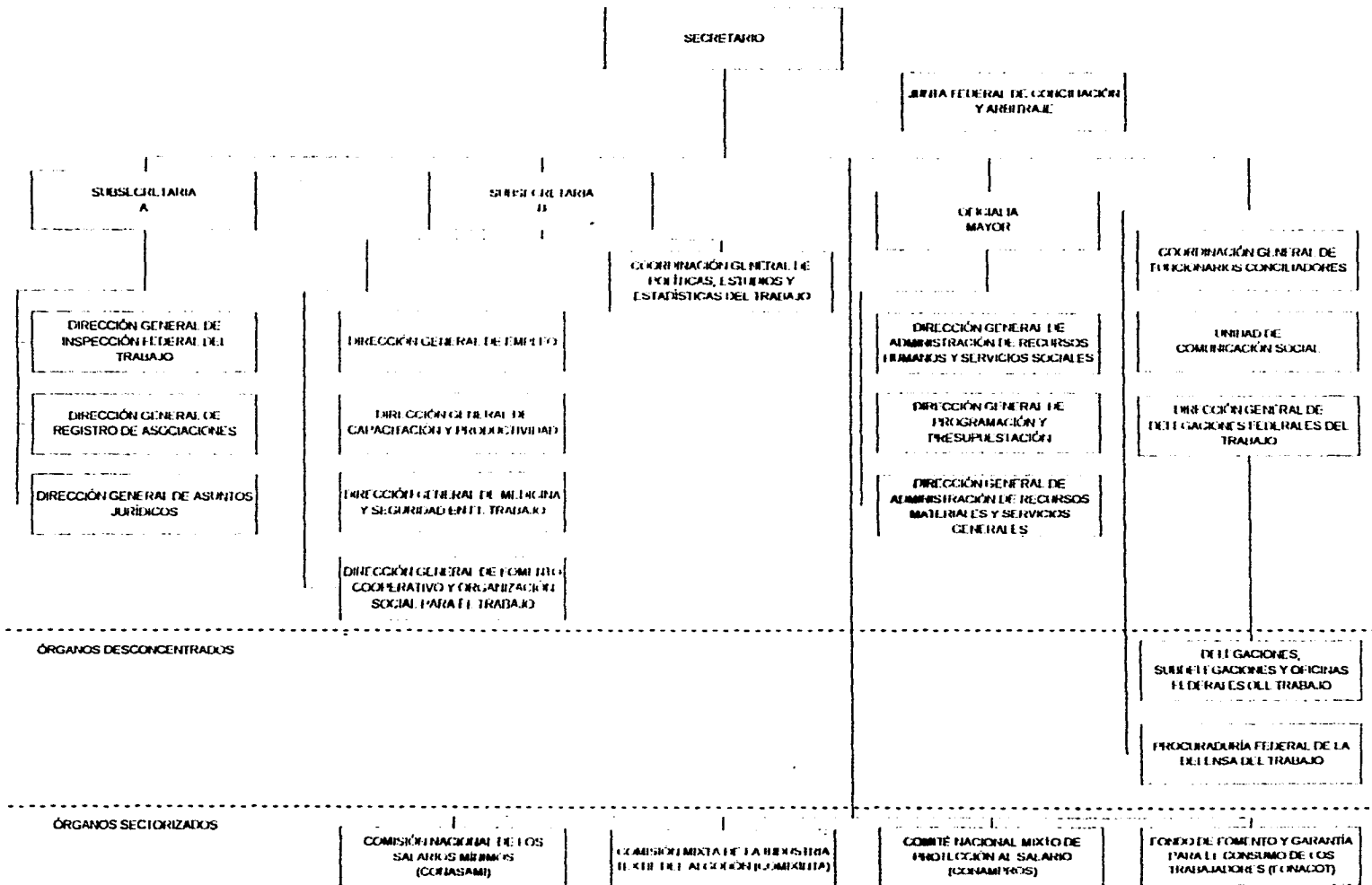
- * Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en Reglamentos
- * Promover el incremento de la productividad del trabajo
- * Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación para incrementar la productividad que en el trabajo requieran los sectores productivos del país en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.
- * Establecer y dirigir el Servicio Nacional de Empleo y vigilar su funcionamiento.

La estructura orgánica de la STPS es la siguiente:

- 1.0 Secretario del Ramo
- 1.0.1 Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
- 1.0.2 Coordinación General de Funcionarios Conciliadores
- 1.0.3 Unidad de Comunicación Social
- 1.0.4 Dirección General de Delegaciones Federales del Trabajo
- 1.0.4.1 Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo
- 1.0.5 Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
- 1.1 Subsecretaría "A"
- 1.1.1 Dirección General de Inspección Federal del Trabajo
- 1.1.2 Dirección General de Registro de Asociaciones
- 1.1.3 Dirección General de Asuntos Jurídicos
- 1.2 Subsecretaría "B"
- 1.2.1 Coordinación General de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo
- 1.2.2 Dirección General de Empleo
- 1.2.3 Dirección General de Capacitación y Productividad
- 1.2.4 Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo
- 1.2.5 Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo
- 1.3 Oficialía Mayor
- 1.3.1 Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales
- 1.3.2 Dirección General de Programación y Presupuestación
- 1.3.3 Dirección General de Administración de Recursos Materiales y Servicios Generales
- 1.3.4 Unidad de Contraloría Interna

(Ver a continuación Diagrama de Organización)

**SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
DIAGRAMA DE ORGANIZACIÓN**



2.1.1. La capacitación en la STPS

La capacitación en nuestro país, ha adquirido día a día mayor importancia. Podría decirse que fue a partir de 1978²², cuando se estableció a través del Capítulo III Bis, Artículo 153 A-X, de la Ley Federal del Trabajo, la obligación de los patrones y el derecho de los trabajadores a recibir capacitación o adiestramiento en su trabajo.

En la época actual, donde imperan los cambios tecnológicos, se exige, no tan solo, la transformación de los perfiles ocupacionales, sino la adaptación de la mano de obra.

Para el manejo de nuevas tecnologías, es necesario sumar a las destrezas, conocimientos y habilidades que permitan obtener especialización en el trabajo.

Ante esta situación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, inició en 1990, un proceso de cambio en el que los recursos humanos, realizan un papel primordial. Por lo cual habrían de hacerse una serie de planteamientos, en torno a los mismos, tales como:

- Administración adecuada de los recursos humanos
- Capacitación. Medio para la obtención de aptitudes y actitudes positivas de los individuos, hacia el trabajo
- Establecimiento de servicios recreativos, médicos, etc. que permitan al trabajador integrarse verdaderamente a la institución.
- Mejoramiento de estructuras y procedimientos con el propósito de simplificar y facilitar el trabajo.

En términos generales, lograr una modernización.

Por ende, en ese mismo año, la Oficialía Mayor, a través de la Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales, estableció un Programa Integral de Administración de Recursos Humanos de la Secretaría del Trabajo y

²² Miguel A. Ruiz; *op. cit.*; p. 11

Previsión Social, en donde se contemplaron tales premisas, mismas que fueron cubiertas.

Bajo estas circunstancias se estructuró el Sistema Nacional de Capacitación y Desarrollo.

Su objetivo, lograr un desempeño eficiente, la superación, el desarrollo del personal y la óptima prestación de los servicios que otorga la Secretaría del Trabajo, para lo cual se instrumentaron un sinnúmero de acciones orientadas a proporcionar al individuo conocimientos, elementos metodológicos y técnicos que le permitieran formarse y actualizarse

El órgano encargado de la instrumentación de dicho Sistema, fue la Dirección de Capacitación y Desarrollo de la cual se describirá en el siguiente apartado. Su objetivo, "colaborar con la estructura de Administración de Personal para que el servicio que proporcione cada uno de los trabajadores de la Secretaría se realice siempre con calidad, oportunidad y amabilidad aportando la metodología educativa necesaria, y apoyando la realización integral del individuo".²³

Se llevó a cabo la detección de necesidades de los trabajadores y de acuerdo al diagnóstico, al desarrollo organizacional y al análisis de funciones de cada puesto, se realizó la estructura programática para la formación y actualización del personal operativo y directivo.

El Sistema Nacional de Capacitación y Desarrollo (SNCD), se dividió en dos subsistemas.

El primero, **de Capacitación**, se encargó de aumentar las aptitudes del individuo en y para el trabajo.

El segundo, **de Desarrollo**, conllevó al personal a la adopción de actitudes positivas y por tanto, a la de una cultura laboral.

²³ *Ibidem*; p. 44

Con el propósito de fortalecer el rubro de la capacitación en la STPS, en junio de 1991 se inició el proceso de reestructuración de la entonces Subdirección de Capacitación, misma que en ese año adquirió el rango de Dirección de Área, con dos Subdirecciones y 5 Jefaturas de Departamento.

