

137

201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“CALIDAD EN EL SERVICIO PUBLICO. CASO PRACTICO. INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS.”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA, CON ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
JOSE ZARATE HERNANDEZ

ABESOR: LIC. ABRAHAM MELNIK IDI



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1988.

264539



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Teniendo presente siempre y elevando una oración a Dios, dedico este trabajo a:

María Elena por su comprensión y apoyo incondicional.

Especialmente a Montserrat y Jorge.

A mis padres con cariño y respeto.

Al recuerdo de las señoras Trinidad, Virginia y niño Silvano

A la Universidad Nacional Autónoma de México por ser guía y brindar apoyo a los Mexicanos.

A mi asesor el Lic. Abraham Melnik Idi por su invaluable apoyo.

A mis sinodales:

Mtra. Rina Aguilera Hintelholer

Mtro. Claudio Aponte Rojas

Mtro. Gerardo Romay

Mtro. Gabriel Campuzano Paniagua

Por sus atinados consejos e indicaciones para concluir este trabajo.

José Zárate Hernández.

Junio de 1998

INDICE

Capítulo I

1.1 El Estado	9
1.1.2 Elementos del Estado	13
1.2 El Gobierno	15
1.3 Organización del Gobierno	16

Capítulo II

2.1 Administración Pública	19
2.1.2 Política Pública	28
2.2.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	31
2.2 Organización Administrativa	33
2.2.1 La centralización	
2.2.2 La desconcentración	
2.2.3 La descentralización	
2.2.4 La Administración Paraestatal	
2.3 La burocracia	42
2.3.1 Clasificación de los servidores públicos	
2.4 El servicio público	49

Capítulo III

3.1 La administración de personal	54
3.1.2 El Factor Humano	56
3.1.3 Etapas de la administración de personal	
3.2.1 Administración de personal público	61
3.2.2 Funciones de la Administración de Personal Público	
3.2.3 Apartado B del artículo 123 constitucional	70
3.3 El servicio civil	
3.3.1 Profesionalización de los servidores públicos	
3.3.2 Clases de servicio civil	
3.3.2.1 Sistema evolucionado de Rotin	82
3.3.2.2 Servicio civil limitado o incipiente	
3.3.2.3 Comparación del Servicio civil en algunos países	
3.4 Capacitación	
Clases de capacitación	
3.4.1 Marco jurídico de la capacitación	99

Capítulo IV

4.1 La educación para Adultos	103
4.1.2 Antecedentes	
4.2 Objetivos del INEA	112
4.2.1 Alfabetización	113
4.2.1.1 Educación Básica	114
4.2.1.2 Educación Comunitaria	115
4.2.2 La Educación para Adultos Comprende	117

4.3 Marco Jurídico	119
4.4 Organización del INEA	120
4.4.1 Unidad de Asuntos Jurídicos	
4.4.2 Unidad de información	
4.4.3 Contraloría interna	
4.4.4 Dirección de formación	
4.4.5 Dirección de Administración	
4.4.6 Dirección de Contenidos	
4.4.7 Dirección de Participación social	
4.4.8 Dirección de Planeación	124
4.4.9 Unidad de investigación	
4.5 Organigrama del INEA	

Capítulo V

5.1 El movimiento hacia la calidad	128
5.2 Principales Exponentes	130
5.2.1 Edward deming	
5.2.2 Kaoru Ishikawa	
5.2.3 Phillip Crosby	
5.2.4 Joseph M. Jurán	137
5.3 La resistencia al cambio	139
5.4 Conceptos de la Calidad	141
5.5 Identificación del cliente	143
5.6 Procedimientos de trabajo	148
5.7 Metodología teórico-práctico (Curso básico)	150
5.8 Metodología operativa (implantación)	151
5.9 Reingeniería	153
5.10 Fases de la Reingeniería	154

Capítulo VI

6.1 Caso práctico	156
6.2 Cuestionario	159
Conclusiones y Propuestas	169
Bibliografía	172
Anexos:	183
1	184
2	201

INTRODUCCION

La composición de este trabajo se encuentra ordenada de la siguiente manera:

En el primer capítulo se da una noción del estado a través de la visión de autores de reconocida trascendencia se trata de clarificar las características, elementos que lo forman y límites del estado como ente rector de las sociedades modernas.

Se menciona también lo que es el gobierno. El gobierno como representante del estado como el grupo que detenta la autoridad sobre la sociedad y que se manifiesta por medio de la coerción y el uso de la fuerza.

En el segundo capítulo se trata sobre la administración pública su ámbito de acción su importancia en los estados modernos también se explica a la organización de funcionarios que llevan a cabo las acciones de la administración o burocracia sus ventajas y desventajas también se define al servicio público, sus formas y alcances su finalidad y su marco jurídico y la interrelación de los servidores públicos con éste , el servicio público prestado.

En el tercer capítulo analiza la función de administración de personal su esencia sus características sus alcances su marco jurídico sus subsistemas. se estudia el sistema de administración de personal público como sistema con características especiales y un marco jurídico especial con el que desarrolla sus actividades pendientes a lograrlo , y su óptimo funcionamiento.

Se hace especial énfasis en el estudio de la administración de personal público en el recurso humano como el agente del cambio para la prestación de los servicios ya que es mediante el servidor público como se puede mejorar la función pública.

Se trata también sobre el servicio civil de carrera a la falta de este sistema de personal en México y él porque no se ha puesto en práctica y la comparación con algunos países en los que existe el servicio civil.

En el cuarto capítulo se trata el tema concreto del Instituto nacional para la educación de los adultos. A su creación y cometido a nivel nacional en la educación para los adultos, a su lucha contra el analfabetismo a sus campañas en pro de la educación básica que culmina con la tramitación de los estudios concluidos.

El INEA también ofrece a las comunidades indígenas sus servicios de educación inicial y bilingüe ya que como institución descentralizada de la administración pública desarrolla esta función que le es delegada por el estado.

En el quinto capítulo se aborda el tema de la calidad se hace referencia a los grandes iniciadores del movimiento por la calidad a nivel mundial a los alcances de esta filosofía y a su implantación en las instituciones gubernamentales derivada de el éxito obtenido en la administración privada. Este tema se trata desde la perspectiva de la instrumentación de la cultura de la calidad en el sistema de administración de personal público específicamente en el Instituto Nacional Para la Educación de los Adultos mejorando con ello el servicio Prestado a la sociedad.

En el sexto capítulo se desarrolla un caso práctico en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Este estudio se lleva a cabo analizando la estructura organizacional del INEA sus objetivos y la forma en como se podría mejorar en todo su servicio a la sociedad a través de su sistema de administración de personal y , ya concretamente en su departamento de reclutamiento y selección y capacitación.

Los resultados obtenidos en base a investigación documental así como de campo y específicamente se planteó un cuestionario a estos departamentos sobre el tema de calidad y los datos se tabularon y muestran al final de este capítulo para dar un panorama general del tema de esta investigación.

Finalmente se sugieren algunas alternativas y propuestas sobre el tema para quien se interese en él y pueda ser factible instrumentarlas y llevarlas a cabo todo para bien y beneficio del servicio público prestado por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos específicamente la educación de los adultos de más de 15 años de edad en la república mexicana.

Capítulo I

1.1 EL ESTADO	_____	9.
1.1.2 LOS ELEMENTOS DEL ESTADO.	_____	13.
1.2 EL GOBIERNO	_____	15.
1.3 ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO.	_____	16.

1.1 EL ESTADO

Al hablar del estado se debe tomar en cuenta que es hasta La época contemporánea cuando surge tal como lo conocemos En la actualidad.

En la obra de nicolas maquiavelo "El príncipe" cuando se habla Propiamente del estado al señalar que "los estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres fueron y son repúblicas o principados". 1

Generalmente se entiende por estado el territorio en el que viven determinado grupo humano o comunidad y bajo un poder de mando o dominio.

El estado como el representante de una sociedad y de su gobierno es el que lleva a cabo la política como entre rector marcando la directriz o modelo a seguir en todos los ámbitos de la sociedad.

Por la importancia que en la época moderna ha cobrado el estado, definirlo en forma tradicional con los elementos que lo forman la considero la forma más idónea de entender este concreto, analizando las definiciones clásicas comúnmente aceptadas.

1. Maquiavelo, Nicolás. "El príncipe". Ed. Quinto sol. México. D.F. 1987, pág. 3

Para Nicolás Maquiavelo "como creador del significado atribuido al estado de cuerpo político soberano como fuerza organizada suprema en su propio territorio nos dice que el estado persigue una política de engrandecimiento en sus realizaciones con otros estados" 2.

Mientras que para el autor Andrés Serra Rojas al estado "es una obra humana una obra colectiva creada para ordenar y servir a la sociedad su existencia se justifica por los fines que históricamente se le han asignado. El estado existe para realizar estos fines y existe en cuanto se le encomiendan estos fines" 3

De lo expuesto anteriormente considero que los elementos que forman el estado el más importante son el tercero el poder soberano ya que es por medio de la soberanía como el estado puede realizar su cometido esencial que es el bienestar de la sociedad.

"La actividad del estado se origina en el conjunto de operaciones tareas o facultades para actuar ya sea jurídicas materiales y técnicas que le corresponden como persona jurídica de derecho público y realizada a través de la administración pública". 4

1. Instituto cubano del libro, Obras políticas, Ed. Ciencias sociales, La Habana 1981, Pág. 54
2. Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. F.C.E. México, D.F. 1983, págs. 19-20
3. Ibidem, pág. 17

Las siguientes definiciones de estado se aceptan comúnmente y, para los fines de este trabajo nos servirán para diferenciar al Estado del gobierno y este a su vez de la administración pública.

De acuerdo con el autor Eduardo García Máynez el Estado "es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio". 5.

Mientras que para el autor Arnaldo Córdoba "el estado moderno constituye el resultado del acuerdo de voluntades de todos los individuos integrantes de la sociedad. En los hechos el moderno nace como resultado de una revolución política cuyo objetivo es la igualdad jurídica de los individuos". 6.

Para Max Weber "el estado es una comunidad humana dentro de los límites de un territorio determinado, ya que éste es un elemento que lo distingue, la cual reclama para ella -con el triunfo asegurado- el monopolio del uso legítimo de la fuerza física". 7.

5. García Máynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. México, D.F. 1985, Pág. 98.

6. Córdoba Arnaldo. Sociedad y Estado en el mundo Moderno. Ed. Grijalbo. México, D. F. Pág. 34.

7. Weber Max. La Política como Vocación. Ed. Tremia. México, D. F. 1986. Pág. 11.

Por lo anterior, el estado es la obra máxima en cuanto a la comunidad o sociedad en la que vive el hombre, si bien es cierto que hasta la época moderna en que el estado cobra forma y sentido como lo conocemos actualmente.

El estado como ente creador por la suma de las voluntades de los integrantes de una sociedad y que tiene como fin la propia existencia de la sociedad. En este sentido, es mediante la fuerza física como el estado puede preservar su dominio sobre la sociedad. Una sociedad que en forma individual cedió su parte de poder soberano que como mayoría tenía, a favor de unas autoridades que en forma legal como representantes del estado rigen y guían a la sociedad.

Otra característica del Estado es que es Soberano frente a otros Estados y "manifiesta esta soberanía manteniendo relaciones de igualdad con dichos Estados." 8.

En cuanto a nivel interior de lo que comprende su territorio es el máximo ente, y es creador a su vez de entes públicos de menor jerarquía y que están bajo su dominio.

8. Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág. 16.

El Estado se ha ido conformando y adecuando a lo largo de la historia desde su creación, de acuerdo a los diferentes modelos políticos a los que se someten las sociedades.

El Estado como el "todo" en el que, se desenvuelve la sociedad es el ente máximo dentro de su territorio.

El Estado es el depositario de la voluntad individual de toda la sociedad, y es por ello que tiene el dominio sobre ella y lo faculta a actuar en el sentido de buscar la sobrevivencia de dicha sociedad.

1.1.2. ELEMENTOS DEL ESTADO.

Los elementos que constituyen el Estado, tradicionalmente se consideran tres, a saber: Población, Territorio y Poder.

De acuerdo a Ignacio Pichardo Pagaza, éstos tres elementos del Estado se definen como: 9.

Población. Es el conjunto de habitantes que se asienta sobre un territorio determinado y esta vinculados por hechos de la convivencia; el pueblo es la sustancia humana del Estado.

El Territorio. Como elemento geográfico del Estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente ejerce su poder.

1. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. INAP, México, D. F. 1988. Págs. 32 - 41.

Poder. El Poder Público ó Poder del estado es la acción que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional. La característica fundamental del Poder es la Soberanía, ambas nociones se usan indistintamente. El Poder Público como elemento del Estado es la Soberanía del Estado.

El Estado mexicano, como persona jurídica sometida al derecho, sólo tiene una personalidad jurídica, afirma Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, y lo que se diga en contra es una cuestión metajurídica. 10.

Después de esta definición de la personalidad única del Estado, los fines del propio Estado, las funciones, las atribuciones y los cometidos quedan plasmados en la definición de Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez quién afirma que: "Los fines son los propósitos que el Estado pretende alcanzar, concretizados en el bien público; las funciones son las diferentes formas en que se da a conocer la actividad estatal; las atribuciones son el contenido de esa actividad que se manifiesta en tareas o cometidos específicos para cada órgano y los cometidos o la actividad estatal es la expresión material de la actuación de los órganos." 11.

10. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Q. LYMUSA, México. D.F. 1991. pág. 75.

11. Ibidem. Pág. 38.

1.2. GOBIERNO.

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica en el artículo 40 acerca del gobierno que:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental". 12

El gobierno es el grupo de personas que tienen autoridad delegada por la propia sociedad en forma legal, mediante representación con la finalidad de dirigir dicha sociedad, según el sistema político de que se trate.

A continuación se mencionan diversas definiciones de gobierno para tener claro el significado de éste concepto.

Así, para Norberto Bobbio, el gobierno "es el órgano encargado de imponer las reglas de la conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la unidad entre los diversos miembros de una determinada comunidad". 13

En tanto que para Andrés Serra Rojas, el gobierno "está integrado por aquellos que en un país detentan de una manera general el poder, o el grupo de ministros que en el régimen parlamentario son solidariamente responsables ante el parlamento y son realizadores de las políticas del parlamento". 14

12. Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. Ed. ALCO. México, D.F. 1988. Pág. 12.

13. Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. F.C.E. México, D.F. 1991. Pág. 49.

14. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Ed. Porrúa, México, 1988. Pág. 246.

1.3 ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO.

En México el gobierno se organiza de la siguiente forma:

En principio como se plasma en la Constitución Política, en su artículo 40, México es una República Federal. El Estado Federal es una unión entre diversos Estados que ceden parte de su autonomía a un poder central tratando de que la unión sea permanente.

El federalismo en nuestro país se encuentra organizado en varios niveles como son: el Federal, el Estatal y el Municipal.

El municipio es la base de la Organización Política y de la división territorial en nuestro país.

División del gobierno.

El artículo 49 de la Constitución Política dice: "El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar." 15.

15. Constitución Política. Op. Cit. Pág. 49.

Considerando lo anterior, se puede afirmar que el gobierno esta integrado por el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

En México, en su constitución Política se manifiesta que los tres poderes de la Unión son iguales, sin embargo, en la práctica el Poder Ejecutivo tiene preeminencia sobre el Legislativo y el Judicial.

Finalmente, se confunde al Estado con el gobierno, sin embargo con lo expuesto anteriormente se puede considerar que el Estado es él "todo" y el gobierno uno de sus elementos que lo conforman.