La actual Dirección de Capacitación y Desarrollo depende estructuralmente de la Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales, que a su vez depende de la Oficialía Mayor de la STPS.

Esta Dirección funcionalmente, se encuentra integrada por cinco Coordinaciones que se ubican a nivel de Subdirección:

- I. Coordinación de Calidad y Mejoramiento Continuo, de la cual depende el Departamento de Programas Institucionales.
- II. Coordinación de Desarrollo, con dos Departamentos, el de Producción de Material Didáctico y el de Sistema Abierto de Enseñanza.
- III. Coordinación de Control y Evaluación de los Programas de Capacitación, conformada por el Departamento de Operación de Procesos.
- IV. Coordinación de Capacitación en el Trabajo, con los Departamentos de Planeación de Programas y el de Operación de la Capacitación.
- V. Coordinación Administrativa

El objetivo es: coordinar y dirigir las acciones relacionadas con la Capacitación y el Desarrollo del personal, para lograr Productividad y Calidad en el Trabajo, aunado a la integración y superación del servidor público, coadyuvará a la plena satisfacción del usuario con relación a los servicios que otorga la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Entre sus principales actividades se encuentran las siguientes:

- a) Alcanzar y consolidar una cultura de Calidad Organizacional a través de la Capacitación de Personal foráneo y local.

- b) Llevar el control de la actividades relativas a premios, estímulos y recompensas.
- c) Apoyar al trabajador y a su familia, para la conclusión de cualquiera de los niveles del Sistema Abierto de Educación, Primaria, Secundaria y Preparatoria.
- d) Elaborar, proponer e instrumentar, en coordinación con otras unidades administrativas, programas de formación, capacitación y desarrollo de personal e integración institucional.
- e) Promover y difundir los programas de Educación para Adultos
- f) Producción de materiales didácticos
- g) Llevar el control, evaluación y seguimiento de los programas de capacitación.

En lo que se refiere al inciso "a", el Programa de "Capacitación a las Delegaciones Federales del Trabajo" es de suma importancia, ya que se cuentan con 31 Delegaciones Federales del Trabajo, 3 Subdelegaciones y 14 Oficinas, cuyo personal suma 1,096 trabajadores²⁴, mismos que representan el 18.29% del total que integra la plantilla de la Institución.

Este Programa se dividió en dos fases. La primera se integró por tres cursos dirigidos al personal operativo, y la segunda, en la que participaron los directivos, a través de dos seminarios.

En la primera fase, puesta en marcha, durante el primer semestre de 1993, participaron 16 Delegaciones, beneficiando a 423 trabajadores.

En la segunda, realizada en diciembre de ese mismo año, se incluyó la formulación de un proyecto de mejora continua realizado por los mandos medios con la participación de las 15 delegaciones restantes.

La Oficialía Mayor administra desde 1991, un programa destinado a iniciar un proceso gradual de transformación del trabajo en el ámbito de la STPS, y que denomina *Hacia*

²⁴ Dirección de Administración de Personal, Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales; STPS

la Calidad Total. El esquema que adoptó para formularlo e instrumentarlo guarda plena congruencia con los lineamientos del gobierno federal en materia de administración de recursos humanos y con el Programa Nacional de Capacitación y Productividad, el principal instrumento de la administración pública federal para la promoción de la adopción generalizada de la filosofía de la Calidad Total en México.

En esencia, el programa considera que cada uno de los colaboradores de la STPS tiene el derecho y la obligación de mantener claramente frente a sí esa misión; es su derecho en tanto que es garantía de que la relación laboral no se desvirtuará con el devenir del tiempo -y por tanto, que esa *razón de ser* no se desvanecerá-. Es su obligación en la medida en que la relación -contrato social- pueda concebirse como un intercambio: salario -en su más amplia acepción- por servicio.

Los conceptos básicos subyacentes en todas las acciones de los programas, tienen por esencia el trabajo individual y de grupo dentro de la institución.

La parte *formal* del programa -la que corresponde a la Oficialía Mayor y sus unidades administrativas, y que cuenta para tener éxito con la otra, la *funcional*, la que depende de cada uno de los trabajadores del sector- se resuelve aplicando algunas estrategias:

- Planificación y ejecución de acciones que integran los esfuerzos de todas las direcciones generales. a fin de potenciar sus resultados y, de ese modo, obtener de los recursos la máxima utilidad posible.
- En tanto el cambio y el avance, están en las manos y las mentes de las personas, de los *recursos humanos*: la promoción y coordinación del programa, así como la transformación de normas, estructuras y criterios administrativos fueron asignadas a la Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales, que inició el proceso con la adopción de su propio Programa Integral.
- En virtud de que la administración de la Calidad Total requiere grandes cambios en la mentalidad tradicional de los servidores públicos de la Secretaría, se han enfatizado especialmente tres instrumentos básicos: La capacitación del personal - como medio privilegiado para el *cambio cultural*-; el desarrollo de sistemas de información que sustenten la integralidad de los programas y concreten el *cambio*

tecnológico; y la comunicación interna, como sinónimo de interlocución permanente y comprometida entre quienes toman decisiones y quienes las llevan a la práctica.

Los principales instrumentos del proceso de cambio, en lo que se refiere a la administración de los recursos humanos, son:

- elaboración del catálogo de puestos, en el que se describe y se especifica con detalle la responsabilidad de cada puesto (se dan las bases para administrar racionalmente salarios e incentivos, con base en el desempeño real y la productividad de cada trabajador, a partir de decisiones justas y equitativas);
- el sistema de información, que permite administrar la capacitación con base en las necesidades individuales objetivamente detectadas y en el resultado efectivo de la evaluación del desempeño y el Sistema Nacional de Capacitación y Desarrollo, que atiende con igual énfasis la aptitud para el trabajo y la actitud con que se desempeña.

La Oficialía Mayor adoptó en diciembre de 1990, entre otros, el Programa Integral de Administración de los Recursos Humanos. Uno de sus principales propósitos es promover el proceso de cambio hacia la cultura de la Calidad Total²⁵.

La calidad en la STPS se expresa en las siguientes premisas:

1. Se trata de una nueva cultura laboral, propia de la STPS pero coherente con la que empieza a surgir en el contexto externo, en la que el trabajo tiene una nueva dimensión como satisfactor de los requerimientos económicos, profesionales y afectivos de cada servidor público, enmarcados en el papel social que le confiere la pertenencia a una institución, a una serie de microcomunidades -la principal constituida por el grupo laboral- y a un núcleo familiar.
2. El trabajador es sujeto de una serie de acciones en que los aspectos de aptitud -la dimensión intelectual y motora de la tarea- y los factores actitudinales -creatividad

²⁵ Cfr. STPS; Hacia la calidad total en la STPS; p. 2

incluida- se resuelven con un enfoque participativo. Es decir, en la relación Secretaría-trabajador, este último juega simultáneamente el papel de sujeto y objeto. Se está superando el viejo concepto del trabajador como ente pasivo, incapaz de aportar elementos útiles al perfeccionamiento de normas y procedimientos de trabajo. Todos los instrumentos hasta hoy creados para la transformación cultural en el interior de la STPS hacia la Calidad Total incluyen este concepto.

3. La Secretaría es concebida como una unidad orientada al servicio, cuya finalidad esencial es producir servicios de calidad, que satisfagan los requerimientos de los usuarios externos y eviten pérdidas a la sociedad por efecto de sus deficiencias. Hasta donde las atribuciones de la Oficialía Mayor lo permiten actualmente, este concepto se transfiere a la formulación, ejecución y evaluación de todos sus programas de trabajo, especialmente los que influyen directamente en la administración de los recursos de la Secretaría.

2.1.2. El proceso de calidad en la STPS

Al hablar de calidad, las primeras interrogantes que surgen son "cómo y con qué" elementos podemos definir y administrar la calidad. Partimos de la base de que la calidad consiste en trabajar bien desde la primera vez para satisfacer las necesidades y expectativas de nuestros usuarios internos y externos, y brindar valor agregado en los servicios que prestamos, es decir, no sólo satisfacer las necesidades del usuario, ya que éste se puede conformar con muy poco, se trata de darle algo más: valor agregado²⁶.

El análisis de los procesos, requiere de un sentido de ubicación, es decir, saber para qué estamos (misión), qué hacemos (servicios), cómo la hacemos (procesos), y para quién (usuarios), así como una actitud positiva hacia el cambio, para conocer analizar y

²⁶ Cfr. STPS; Metodología y herramientas básicas para la calidad total y el mejoramiento continuo; pp. 3-10

adecuar nuestros procedimientos de trabajo a las necesidades y expectativas de los usuarios.

a. Misión

El punto de partida de la implantación del proceso de calidad total en las Unidades Administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, será la definición de su Misión como organización, es decir su razón de ser, así como, los servicios sustantivos que deberán prestar para cumplir con la misma.

La misión brinda un sentido de ubicación, de responsabilidad y marca el inicio de una serie de acciones encaminadas a lograr el mejoramiento continuo en los procesos de trabajo.

La misión engloba las metas generales que orientan el esfuerzo y trabajo de todos los integrantes de la Secretaría, la naturaleza y esencia del pensamiento de la misma, así como los acuerdos que asumen los diferentes niveles de servidores públicos para lograr la Calidad Total.

b. Identificación de usuarios

La identificación de los usuarios externos e internos, constituye un paso fundamental en el proceso de cambio, conocer para quién trabajamos, saber sus necesidades y expectativas es lo que le da sentido a nuestra organización.

Nuestros usuarios son todas aquellas personas, empresas y organizaciones que hacen uso del resultado de nuestro trabajo, ya sea para llevar a cabo sus procesos de trabajo o para cumplir con una obligación o ejercer un derecho.

Los usuarios tienen dos clasificaciones:

Usuarios internos: son las personas, áreas y/o Unidades Administrativas pertenecientes a la Secretaría que requieren de nuestros servicios para llevar a cabo sus procesos de trabajo y actividades.

Usuarios externos: son aquellas organizaciones, empresas, personas y/o trabajadores que no laboran dentro de la Secretaría y que hacen uso de nuestros servicios para cumplir una obligación o ejercer un derecho, así como aquellos que aunque no utilizan nuestros servicios, simplemente solicitan algún tipo de información.

c. Identificación y diagnóstico de procesos

Una vez que se han jerarquizado los problemas en la prestación del servicio, deberemos conocer el o los procesos que se realizan para generar los servicios.

Se entenderá como proceso la combinación de recursos, máquinas, materiales, personas, sistemas, métodos y funciones interrelacionadas entre sí para convertir los insumos en un servicio o complementar otro. A partir de la selección de los problemas buscaremos el flujo que sigue la petición, una solicitud o una demanda, desde que se origina, los trámites a los que se sujeta, procedimientos, recursos, personas y otros elementos que intervienen en la transformación de uno o varios insumos, hasta la prestación del servicio.

Es evidente que no es posible en el corto plazo, mejorar todos los procesos, sino sólo aquellos que sean claves. Lo que es central es la satisfacción de las expectativas y necesidades de los usuarios.

Se entenderá por procesos prioritarios aquellos que tienen que ver con la satisfacción de usuarios externos e internos, así como la prestación de servicios sustantivos, y los que, por su interrelación con las demás Unidades Administrativas involucren y afecten la mayor parte de las actividades de la Secretaría.

La importancia de enfatizar en la mejora de los procesos prioritarios, como base operacional de mejoramiento continuo, radica en que generalmente los problemas que ocurren en un grupo de trabajo se encuentran íntimamente relacionados, más en los sistemas y procesos de trabajo, que con el personal; comúnmente las personas *no hacen mal su trabajo porque se lo propongan*, sino por deficiencias en la organización.

Los procesos de mejora continua deben cumplir con las necesidades y expectativas de los usuarios tanto internos como externos, a través del diseño e incorporación en el proceso de medidas tendientes a satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios, basado en un sistema de retroalimentación usuario-proveedor y una actitud de mejora continua.

d. Análisis de procesos

La condición para brindar calidad en los servicios que presta la organización, radica en asegurar que las necesidades y expectativas de los usuarios se incorporen a los procesos de trabajo.

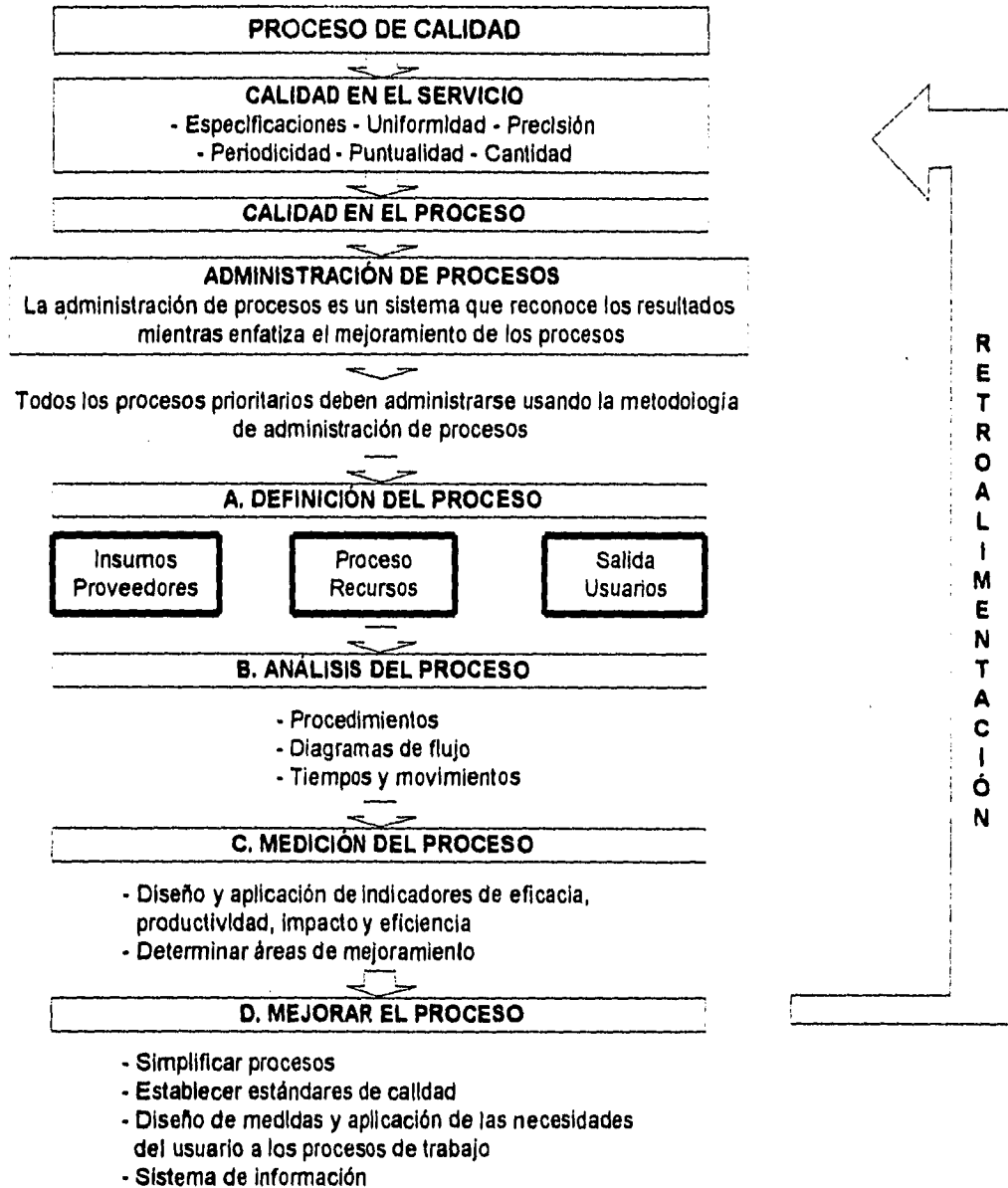
El análisis de los procesos se deberá centrar en el conocimiento de las partes que integran el mismo, es decir, por un lado, identificar los insumos necesarios, los proveedores de éstos, así como las operaciones y procedimientos necesarios para llevar a cabo los procesos de trabajo, y por otro lado diseñar y establecer indicadores que permitan medir su comportamiento.

e. Mejora de procesos

La mejora de los procesos de trabajo inicia con la fase de diseño de medidas que garanticen el cumplimiento de las necesidades y expectativas de los usuarios.

1. Para lograr calidad en el proceso es necesario garantizar que los proveedores del mismo nos brinden insumos de calidad, para ello se recomienda lo siguiente:
 - a) Establecer canales de comunicación permanentes para que los proveedores conozcan nuestras necesidades y expectativas.
 - b) Definir las características de los insumos requeridos.
 - c) Evaluar la calidad de los insumos.
 - d) Fomentar en los proveedores de los insumos la filosofía de la calidad total.

PROCESO DE CALIDAD



2. A partir del conocimiento de las necesidades y expectativas del usuario, se deberán aplicar las siguientes acciones:

a) Actualizar y/o simplificar procedimientos.

b) Eliminar y/o modificar el orden de operaciones.