En tal sentido, Wilburg Jiménez Castro Afirma que "la palabra Estado designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que lo constituyen. En tanto que gobierno se utiliza para designar el conjunto de poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía." 16.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto y considerando que el gobierno es el conjunto de poderes públicos, se puede afirmar que el encargado de llevar a cabo la política pública. A través de la administración pública en una de sus formas más concretas y visible. En el siguiente capítulo se trata más ampliamente el tema.

16. Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública Para el Desarrollo Integral. Ed. FCE. México, D.F. 1986. Pág. 161.

Capítulo II

2.1	Administración Pública. _____	19.
2.1.2	Política Pública. _____	28.
2.1.3	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. _____	31.
2.2	Organización Administrativa. _____	33.
2.2.1	La Centralización.	
2.2.2	La Desconcentración.	
2.2.3	La Descentralización.	
2.2.4	La Administración Paraestatal. _____	39.
2.3	La Burocracia.	
2.3.1	Clasificación de los Servidores Públicos. _____	42.
2.4	El Servicio Público. _____	49.

2.1 ADMINISTRACION PUBLICA

La administración pública es una organización especial que cumple y desarrolla funciones propias. Esta organización especial es el conjunto de instituciones, procesos administrativos y recursos jurídicos que la convierten en un ente especial.

La administración Pública es el vehículo mediante el cual se lleva a cabo el modelo político de un país, "por que la administración pública esta dotada por la legitimidad y autoridad otorgada por nuestra carta magna." 17.

La administración pública es una estructura política-jurídica reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 69 ordena al presidente de la república informar al congreso de la unión, el estado que guarda la administración pública del país, mientras que en el artículo 90 expresa que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.

De acuerdo al régimen de gobierno de la república mexicana, la administración pública se organiza y desenvuelve en tres niveles de acción que son el federal, el estatal y el municipal.

17. Castelazo, José R. Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público. INAP PRAXIS 76. México, D.F. 1985. Pág. 3.

La administración pública ha evolucionado en el transcurso de la historia hasta alcanzar el estadio que guarda ahora, es decir, tratar de alcanzar la optimización en todos los aspectos económicos, sociales y jurídicos.

En el inicio de esta evolución, "fueron los cameralistas los que iniciaron este estudio sistemático, racional y organizado de la administración y la economía para profesionalizar el servicio público". 18

Es a partir de este momento que toma importancia el estudio de la administración para el beneficio común.

Fué Carlos Juan Bautista Bonnin quién inició el estudio científico de la época moderna de la Administración, en su obra titulada 'Principios de Administración Pública', se da a la tarea de comprobar los principios de la administración, ordenarlos y clasificarlos, además de demostrar sus límites.

Para C. Juan Bonnin la administración es ciencia y es arte.

"Es ciencia en el sentido de que aclara las relaciones sociales y se funda en principios fundamentales y fijos; y es arte porque lleva a la práctica la teoría y las leyes se aplican concretamente". 19

18. Muñoz Amato, Pedro. Op. Cit. pág. 15.

19. Bautista Bonnin, Carlos Juan. "Principios de Administración". Tomado de La Revista de Administración Pública Edición especial en Memoria del Maestro Gabino Fraga, citado en La Revista del Colegio. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Año II, Núm. 4 Octubre de 1990. Pág. 31 y 45.

A continuación se mencionan los elementos de la administración que son naturales, universales y fijos.

1. La administración nació con la asociación en comunidad.
2. la conservación de ésta asociación es el principio de la administración.
3. La administración es el gobierno de la comunidad.
4. La acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.

Para Omar Guerrero Orozco "Carlos Juan Bautista Bonnin fué el fundador de la ciencia de la administración con su obra comprendió de los principios de la Administración pública en 1808.

"Nadie antes que Bonnin se había propuesto establecer los principios universales e invariables de la administración.

Su obra fué escrita para todos los tiempos y todos los países. Estableció los principios generales para todo el mundo moderno y trascendió porque su ciencia no sólo fué del propio Bonnin, de los franceses sino de toda Europa e incluso de América." 20

De acuerdo con lo anterior expuesto y considerado que nacía una ciencia que evolucionaba a la par con los diversos estadios de la sociedad, resultando ello beneficia ya que se manifestaba en el ortogamiento de los servicios públicos indispensables para el bienestar público.

20. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. Citado en elementos de derecho administrativo. ED. LYMUSA. México. D.F. pág. 44.

La administración pública como el conjunto de órganos dependen del poder ejecutivo es el brazo ejecutor del Estado para satisfacer las demandas y necesidades sociales de la población. Sin la administración pública, la sociedad no funcionaria adecuadamente, ya que como motor de la economía nacional y dentro del marco legal con que la facultad la Constitución Política, del servicio público su finalidad real, es decir el interés social.

Todo este conjunto de instituciones gubernamentales lleva a cabo sus funciones en forma coordinada, controlando la función administrativa y regulándola con las funciones judiciales y legislativas.

En este sentido, para Wilburg Jiménez Castro la administración pública "es la actividad administrativa que realiza el Estado para lograr sus fines, a través del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que realizan los otros órganos y organismos del Estado". 21

Por lo anterior, se puede afirmar que el mayor peso de la función administrativa recae en el Poder Ejecutivo y solo una parte la realiza el poder Legislativo y el Poder Judicial.

Para Woodrow Wilson en su artículo "el estudio de la administración" la administración es la parte más ostensible del gobierno, es el gobierno en acción". 22

También menciona que la administración esta fuera de la esfera política, no debiendo tolerar que la política maneje las oficinas administrativas.

En este sentido considero que al profesionalizarse el servidor público puede conyugar a la función administrativa sin que esta se interrumpa cuando se da cada cambio de administración, independientemente de la tendencia política.

En tanto que para Marshall E. Dimock el estudio de la administración pública se refiere a 23

La sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo el logro con éxito de los programas públicos son el "como". Y la unión de estos dos elementos conforman lo que se llama administración.

De acuerdo con las definiciones anteriores y considerando que las capacidades técnicas, es decir, el conocimiento tecnológico y los diferentes principios que en su conjunto llevan al éxito de los programas económicos, sociales o de cualquier índole no se llevaría a cabo sin el esfuerzo y la cooperación de los recursos humanos.

22. Muñoz Amato, Pedro Introducción a la Administración Pública. Ed. FCE. México, D. F. 1986, Pag. 16

23. *Ibidem*, pag. 19.

Es decir, de los servidores públicos de la administración Pública, siendo por lo tanto el factor principal para realizar la función pública, tratando este tema en el siguiente capítulo.

Para Bernardo Kliksberg, el proceso de cambio implica convertir el aparato de Estado en "la Administración Pública para la Democracia". Mediante: 24

a) Que el aparato estatal tenga un compromiso nacional orientado vigorosamente hacia el afianzamiento de la autodeterminación y la plena soberanía nacional, lo que le exige, como principal decisor, la profesionalización y formación de sus funcionarios a partir de cuadros valorativos, no neutros si no a la consecución de la democracia y la autodeterminación.

b) Que la Administración Pública sea capaz de responder a una verdadera democracia, para ello debe canalizar mayores esfuerzos para dar representatividad y participación a los diversos grupos sociales en el diseño de la instrumentación política pública, bajo esquemas novedosos, posibilitando hacia su interior la reproducción permanente del proceso democrático.

c) Que el funcionamiento de la Administración Pública sea más transparente, sobre todo en sus mecanismos internos de toma de decisiones, selección de alternativas o cursos de acción lo que fortalecería el juego democrático.

d) Que se establezcan las bases para una Administración Pública fundada en modelos abiertos, basados en la participación de los servidores públicos en todos los niveles. Ello contribuiría positivamente a involucrar al personal en la solución de los problemas, generando diferentes grados de creatividad, innovación, compromiso y responsabilidad. Por lo anterior, es urgente romper con el predominio de modelos burocráticos autoritarios, como estilos organizacionales de Administración Pública.

De esta manera, resulta urgente una nueva concepción, percepción y vivencia del quehacer público a través de:

1. Vocación de servicio.
2. Transparencia en la información.
3. Mayor fluidez en la comunicación.
4. Planeación estratégica.

24 Kibstberg, Bernardo. „Cómo Transformar al Estado? Cuado en Adriana Henante, Puente, Administración y Desarrollo de Personal Público. INAP. México, D.F. 1995 pag. 48

En el Plan Nacional de Desarrollo se plasma la necesidad de que se tiene de que la Administración Pública este acorde con el desenvolvimiento de México.

Por medio de una administración pública que este orientada al servicio, que responda con flexibilidad a los reclamos de las personas, que promueva la utilización eficiente de los recursos públicos y de cuentas claras de su destino final

Así, una administración pública eficiente, moderna y accesible es el reclamo de la sociedad para el avance tanto de la productividad de la economía como en el campo democrático del país.

Paralelamente, "es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la representación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos, e inhiban discrecionalidad y corrupción". 25.

En este sentido, Ricardo Uvalle Berrones manifiesta que la calidad de la administración pública en los años venideros, es una de las cuestiones centrales de su razón de ser. 26.

Es una calidad donde la producción de los bienes y servicios a cargo del estado tiene una significación pública.

25. Plan Nacional de Desarrollo. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F. pág. 41.

26. Uvalle Berrones Ricardo. Estudios Políticos. Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, No. 2, Enero-Marzo de 1994. Pág. 112 y 114

2.2 POLÍTICA PÚBLICA.

En la administración pública, no todos los problemas a los que se enfrenta, por su envergadura y alcance son de significado nacional.

De igual manera, en la actualidad, no es posible por el grado de desarrollo de la sociedad llevar a cabo una forma de gobierno como se desarrollaba anteriormente, es decir, autoritariamente, clientelar, discrecional, etc.

En este sentido, da la forma de gobernar ha cambiado en la forma de dirigirse a la ciudadanía en las decisiones y servicios que los involucren en forma directa.

Ya no es por delegación gubernamental o por concesión a la sociedad, si no por que la sociedad se ha tornado más participativa, organizándose y opinando sobre situaciones en que se tiene que decidir para lograr un beneficio común.

De esta manera, considerando la participación de la sociedad en el ámbito de lo público es lo que concierne a los individuos lo que es accesible a ellos, siendo de utilidad y en su propio beneficio.

Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos y se constituye para su garantía, respaldo y extensión general.

Para Luis F. Aguilar Villanueva lo público tiene varios sentidos entre los que se encuentran: 27

En un primer sentido, público se refiere a lo que los privados mediante sus propios canales, individuales o colectivos ya sea de comunicación, acción, concertación y opinión lo manifiestan y proyectan en forma unánime y mayoritaria como asuntos de interés general.

En un segundo sentido, público se refiere a lo manifiesto, al libre acceso de todos a la transparencia y a la apertura.

Esto quiere decir, que, las políticas públicas incorporan el concepto de franqueza, es decir, las decisiones que se tomen serán a través de un diálogo abierto, sin ninguna concertación entre cúpulas. Esto sólo será posible a través de una democracia representativa y participativa que en la actualidad se empieza a llevar a cabo.

A través de leyes que a todos obligue y se manifieste libremente la opinión de todos en su participación para lograr la decisión final que a todos beneficie.

27. Aguilar Villanueva, Luis F. Política Pública y Gobierno del Estado. La revista del Colegio. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. Año II. Núm. 4. México, D.F. 1990, Págs. 251-254.

En un tercer sentido, público significa los recursos públicos, las recaudaciones fiscales. En este sentido para resolver los problemas y lograr los objetivos propuestos en el plano nacional dependerá únicamente de la capacidad de los recursos propios recaudados en el país, de acuerdo a la capacidad de la economía nacional, a su productividad y no depender de préstamos internacionales que endeudan y definen al país en su desarrollo.

De esta manera al hablar de políticas públicas se entiende la incorporación de la opinión, participación, corresponsabilidad y el dinero de los privados, de los ciudadanos; con ello disminuye el protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones, en todos los ámbitos.

Con la concepción clara de lo que significa público, considero que se está llevando a cabo a través de el cambio o apertura democrática que se está dando en la representatividad de los grupos políticos y en gran medida por la participación activa de los ciudadanos que ha hecho avanzar esta transición en la política del país.

2.2.3 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Se promulgó el 29 de diciembre de 1976, en sustitución de la ley de Secretarías y Departamentos del Estado del 24 de diciembre de 1958, esta disposición normativa tiene como objetivo fundamental actualizar y dar unidad conceptual al aparato gubernamental, contenida en un sólo documento las dos esferas mediante las cuales actúa el Ejecutivo Federal: La Centralizada, directamente subordinada a él, y la para estatal, definida como auxiliar para el cumplimiento de sus atribuciones.

Su cuerpo normativo satisface la finalidad de toda ley organica, le da una estructura racional al sistema, hace una división precisa y formal de las funciones de cada componente del sector centralizado y, señala al método de dirección y coordinación del sector paraestatal.

Los artículos de más interés para este trabajo son el artículo 20, el 48 y 49. 22

Artículo 20.

Unica disposición referida expresamente a la problemática la laboral. Faculta a las secretarías de Estado y departamentos administrativos para establecer sus correspondientes servicios de apoyo, entre ellos, el personal, bajo la legislación respectiva.

28. Ley Organica de la Administración Pública Federal. Citado en Adriana Hernández Puente, Administración y Desarrollo de Personal Público. Op. Cit. Pág. 152.

Artículo 48 y 49.

Agrupan a las entidades por sectores y subsectores, las sujetan a una secretaria coordinadora o "cabeza de sector", responsable de la programación, presupuestación, operación, evaluación y participación en los órganos de gobierno.

Crean dependencias o secretarías "globalizadoras" para dar congruencia al Sistema Nacional.

2.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

"La administración pública federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción paraestatales, que tienen a su cargo atender legítimamente las necesidades públicas en la forma de servidores públicos". 29.

La Administración pública en México se lleva a cabo en tres esferas de gobierno que son la federal, la estatal y la municipal.

El Presidente de la República como jefe del Ejecutivo, está a cargo de los órganos que dependen jerárquicamente de él. Esta relación entre los diversos órganos es de índole jurídica y constituye la llamada relación de jerarquía.

También debemos decir que las formas de organización administrativa son únicamente en la administración pública, es decir, el poder ejecutivo y sus unidades administrativas que dependen de él.

29. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 78

2.2.1. CENTRALIZACIÓN.

Esta forma de unidad administrativa es en la que el orden jerárquico es predominante debido a que une en línea vertical a los diferentes órganos que componen a la administración pública.

De esta forma el centro de decisión y dirección viene desde arriba, es decir, la cabeza de este orden jerárquico.

Para Miguel Acosta Romero la centralización "es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose en orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución". 30.

De esta manera es notorio que para que exista centralización, es necesario un orden jerárquico en donde el nivel superior ordena y controla esta pirámide de organización administrativa.

30. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto Op. Cit. Pág. 89.

Elementos de la Centralización.

Su personalidad jurídica es la misma del Estado

Sus facultades son dadas por la Constitución política

Es creado por Ley

Organización autónoma de la organización centralizada.

Considerando las definiciones anteriores y de acuerdo con los elementos que la conforman, la centralización administrativa por su poder de acción es más amplia que cualquiera de las otras formas de organización.

2.2.2. LA DESCONCENTRACIÓN.

Esta forma de organización administrativa se deriva de la centralización al tratar de darle mayor agilidad a los trámites en los que en su caso recorrian la pirámide jerárquica de arriba hacia abajo y viceversa.