3. Con los resultados de los indicadores aplicados a los procesos de trabajo, se podrán determinar aquellos que serán sujetos de mejoramiento continuo.

4. A partir de las necesidades y expectativas de los usuarios, es importante implantar *estándares de calidad* a los procesos de trabajo, ya que con ello se garantiza un rango aceptable de operación y el cabal cumplimiento de dichas necesidades y expectativas, es decir, el aseguramiento de la calidad.

5. El aseguramiento de la calidad en los procesos de trabajo requiere de un *sistema de información* que integre a todas las áreas de la organización, y sea capaz de procesar efectiva y confiablemente, información precisa, en la que se sustenten las decisiones y las estrategias del cambio.

6. El liderazgo juega un papel importante en esta fase del cambio, ya que su *involucramiento* en las diferentes acciones que se lleven a cabo en la Secretaría, a través de los Comités Auxiliares de Calidad, producen un efecto multiplicador en la difusión y adopción de una nueva cultura de trabajo, basado en el ejemplo, y la adopción de medidas preventivas que mejoren constantemente los procesos con base en las necesidades y expectativas de los usuarios, son sólo algunas medidas que nos permitirán asegurar la calidad en el proceso.

7. La metodología adecuada para la solución de problemas deberá considerar las siguientes preguntas:

¿Qué hacer? Enunciar y determinar claramente cuál será la estrategia a seguir para resolver los problemas o desviaciones detectados.

¿Cómo hacerlo? Definir cuáles serán las vías o alternativas de acción a fin de realizar la estrategia.

¿Quién lo hará? Establecer la esfera de competencia de los involucrados en la resolución de los problemas, y asignar las responsabilidades y atribuciones a los "dueños del proceso".

¿Con qué? Son las herramientas, maquinaria, recursos financieros y humanos necesarios para la realización de las actividades tendientes a resolver las desviaciones y problemas en óptimas condiciones.

¿En qué tiempo? Es importante considerar el periodo en el cual, se planea concluir la estrategia a fin de controlar y evaluar los resultados al término de la misma.

f. Evaluación de procesos

La evaluación de los procesos se debe basar en indicadores confiables que alcancen un mayor grado de objetividad en los resultados y permitan además de la medición del proceso, la comparación con normas y estándares establecidos, así como medir la eficiencia, productividad, eficacia e impacto de los servicios prestados a los usuarios. De ahí la necesidad de enfatizar en la definición y construcción de los indicadores.

Los beneficios de la aplicación de indicadores son:

- ◆ Conocer en qué medida el proceso cumple con las expectativas de nuestros usuarios.
- ◆ Evaluar la productividad, eficacia, impacto y eficiencia en los procesos de trabajo.
- ◆ Conocer el comportamiento y ubicar el estado real que guardan los procesos de trabajo.
- ◆ Conocer la tendencia del proceso y planear medidas preventivas y correctivas.
- ◆ Planear y tomar decisiones sobre resultados objetivos, información precisa y bases confiables.
- ◆ Indicar el grado de aceptabilidad del rendimiento de un proceso.

- ◆ Determinar áreas de mejoramiento en el proceso.

2.2. Marco Normativo

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

De acuerdo con la obligación legal que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁷ al Ejecutivo Federal, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1989-1994.

En éste, se consideraron las propuestas de los organismos y entidades que integran a la Administración Pública Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los grupos sociales sobresalientes.

El cambio, la modernización, en todos los ámbitos, político, económico y social es la demanda imperante de la sociedad en su conjunto; es la exigencia que impone el desarrollo y crecimiento de una nación.

"Modernizar al Estado es indispensable. Pero lo fundamental es modernizar a México..."²⁸ y ésta se logrará en "la fortaleza de una sociedad con ánimo por mejorar y rebasar los obstáculos a su desarrollo..."²⁹.

Bajo esta premisa se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND).

Este Plan contempló 4 objetivos fundamentales:

1. La defensa de la Soberanía y de los intereses de México, ante el mundo.
2. El ejercicio en todos los ámbitos, del concepto de democracia.
3. La recuperación del crecimiento económico.

²⁷ Vid; Artículos 25 y 26

²⁸ Carlos Salinas de Gortari; Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; p. XIII

²⁹ Ibidem

4. El aumento, a través de la productividad, del nivel de vida de la población.

Para el logro de estos objetivos se elaboraron, el "Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática", el "Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios", el "Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida", y el "Sistema Nacional de Planeación Democrática".³⁰

En todos éstos, la "modernización"³¹ se contempló como la estrategia rectora del Plan, a través de la cual se buscaría la transformación de las estructuras existentes, el impulso a la participación social, el fomentar la competitividad de la economía, la ampliación de las bases del bienestar social y el fortalecimiento del papel de México, frente al exterior.

En el primero, se precisaron las bases de una amplia participación de la ciudadanía para la solución de sus problemas y la satisfacción de sus necesidades, a través de una movilización solidaria con los objetivos nacionales.

Del segundo Acuerdo, surgieron lineamientos indispensables para mejorar las condiciones de vida de la población, como la creación suficiente de empleos bien remunerados y la distribución justa del ingreso.

Sin embargo, estas medidas por si solas, resultaron insuficientes para asegurar la satisfacción de las demandas de justicia y mejores condiciones de vida, por lo que, a través del tercer Acuerdo, se promovieron una serie de acciones encaminadas a aumentar de manera directa e inmediata, el bienestar de la sociedad en todos sus aspectos (vivienda, educación, servicios públicos, salud, etc.).

En lo que se refirió al Sistema Nacional de Planeación Democrática, se fijaron las políticas de los Programas Nacionales de Mediano Plazo o Sectoriales, Regionales y Especiales.

En éste, se determinaron las formas en que las acciones de las Secretarías coadyuvaran al logro de los objetivos del PND.

³⁰ Vid: Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

³¹ Ibidem; Modernización: adaptación de las estrategias a las exigencias del mundo actual; p. 135

Los Programas Regionales atendieron al diseño de políticas en ámbitos territoriales que comprenden zonas de diversas entidades federativas, con características y problemas similares.

Los Programas Especiales se constituyeron considerando los objetivos y políticas de varios sectores de la Administración Pública Federal, como el Programa Nacional de Solidaridad.

En lo que se refiere a los Programas de Mediano Plazo, en éstos se definieron los principios básicos de las políticas sectoriales y se formularon las bases para obtener el mayor rendimiento de los recursos disponibles; incrementar la participación de la sociedad, permitir de acuerdo a lo que señale la Ley, la Inversión de los particulares; simplificar regulaciones y asegurar el uso racional de los recursos escasos. En este rubro se enmarcó entre otros al "Programa Nacional de Capacitación y Productividad", el cual será estudiado en el siguiente punto.

Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994

El Programa Nacional de Capacitación y Productividad (PNCP), se sustentó en la estrategia fundamental planteada por el Plan Nacional de Desarrollo, la Modernización del país, basada en el impulso a la productividad mediante la participación de todos los sectores sociales.

En éste, se resalta, como agente de cambio, catalizador del proceso de modernización y "pilar de la innovación tecnológica y de las transformaciones que se plantean en las estructuras económicas y sociales"³², el papel de los recursos humanos.

El programa se enfocó a cinco áreas de atención fundamentales:

a) Educación para la Productividad

Si durante los años de formación básica se enseña lo relacionado al desarrollo de las capacidades, habilidades y aptitudes, las posibilidades de incorporación del ser humano a un sistema productivo moderno, son mayores.

³² STPS; Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1989-1994; p. 4

b) Capacitación Permanente

Ante las transformaciones continuas que exigen las estructuras productivas, la capacitación adquiere un lugar relevante, ya que a través de ésta, se fomenta la actualización y superación teórico-práctica del trabajador, permitiéndole una participación más amplia en el proceso de modernización.

c) Calidad en el Trabajo

Fomentar el establecimiento y desarrollo de una cultura de calidad, eficiencia y productividad en todos los sectores de la población, con orientaciones hacia el uso racional de los recursos, la creatividad y mayor participación.

d) Clima Laboral Favorable

Mejorar las condiciones en que el trabajador desempeña sus funciones, mismas que influyen en su integridad física, su salud y su nivel de vida, contribuyendo así, a la realización personal.

e) Reducir la Desigualdad

Si se contribuye al desarrollo de capacidades de los grupos sociales desprotegidos, se amplían las posibilidades de su incorporación al proceso productivo, lo que le permite superar el rezago.

Al analizar el contenido de los objetivos anteriores, la capacitación entendida "como medio de acceso a los conocimientos y habilidades que permiten al trabajador un mejor aprovechamiento de sus capacidades y de los recursos a su disposición", adquirió vital importancia.

2.3. El Modelo de Capacitación y Desarrollo

El presente apartado, se ocupará de mostrar el proceso que se utilizó para la estructuración del Programa, las etapas que lo constituyeron y las actividades que se

realizaron, ya que dicho Programa se define como un modelo de aplicación en el sector público.³³

2.3.1. Importancia

En la actualidad, muchas organizaciones consideran a la capacitación como un elemento inútil y costoso.

Lo anterior resulta una paradoja si se considera que uno de los factores, tal vez el de mayor relevancia, para el incremento de la productividad³⁴, es la eficiencia en el trabajo, en la cual la capacitación resulta prioritaria, para mejorar los niveles de calidad y el aprovechamiento de los recursos humanos.

Más aún, si se reflexiona sobre las implicaciones económicas y sociales que trae consigo la capacitación, se comprenderá la importancia de la existencia de mecanismos que la hagan posible y que la cuiden, pues esto garantiza, hasta cierto grado, la calidad del servicio o producto, lo cual redundará favorablemente en la productividad de su capital.

Entre la calidad y la productividad, existe una relación estrecha. Una mejora en la calidad, provoca una disminución en las fallas, es decir, menos productos rechazados, por lo que, si existen menos errores, quiere decir que se están aprovechando mejor los insumos.

2.3.2. Etapas

De acuerdo con el enfoque estructuralista de la administración, mismo que retoma fundamentalmente los aportes de Max Weber, en el sentido de que deben establecerse métodos que hagan más racional el nexo entre los medios y los fines de la organización, el modelo sigue la línea del proceso administrativo con un enfoque sistémico.

³³ Miguel Ángel Ruiz; *op. cit.*; pp. 15-19

³⁴ Eduardo Gómez S.; *El control total de la calidad*; p. 3. "La productividad es considerada como la base del desarrollo económico, ya que permite aumentar la producción de los bienes y servicios con una mejor utilización de los factores que intervienen en ellos"

Se infiere, según el análisis del modelo, que para la definición de etapas, se retomaron los planteamientos de los procesos Administrativo, Instruccional y Legal.

El Proceso Administrativo, se encarga de modificar, a través de la capacitación, la conducta de los individuos para el logro de los objetivos de la organización, por medio de cuatro funciones básicas: Planeación, Organización, Ejecución y Evaluación.

Mientras que, el Proceso Instruccional, se refiere a la planeación de los cambios de conducta que experimentaron los trabajadores que recibieron instrucción. A lo cual se llega a través de: selección de instructores, diseño de cursos, conducción del aprendizaje y su seguimiento y evaluación.

El Proceso Legal, implica la revisión y cumplimiento de las disposiciones, que en materia de capacitación existen.

Las etapas son las siguientes:

1. Definición de la misión
2. Elaboración del diagnóstico
3. Conocimiento e instrumentación normativa
4. Definición estratégica
5. Operación del Sistema
6. Evaluación de las propuestas.³⁵

DEFINICIÓN DE LA MISIÓN

³⁵ Miguel Ángel Ruiz; Un modelo de capacitación y desarrollo de personal...; p. 20

La misión, es el cometido esencial de una entidad individual o colectiva, es la definición clara y precisa de la razón de existir, del papel que se desempeña o propósito que debe seguirse.

La declaración de una misión, es una frase breve y específica que da un sentido de propósito y dirección a los esfuerzos de un equipo. Identificar la esencia de la función, en cualquier organismo, y hacer que los integrantes de éste, la comprendan, es indispensable, ya que de no identificarse plenamente, la una con la otra, es decir, la misión individual con la de la institución, los llevaría a la insatisfacción de los usuarios del servicio.

ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

La elaboración de un diagnóstico que nos permita conocer, el estado real de la organización, es decir, sus posibles malestares, la determinación de problemas, así como la propuesta de soluciones, es esencial.

La metodología del levantamiento del diagnóstico, consta de tres fases:

- a) **Elaboración del Diagnóstico.** Reunir toda la información necesaria sobre el área que se va a intervenir, analizarla y determinar la problemática existente y posible solución.
- b) **Proceso de Intervención.** Planteamiento de la estrategia por seguir, cómo se va a aplicar y análisis de las reacciones inmediatas.
- c) **Evaluación del Proceso.** Es la medición y corrección de todas las intervenciones, a fin de retroalimentar al programa de cambio.

En lo que se refiere, al Diagnóstico, la identificación de todos los elementos que influyen en el funcionamiento de la organización, es indispensable. De aquí, que se deban investigar tres aspectos de la misma:

1) Análisis Estructural

Permitirá establecer un panorama general sobre los objetivos, políticas y funciones sustantivas y de apoyo de la institución. Así también, sobre las atribuciones y responsabilidades de cada una de las áreas que la integran.

2) Análisis Funcional

Identificación de procedimientos generales y específicos existentes. Asimismo, el análisis de puestos del personal y el estudio de los equipos con que se cuenta (cómputo, secretarial, administrativo, de comunicación).

3) Análisis del Clima Laboral

Es importante resaltar, que antes de dar inicio a cualquier acción, es indispensable el análisis del clima que prevalece en la institución o área, tratando de identificar, el estilo del liderazgo, la comunicación, las normas y valores y los niveles de integración y participación de los trabajadores.

CONOCIMIENTO E INSTRUMENTACIÓN NORMATIVA

La operatividad de todo sistema, debe basarse en las disposiciones jurídicas que en materia de capacitación existan.

El tratar de prescindir de éstas, provocará fracaso y el derroche de recursos.

DEFINICIÓN ESTRATÉGICA O PLANEACIÓN

Definir las estrategias de acción, que seguirá el proceso de capacitación, es imprescindible. Así como, determinar si se introduce en el marco de un Desarrollo Integral o se concibe como un modelo convencional.

El Sistema adoptado, en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se orientó al Desarrollo Integral, lo que le permitió, a la capacitación, no sólo resolver aspectos relacionados con los conocimientos y aptitudes del individuo, sino aquellos que tienen que ver con su vida personal.

La identificación de necesidades, es parte medular del proceso de capacitación. A través de ésta, se conocen los requerimientos existentes, a fin de establecer los objetivos y acciones del Sistema.

La Consultoría, fue la técnica utilizada para este fin. La contratación de consultores externos e internos, hizo más objetiva la determinación de necesidades, ya que siendo personas ajenas a la problemática prevaleciente, obtuvieron una perspectiva más amplia, lo cual les permitió, entender y apoyar a las diversas áreas, con soluciones realistas.

La integración del Sistema y clasificación de éste, fue el siguiente paso.

Se determinaron actividades programáticas, en un tiempo, ubicación y número determinados, las cuales fueron clasificadas en dos vertientes:

- ◆ **Capacitación.** Se refiere a las actividades relacionadas con la adquisición de conocimientos y/o desarrollo de habilidades.
- ◆ **Desarrollo.** Son aquellas actividades que se relacionan con la motivación, cultura y calidad de vida de los trabajadores.

OPERACIÓN

La operación, es la puesta en marcha del Programa e implica la coordinación de intereses, esfuerzos y tiempos del personal involucrado.

Asimismo, la confirmación de instructores y participantes, la asignación de expositores, grupos y aulas, la reproducción y distribución de materiales didácticos, la contratación de servicios de material filmico, de refrigerios, la elaboración de diplomas y constancias y en general, todas las actividades relacionadas con el proceso.

Sin embargo, es necesario resaltar algunos aspectos:

- * Los eventos deben iniciarse puntualmente
- * La inauguración y clausura deberá realizarse por autoridades del área
- * La supervisión constante de éstos, permitirá detectar anomalías oportunamente
- * Propiciar el descanso y relajamiento de los participantes a través de un servicio de cafetería

- * La adecuada selección y entrenamiento de los instructores
- * Poner estricto énfasis en la elaboración, diseño y reproducción del material didáctico
- * Evaluar los conocimientos del participante antes y después de cada evento
- * Otorgar un reconocimiento a los trabajadores por su participación en los cursos.

EVALUACIÓN

La evaluación es la medición y corrección de todas las actividades, por lo cual, es necesario el establecimiento previo de parámetros.

Para la evaluación de los programas en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se establecieron 3 grupos de indicadores:

- ◆ **Cumplimiento.** A través de éste, se conocen los avances programáticos del sistema de capacitación, e identifican las desviaciones del mismo (presupuesto ejercido, número de trabajadores capacitados, cursos cancelados, horas programadas, etc.).
- ◆ **Impacto del Sistema.** Con este análisis, se logró observar la repercusión que tuvo el Sistema en las actividades y responsabilidades propias de un área.
- ◆ **Rentabilidad.** Si bien es cierto, que la rentabilidad de un proceso de capacitación, debe medirse en razón de la eficiencia, productividad y por tanto, calidad obtenida, su implantación en organismos prestadores de servicios, resulta complicado y lento, sin embargo no imposible.