En este sentido que la desconcentración ayuda al dar prioridad a ciertos servicios públicos o actividades estratégicas que desarrolla un órgano que no está desligado de la relación de jerarquía piramidal sino que sólo tiene cierta autonomía técnica y administrativa para cumplir con estos objetivos.

Para M. M. Díaz la desconcentración es aquella que implica que "el ente central, sobre la base de una ley ha transferido en forma transparente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo... la desconcentración es simplemente un procedimiento a efectos de agilizar la actividad de la administración central". 31.

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez se tiene un órgano desconcentrado cuando:

- a) Dentro de un órgano central funciona otro órgano con alguna libertad técnica o administrativa.
- b) El titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del órgano central.

31. *Ibidem*

c) Las unidades del órgano desconcentrado no tienen relación jerárquica respecto de las unidades del órgano central.

d) Las facultades del órgano desconcentrado, originariamente pertenecían al órgano central.

e) No cuenta con patrimonio propio ni personalidad jurídica propios.

Para Andrés Serra Rojas, la desconcentración "es la preparación de un organismo en tránsito hacia la descentralización, y de ella se sirve el Estado para descongestionar el poder central, en provecho de sus representantes locales." 32

2.2.3. DESCENTRALIZACIÓN.

La descentralización es otra forma de organización administrativa en la administración pública

La descentralización "es la creación de organismos por ley o por decreto con personalidad jurídica y patrimonio propio, para la prestación de un servicio público o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

De lo anterior, se deduce que los organismos descentralizados son creados para realizar funciones diferentes y que no conviene que los realice la centralización administrativa por la demora que ella implica.

Andrés Serra Rojas, la descentralización administrativa como forma de la administración pública indirecta " es una forma de organización mediante el cual se integra en forma legal a personas jurídicas o entes de derecho público no

32. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 89

Territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado sin desligarse de la orientación gubernamental." 34

Así, la descentralización se realiza cuando el Estado delega facultades que le son propias a organismos creados por el propio Estado para que el otorgamiento de sus servicios sea más eficiente.

Elementos que la integran la descentralización:

- a) Creación de un ente, a través de una ley o decreto del legislador.
- b) Otorgamiento de personalidad jurídica propia, diferente de la personalidad del Estado, que es su creador .
- c) Otorgamiento de patrimonio propio, que aunque originalmente pertenece al Estado, su manejo y realización se lleva a cabo fines de esta figura jurídica.
- d) Realización de actividades estratégicas Estado, prestación de un servicio público u obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

34. Serra Rojas, Andrés. Op.Cit. pág. 89.

2.4. LA ADMINISTRACION PARA ESTATAL.

De acuerdo con el artículo 90 constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal.

La Administración Pública Paraestatal "es la forma de organización administrativa que, conforme a la ley se establece junto a la administración centralizada mediante organismos descentralizadas, empresas publicas, instituciones y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés publican, con una estructura, recursos y personalidad jurídica independiente del estado".³⁵

De acuerdo a la ley orgánica de la administración pública federal en su artículo 48 menciona que: "el presidente de la república agrupara los sectores por entidades paraestatales considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que esta y otras leyes atribuyen a las secretarías de estado y departamentos administrativos".³⁶

Elementos afines a la administración paraestatal.

- a) Están integradas por entidades independientes de la administración pública centralizada.
- b) Las entidades tienen funciones específicas, de interés publico.
- c) Se crean por un instrumento legal ya sea del legislativo o del ejecutivo

35. Pichardo pagaza, Ignacio. Op. Cit. pág. 362

36. ley orgánica de la administración publica federal op. Cit.

- d) tienen un patrimonio propio
- e) en términos generales, tienen personalidad jurídica diferente de la del Estado
- f) aunque no están sujetas a la jerarquía de la administración centralizada, están sujetas al control del ejecutivo

La administración paraestatal la componen entidades productoras de servicios y bienes que se venden en el mercado o que son requeridos por determinados sectores de la población.

La administración paraestatal es una forma de actividad que en muchos casos no podía ser llevada a cabo por particulares, pero que por alguna causa del estado decide ejecutarla mediante empresas u organismos de los cuáles es el propietario único o mayoritario.

El sector paraestatal o descentralizado, esta integrado por organismos descentralizados, empresas públicas, industriales, comerciales, financieras, bancos, fondos y fideicomisos que abarcan todos los campos de la actividad económica.

Para Ignacio Pichardo Pagaza, la diferencia entre la administración central y la paraestatal es que las dependencias integran la primera son autoridades y por lo tanto, los actos jurídicos en los que intervienen son actos de autoridad en cambio en la administración paraestatal las autoridades que lo componen no son autoridad. 37

La administración paraestatal está también formada por empresas cuyo capital ha sido total o parcialmente aportado por el Estado, es decir, que sean propietarias de más del 50% del capital social.

La administración paraestatal incluye los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal, a las instituciones nacionales de crédito, de finanzas y de seguros, a las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y a los fideicomisos públicos. 38

38. Pérez de León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional-Administrativo. Ed. Porrúa. México, D.F. 1990. Pág. 187

2.3 LA BUROCRACIA.

En la sociedad se observa que se compone de un gran número de organizaciones en las que su funcionamiento se basa en estos grupos esenciales que posibilitan su existencia.

Una de las organizaciones más amplias es el conglomerado que presta sus servicios al Estado y que comúnmente denominamos burocracia.

La burocracia es inherente al Estado, se denomina burócrata a toda persona que presta sus servicios al Estado.

Sin embargo el fenómeno de burocratización se encuentra presente en cualquier organización, ya que su influencia en todos los ámbitos de la actividad humana es determinante en las organizaciones sociales contemporáneas.

Para Ignacio Pichardo Pagaza, la burocracia reproduce en su composición los elementos de la sociedad a la que pertenece o sirve, así por ejemplo si la educación es baja, no es posible esperar una burocracia mejor preparada en términos educativos que la calidad académica del propio sistema educativo.

La organización burocrática en el Estado mexicano se desenvuelve en tres niveles, es decir el federal, el estatal y el municipal.

Max Weber, filósofo y sociólogo fue precursor en identificar las características en una organización burocrática bajo el supuesto de que:

Todas las sociedades han estado organizadas o están bajo un sistema de denominación.

Para Weber un sistema de denominación se caracteriza por:

- a) un grupo de creencias o supuestos ideológicos que legitiman el ejercicio del poder.
- b) Un aparato administrativo que opera como un puente entre el gobernante y el gobernado. 39

Weber menciona tres tipos de dominación que son: la carismática, la tradicional y la legal.

Los dos primeros tipos de dominación no corresponden a las características burocráticas debido a que, al primero corresponde un grupo de seguidores y al segundo un grupo de servidores casi personales del personaje con autoridad.

La dominación de tipo legal es la más extendida, debido a que los gobernados aceptan al gobernante después de cumplidas una serie de disposiciones acatadas por ambas partes. Y de este sistema surge el aparato administrativo llamado burocracia. 40.

39. Weber, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1983. Pág. 130

40. Ibidem

Las siguientes características del tipo ideal de Max Weber son: 41

- a) personalmente libres, se deben sólo a los objetivos de su cargo.
- b) en jerarquía administrativa rigurosa.
- c) con competencias fijadas rigurosamente.
- d) en virtud con un contrato, es decir libre elección
- e) calificación profesional que fundamenta su nombramiento en forma racional mediante pruebas
- f) retribuidos en dinero con sueldos fijos con derecho a pensión; son revocables a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias del que manda; su retribución se gradúa en relación al rango jerárquico, luego según las responsabilidades del cargo y, según en general el principio de decoro.
- g) ejercen el cargo como su única o principal profesión.
- h) tienen ante sí una carrera con avances y ascensos por año de servicio y ejercicio.
- i) trabajan con completa separación de los medios administrativos, y sin aprobación de sus superiores o del cargo .
- j) sometidos a rigurosa disciplina y vigilancia administrativa." 40

41. *Ibidem*

La burocracia es inherente a la administración pública; por medio de ella es que realizan las actividades con las que se satisfacen las necesidades colectivas, ya que como servidores públicos con una preparación técnica especializada, llevan a cabo la finalidad de la administración pública que es la de servir a la sociedad a través de los servicios públicos.

Los servidores públicos como personas sujetas a determinado marco jurídico (apartado B del artículo 123 constitucional), están sujetos a derechos y obligaciones como todo trabajador.

La Ley Federal del Trabajo nos dice que trabajador es:

“toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros.” 42

Por lo anteriores evidente que los servidores públicos o burocracia es elemento esencial de la administración pública y a la que mediante un marco jurídico especial, el gobierno tiene como aliado en la instrumentación de los servicios públicos.

42. Ley Federal del Trabajo. Ed. Trillas. México, D.F. 1996 pág. 85

2.3.1 CLASIFICACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Dentro de la administracion pública se manejan diversas categorías del personal público entre las que se encuentran: 43

Desde el punto de vista jurídico:

Trabajadores de base y trabajadores de confianza

Desde el punto de vista su ubicación jerárquica:

Mandos iniciales, mandos intermedios y funcionarios de alto nivel.

Desde el punto de vista de su contratación:

Trabajadores con plaza, trabajadores interinos, trabajadores por honorarios y trabajadores por obra determinada.

Desde el punto de vista de sus características personales:

Personal administrativo, profesional técnico, profesional personal y profesional operativo.

Por lo anterior es evidente que los trabajadores de niveles más bajo tienen menor responsabilidad pero mayor seguridad en el puesto; en cambio a mayor Responsabilidad en la jerarquía tiene menor seguridad en el puesto

43. Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit. Pág. 186

El título cuarto de la constitución política que trata de las responsabilidades de los servidores públicos en el artículo 108 señala:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular a los miembros del poder judicial federal y del poder judicial del distrito federal los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el distrito federal así como a los servidores del instituto federal electoral quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones el presidente de la república durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los gobernadores de los estados los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y en su caso los miembros de los consejos de las judicaturas locales serán responsables por violaciones a esta constitución y a las leyes federales así como por el manejo indebido de fondos de fondos y recursos federales. Las constituciones del estado de la república precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios:" 44

Para Ignacio Pichardo Pagaza no todas las categorías se utilizan en forma generalbasicamente se utilizan dos categorías que son:

trabajadores son aquellos que mediante un servicio físico intelectual o de ambos generos tienen un nombramiento y son inamovibles después de seis meses en el trabajo.

Trabajadores de confianza. Son aquellos cuyo nombramiento o ejercicio de sus funciones requiere de la aprobación expresa.

Los trabajadores de base constituyen el grueso del personal federal.

Los trabajadores de confianza ocupan plazas desde mandos medios directores, oficiales mayores subsecretarios y secretarios.

Dentro de los trabajadores específicamente de mandos medios se clasifican en trabajadores interinos por honorarios y por obra determinada. 45

Los interinos cubren vacantes que no excede de seis meses.

El personal por honorarios es el personal que desarrolla funciones de carácter profesional por un período no mayor de doce meses.

Los trabajadores por obra determinada se contratan para tareas directamente relacionadas con una obra o trabajo que no es permanente.

45. Pichardo Pagaza Ignacio. Op. Cit. Pág. 187

2.4 El servicio público.

La administración pública es como se vio anteriormente una organización especial que desarrolla sus actividades en forma de servicios públicos.

Esta es la importancia de los servicios públicos si consideramos que los seres humanos se asocian en determinada comunidad en una organización simple o complicada a esta asociación conlleva una serie de necesidades que se tienen que solucionar.

“De esta manera por principio de cuentas vemos que el servicio público es una atención o creación del gobierno como representante del estado y que atiende a las necesidades de una sociedad específica” 46

sin embargo podemos mencionar que al evolucionar el estado, de un Estado paternalista a un estado promoto, los servicios públicos asimismo han tenido que implementarse mediante técnicas o legislaciones cambiantes o modificadas, como desconcentración, descentralización etc.

A continuación mencionamos algunas definiciones que considero de suma importancia para comprender el concepto de los servicios públicos.

46. Serra Rojas Andrés Op. Cit. Pág. 245

Para Andrés Serra Rojas, los seres humanos tenemos necesidades esenciales que debemos satisfacer. Entre las actividades o servicios públicos de los que no pueden prescindir la sociedad están: "La educación, la política, los transportes, la defensa nacional". 47

De esta forma se entiende por servicio público, la suma de las necesidades individuales o colectivas que debe atender el gobierno.

En este sentido para Rubén Vargas Esquer. El servicio público es "una actividad técnica, prestada al público de una manera regular y sistemática con el propósito de satisfacer una necesidad pública por una institución gubernamental". 43

Algunos de los elementos que integran los servicios públicos son:

Satisfacer las necesidades colectivas

Los servicios públicos los llevan a cabo el Estado

Se realizan bajo un régimen especial de la organización administrativa (centralización, desconcentración o descentralización).

Se llevan a cabo como una actividad técnica.

47. Ibidem

48. Martínez Silva, Mario. Diccionario de Política y Administración Pública. N-Z. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. Pág. 493

FINALIDAD DEL SERVICIO PUBLICO

Tiene como misión la sobrevivencia, la vida y el bienestar del hombre.

Fortalecer y desarrollar las instituciones que forman la administración de la vida social.

Cuidar los intereses y satisfacer las necesidades del público.

Lograr mejor respuesta en beneficio de la colectividad.

Resolver las demandas de los habitantes del país, procurando un mejor nivel de vida.

49

De acuerdo con estas finalidades generales del servicio público, se debe tener presente sin embargo que su fin principal en la sociedad es el bienestar en general de la población.

En este sentido, el fin de bienestar comunitario se entiende como el servicio prestado sin ningún afán de lucro en y para la sociedad.

Para Andrés Serra Rojas esta es la principal característica que debe presentar la prestación de los servicios públicos, ya que se debe responder a la creciente complejidad de las demandas sociales. 50

En este sentido, considero que en la actualidad la prestación de los servicios públicos se debe llevar a cabo con mayor ética profesional y a la par con la característica de ningún afán de lucro que lesione a la sociedad.

50. Ibidem

CAPITULO III

3.1	la Administración de Personal	54
3.1.2	El Factor Humano	56
3.1.3	Etapas de la Administración de Personal	59
3.2.1	Administración de Personal Público	61
3.2.2	Funcione de la Administración de Personal Público	63
3.2.3	Apartado B del artículo 123 Constitucional	70
3.3	El Servicio Civil	72
3.3.1	Profesionalizacion de los Servidores Publicos	77
3.3.2	Clases de Servicio Civil	82
3.3.2.1	Sistema Evolucionado de Botín	
3.3.2.2	Servicio Civil Limitado o incipiente	83
3.3.2.3	Comparacion del Servicio Civil en Algunos países	86
3.4	Capacitación	90
3.4.1	Clases de capacitación	93
3.4.2	Marco Juridico de la Capacitación	99

LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

3.] El hombre es por naturaleza social, por ello se asocia en grupos o comunidades; de esta forma al avanzar en su evolución los hombres buscan una forma de organización en la cual y dentro de la cual se desenvuelven.

Logrando con ello realizar acciones y fines u objetivos que por si mismos no lograrían realizar.

Para Adriana Hernández Puente "el componente básico de toda organización es el elemento humano, por lo que es necesario que exista racionalidad en su utilización".
51

La sociedad en la que vivimos, es una sociedad de organizaciones en las cuales nos desarrollamos, convivimos, nos educamos, etc.

Dentro de este contexto, la sociedad en su conjunto se sostiene sobre la base de organizaciones, en todos aspectos y en todos los niveles sociales. Por ello no es concebible el desarrollo de un país sin las organizaciones.