Por lo que, al inicio del proceso, en este tipo de organizaciones, sólo se mide la rentabilidad, a través del análisis y comparación de costos contra el costo de la nómina, el ahorro en los desperdicios y reprocesos, el mantenimiento y duración de los equipos, etc.

2.4. Sistema Nacional de Capacitación y Desarrollo STPS

Para diseñar el Sistema Nacional de Capacitación de la STPS se retomaron del Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos los conceptos y políticas que lo fundamentan, atendiendo a los requerimientos de los trabajadores de la Secretaría para desarrollar en forma adecuada sus actividades a partir del análisis de puestos y del diagnóstico de necesidades de desarrollo organizacional de las áreas.

El Sistema se divide en dos subsistemas con 12 programas con efecto seriado y terminal:

I. Subsistema de Capacitación

1. Formación y perfeccionamiento de Instructores
2. Capacitación en el trabajo
3. Capacitación a mandos medios y superiores
4. Calidad en el servicio
5. Lenguas extranjeras
6. Seguridad y protección civil en el trabajo
7. Capacitación a Delegaciones Federales del Trabajo.

II. Subsistema de Desarrollo

8. Inducción e integración institucional
9. Hacia la Calidad Total y el mejoramiento continuo en la STPS
10. Comunicación interna
11. Sistema de enseñanza abierta
12. Incentivos y productividad

La capacitación induce la adquisición, mantenimiento y consolidación de aptitudes en y para el trabajo y el desarrollo promueve actitudes positivas a través de la participación y consenso en torno a los elementos básicos de la cultura laboral.³⁶

³⁶ Miguel A Ruiz; *op. cit.*; pp. 44-45

Hasta los primeros seis meses de 1991, las acciones de la Dirección de Capacitación y Desarrollo, carecían de una programación que satisficiera realmente las necesidades de capacitación, tanto de los trabajadores, como de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La capacitación era limitada y unilateral, ya que no se involucraban a las Unidades Administrativas.

La plantilla de instructores era reducida, así como los cursos y temarios que se impartían.

Lo anterior, aunado a la insuficiencia y mala calidad de los recursos materiales, provocó resultados poco satisfactorios:

Durante el 2º semestre de 1990 se programó la asistencia de 134 trabajadores, y sólo se presentaron 94, es decir, el 70.14%³⁷.

En 1992, se incorporaron los programas denominados, "Hacia la Calidad Total y el Mejoramiento Continuo" y el de "Capacitación a Delegaciones Federales del Trabajo", lo cual impactó notoriamente en los índices de participación.

De los 320 trabajadores programados, rebasaron las expectativas 117, es decir, asistieron 437 individuos.³⁸

El Programa denominado "Hacia la Calidad Total y Mejoramiento Continuo", está a cargo de la Subdirección de Desarrollo y tiene como objetivo, fomentar el cambio de las actitudes de los individuos, el desarrollo de sus aptitudes y habilidades y la optimización de los procedimientos administrativos existentes.

Es decir, se trata de inculcar en los individuos, una cultura de calidad para y en el trabajo, que redunde en un servicio eficiente y oportuno al usuario.

³⁷ Ibidem; p. 55

³⁸ Ibidem

Este, es un Programa que busca, a través de la participación de los trabajadores, la obtención de la calidad y el aumento de la productividad en cada una de las Unidades Administrativas que integran a la Secretaría.

Dicho Programa, se compone de 10 cursos divididos en dos cadenas³⁹. La primera dirigida al personal directivo y operativo y la segunda al directivo, a fin de involucrar y comprometer a ambos niveles en el proceso de mejora continua.

Hasta 1993 participaron en estas cadenas, nueve de las veinte Unidades Administrativas de la STPS.

2.4.1. Resultados

Es importante resaltar que a partir de la definición precisa de las políticas y procedimientos del Sistema, la capacitación logró avances significativos:

1. Se involucró a cada una de las Unidades Administrativas en el diseño, puesto en marcha y en la evaluación de los programas.
2. Hasta junio de 1993, el avance real de los programas fue de 43.5%⁴⁰
3. A través de los diferentes cursos, en los niveles local y foráneo, entre julio de 1991 y julio de 1993, se logró la participación de 10,985 trabajadores.⁴¹

Los siguientes datos comprenden los años de 1991 a 1994, con respecto a la situación de los resultados en relación a los cursos impartidos:

Como se puede observar en los cuadros de resultados (ver ANEXOS 1 y 2) sobre la capacitación comprendidos en el periodo 1990-1994, a través de sus indicadores son aspectos solamente cuantitativos que se refieren a los cursos programados, cancelados, reprogramados, adicionales; el número de trabajadores capacitados,

³⁹ Entiéndase por cadena, una serie de cursos derivados de un asunto general, con temáticas interrelacionadas y cuya impartición se sujeta a un orden establecido.

⁴⁰ Miguel A. Ruiz; Un modelo de capacitación y desarrollo de personal...; p. 67

⁴¹ Ibidem

diplomados en calidad y productividad, estadísticas sobre la media de participación por curso, calificación promedio de cursos, calificación promedio de instructores, media de calificación por participante, así como el costo del programa y por participante.

De un total de 138 cursos programados en 1991 se impartieron 120.

Para el siguiente año, es decir en 1992, el comportamiento fue diferente ya que de 320 programados se realizaron 437.

Para 1993, se programaron 400 y se realizaron 70 más. En 1994, se programaron 400 y se llevaron a cabo 425.

En el total de 1,258 cursos programados durante estos cuatro años, se realizaron 1,425, lo cual nos indica que se rebasaron las metas establecidas, es decir, que se logró un promedio de 356 cursos realizados, de un total de 314 cursos programados.

Aunque la capacitación se inicia en 1991, es en 1992 cuando comenzaron distintas "cadenas" de cursos seriadados: como *Actualización Secretarial, Formación de Instructores, Informática, etc.* Hasta 1994 se culminaron con la entrega de 2,058 constancias de acreditación de los 5,080 trabajadores de base de la Secretaría.

En tanto que se constituían en "cadenas" de cursos y eran parte de un proceso, se llevó cuatro años el ver apenas resultados finales de la capacitación.

El interés de las diversas áreas de la Secretaría por participar en el Sistema se fue incrementando. En 1991 habían participado 1,730 trabajadores y para 1994, se incrementó este número a 5,550.

También es importante mencionar que hasta 1992 se incorporó al proceso de capacitación al personal foráneo.

En 1991 se estableció un convenio de coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de Extensión Académica con el propósito de tener el apoyo de una institución prestigiada como lo es la UNAM para llevar a cabo la actualización de los directivos en la STPS.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

A partir de 1992 los convenios son con la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM de manera directa, esto con el propósito de fortalecer la actualización directiva que se basaba hasta entonces sólo en cuatro cursos. En ese año se inició con el Diplomado de Calidad y Productividad. Para 1994, 81 directivos recibieron el diploma respectivo. Este fue un aspecto muy importante ya que lograr el reconocimiento de la UNAM hacia los Diplomados impartidos, le imprimió mayor seriedad al trabajo de capacitación realizado.

Desde el inicio del Sistema, la plantilla de instructores se conformó básicamente con catedráticos de la UNAM, de manera simultánea se integró un grupo de instructores internos capacitados por la misma Secretaría. La calidad de los cursos se fue incrementando, lo que se pudo observar en la evaluación al docente que fue desde 9 al 9.8. (ver Calificación promedio en ANEXO 1)

De igual manera, las evaluaciones de los capacitados mejoraron sensiblemente el promedio ascendió de 8.7 a 9.7, como se puede constatar en el ANEXO 1.

En cuanto a la calificación promedio de los cursos en una escala de 0 a 10, ésta se elevó de 8.7 en 1991 hasta 9.7 en 1994.

En 1994, el costo por participante y por curso fue de N\$143.90, valor que se encuentra muy por debajo de los costos comerciales.

De igual manera el Diplomado impartido en la Secretaría está por debajo del valor comercial en tanto que cuesta N\$ 1,295.10 por participante.

El promedio de costo durante estos cuatro años se estima por participante en N\$94.69.

Algunos aspectos cualitativos, sin los cuales no se obtendrían las cifras citadas son:

- ◆ La conformación de una plantilla más preparada, inclusive con instructores de la propia Universidad
- ◆ Una mejor calidad de los recursos materiales

- ♦ Los cursos programados de 1991 a 1994 se incrementaron en número de 138 a 400
- ♦ Mayor participación de las Unidades Administrativas. En términos de capacitados, si tomamos en cuenta que son 5,991 empleados en la Secretaría, entre personal operativo y mandos medios o superiores y se tuvo la participación de 20,265 en estos años, se deduce que cada trabajador en promedio participó en tres cursos⁴².

Si bien aún dista de haberse conformado una cultura de la calidad total en la Secretaría, sí se lograron importantes avances, ya que a partir de 1992 se incorporó el programa denominado: *Hacia la calidad total y el mejoramiento continuo*, mismo que rebasó las expectativas de asistencia, tanto en el nivel central como en el foráneo. Simplemente en el nivel foráneo de 320 trabajadores programados, se pensaba que asistirían sólo 117, pero los participantes llegaron a 437.

Pese a ello, no se dispone de un seguimiento que permita detectar la efectividad de los resultados de la capacitación.

2.4.2. Limitaciones

Es importante que si bien se tiene claro que debe implantarse un modelo de calidad total para la capacitación, el modelo actual presenta algunas limitaciones:

- 1) Responde a un enfoque sistémico y es un producto deductivo de varios años de experiencia en la Secretaría.
- 2) El enfoque sistémico maneja una metodología diferente a el enfoque de la calidad total. En el enfoque sistémico nos encontramos con procesos que cierran sus círculos: planear, ejecutar, evaluar, una y otra vez. En la calidad total hay un solo

⁴² Cfr. Dirección de Administración de Personal, Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales; STPS

proceso que una vez iniciado se actúa, se verifica, se corrige y se replantea, así en espiral continua, es lo que implica el proceso de mejora continua.

- 3) La calidad total requiere de planteamientos integradores que resuelvan problemas generales tanto al nivel interno, como externo.
- 4) El proyecto de implantación de la calidad total y el mejoramiento continuo en la STPS aún está en el nivel de los cursos que han empezado la fase inicial de capacitación hacia un cambio de cultura organizacional. Según datos existentes "durante el segundo semestre de 1991 y todo el año de 1992 se llevó a cabo la fase de sensibilización del personal en calidad total y la segunda fase de introducción a los procesos de mejoramiento continuo. Ya para 1993 se establecieron nueve cadenas de calidad para diferentes Unidades Administrativas, donde el objetivo no fue solamente la sensibilización e introducción de conocimientos y herramientas que orienten hacia la calidad total, sino a la definición de procesos orientados al mejoramiento continuo de las actividades en cada una de estas áreas que permitan ofrecer un servicio eficiente a la comunidad laboral.

Las áreas que participaron en las cadenas son: Dirección General de Capacitación y Productividad, Dirección General de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Coordinación General de Funcionarios Conciliadores, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, Coordinación General de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo, Dirección General de Empleo, Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo y Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales."⁴³

⁴³Miguel Angel Ruiz, *op. cit.* pp 59-60

3. PROPUESTA PARA MEJORAR EL PROCESO DE CAPACITACIÓN EN LA IMPLANTACIÓN DE LA CALIDAD TOTAL

Como se analiza con anterioridad, en las limitaciones al Sistema de Capacitación y Desarrollo, éste se desprende de un Modelo de capacitación y desarrollo de Personal para el sector público y no de una propuesta de Calidad Total, si bien dentro de éste se incluye un programa llamado Hacia la Calidad Total y el Mejoramiento Continuo en la STPS.

De ahí que la propuesta consista no en la elaboración de un modelo, sino en la aplicación de la calidad total en la Administración Pública como estrategia en donde la capacitación es **elemento conductivo**, es decir, canal relevante o primordial para ello.

Tres aspectos son fundamentales para mejorar el proceso de capacitación de calidad total:

- ◆ planeación estratégica
- ◆ proceso integrador
- ◆ participación

3.1. Planeación Estratégica

La planeación se vuelve fundamental para conocer nuestra situación y saber hacia dónde nos dirigimos.

Su connotación de estratégica reside en prever un camino, anticipar el rumbo y, aún, transformar el futuro.

Para que la planeación no quede en sólo promesas es necesario llevarla hasta la realización de un amplio número de actividades a través de los recursos humanos y materiales, o sea, de acciones concretas.

De ahí que si utilizamos el círculo Deming para la capacitación tomemos en cuenta los procesos que implica.

En la planeación se han de determinar los objetivos de la capacitación y a cada objetivo ha de corresponder la definición de acciones por realizar, anticipar los problemas, jerarquizar las soluciones, establecer recursos y responsabilidades, así como diseñar instrumentos de seguimiento para evaluar el avance y volver a planear. Replanear es "la posibilidad de mantener en el tiempo, coherencia y consistencia entre un grupo de acciones y un grupo de objetivos".⁴⁴

En la planeación debemos diferenciar lo que es urgente, de lo verdaderamente importante.

3.2. Proceso Integrador

Toda acción de calidad total es un proceso integrador que se inicia en este caso con nuestros usuarios internos y externos y de sus necesidades se diseñan los cursos y las modalidades de la capacitación.

En todo proceso integrador la comunicación es el enlace más importante ya que a partir de ella se conformará una cultura organizacional destinada a la implantación de la calidad.

Un segundo aspecto primordial es la interrelación que debe haber entre las estructuras, hecho que se logra también con una fluida red comunicacional, donde desaparezcan los feudogramas (en palabras de Acle Tomasini) y sean sustituidas por aquellas acciones administrativas, sin barreras entre unidades.

3.3. Participación

Todo lo anterior confluye en el sentido de un trabajo de equipo.

Pero sin objetivos claros, quienes van en la nave, saben lo que deben hacer, pero ignoran el rumbo que lleva, por lo tanto, su trabajo se reduce en términos burocráticos "a cubrir el expediente".

⁴⁴ Kenichi Omhae; La mente del estratega; p. 32

También sin tomar en cuenta los planes como proceso integrador la gente tendrá temor a los cambios o abordará con una idea tergiversada sus tareas.

Esto lleva de manera directa el planteamiento de la participación, del nosotros como proyecto institucional.

Es importante que lo tengan claro las autoridades de más alto nivel para que la calidad se inicie, pero es fundamental que desde el trabajador con menor rango hasta los mandos intermedios se sientan parte del proceso y se involucren en él aportando las soluciones a los problemas inmediatos.

De ahí que se sugiera instaurar círculos de calidad para mejorar de modo permanente la capacitación y el funcionamiento de la propia Secretaría, asimismo que se busquen distintas formas de abordar la capacitación, además de cursos, especializaciones y diplomados, entre otras.

La participación ha de darse como compromiso para cumplir con los objetivos.

El éxito de todo proceso de calidad implica:

- * Reducción en la rotación del personal
- * Reducción en el ausentismo
- * Reducción de costos
- * Aumento en la producción
- * Eliminación de desperdicios
- * Eliminación de reprocesos
- * Mejora en los métodos de trabajo
- * Satisfacción del cliente
- * Satisfacción del personal involucrado
- * Reducción de los gastos por inspección
- * Mejora en las relaciones interpersonales
- * Mejor ambiente laboral
- * Apertura de los canales de comunicación
- * Personal motivado
- * Mayor y mejor producción

CONCLUSIONES

Un programa de capacitación bien estructurado, incide en la cultura organizacional de cualquier institución.

Todo aquel programa de capacitación, que no se vincula estrechamente con las necesidades de la organización y de los recursos humanos, tiende al fracaso. Así también, si se desconoce el objetivo fundamental o motor de la institución.

Los programas de capacitación, deben proporcionar a los trabajadores, los medios y herramientas necesarias para perfeccionar su labor, así como los conocimientos que les permitan continuar su desarrollo personal.

Para que un Sistema de Capacitación, que tiende a la calidad, obtenga el éxito esperado, requiere de tres factores esenciales:

- a) Desarrollar una conciencia individual y de grupo, sobre la importancia del Sistema
- b) Compromiso para trabajar y cumplir con los objetivos
- c) Participación en todos los niveles

La capacitación no puede ser considerada como un Sistema aislado de los demás, que surge en la administración de un organismo. Por consecuencia, no puede entenderse como un fin en sí mismo, ya que todo programa estructurado con este punto de vista, tenderá al derroche de recursos, pérdida de tiempo y, finalmente, al fracaso.

La capacitación cabe considerarse como un medio que beneficia a la institución, al individuo y a la nación.

Todo proceso de calidad para el logro de sus objetivos, requiere de la capacitación.

A pesar de lo anterior, a la fecha muchas organizaciones ven a la capacitación, como una carga, como un factor que no reditúa y que sin embargo, merma los presupuestos, los ingresos o ganancias de los mismos.