51. Hernández Puente, Adriana. Op. Cit. Pág. 240

“La naturaleza de los sistemas de administración de personal es necesariamente organizacional”. 52

Al evolucionar el grado de complejidad de las organizaciones sociales se hace necesario una forma racional de coordinar a las personas.

De esta forma para adaptarse a la evolución social de las organizaciones, surgen los sistemas de administración de personal.

Como hay infinidad de definiciones sobre la administración de personal, se señalaran las que considerando el elemento humano su pieza principal así lo expresan.

“La administración de personal esencialmente tiene como finalidad asignar racionalmente los recursos humanos, mantener e incrementar el nivel de las habilidades que los mismos deben poseer conforme a la estructura orgánica y técnica de las organizaciones y sustentar en ellas cierto patrón de comportamiento, congruente con las operaciones que estas realizan para lograr sus objetivos”. 53

Las grandes tareas de la administración de personal son las de encontrar y conservar hombres y mujeres idóneos y ayudar a la creación y mantenimiento de condiciones de trabajo bajo las cuales puedan rendir el máximo de sus potencialidades.

52. Ibidem.

53. Martínez Silva, Mario. La Administración Pública Federal. Citado en Hernández Puente Adriana. Op. Cit. Pág. 113

3.1.2 EL FACTOR HUMANO

En la actualidad, el factor humano ha cobrado auge o relevancia dentro de las organizaciones, debido principalmente a los cambios operados en el contexto mundial.

Anteriormente sólo se pensaba que para que funcionara una organización adecuadamente bastaba contar con capital y herramientas técnicas.

En la actualidad el factor humano es el eje principal en el que giran las organizaciones e instituciones, retomando el sentido humanista de otras culturas y tiempos.

Así para Adriana Hernández Puente este concepto de factor humano significa: "el potencial humano o capacidades que podrían desarrollarse teniendo una motivación adecuada y la oportunidad de realizar un trabajo interesante, estimulante y productivo, dentro de estructuras organizacionales más flexibles y condiciones de trabajo más acordes a las necesidades humanas. De esta forma, el trabajo se vuelve algo no negativo." 54

En este sentido y considerando en primer termino al factor humano, la administración de personal también adquiere este nuevo enfoque priorizando como la pieza clave de un proceso de mejora al personal para alcanzar niveles adecuados de eficacia, eficiencia y productividad.

54. Hernández Puente, Adriana. Op. Cit. Pág.59

Toda administración es administración de personal, ya que toda administración finalmente es el personal quien lleva a cabo los métodos y procedimientos que se implantan para beneficiar esta función.

EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

ENTRADA	REGULADOR DEL SISTEMA	SALIDAS
INDIVIDUOS	Satisfacción básica sueldos y salarios beneficios y prestaciones higiene y seguridad	1.- satisfacción de las expectativas personales
FUNCIONES		
*RECLUTAMIENTO		
*SELECCION	MOTIVACION	
*CONTRATACION	Control: evaluación del desempeño	2.- satisfacción de los objetivos y metas de la organización.
*INDUCCION	Desarrollo: capacitación promoción. estructura orgánica y técnica.	

Se considera a toda administración como administración de personal, porque los recursos materiales, técnicos o financieros pueden ser transformados por la cooperación, la actitud y la aptitud del personal que los va a manejar y no puede suceder en forma inversa.

En este sentido para Adriana Hernandez Puente "la eficiencia de cualquier acción, método o procedimiento, independientemente de su correcta planeación, organización y dirección queda en manos del personal que lo realiza". 56

En este sentido bajo la premisa de que la administración de personal requiere del elemento humano para la transformación de los demás recursos, los sistemas de administración de personal pueden ser:

a) "El sistema macroadministrativo de personal, en sus formas de servicio civil de carrera, sistema evolucionado de botín y sistema de servicio civil incipiente.

b) Los sistemas microadministrativos de personal, que comprende a las unidades y departamentos especializados en personal y realizan actividades de asesoría, consejo, registro, información, investigación, planeación, control y apoyo en esta materia" 57

56. Ibidem. Pág. 116

57. Ibidem

3.1.3 LA ADMINISTRACION DE PERSONAL DIVIDE SUS ACCIONES EN VARIAS ETAPAS.

Ingresos al servicio

Sueldo y salario

Capacitación y desarrollo

Motivación

Evaluación

La primera etapa se define como aquel sistema tendiente a incorporar a la función pública a los mejores hombres. El objetivo fundamental es seleccionar a los hombres más adecuados para ocupar los puestos de trabajo en las dependencias de la administración pública.

La contratación. Aquí se formaliza la relación de trabajo entre la institución pública y el trabajador, adquiriendo los derechos y obligaciones que fijan las leyes en la materia y las condiciones generales de trabajo.

Capacitación y desarrollo.

Es a través de la capacitación y el desarrollo que en la administración pública se pretende contar con servidores públicos más preparados, con vocación de servicio y comprometidos con las metas del estado, a fin de coadyuvar a la eficiencia y honestidad, de las acciones de gobierno.

El sistema de capacitación debe tener en toda organización grande el siguiente ciclo de operación.

"Toda la administración pública y privada es administración de personal por cuanto las cuestiones administrativas de personal cuanto las cuestiones administrativas en última referencia se pueden y se deben reducir siempre a sus elementos."

De acuerdo con las definiciones anteriores podemos observar que son varias las características que tienen en común y que son primordiales en la administración de personal, así tenemos que.

Abarcar desde la búsqueda de candidatos para las organizaciones o instituciones y hasta su retiro de ellas.

Busca el máximo de aprovechamiento de las capacidades y las aptitudes de las personas en beneficio de la organización o institución.

Es a través del proceso administrativo mediante el cual en forma racional es desarrollo esta función.

Busca la forma de lograr que el empleo se desarrolle en forma armónica tanto laboralmente como personalmente.

3.2.1 ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO

Las personas son el elemento clave que integran todas las organizaciones sociales y por consiguiente también la administración pública nacional.

De acuerdo con la anterior para Pedro Muñoz Amato "Toda administración es esencialmente administración de personal. Por lo tanto; la función de personal es la clave de todos los procesos administrativos." 58

La administración de personal debe considerar una situación en la que el trabajo para cada empleado o funcionario le permita satisfacer, en el más elevado grado posible cada una de sus necesidades básicas.

De acuerdo, se puede apreciar que el sistema de administración de personal trabaja para lograr la obtención de personal idóneo en cuanto a aptitud para desempeñar las actividades gubernamentales.

Así, el elemento humano como la base de todo el sistema administrativo interrelaciona todos los demás elementos que conforman la administración de personal público.

58. Muñoz Amato, Pedro. Op. Cit. Pág. 77

“De acuerdo con José R. Castelazo tenemos que: “ La administración de los recursos humanos en el sector público consiste en obtener, ubicar, desarrollo, evaluar y guiar recursos idóneos para cada unidad orgánica de la institución de que se trate, con el propósito de satisfacer los intereses de quienes el servicio y satisfacer también las aspiraciones económicas, sociológicas de quienes prestan el servicio”. 59

En tanto Miguel Duhalt Krauss la aptitud y la actividad son indispensables para los servidores públicos ya que:

“empleo eficiente será aquel que no solamente sepa ya que:

Su trabajo, esto es, que la actitud del trabajador hacia su trabajo, hacia la institución para la que trabaja, lo haga desarrollar su máxima eficiencia. Para ello son necesarios buenos procedimientos de reclutamiento y selección, que proporcionen personal idóneo y capacitado y completar la tarea con programas de capacitación para el personal en servicio.

Pero el problema de la moderna administración de personal es optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la utilización concurrente de los recursos materiales, técnicos y financieros y con satisfacción tanto de los objetivos institucionales cuanto de los intereses y aspiraciones legítimas de los trabajadores.” 60

59. Castelazo de los Angeles, José R. Op. Cit. Pág. 91

60. Duhalt Krauss, Miguel, El Sistema de Administración de Personal en el Sector Público, Ed. NAP. México. 1978. Pág. 168

3.2.2 FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO

La unidad de administración de personal debe de tener como objetivos fundamentales obtener, preparar, retener y servir a quienes integran o forman parte de ellas.

Para Miguel Duhat Krauss esta fase es:

Ingresos, servicios y egresos.

Ingresos : reclutamiento, selección, contratación e inducción.

Servicio: capacitación, administración de sueldos y salarios beneficios y prestaciones, escalafón y promociones, seguridad e higiene.

Egresos: post - empleo, retiro, jubilación, liquidación, cesantía. 61

De acuerdo con Duhat Krauss todas estas acciones conforman una unidad de administración de personal, podrá hacer quien concuerde con este criterio y a la vez quien este en contra, sin embargo reconocimientu un punto común que es el servicio al personal dentro de una organización o institución o considero que si no son todas, al menos son las que delimitan en forma clara la función de administración de personal.

61. *Ibidem*.

En la administración pública de México, la administración de personal es, sin lugar a dudas, una de las áreas que mayor importancia reviste, ya que a través de ella los recursos humanos se integran y desarrollan en beneficio de la organización.

Para este fin, la administración de personal implica la realización de una serie de acciones como son:

“Antes de formalizar la relación de trabajo.

Durante esa relación, es decir, los implícitos en el proceso mismo de contratación sean individual o colectivos.

Cuando las personas están prestando en forma definitiva o permanente sus servicios, es decir, los implícitos en el proceso de capacitación y desarrollo, salarios, y extensión al bienestar del trabajador y su familia.

Después, es decir, las que surgen al término de la relación de trabajo” 62

“La primera etapa es el proceso a través del cual se localiza a las personas que posean los requisitos que exigen un determinado puesto. Este proceso de reclutamiento y selección es el tendiente a incorporar a la función pública a los mejores hombres, en las dependencias de la administración pública.

62. Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit. Pág. 166 - 167

El segundo paso o proceso de selección es el tendiente a ubicar mediante exámenes y entrevistas la personalidad, las experiencias, conocimientos y habilidades de cada individuo para desempeñar un puesto.

El tercer paso o contratación aquí se formaliza la relación de trabajo entre la institución pública y el trabajo, adquiriendo los derechos y obligaciones que fijan las leyes en la materia y las condiciones generales de trabajo.

El paso cuarto es el proceso de capacitación y desarrollo con el que pretende lograr en la administración pública con servidores públicos cada día más preparados, con vocación de servicio y comprometidos con las metas del Estado para conyugar a la eficiencia, productiva y honestidad de las acciones de gobierno.” 63

63. *Ibídem*.

A continuación se presenta la base jurídica de la administración de personal público.

NORMATIVIDAD JURIDICA BASICA DE LA RELACION LABORAL ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	Administración Pública Centralizada	<ul style="list-style-type: none"> • Apartado E de l art. 123 constitucional. • Ley Federal de los Trabajadores al servicio del estado. • Legislación complementaria: Ley del ISSSTE Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Normatividad del Servicio Civil de crear.
	Administración Pública Parastatal	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades a las que se les aplica el bloque normativo de la Administración Pública Centralizada. • Entidades a las que se les aplica: Apartado A del art. 123 Constitucional. Ley Federal del Trabajo. Ley del IMSS.

- A estas entidades se les aplica esta normatividad por:
- Razones Históricas o políticas (PEMEX, IMSS; CFE, etc.).
- Ser empresas que adoptan la forma de sociedad mercantil, especialmente de Sociedades Anónimas.
- Disposición de la Fracción VIII de Art. 3. Constitucional: el personal académico y administrativo de "las universidades y de las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía se normaran por el apartado A del artículo 123 de esta constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo." 64

64. Hernández Puente, Adriana. Op. Cit. Pág. 146

En la administración pública, el nombramiento es punto clave en el sistema de personal público y es el inicio de la relación entre el Estado y los servicios públicos.

"NOMBRAMIENTO"

C.
Presente

Con fundamento en los artículos: 89, fracción II, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, 15 y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado; 5 y 7 del reglamento Interior; 6, 7 8, de las condiciones generales de Trabajo del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, el c. Titular de la misma ha tenido a bien a usted en la plaza siguiente.

CATEGORÍA-----
CARÁCTER-----
SUELDO-----
ADADCRIPCION-----

México, D.F.::
Sufragio efectivo
No-relación.
Oficial Mayor.

66

66 Ibidem.

Aceptación o:

PROTESTA CONSTITUCIONAL

-----A-----DE-----DE-----19---
PRESENTE ANTE EL C.-----

CON OBJETO DE PRESTAR LA DE LEY PARA ENTRAR AL EJERCICIO
DEL EMPLEO DE.-----

PARA EL QUE FUE NOMBRADO, SE LE INTERROGO EN LA FORMA
SIGUIENTE:

PROTESTAIS GUARDAR Y HACER GUARDAR LA CONSTITUCION
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 31 DE ENERO DE
1917 Y LAS LEYES QUE DE ELLA Y DESEMPEÑAR LEAL Y
PATRIOTICAMENTE EL CARGO QUE OS HA CONFERIDO EL C.
SECRETARIO DEL RAMO, MIRANDO EN TODO POR EL BIEN Y
PROSPERIDAD DE LA NACION Y HABIENDO CONTESTADO "SI
PROTESTO", EL C.-----

REPUSO "SI NO LO HICIEREIS ASÍ, LA NACION OS DEMANDE, CON LO
QUE TERMINO EL ACTO, LEVANTANDOSE LA PRESENTE QUE SE
FIRMO PARA LA DEBIDA CONSTANCIA.

EL OTORGANTE

EL INTERESADO

JEFE DE LA UNIDAD.

67

3.2.3 APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Fijación de salarios limitada por los presupuestos de egresos derecho de ascenso regulado por un sistema escalafonario obligación del Estado de organizar escuelas de administración Pública.

Despido de los trabajadores únicamente por causas imputables a ellos.

Derecho de huelga en caso de violación general y sistemática de los derechos laborales.

Derechos de jubilación.

Obligación del Estado de establecer centros vacacionales y tiendas económicas.

Creación de un tribunal de conciliación y Arbitraje Respecto a las leyes aplicables y personal a militares, marinos, cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior.

Protección a empleados de confianza en salarios y beneficios sociales.

Este apartado contiene disposiciones similares a las del apartado a respecto a descansos, salarios, jornadas y derechos de los trabajadores de los poderes de la unión el gobierno del distrito Federal. 68

68. Hernández puente Adriana. Op. Cit. Pág. 151

**CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA LEY FEDERAL DEL
TRABAJO Y LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL ESTADO**

ASPECTOS	L.F.T.	L.F.T.S.E.
Jornada Laboral	48 horas a la semana	35 horas a la semana
vacaciones	De 6 a 26 días al año	20 días al año
Protección al salario	Revisión anual obligatoria	No regular
Estabilidad en el empleo (base)	Relativa	Absoluta
Trabajador de confianza	Protegido	Desprotegido
Sistema de contratación	Sujeto al acuerdo de voluntades	Rigido
Sistema escalafonario	Flexible	Rigido
Condiciones de trabajo	Modificables cada dos años	Vigentes por tres años
Sindicatos	Los necesarios	Uno por dependencia
Huelga	Factible	Solo si son violados todos los derechos

3.3 EL SERVICIO CIVIL

La administración de personal público en México ha presentado tendencias hacia la profesionalización del servicio público, el bienestar de los empleados y mayor eficiencia en el trabajo, todas dirigidas a responder a la creciente complejidad de las demandas sociales.

“El servicio civil queda circunscrito al ámbito del personal que presta servicios al poder Ejecutivo, y aun dentro de este a quienes lo integran de manera directa o dependen jerárquicamente del titular. En el ámbito nacional, comprende únicamente a los trabajadores del interior de dependencias, sean secretarías de Estado o despacho, de departamentos administrativos y procuradurías”. 70

“Dependiendo del grado de desarrollo de cada país, en la actualidad se identifican fundamentalmente tres tipos de sistemas de organización de personal al servicio de la Administración Pública Federal: servicio de carrera o incipiente”. 71

Establecimiento de una estructura única mediante la cual el Estado administrativo a su personal civil, lo que significa inicialmente, que la relación jurídica se establece entre el servicio público y el estado.

La capacitación del personal público facilita que la relación de los servidores públicos sea más estrecha con el público, demandante de los servicios públicos.

Esta relación con el público en esta forma se da con una nueva aptitud en el desempeño de sus actividades.

La capacitación en la administración pública como en forma general se refiere a las aptitudes de los trabajadores para acceder a plazas de nivel superior. Por este motivo, considero que, los servidores públicos al estar capacitados y aptos y motivados desarrollen en forma profesional sus actividades.

70. Hernández Puente adriana. Op. Cit. Pág. 370

71. *Ibidem*. Pág. 376

En la actualidad se puede afirmar que, el servicio civil de carrera es algo que se anhela y que hasta la fecha no se ha instaurado en la administración pública federal.

Una administración pública vale tanto como la de sus integrantes. Por consecuencia, para servir bien requiere de colaboradores que quieran, sepan y puedan servir al público afirma Guillermo Haro Bélchez.

“El sistema de servicio civil de carrera implica que la administración pública requiere por lo dicho anteriormente de un personal que consagre a ella toda su actividad.

La falta de un servicio civil de carrera ha producido que los servidores públicos sean neófitos o que el designado lo sea por tener amigos influyentes.” 72

“Es en este sentido en que el esfuerzo por formar un cuerpo de servidores públicos, con capacidad para desempeñar los cargos es viable. Hasta ahora los intentos y pronunciamientos al respecto no han sido suficientes pues acaban por perder su vigor a través del tiempo e interferencias coyunturales.” 73

72. Haro Bélchez, Gustavo. La Modernización de la Función Pública en México. IAPEM. México. Mex. 1988. Pág. 71

73. Hernández Puente, Adriana. Op. Cit. Pág. 386

"La falta de un servicio de carrera ha producido que los servidores públicos trabajen en un sistema en el que sin mediar mérito se sube y se baja, muriendo así cualquier motivo, en lo que menos vale es el mérito." 74

Así nos dice que la administración pública en México no tiene estructurado un sistema de carrera para los funcionarios. Existen normas para los trabajadores de base sin que su desarrollo haya llegado a alcanzar los fines propuestos.

Afirmar también que "la falta de una carrera profesional regular y estructurada genera en cualquier organización como la administración pública un vacío llenado por unas "reglas" propias en las que el fin es la sobrevivencia y lo más grave: a mayor inseguridad en el comportamiento de una organización crece la falta de proporción a los objetivos y fines organizativos." 75

Existe así la conciencia en general de los funcionarios públicos de que el mérito profesional no tiene nada que ver con su ascenso o promoción.

74. Haro Bélchez, g. Op. Cit. Pág. 74

75 Ibídem. Pág. 75

El 24 de septiembre de 1979 se modificó la estructura de la Comisión de Recursos humanos, ratificándose su función de la capacitación burocrática.

Hacia el 27 de julio de 1983 se creó la Comisión Intersecretarial del servicio Civil como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo federal para la instauración del servicio Civil de Career en la Administración Pública Federal. Esta comisión se integró con los secretarios de gobernación, de Programación y hacienda y Presupuesto (actualmente funciona a la secretaria de Hacienda y Crédito Público) de la Contraloría de la federación, de Educación Pública y de l Trabajo y Provisión. El Secretario General de la Federación de sindicatos de Trabajadores al servicio del Estado y con la Posible asistencia de los demás secretarios y titulares de las entidades de la Administración Pública Federal.

De sus objetivos destacan los señalados en las fracciones II, III y VII del punto tercero de su acuerdo de creación que indican: 76

Fracción II. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de Administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el servicio Civil de Carrera.

Fracción III. Determinar y promover los elementos que permiten la educación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del servicio civil de carrera.

Fracción VII. Evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas hacia la instrumentación del Servicio Civil.

Esta Comisión intersecretarial de Servicio Civil, paso a ser Dirección General, sin embargo hasta la fecha no se ha implantado el Servicio Civil de carrera o sus avances han sido mínimos.

En este sentido El Plan nacional de Desarrollo menciona que:

"Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por la titularidad de los poderes aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpiera el funcionamiento administrativo." 77

De igual forma, un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad.

Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

77. Plan Nacional de Desarrollo. Op. Cit. Pág. 40

3.3.1 Profesionalización de los servidores públicos.

El plan Nacional de desarrollo expresa en su texto la importancia de los recursos humanos con que cuenta la administración pública.

La profesionalización de los servidores públicos asimismo permitirá dar continuidad a los programas de trabajo.

"Es necesario avanzar en al conformidad de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición profesional de carrera que garantice que en la transición en el relevo de la titularidad de los poderes aprovecharan la experiencia y conocimientos del personal sin que se interrumpa el funcionamiento administrativo." 78

En este sentido la profesionalización de los servidores públicos, a través de la capacitación para el desarrollo de cada función, la adaptación a cambios tecnológicos y el desarrollo de la creatividad para otorgar un mejor servicio a la sociedad.

De la misma forma en el Plan Nacional de Desarrollo, se menciona que la calidad del servicio será la capacidad de respuesta que tenga cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía.

A este respecto, menciona el PND que, el sector público requiere revitalizar sus esquemas de trabajo, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión.

78. Ibidem

B. Ingreso por rigurosa selección. Este es paso más importante para evitar el nepotismo, favoritismo o cualquier otro de los vicios que tanto daño hacen al servidor público. Esto quiere decir que se debe seleccionar con el mayor grado de exactitud las cualidades, los conocimientos, la experiencia y cualquier otro elemento de la personalidad del aspirante.

Esto se logra mediante pruebas, exámenes y evaluaciones en todo proceso de **Toda** selección de candidatos.

C. Ascenso previa capacitación y examen. En este punto del proceso se hace **incapicé en tener** los conocimientos que cada puesto requiere. Es natural que con el completo dominio de su puesto, el servidor público desempeñe mejor su función.

D. Niveles técnico-administrativos más elevados. En estas posiciones altas de funcionarios públicos, **en los que unas posiciones políticas y otras administrativas y estos son los que hacen operativas las decisiones tomadas.**

3.3.2.1. SISTEMA EVOLUCIONADO DE BOTIN.

Dentro de este concepto se han clasificado aquellos sistemas de organización de personal que carecen de disposiciones legales la profesionalización de su burocracia, o cuando menos, de políticas o alineamientos orientados a este respecto.

En vez de ello, se basan en prácticas viciadas tendientes a hacer el nepotismo, la recompensa personal o el agradecimiento por los servicios prestados.

En estos sistemas, el poder del Estado ejercido en los altos cargos y todo lo que de él se deriva, es considerado similar al botín que en su momento obtenían piratas o conquistadores. Este sistema tiene más similitud con el feudal, en el que se acostumbraba premiar a algunos de sus súbditos ejerciendo su poder sin limitación alguna.

En la actualidad esta especie de absolutismo para asignar puestos o distribuir entre estos las funciones estatales no se presenta, pues en todos los casos existen siempre limitantes establecidas por la administración de personal, agregándosele el término "evolucionado".

Para Adrian Hernández Puente este sistema se puede definir como: "un sistema de organización de personal público en el que existe un mínimo de requisitos de ingreso y de ascenso, así como un desarrollo limitado estrictamente a posiciones operativas o administrativas secundarias, el cual imposibilita la profesionalización de la carrera burocrática". 82.

82. *Ibidem*. Pág. 373.

3.3.2.2. SERVICIO CIVIL LIMITADO O INCIPIENTE.

En este sistema, el grado de desarrollo de un país, la conciencia y la participación política de la sociedad y las demandas que plantea a sus gobernantes, son las razones que justifican el establecimiento integral de un servicio civil de carrera, su implantación de algunas de sus características. Cualquiera de estas tres alternativas requiere decisiones políticas firmes para vencer los inconvenientes y las fuerzas que presionan para mantener el Status Quo.

En los países donde todavía no existe un servicio civil de carrera, al intentar desterrar los vicios de su sistema de administración público adquieren gradualmente algunas medidas que los ubican en un sistema intermedio, calificado como servicio civil limitado o incipiente debido a: 83.

La inconveniencia de trasladar un sistema que funcione de una sociedad a otra completamente distinta.

El grado de riesgo y peligro que implica una decisión de esta magnitud para el aparato burocrático.

La natural reticencia o miedo al cambio por parte del personal y que se manifiesta en forma personal o en grupo.

La escasez de recursos para su implantación global.

83. *ibidem*. Pág. 375.

CUADRO COMPARATIVO POR ACTIVIDADES DE LOS SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO.

ACTIVIDAD.	SERVICIO CIVIL.	EVOLUCIONADO DE BOTIN.	SERVICIO CIVIL LIMITADO O INCIPIENTE.
RECLUTAMIENTO	UNIFORMIDAD DE CRITERIOS.	SIN RESTRICCIONES	LINEAMIENTOS GENERALES.
SELECCIÓN.	ESTRICTA.	NULA	DESCENTRALIZADA.
CONTRATACIÓN	EFÍCAZ	DEMORADA	DESCENTRALIZADA.
INTRODUCCIÓN AL PUESTO.	EXISTENTE	INEXISTENTE	EVENTUAL.
RENÚMÉRACION Y PRESTACIONES.	SIMILAR AL SECTOR PRIVADO.	BAJAS	MÓDERADAS.
CAPACITACIÓN.	INDISPENSABLE.	INEXISTENTE	RELATIVA.
MOTIVACION Y ASCENSOS.	EXISTENTE Y ESTRICTA.	NULA Y ARBITRARIA.	REGULADA.
PARTICIPACIÓN POLÍTICA.	NULA Y PROHIBIDA.	ALTA Y PERMANENTE.	PERMITIDA.

84.

84. Ibidem. Pág. 376.

El servicio civil de carrera en otros países con gran tradición se muestra para dar una visión clara de cómo pudiera implantarse en México el servicio civil de carrera.

ORGANOS EXTRANJEROS ENCARGADOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

INGLATERRA

COMISION DEL SERVICIO CIVIL DE
CARRERA

- *Centraliza funciones como:
Reclutamiento y evacuación del personal.
Ascensos y remuneraciones.
- *Inicia el reclutamiento por los niveles escalafonarios de menor ingreso.

FRANCIA

DIRECTORADO DEL SERVICIO CIVIL

- *No centraliza las funciones
- *No unifica procedimientos
- *Cada ministerio define la administración de su personal

ESTADOS UNIDOS

COMISION DEL SERVICIO CIVIL

- *Descentraliza la selección
- *Centraliza criterios de clasificación.
Preparación, ascensos y prestaciones.

3.3.2.3 COMPARACION DE EL SERVICIO CIVIL EN ALGUNOS PAISES

INGLATERRA

El servicio civil es manejado de manera centralizada por la Comisión del servicio civil, a la que corresponde reclutar, seleccionar, examinar a sus aspirantes; evaluar su formación intelectual y sus perspectivas de desarrollo futuro, así como definir la política de remuneraciones y ascensos.

A los trabajadores se les ubica en alguna de las especialidades laborales, entre las que destacan la administrativa, la profesional, la científica y técnica y la de oficina o burocrática, categorías a las que generalmente se ingresa por los niveles escalafonarios de menor rango.

Los candidatos se reclutan principalmente entre los egresados de las diferentes instituciones educativas; para sus ascensos, los titulares de las áreas específicas integran, entre otras, consejos de promoción.

El servicio civil no abarca al gobierno local ni a las industrias nacionalizadas; en cuanto a su permanencia, aunque tampoco es frecuente su remoción y mucho menos, injustificada.

FRANCIA

Es el Directorio del Servicio Civil el encargado del sistema con la variante de que no está centralizado ni unificado y es cada ministerio el que define criterios escalafonarios de promoción, permisos y horarios.

Los aspirantes provenientes en su mayoría de la Escuela Nacional de Administración Pública y se somete a tribunales especiales de exámen. A causa de que este sistema resiente fuertes presiones de las organizaciones de trabajo, permite la asimilación de profesionalizaron en grados superiores de los altos niveles escalafonarios.

En número de integrantes, el servicio civil francés es más amplio y más abierto que el inglés, ya que permite asimilar a quienes ingresan al no necesariamente desde las categorías escalafonarias mínimas.

ESTADOS UNIDOS

La Comisión de Servicios Públicos realiza la selección en forma descentralizada, fundamentalmente por la amplitud del sistema, pero impone centralizadamente los criterios de clasificación, preparación, ascenso, seguridad, vacaciones, incentivos y planes de retiro.

Existe el Instituto Federal para su capacitación y es frecuente la organización de seminarios para ejecutivos. Al igual que el sistema francés, a sus niveles superiores pueden ingresar universitarios de alta preparación, y como el sistema inglés, sus trabajadores no tienen seguridad especial en su empleo.

En este sistema, sin embargo existe alrededor de un 10% de empleados de niveles altos, cuya designación y corrección y remoción depende de los directores, quienes bajo criterios partidistas, se apoyan en la tesis de que los ejecutivos deben tener suficiente autoridad para designar y despedir a sus subordinados. Contrariamente, los principios del servicio civil estipulan que los ascensos y nominaciones del personal deberán hacerse de acuerdo con su competencia no por políticas partidistas. 86

En número de integrantes, el servicio francés es más amplio que el inglés, también es más abierto, ya que permite asimilar a quienes ingresan al no necesariamente desde las categorías escalafonarias mínimas.

Estados Unidos. La Comisión de Servicios Públicos realiza la selección en forma descentralizada, fundamentalmente por la amplitud del sistema, pero impone centralizadamente los criterios de clasificación, preparación, ascensos, seguridad, vacaciones, incentivos y planes de retiro.

Además de existir un Instituto Federal para su capacitación es frecuente la organización de seminarios para ejecutivos.

Al igual que el sistema francés, a sus niveles superiores pueden integrarse universitarios de alta preparación, y como el sistema inglés, sus trabajadores no tienen seguridad especial en su empleo.

De esta manera, para Adrina Hernández Puente el servicio civil limitado o incipiente es "el sistema de administración de personal público en el que existen lineamientos generales a seguir en todos sus procesos y una estructura central que los vigila o supervisa". 87

Considerando lo anterior expuesto se deduce que en la selección, ascenso, capacitación etc. se definen políticas generales de funcionamiento y límites a la autoridad burocrática, en este sistema.

Finalmente, comparando los diferentes sistemas expuestos y considerando el énfasis que se expresa en el PND por parte del Ejecutivo Federal de profesionalizar el servicio civil se puede afirmar que el modelo actual en México es del tipo de servicio civil limitado o incipiente.

87. *Ibidem*. Pág. 375

3.4 Capacitación

En México, la capacitación no sólo es un problema visto en forma cuantitativa, sino cualitativamente, es decir, la calidad de dicha capacitación.

Si bien en México se ha dado capacitación desde hace varias décadas, sin embargo sólo en un sentido secundario, es decir como un requisito legal que hay que cumplir.

Considerando que para elevar la productividad y el avance económico es necesario tener y contar con trabajadores altamente capacitados, con una capacitación tecnológica mejor y con calidad, es decir, dando prioridad al desarrollo de la capacidad de las personas y a su actitud hacia el servicio en la función que desarrolle.