Las acciones realizadas para la consecución del Sistema Nacional de Capacitación y Desarrollo instrumentado en la STPS, han demostrado que los procesos de calidad pueden aplicarse y tener éxito, de ahí que deban ser permanentemente evaluados y corregidos para su ejecución adecuada.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Acle Tomasini, Alfredo; Planeación estratégica y control total de calidad; México, Ed. Grijalbo, 1990

Cadena González, Ma. del Carmen, et al.; Una forma de administración de calidad para que se convierta en fuente de utilidad para las empresas (Tesis); Guanajuato, Gto., 1992; 99 p.

Crosby, Philip, Hablemos de calidad, México, Mc Graw Hill, 1990, 235p.

Deming, Edwards; Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis; Madrid, Eds. Díaz de Santos, 1989; 391 p.

Feingenbaum, Armand; Control de calidad total; México, CECSA, 1990.

Gómez Saavedra, Eduardo; El control total de la calidad como una estrategia de comercialización; Bogotá. Fondo Editorial Legis, 1991; XII-350 p.

Ishikawa, Kaoru; ¿Qué es el control total de calidad?. La modalidad japonesa; Colombia, Grupo Editorial Norma, 1992; (I-XIX); 209 p.

Juran, J. M.; Juran y el liderazgo para la calidad. Un manual para directivos; Barcelona, Eds. Díaz de Santos, 1990.

Mendoza Núñez, Alejandro; Manual para determinar necesidades de capacitación; 3a. ed.; México, Ed. Trillas, 1990; 139 p.

Omhae, Kenichi; La mente del estratega. El triunfo de los japoneses en el mundo de los negocios; México, Ed. Mc Graw Hill, 1990

Peters, Thomas y Waterman, Robert; En busca de la excelencia; México, Laser Press, 1984

Pinto Villatoro, Roberto; Proceso de capacitación; 2a. ed.; México, Ed. Diana, 1992; 199 p.

Rodríguez Estrada, Mauro; et. al.; Administración de la capacitación; México, Ed. Mc Graw Hill, 1990 (I-VII); 122p.

Ruíz Alonso, Miguel Ángel; Un modelo de capacitación y desarrollo de personal para el sector público: el caso de la STPS; México, Ed. Dirección de Capacitación y Desarrollo de la STPS, 1993; 68 p.

Ruíz Picazo, Gloria A.; Capacitación: un requerimiento esencial en la vida de una institución y una solución integral (Tesis); México, Universidad La Salle, 1985; 174 p.

Sílíceo A., Alfonso; Capacitación y desarrollo de personal; 2a. ed.; México, Ed. Limusa Noriega, 1991; 152 p.

Walton, Mary; Cómo administrar con el método Deming; Barcelona, Ed. Norma, 1991

DOCUMENTOS NORMATIVOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 97a. ed.; México, Ed. Porrúa, 128 p.

Ley Federal del Trabajo; 10a. ed.; México, Ed. STPS, 1992; 454 p.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; México, Ed. Diana, 1993; 240 p.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; México, Ed. Porrúa, 1985; 791 p.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989; (I-XXI); 143 p.

Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994; México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1990; (I-XI); 91 p.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Reglamento Interior; 2a. ed.; México, Ed. STPS, 1993; 27 p. (Serie Documentos Básicos N° 1)

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Acuerdo Nacional para la elevación de la productividad y la calidad, mayo de 1992, 89 p.

MANUALES

Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Manual General de Organización; 2a. ed.: México, Ed. STPS, 1993; 113 p. (serie Documentos Básicos N° 2)

Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Hacia la calidad total en la STPS; México. Ed. STPS, 1992; 21 p. (serie Documentos Básicos N° 5)

Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Cómo mejorar el clima organizacional. Guía técnica; México, Ed. STPS, 1992; 52 p. (serie Documentos Básicos N° 6)

Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Metodología y herramientas básicas para la calidad total y el mejoramiento continuo; México, Ed. STPS, 1992; 57 p. (serie Documentos Básicos N° 7)

SEMINARIOS

Dirección de Capacitación y Desarrollo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Programa: **Hacia la Calidad Total y el Mejoramiento Continuo**

Hernández Rodríguez, Sergio, Expositor
I. Introducción a la calidad administrativa
México, 1993; STPS/UNAM; 92 p.

Ramírez González, Federico, Expositor
II. Calidad y Productividad
México, 1994; STPS/FCA, UNAM; 42 p.

Ramírez González, Federico y Santiago Peña, Ana Rosa, Expositores
III. Determinación de indicadores de calidad y productividad
México, 1994; STPS/FCA, UNAM; 34 p.

Ramírez González, Federico, Expositor
IV. Dirección participativa hacia la calidad total
México, 1994; STPS/FCA, UNAM; 52 p.

Mendez Vega, Victor Manuel, Expositor
V. Calidad de vida
México, 1994; STPS/FCA, UNAM; 28 p.

Ramírez González, Federico, Expositor
VI. Técnicas de efectividad directiva
México, 1994; STPS/FCA, UNAM; 30 p.

Arroyo Muñoz, Carlos M., Expositor
VII Manejo del conflicto y técnicas de negociación
México, 1994; STPS/FCA, UNAM; 35 p.

Arroyo Muñoz, Carlos M., Expositor
VIII. Solución de problemas y toma de decisiones
México, 1994; STPS/FCA, UNAM; 43 p.

ANEXOS

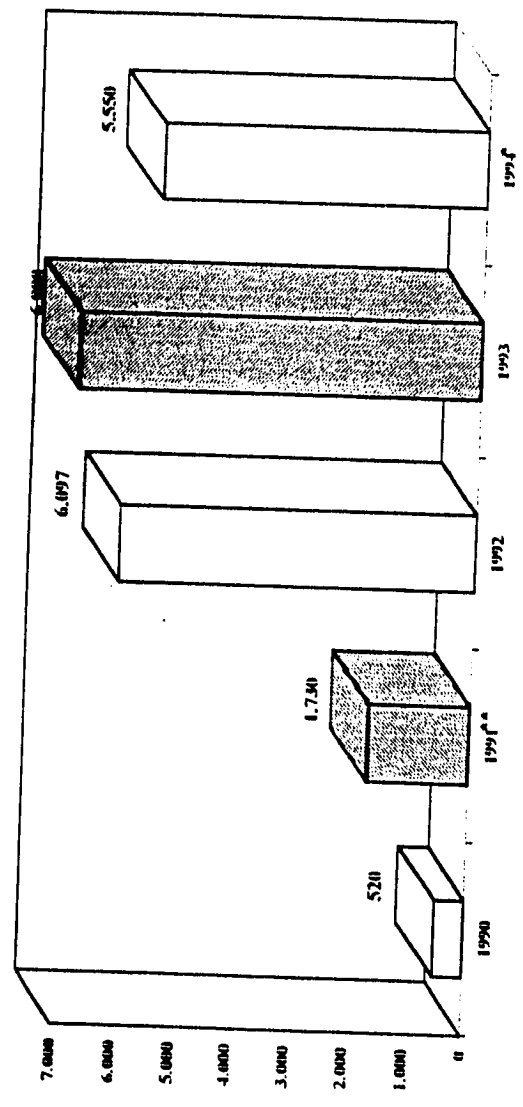
**SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
RESULTADOS DE LA CAPACITACIÓN 1991-1994**

INDICADORES	ANEXO I					PROMEDIO EN 4 AÑOS
	1991	1992	1993	1994	TOTALES	
Cursos Programados	138	320	400	400	1,258	314
Cursos Realizados	120	437	470	425	1,425	356
Cursos Cancelados	19	15	7	20	61	15
Cursos Reprogramados	0	15	7	121	34	8
Cursos Adicionales	1	92	70	25	188	41
Participantes Capacitados	1,730	6,097	6,888	5,550	20,265	5,066
Trabajadores Capacitados (Constancias Terminales)	0	0	0	2,058	2,058	
Diplomados en Calidad y Productividad UNAM	0	0	0	81	81	
Media de Participación por curso	14	15	14	13		14
Calificación Promedio de cursos (escala 0-10)	8.7	9.3	9.6	9.7		9.3
Calificación Promedio de instructores (escala 0-10)	9.0	9.6	9.7	9.8		9.5
Media de Calificación por participante	8.7	9.7	9.6	9.7		9.4
C O S T O S						
Costo del Programa	N\$102,288,69	N\$373,572,04	N\$664,471,88	N\$798,664,20	N\$1,918,996,81	N\$479,749,20
Costo por Participante	N\$59,12	N\$61,02	N\$93,56	N\$143,90		N\$94,69

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

EVOLUCIÓN DEL SNCTD 1990-1994

PARTICIPANTES CAPACTADOS



Total de participantes 1991-Octubre 1994: 20.250

* Datos hasta Noviembre de 1994
** En Agosto inicia el SNCTD