A este respecto el PND mencionó que México cuenta con una importante infraestructura de capacitación y programas para ello, sólo que no han tenido los resultados esperados.

De acuerdo con el PND "se estima que solo una de cada cinco personas económicamente activas ha recibido un curso de capacitación, asimismo los sistemas de capacitación pública y privado atienden a un monto reducido de la capacitación que se requiere entre la población económicamente activa". 82

88. Plan Nacional de Desarrollo Op. Cit. Pág. 83

Por ser los recursos humanos los que puedan mejorar, cambiar integrar y adecuar los otros recursos en las organizaciones, la capacitación es el medio para el desarrollo de las habilidades, actitudes y aptitudes de los trabajadores.

La capacitación entendida como una inversión y no como un gasto ayuda a elevar la productividad de los trabajadores y promueve el desarrollo personal, económico, institucional.

La capacitación es una de las funciones que realiza la administración de personal, siendo beneficiados los trabajadores y posteriormente el beneficio se irradia o se plasma en los servicios que presenta la organización o institución.

Para Adriana Hernández Puente la capacitación es la función de la administración de personal más relevante debido a que favorece el aprovechamiento del potencial humano convirtiendolo en "capital humano", como un tipo de inversión con la cual se desarrolla el trabajador, en beneficio propio y de la organización, y sin la que no pueden capitalizarse los de más recursos. 89

La capacitación es definida como "la actividad de enseñanza aprendizaje que tiene como propósito fundamental ayudar a los miembros de una organización a adquirir y aplicar los conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes por medio de los cuales esa organización lleva a cabo sus objetivos.

Como parte del sistema de administración de personal, debe señalar que el subsistema de capacitación y desarrollo considera entre salidas, la de integrar al trabajador al medio laboral, logrando su realización individual, considerando las atribuciones de la dependencia para lo cual se deberá tomar en cuenta la vinculación de las funciones inherentes con un sistema escalafonario funcional e interconectado." 90

En función a su impartición, la capacitación se puede ubicar e tres tipo: dice la autora.

a) en aulas:

Es la que imparte un centro establecido a propósitos y con un cuerpo de instructores especializados; se conoce como capacitación residencial o colectiva.

a) en el trabajo:

Es el conjunto de actividades directamente relacionadas con el trabajo, que puede ser concebidas en forma sistemática y transformadas en un entrenamiento permanente.

b) individual:

Es la que intenta proporcionar a una sola persona los conocimientos, experiencias y habilidades que son necesarias para que desempeñe mejor el puesto.

90. Ibidem. Pág. 321 - 322

3.4.1. CLASES DE CAPACITACIÓN.

“Por su fin:

La que se da sobre conocimientos aplicables dentro de un determinado puesto.

La que se da sobre conocimientos aplicables en todo un oficio. v. gr. Mecánica en general, electricidad en general, etc.

La que se imparte sobre conocimientos que se refieren a toda una rama industrial. v. gr. Comercial, bancaria, etc.

La capacitación cultural de carácter sumamente general.

Por su naturaleza:

La capacitación que se da a los obreros y empleados.

Podemos distinguir a la capacitación a empleados:

Capacitación a supervisores, en la que se les enseña a planear, distribuir, ordenar, dirigir, prevenir, corregir, quejas, etc.” 91.

“Mientras que distinguimos en la capacitación a ejecutivos:

Se refiere este tipo de capacitación, a prepararlos en responsabilidades de mayor categoría, dándoles conocimiento en planeación, organización, finanzas, mercadotecnia, relaciones humanas y relaciones públicas, etc.” 92.

91. Reyes Ponce, Agustín. Op. Cit. Pág. 104.

92. *Ibidem*, pág. 106.

“Para Wilburg Jiménez Castro, las actividades son diferentes de las aptitudes por que las aptitudes pueden ser susceptibles de medición cuantitativa, ya que las personas el mayor o menor grado el don de comprensión, fuerza de recepción, reflexión, atención, energía, memoria, perspicacia, inventiva, observación, lógica, profundidad, claridad, riqueza de ideas, presencia de animo etc. que son rasgos permanentes de ser de los individuos. En cambio a las actitudes sólo cabe identificarlas mediante las manifestaciones de la conducta espontánea. No se debe confundir actitudes con aptitudes, la actitud adoptada por el hombre influye en el rendimiento y en la productividad de las propias aptitudes. Incluso la actitud adoptada puede desarrollar nuevas aptitudes hasta entonces ignoradas.” 93.

La mayoría de los autores afirman que el propósito de la capacitación es mejorar la potencialidad del servidor público mediante el mejoramiento de sus actitudes y aptitudes.

“Para Ignacio Pichardo Pagaza se pretende “contar con servidores públicos cada vez más preparados, con vocación de servicio y comprometidos con las metas del Estado, a fin de coadyuvar a la elevación de los índices de eficiencia, productividad y honestidad de las acciones del gobierno, considerando:

Que la capacitación sea un proceso permanente y coherente con los lineamientos generales de la Administración Pública Federal.

Que la capacitación se orienten a las actividades específicas de cada unidad administrativa.

Que la capacitación sea el medio de la profesionalización del servidor público”. 94.

93. Jiménez Castro, Wilburg. Op. Cit.

94. Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit. Pág. 175.

De acuerdo con el PND las dificultades que aquejan a la formación de recursos humanos capacitados son: 95

No existen disposiciones para el reconocimiento formal de habilidades y conocimientos adquiridos en el ejercicio de una ocupación.

Hay una gran rigidez en los sistemas en los sistemas de capacitación la forma de operación de la actual oferta de capacitación prácticamente pública obliga a cambiar programas enteros para incorporar nuevos conocimientos.

Existen faltas de coordinación entre los esfuerzos del sector público y los del sector privado, que impide realizar eficientes las acciones formativas y establecer mecanismos conjuntos de seguimiento y evaluación.

Al percibir un vínculo débil entre capacitación para el trabajo y oportunidad de desarrollo profesional, los jóvenes en edad de tomar decisiones de tipo vocacional tiende a considerar las opciones de capacitación técnicas como opciones de calidad inferior.

El PND propone incrementar cuantitativas y cualitativamente la capacitación, de acuerdo a: 96.

Vincular de manera sistemática la planta productiva y la comunidad de educativa. La oferta de servicios de formación técnica y de capacitación para el trabajo será adecuada al atender las necesidades de la planta productiva en materia de recursos humanos es decir, en la formación integral de las personas.

95. Planta Nacional de derechos. Op. Cit. Pág. 84.

96. Ibidem.

Para asegurar lo anterior, las autoridades educativas y laborales promoverán, con la participación del sector productivo el establecimiento de normas de competencia laboral, cuya estructura responderá a las condiciones actuales del mundo laboral.

Se integrarán estas normas en un Sistema Normalizado de Competencia Laboral. (SNCL). 97.

Considerando los grados de complejidad en las funciones laborales, estas normas laborales definidas en el SNCL podrán servir como punto de partida para estructurar planes y programas de formación técnica y de formación para el trabajo.

Establecer nuevas formas de certificación aplicables a las competencias laborales adquiridas empíricamente. Se pondrá en marcha un Sistema de Certificación de Competencia Laboral este sistema se ocupará de certificar la competencia laboral independientemente de cómo haya sido obtenida; con este reconocimiento análogo al escolar, facilitando la alternancia de estudio y trabajo a lo largo de la vida y se propiciará la progresión hacia grados más complejos de competencia laboral dentro del SNCL.

El SNCL y la correspondiente certificación abren la posibilidad de adecuar la oferta de servicios de formación para el trabajo de forma que respondan mejor a las necesidades de cada joven en etapa de formación y de cada trabajador en activo.

97. Ibidem.

Los programas de formación técnicas y de capacitación se podrán ajustar gradualmente, según la naturaleza de cada institución, a los sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral, facilitando la equivalencia entre instituciones y la incorporación de trabajadores en activo a la formación escolarizada

**ACONTECIMIENTOS HISTORICOS RELEVANTES
DE LA CAPACITACIÓN EN MEXICO.**

1884.	Estipulación en el Código Civil de la enseñanza como pago al aprendiz.
1917.	Disposición constitucional para promover la educación básica en el sector.
1938	Establecimiento del Estatuto de los Servidores Públicos.
1953	Creación del Centro Industrial de Productividad.
1965	Creación del Centro Nacional de Productividad
1966	Diagnostico de la CAP sobre los requerimientos de capacitación
1972	Creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal
1975	Acuerdo Presidencial sobre la impartición de recursos de capacitación para empleados de base.
1976	Instauración de planes y programas de capacitación en el área de la Formación de Humanos.
1978	Modificación del artículo 123 constitucional que establece la obligación patronal de proporcionar capacitación a los trabajadores. Creación de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de la Dirección General de Capacitación y Adiestramiento de la Dirección General de Capacitación y Productividad (CIT y PG). Reconocimiento de la promoción y vigilancia de la capacitación en la Ley Federal del Trabajo (artículo 31).
1982	Creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil
1990	Emisión de los Lineamientos Generales para la Capacitación en el Sector Público
1991	Publicación del Programa Nacional de Capacitación de Capacitación y Promoción y Productividad 1990 - 1994

98

98 Orozco Gutiérrez Emiliano, Diplomado en Administración y desarrollo de personal, Material Didáctico, INAP México, s/f.

3.4.2 MARCO JURIDICO DE LA CAPACITACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 123, apartado "3" fracción VII, D. O: 5-11-1917.

Ley federal de los Trabajadores al servicio del Estado reglamentaria del apartado "b" del artículo. 123 Constitucional, titulado II, Cap. IV, art. 43 fracción VI, inicio F. Cap. V, art. 44, fracción VIII. D.O. 28-XII-63.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los VII; sección primera art. 141, fracción III D. O. 27-XII-83.

Ley Orgánica de la Administración Publica Federal, Titulo segundo, Capitulo I art. 19, Cap. II, art. 38, fracción XXVIII. D. O. 29-XII-76 y sus reformas.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, art. 50, fracción VI.

Reglamento Internacional de la Secretaria de Educación Publica, Cap. III, art. 7, fracción XII. Cap. II, art. 40, fracción IV.

Líneamientos que Regulan el proceso de Capacitación y Desarrollo de los Servidores Públicos de Mandos médicos y de Apoyo y Asistencia a la Educación jul. 1995.

Estatuto orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Cap. V, art. 22 fracción IX. D. O. 5-VIII-91.

Condiciones Generales de Trabajo del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, artículo XIV, artículo 32, fracción VII, inciso F. Cap. Xv, art. 83, fracción XII y XIX, art. 85, fracción XII, Cap. XXI art. 100, fracción IX. y X No. 1 y 2 autorizadas 10-IV-92. 99

99. Manual de Organización. INEA. 1996. Pág. 6

Desarrollo

La última etapa del proceso de capacitación es el desarrollo. Hernández Puente afirma que, además de conocimientos específicos, se busca obtener una visión global del entorno que facilita el crecimiento interior de la persona para enfrentar los desafíos laborales con mayores perspectivas de éxito.

Finalmente afirma que la capacitación en el sector público requiere que el servidor público tenga:

- a) Conocimientos específicos vinculados con el quehacer de la administración pública.
2. Perfeccionar su criterio a través de la práctica diaria en sus actividades.
3. Tener una formación ética y política, la cual adquirirá a través del desarrollo de sus actividades y que la capacitación debe proveer dentro de sus alcances. 100.

100. Hernández Puente, Adriana. Op. Cit. Pág. 330 - 331.

Por lo anterior, es notable como la capacitación en el sector público ha tomado vigencia nuevamente. En este sentido, se puede expresar que los comentarios y propuestas vertidos en el Plan Nacional de Desarrollo son favorables a ella y para beneficio de la Administración Pública.

Considerando que en este aspecto es factible llevar a cabo mediante la capacitación en la cultura de la calidad en el sistema de personal del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos INEA, el mejoramiento constante y obtener un servicio de calidad en el INEA y en la administración pública federal, a la falta de un servicio civil de carrera en México.

Capítulo IV

4.1	La Educación para los Adultos.	103.
4.1.2	Antecedentes.	
4.2	Objetivos del INEA.	112.
4.2.1	Alfabetización.	113.
4.2.1.1	Educación Básica.	114.
4.2.1.2	Educación Comunitaria.	115.
4.2.2	La educación para los Adultos Comprende	117
4.3	Marco Jurídico.	119.
4.4	Organización del INEA	120
4.4.1	Unidad de Asuntos Jurídicos.	
4.4.2	Unidad de Información.	
4.4.3	Contraloría Interna.	122
4.4.4	Dirección de Formación.	
4.4.5	Dirección de Administración.	
4.4.6	Dirección de Contenidos.	
4.4.7	Dirección de Participación Social.	123.
4.4.8	Dirección de Planeación.	
4.4.9	Unidad de Investigación.	
4.5	Organigrama del INEA.	126

4.1 LA EDUCACIÓN PARA LOS ADULTOS.

La educación para los adultos en México se imparte como una forma de educación no escolarizada, si en cambio como una forma de educación autodidacta por parte de las personas mayores de quince años que acceden a ella.

La educación para Adultos a partir de 1976 tiene rango de Ley desde el 15 de Enero de ese año al promulgarse la Ley Nacional de Educación para los Adultos.

Esta ley establece que la educación básica para los adultos forma parte del Sistema Educativo Nacional, y, esta dirigida a los adultos mayores de quince años.

La educación para los adultos debe responder necesariamente a los intereses y las necesidades de las personas adultas; teniendo presente que ya poseen información, conocimientos, habilidades y valores que han desarrollado a lo largo de su vida.

La demanda de los servicios educativos en México es heterogénea por que son diferentes las necesidades educativas de los distintos grupos de la población adulta, entre ellos: los campesinos, los migrantes, los habitantes de zonas urbanas marginadas y los habitantes de localidades rurales aisladas.

El enfoque educativo de la educación para los Adultos se da orientado hacia la capacidad innata de los adultos, a su crítica reflexiva y creativa, ayudando a ampliar su experiencia

Y saber cotidiano, posibilitándolos a solucionar problemas en su propio contexto y realidad, además de promover su acceso a nuevos conocimientos que le sean útiles en su vida diaria.

4.2.1. ANTECEDENTES.

En México ha existido rezago educativo desde la época revolucionaria en que se consolidó el Estado mexicano.

Como una de las funciones que ha de atender el Estado, se ha resaltado la necesidad de impartir educación a los adultos, llevándola a cabo en las diferentes condiciones económicas, políticas y sociales del país.

De 1877 a 1910 el Ministerio de Justicia y de Instrucción Pública fomentó la expresión de la educación básica y atendió a la población analfabeta; funcionaban escuelas nocturnas para adultos, destinadas a trabajadores analfabetas. Hacia 1901-1905 se crearon escuelas primarias nocturnas para la clase obrera.

En 1917 queda establecido en el artículo tercero constitucional que la educación primaria sería gratuita y obligatoria. Para 1921, se creó la Secretaría de Educación Pública, extendiéndose la educación primaria al campo a través de las Casas del Pueblo, Misiones Culturales y Escuelas Rurales. 101.

Con José Vasconcelos como Secretario de Educación Pública se impulsó la campaña contra el analfabetismo, con la participación de voluntarios.

En 1923 siendo aún Secretario de Educación Pública José Vasconcelos, se crearon más escuelas nocturnas.

101. Schmelkes, Silvia. La Educación de Adultos en México, Citado en Coronado García, Verónica. Diagnóstico Sobre la Coordinación de Zona del INEA, Tlalpan. Tesis. F. C. P. y S. 1994.

Este impulso fue importante por que "tanto la Escuela Rural Mexicana como las Misiones Culturales no sólo definieron el impulso inicial y decisivo de la política educativa de la época, sino que también fueron notables por la calidad y por el sentido de compromiso de su personal". 102

En 1934 el General Lázaro Cárdenas, como Presidente de la República, la educación se definió como socialista al modificar el artículo tercero constitucional.

Este gobierno impulsó la educación para los adultos y combatió el analfabetismo al proyectar la multiplicación de las Escuelas Rurales dentro de su plan Sexenal.

Durante 1940 siendo presidente Manuel Ávila Camacho fue promulgada la Ley Orgánica de Educación Pública, que estructuraba el Sistema Educativo Nacional, y así se pierde el sentido socialista de la educación.

Hacia 1944 se inicia la Campaña Nacional de Alfabetización, con una ley de Emergencia que consistía en que cada persona de entre 18 a 60 años de edad tenía la obligación de alfabetizar a otro mexicano de entre 6 a 40 años. 103.

Para el año 1946 se reforma nuevamente el artículo tercero constitucional y se da un enfoque a la educación integral, científica, nacional, democrática, obligatoria, gratuita y laica.

102. Ibidem. Pág. 139.

103. INEA. Manual de Bienvenida. Pág. 5.

Este enfoque bajo la influencia de la conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) realizada en México en el año 1947 fue llamada Educación Fundamental.

Se fundó también el centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización para América Latina (CREFAL) en 1951, con la participación además de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el gobierno mexicano.

De 1944 a 1952 se estableció 101,749 centros y escuelas de alfabetización.

Y entre 1953 y 1964 se crearon los centros de acción Educativa, las Salas Populares de Lectura fijas y Móviles, los Centros de Acción Extraescolar, los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial y Agropecuario y los Centros Regionales de educación Fundamental. 104

En el período presidencial de 1964 a 1970 se introdujo el concepto de Alfabetización, buscando la alfabetización funcional de los usuarios.

Para el año de 1968 se fundaron los Centros de Educación para Adultos, introduciendo el concepto de Desarrollo Comunitario.

104. Castillo, Alfonso en la Educación de Adultos en México. Citando en Coronado García, Verónica Op. Cit. Pág. 3

En 1971 se recomendó al Centro de Educación y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE) la elaboración de materiales educativos acordes con las necesidades de los adultos que requerían alfabetizarse.

Para lograr estos fines, los Centros de Educación para Adultos se transformaron en Centros de Educación Básica para Adultos en el año 1973, y de esta forma la alfabetización cointroductoria de la educación primaria para personas mayores de 15 años.

En este mismo año se expidió la Ley Federal de Educación en la cual se fomenta la educación para los adultos en modelos más flexibles, es decir que la educación fuera sin la presencia estricta de un maestro sino en forma autodidacta al propio ritmo y posibilidad de cada persona. 105

Posteriormente en el año 1975 se puso en marcha el Plan Nacional de Educación dentro del cual se organizó el Sistema Nacional de Educación Abierta (SNEA). En este mismo año se promulgó la ley Nacional de Educación para los Adultos. En esta Ley el gobierno se comprometía a impartir educación básica para los adultos en forma gratuita y dándoles validez oficial a lo de Educación general Básica para Adultos.

105. Aguilar, Miriam. Breve Recorrido Histórico de la Alfabetización de Adultos en México. Pedagogía, UPN. Vo. 6 No. 20 México, D. F. 1989, Pág. 38.

Para el año 1978 se instituye el programa llamado educación para todos que consistía en llevar la educación básica a todos los adultos analfabetas que de esta forma podían incorporarse a actividades productivas.

En este mismo año creó la secretaría de educación pública la dirección general de educación indígena y la Dirección General de Educación para Adultos. Esta última dirección se hacia cargo de la educación básica en forma abierta y semiescolarizada. 106

Finalmente en el año 1981 se crea el Programa Nacional de Alfabetización (PRONALF) cuyo propósito era alfabetizar a un millón de personas, lo cual no se logró llevar a cabo.

De esta manera, se creó por decreto expedido el 31 de agosto de este año de 1981 por el presidente de la República, Licenciado José López Portillo, El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, (INEA). Este es un organismo descentralizado de la administración pública federal que ofrece a la población adulta alfabetización, Educación básica y programas para actividades productivas. 107

106. *Ibidem*.

107. Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1981.

El Instituto para la Educación de los Adultos (INEA) es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La creación del Instituto fue el resultado de la fusión de distintas áreas educativas de la SEP, que venía desarrollando acciones en la educación de adultos.

El instituto surgió inmerso en la campaña organizada por el programa Nacional de Capacitación, que pretendía alfabetizar en un año al millón de personas.

En este año de 1981, el índice de analfabetismo se estimaba en alrededor de 17% a nivel nacional. En sus primeros años el INEA compilo con una estrategia fundamental de frenar el analfabetismo, cumpliendo en esta etapa en los aspectos cualitativo y cuantitativo de la alfabetización.

Después de 10 años de trabajo, es hasta los años noventa cuando se operan transformaciones en la estrategia fundamental del INEA, al convertir a la primaria en el eje central y articulador del modelo educativo. 108

De esta manera, se elevaron radicalmente los índices de terminación a estabilizar los resultados de la alfabetización en México.

Esta transformación ha implicado un cambio global en la práctica de la educación para adultos en México. La meta es lograr contener en el mediano plazo este rezago educativo en la educación básica en nuestro país. En donde alrededor de 21 millones de personas no han cumplido la Educación primaria y 16 millones la secundaria. 109

El reto es aun más grande, sin embargo, la gran experiencia acumulada por el INEA en sus primeros 10 años de vida es la garantía de que asumirá con responsabilidad su tarea en los últimos años de la década de los noventa.

LOGROS ACOMULADOS EN SUS PRIMEROS 10 AÑOS 1981 - 1991

Adultos alfabetizados	6,042,936
Adultos que terminaron la primaria.	366,032
Adultos que terminaron la secundaria.	272,427
Adultos capacitados en y para el trabajo.	1,983,487

EN LA ACTUALIDAD:

Año	1992	1993	1994	1995	1996
Alfabetización	486,787	708,300	465,330	512,180	603,200
Primaria terminada	1,053,753	1,186,200	1,250,375	783,308	1,255,089
Secundaria terminada	533,753	478,200	509,165	534,043	586,713
Capacitación para el trabajo	1,163,374	1,137,300	1,209,421	278,125	270,126

Año	1997
Alfabetización	600,000
Primaria terminada	604,000
Secundaria terminada	575,000
Capacitación para el trabajo	556,000

109. *Ibidem*. Pág. 11

110. Poder Ejecutivo Nacional. OP. Pág. 321

4.2. OBJETIVO DEL INEA

En el artículo cuarto de la ley Nacional para adultos se señalan los objetivos de la educación de los adultos.

1. -Dar bases para toda persona pueda alcanzar, como mínimo, el nivel de conocimiento y habilidades equivalentes a la educación general básica, que comprende la primaria y la secundaria.

11. Favorecer la educación continua mediante la realización de estudios de todos tipos y especialidades y de actividades de actualización y capacitación para el trabajo.

111. Fomentar el autoritarismo.

IV. Desarrollar las aptitudes físicas e intelectuales del educando, así como su capacidad de crítica y reflexión.

V. Elevar los niveles culturales de los sectores de población marginados para que participen en las responsabilidades y beneficios de un desarrollo compartido.

VI. Proporcionar la formación de una conciencia de solidaridad social.

Asimismo se definen las facultades del instituto en el artículo segundo de su decreto de creación, las cuales son:

Promover y proporcionar servicios de alfabetización, primaria y secundaria para adultos.

Realizar investigación relativa a la educación de Adultos.

Elaborar y distribuir materiales didácticos para la Educación de los Adultos EdA.

Capacitar al personal que requiera para la prestación de los servicios educativos.

Acreditar los estudios que se realicen en el instituto.

Validar el servicio social a quienes participan de la tarea educativa.

Coordinar y apoyar otras instituciones para prestar servicios educativos a los Adultos.

Difundir actividades culturales que apoyen sus programas.

Difundir los servicios educativos y orientar al público sobre la educación de los adultos. EdA

Coadyuvar a la educación comunitaria de los adultos. 111.

PROGRAMAS SUSTANTIVOS.

El INEA opera tres programas sustantivos los cuales son: Alfabetización, Educación Básica y Educación comunitaria.

4.2.1 ALFABETIZACIÓN.

Es el proceso de enseñanza-aprendizaje mediante el cual los adultos analfabetas adquieren la lecto-es-critura, utilizando el método Global de Análisis Estructural, El Método Global de Análisis Estructural que consiste en "enseñar a leer y escribir, partiendo de enunciados y palabras completas, que posteriormente se desintegran en sílabas, y se vuelve a utilizar dando lugar a la formación de nuevas palabras".

111. INEA. Proyecto del INEA. Serie Cuadernos de Autoformación.

En las zonas urbanas y rurales, la duración aproximada es de cuatro meses, en las zonas indígenas la duración es de catorce meses; y para la población de edades entre diez y catorce años la duración es de cinco meses.

4.2.1.1. EDUCACIÓN BÁSICA.

Se otorga la primaria y la secundaria a todas las personas mayores de quince años.

El nivel primaria se atiende en tres modalidades que son: Primaria Intensiva para Adultos (PRIAD), Modelo pedagógico de Educación Primaria para Adultos (MPEPA) y Proyecto de Educación Primaria (PEP 10-14).

El PRIAD esta en su operación desde 1975, y, organiza su contenido en cuatro áreas de conocimiento que son: Ciencias Sociales, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Español y Matemáticas.

El MPEPA es un modelo diseñado por el instituto desde 1990, fundamentalmente acerca al individuo a los conocimientos académicos y se divide en dos partes, en la primera se imparte Español y Matemáticas, y, en la segunda además de estas se incluye cuatro áreas de socialización (educación para la vida familiar, comunitaria, laboral y para la vida nacional).

El PEP 10-14 se inició también a partir de 1990 para la atención a niños con edades entre diez y catorce años que no han tenido oportunidad de incorporarse al sistema escolarizado.

Este modelo se conforma de tres niveles que son: El nivel I pretende que el niño domine la lecto-escritura y la alfabetización, el nivel II proporciona los contenidos de primaria regular de Español y de Matemáticas y el nivel III ofrece los contenidos que les permiten conocer, comprender, interpretar valorar y asimilar su medio natural y social.

El Modelo de Educación Secundaria Abierta, incorpora a las personas mayores de quince años para que inicien o concluyen la secundaria.

El estudio de la secundaria para adultos comprende cuatro áreas de conocimiento que son: Español, Matemáticas, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales, en los tres grados. 112.

4.2.1.2. EDUCACIÓN COMUNITARIA.

El programa de Educación Comunitaria cuenta con cinco proyectos los cuales son: Centros de Educación Comunitaria (CEC), Centros Urbanos de Educación Permanente (CUEP), Capacitación en y para el trabajo y los campamentos de Educación y recreación y Teatro Popular.

La población a la que va dirigida el programa son los sectores marginados de la sociedad, en localidades urbanas y grupos de trabajadores migrantes.

La Educación Comunitaria "Contribuye a elevar su nivel de organización y participación para mejorar su calidad de vida y propiciar que la comunidad genere proyectos solidarios". 113.

112. INEA. Educación con la Comunidad. Serie Cuadernos de Autoinformación. Vol. VI. 1991. Pág. 3.

113. *Ibidem*.

También los Centros de Educación Comunitaria “desarrollan un servicio de educación y recreación adecuado a las condiciones propias de los jornaleros migrantes, con el propósito de que este grupo genere por si mismo alternativas que mejoren sus condiciones de vida y de trabajo”. 114.

Finalmente y también para la recreación de todos los grupos marginados de población rural y urbana a través del teatro popular se rescata las manifestaciones culturales de las comunidades y fomentar la reflexión de los problemas sociales vinculados al instituto con las comunidades.

Por ello “ el teatro popular es una estrategia de educación no formal, de creación artística colectiva y de promoción cultural para las comunidades.” 115

114. INEA. Serie Cuadernos de Autoformación. Op. Cit. Pág.

115. Christlieb Ibarrola, Carmen y Gómez Rivera Leticia, Teatro Popular. Revista Educación de Adultos. México, núm. 6-8. Pág. 5.

4.2.2 LA EDUCACIÓN PARA LOS ADULTOS COMPRENDE:

Alfabetización, primaria y secundaria, además de capacitación para mayores de quince años.

Acciones educativas orientadas al desarrollo personal y comunitario de la población adulta.

Conjunto de procesos económicos, sociales y culturales de un país, enfocados en el sistema educativo nacional.

Acciones educativas organizadas que parten de las necesidades de la población adulta que se encuentra fuera del sistema nacional.

Los elementos que contribuyen a lograr la identidad nacional a través de la liberación cultural de los países.

Un instrumento estratégico que, a través de procesos educativos diversos hacia los adultos, contribuye a la reducción de las desigualdades sociales.

Apoyar los procesos de desarrollo social, económico y cultura, fomentar la participación y favorecer el desarrollo personal, comunitario y social en todas sus manifestaciones.

Para Francisco Aguirre Acosta la educación para adultos se define como "todos los procesos educativos sistemáticos que con objetivos y metas definidos, tienen como propósito facilitar al adulto la adquisición de conocimiento, actitudes y habilidades que le permitan mejorar su calidad de vida personal, familiar y comunitaria". 116

116. Aguirre Acosta Francisco. Mercadotecnia social: Educación Básica para Adultos. Edición Contables y Administrativa S. A. México, D.F. 1989. pág. 110

La educación como función del Estado es atendida institucionalmente y en su modalidad de educación para los adultos se han instrumentado diversos programas y proyectos para impartirlos a nivel nacional.

Esta diversidad de acciones tendientes a alfabetizar y proporcionar educación primaria y secundaria a los adultos se ha encontrado finalmente al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA):

El INEA inicia sus actividades a partir de su creación por Decreto presidencial del 31 de agosto de 1981.

Al otorgar los servicios públicos el Estado, cumple con uno de sus fines y particularmente la Educación para los Adultos queda plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.

El PND plantea la necesidad de modernizar al sistema educativo nacional, incluyendo a los sistemas abiertos, la educación y capacitación, de adultos y dado mayor importancia a la Educación Básica ya que este nivel abarca a la mayor parte de la población.

Al respecto que "modernizar supone, igual manera, a ofrecer opciones mas adecuadas de Educación extraescolar a la población adulta concreta en los sistemas abiertos de Educación básica para abatir el rezago educativo así como el analfabetismo." 117

4.3 Marco jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 3. Artículo 73, fracción XXV, artículo 123, fracción XIII.

Ley Federal de Educación.

Ley Nacional de Educación para Adultos.

Decreto de creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica. 118.

118. INEA. La Educación Básica. El primer paso en la productividad. México, 1996. Pág. 5

4.4 ORGANIZACIÓN DEL INEA.

El instituto Nacional para la Educación de los Adultos se organiza en tres niveles para cumplir sus objetivos, los cuales son: Nivel Central, Nivel Estatal y Nivel de Coordinación de zona. 119.

En el primer nivel o central que consta de una dirección general, cinco Direcciones de Área y cuatro unidades de apoyo.

En el segundo nivel o Estatal se conforma con treinta y dos delegaciones.

El tercer nivel o de Coordinación de zona se cuenta con 372 coordinaciones.

Las funciones técnico-administrativas de INEA se encuentran en el nivel central, las cuales son: Planeación, Control, Supervisión y Evaluación; en este nivel se elaboran los materiales didácticos además de definirse las políticas de atención y estrategias de trabajo.

Igualmente se concertan las normas de concertación y se realiza el seguimiento y evaluación de los servicios prestados se otorga el apoyo financiero a las delegaciones, además de coordinar el sistema Descentralizado de Acreditación y Certificación.

Además de:

Formular y proponer objetivos, políticas, planes, programas, presupuestos y proyectos en materia de educación para adultos, organizar, dirigir y desarrollar los sistemas de alfabetización y educación básica para adultos.

Asimismo ejecutar a través de las unidades administrativas centrales y delegaciones estatales, los programas materia del instituto, diseñar y establecer los mecanismos necesarios - Que permitan evaluar los alcances obtenidos en lo referente a los servicios que brinda el - Instituto.

De la misma manera se encarga de estudiar, validar en su caso, las propuestas de actualización a los contenidos de planes y programas de estudio, normas y lineamientos técnico-pedagógicos, métodos y apoyos didácticos.

Promueve también la creación o adecuación de mecanismos administrativos y docentes que propicien la coherencia entre los diferentes niveles educativos a su cargo.

441.

UNIDAD DE ASUNTOS JURIDICOS

Propone y establece las políticas y los criterios jurídicos de interpretación y aplicación administrativa de las normas que rijan las actividades del instituto y de sus unidades administrativas, así como asesorar y resolver las consultas que estas le formulen, contestar demandas

Das ofrecer pruebas, formular alegatos, interponer recursos y vigilar el procedimiento en los juicios en los que sea parte el instituto y patrocinarlo en toda clase de conflictos en que puedan ser afectados sus derechos.

4.4.2 UNIDAD DE INFORMACION Y PROMOCION

Difundir y promover los programas y actividades del instituto auxiliándose de las unidades administrativas, así como brindar orientación a los usuarios y al público en general sobre los servicios que presta el instituto; establecido, coordinando y vigilando el funcionamiento de un sistema de orientación, información y quejas facilite el trámite, gestión y solución de los asuntos que él publica plante, así como promover la participación y colaboración de los usuarios para el mejoramiento de los servicios que presta el instituto.

4.4.3 CONTRALORIA INTERNA

Establece las normas y los procedimientos de auditoria administrativa, Financiera, Operativa y de resultados de los programas del instituto y supervisar conforme a ellas, la actividad de las Unidades administrativas informando de ello a la Dirección General y proponiendo a esta las medidas procedentes.

Asimismo verificando el cumplimiento de los reglamentos, manuales e instructivos administrativos internos, conforme a las normas aplicables, a través de inspecciones necesarias y la formulación de los dictámenes correspondientes, estableciendo y fijando las responsabilidades en los casos de uso indebido o mal manejo del patrimonio del instituto o de cualquier violación a las leyes o a las condiciones generales de trabajo.

4.4.4 DIRECCION DE FORMACION PARA EL PERSONAL EDUCATIVO

Asesorar y apoyar en cuanto a la elaboración de modelos, instrumentos, materiales y medios de capacitación que coadyuven en formación integral de las personas que participan en la educación de adultos y a la vez fortalezcan la operación de los programas en Delegaciones; además de promover la actualización y formación del personal institucional y voluntario mediante el autodidactismo, base de la operación del INEA.

4.4.5 DIRECCION DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION

Establecer, administrar, controlar y vigilar los recursos humanos, financieros y materiales, proporcionar los servicios generales y de apoyo administrativo; y, elaborar el programa educativo anual del instituto, estableciendo los lineamientos y normas para su ejecución.

4.4.6 DIRECCIONES DE CONTENIDOS, METODOS Y MATERIALES

Planear, organizar, dirigir y controlar los planes y programas de estudio así como los modelos de atención, contenidos, métodos y materiales; y vigilar que se operen a los lineamientos establecidos para los diferentes programas educativos del instituto.

4.4.7 DIRECCION DE PARTICIPACION SOCIAL Y CONCERTACION DE SERVICIOS

Lograr una efectiva participación de la sociedad en los programas educativos para jóvenes y adultos y jóvenes no escolarizados.

Así como fomentar la concentración de servicios educativos con el sector público federal, y municipal, sector privado, sector social, instituciones federales y ciudadanía en general.

4.4.8 DIRECCION DE PLANEACION Y SEGUIMIENTO EDUCATIVO

Elaborar el plan maestro institucional, así como planear, implantar, supervisar y controlar los sistemas de planeación y Evaluación educativa, registro y seguimiento de usuarios y servicios, acreditación, certificación y estadística.

4.4.10 UNIDAD DE INVESTIGACION

Promover y realizar investigaciones sobre la educación abierta en los programas de atención a la población adulta y de jóvenes no escolarizados del grupo de edad de 10 a 14 años fundamentalmente en los servicios de alfabetización, educación básica para adultos, educación continua o permanente y la capacitación no formal para el trabajo.

En el nivel estatal se realizan los programas anuales de trabajo, además de organizar los servicios educativos y las concentraciones con los sectores público, privado y social. Asimismo elaborar materiales, formar e incorporar asesores de adultos y coordina la operación de los servicios educativos.

Finalmente las coordinaciones de zona, se dividen en microregiones se promueven y operan además de evaluar los programas-

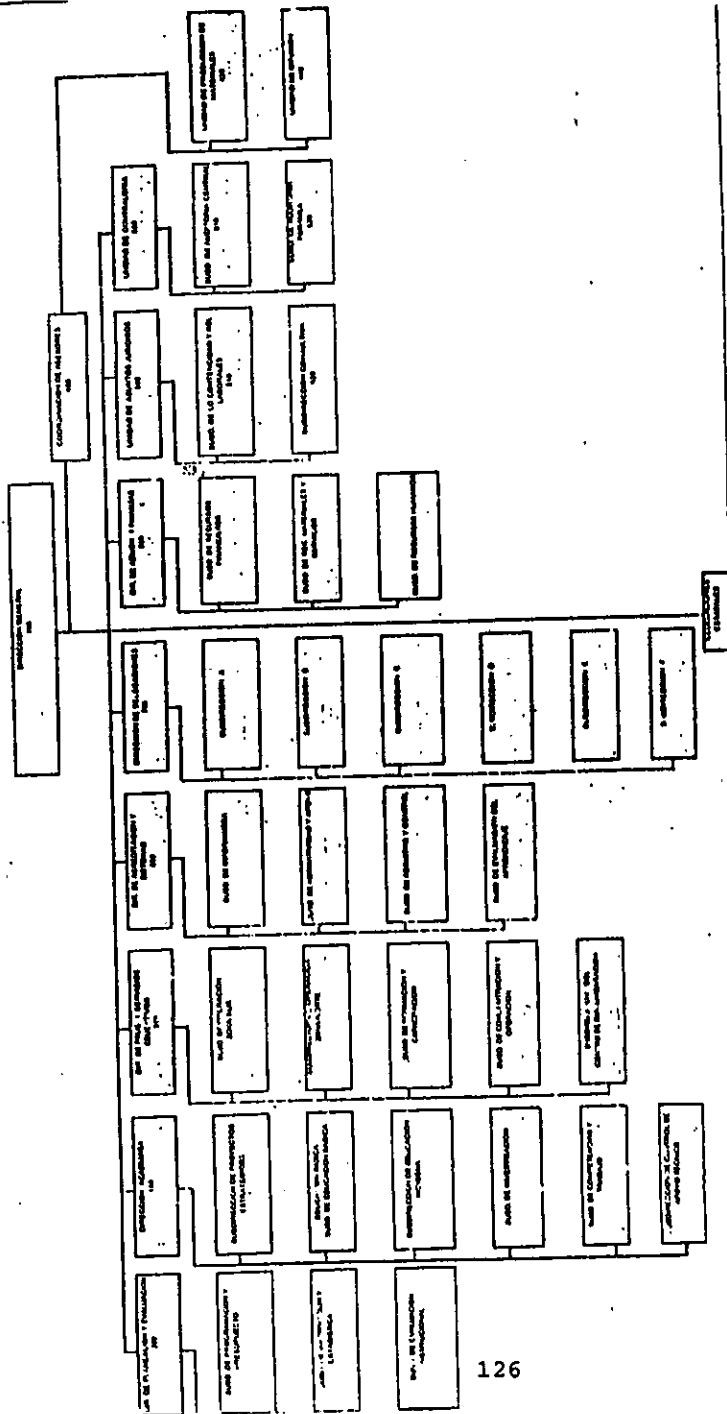
En este nivel se proporciona en forma directa los servicios educativos a los usuarios a través de coordinadores docentes y promotores y asesores solidarios. 120

Esta es la organización del INEA con la cual cumple con sus actividades en la educación para los adultos y con la cual abarca a todo el territorio nacional.

Por lo anterior se puede afirmar que el INEA cuenta con infraestructura para desarrollar en forma eficiente su labor Educativa.

120. Ibidem

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS



Capítulo V

5.1 El Movimiento hacia la Calidad	123
5.2 Principales exponentes	130
5.2.1 Edward Deming	133
5.2.2 Kaoru Ishikawa	135
5.2.3 Phillip Crosby	137
5.2.4 Joseph M. Jurán	139
5.3 La Resistencia al Cambio	141
5.4 Conceptos de la Calidad	
5.5 Identificación del cliente	
5.6 Procedimientos de Trabajo	150
5.7 Metodología teórico Práctico (curso básico)	151
5.8 Metodología Operativa (implantación)	
5.9 Reingeniería	153
5.10 Fases de la Reingeniería	154

5.1 EL MOVIMIENTO HACIA LA CALIDAD

Fue iniciado por algunos países europeos y los Estados Unidos alcanzó un gran auge en el Japón destacando en el mercado mundial. Todo ello fue logrado a base de emprender un proceso de cambio integral de productividad en todo sus sistemas (producción, administración, capacitación tecnológica, desarrollo de recursos humanos) a través de: 122

1. Preocupación por las necesidades y expectativas del cliente puesto que era el factor principal al adquirir el producto. El concepto de la calidad implica satisfacer los deseos de este al menor costo posible y con un valor agregado es decir el servicio
2. Y un nuevo modelo de sí mismos de ser un productor de chatarra a ser un productor de calidad.
3. Esto lo lograron al hacer más eficientes y eficaces todos sus procesos de producción y servicios, así como desarrollar al personal.
4. El empresario japonés comunica a todos los integrantes de la empresa su visión, mística y filosofía, el orgullo de producir con calidad y la necesidad de su participación ordenada y racional en el trabajo.
5. Cuidan el desarrollo de la empresa y la calidad integral lo que incluye la calidad de vida.

De 1980 a fecha, el movimiento de la calidad empezó a cobrar auge. En este movimiento se está tratando de capitalizar los diferentes enfoques como calidad total, planeación estratégica, calidad de vida, competitividad y las respuestas a innovaciones (reingeniería).

El movimiento hacia la calidad tiene un objetivo básico, que es satisfacer las necesidades del cliente y para ello debe cumplir: 123

1. Con los requisitos, tanto de los productos como de los servicios, determinados basados en un conocimiento de las necesidades y expectativas del cliente.
2. Con productividad, mediante el máximo aprovechamiento de los recursos, estableciendo una óptima relación entre los insumos y productos para que su precio sea competitivo.
3. Con confiabilidad, la cual surge como consecuencia de "hacer las cosas bien desde un principio".
4. Con oportunidad, a fin de proporcionar los productos y servicios en el tiempo requerido y estipulado.
5. Con servicio agregado, de forma que se superen las expectativas del cliente.

LOS GRANDES MAESTROS DE LA CALIDAD

5.2 PRINCIPALES EXPONENTES

Entre los diversos enfoques de la calidad, se encuentra el control estadístico de la calidad de Deming, los círculos de calidad y control total de calidad de Ishikawa, la filosofía de calidad total de Crosby, y los censores de calidad de Jurán etc.

Aportaciones de los grandes maestros de la calidad.

5.2.1 Edward Deming

El Dr. Edward Deming, especialista en estadística, aun aya formada la recibió del Dr. Walter J. Shewhart. Estos autores crearon enfoques estadísticos aplicados a la industria.

El Dr. Edward Deming impartió en el mes de junio de 1950 en el Japón un celebre seminario, con lo cual se iniciaría una nueva era que en un relativo corto tiempo igualó a los países industrializados. Por lo cual es considerado como el responsable del milagro japonés de la postguerra.

Para deming, la administración es responsable del 94% de los problemas de calidad de una organización.

Su teoría esta basada en la necesidad de generar una verdadera transformación, en otras palabras: "un cambio de estado, una metamorfosis, en la industria, en la educación y en el gobierno". 124

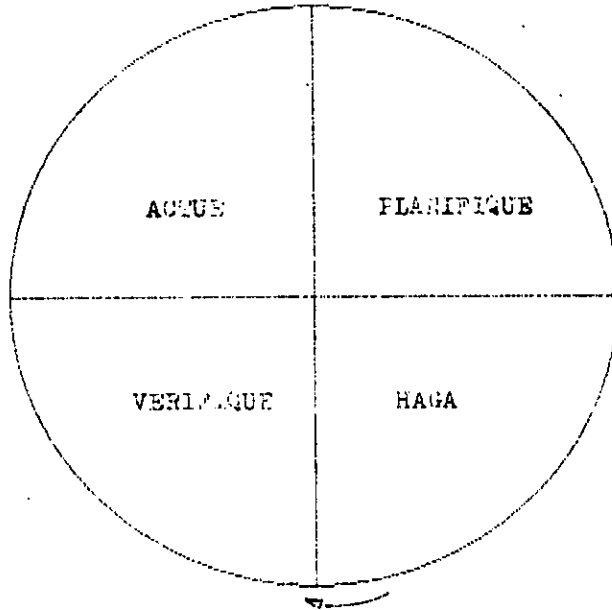
124. Walter, Mary. El método Deming en la Práctica. Pág. x

Su filosofía en catorce puntos.

1. Constancia de propósitos para el mejoramiento de la calidad e innovación constante.
2. Adaptar la nueva filosofía (rechazo a los errores)
3. Eliminar la dependencia de la inspección masiva (la calidad no logra por inspección sino mejorando el proceso).
4. Fu a la práctica de negocios sobre precios de marca (no basarse únicamente en el precio).
5. Mejorar constantemente el sistema de producción y servicio (reducir el desperdicio y mejorar la calidad).
6. Métodos modernos de capacitación (la calidad empieza con la educación y termina con la educación).
7. Metodos modernos de supervisión (dar a conocer como hacer bien el trabajo).
8. Erradicar el miedo (es necesario que la gente se siente segura mediante la comunicación).
9. Romper barreras entre departamentos (mediante un sistema integral en el que participe toda la organización).
10. Eliminar exhortaciones y carteles, es preferible enseñar métodos de mejor.
11. utilizar métodos estadísticos (la estadística es indispensable para mejorar la calidad).
12. Remover barreras entre el trabajador y su orgullo por un buen trabajo.
13. Un vigoroso programa de educación y entrenamiento (cada empleado debe entrenarse en los nuevos métodos).

14. Involucrar a otros (se debe adoptar un compromiso permanente con la calidad mediante un "plan de acción"). 125

La siguiente figura muestra el círculo de Deming.



El círculo de Deming 126.

125. Ibidem

126. Ibidem. Pág. 11

5.2.2. Kaoru Ishikawa

El Dr. Ishikawa formaba parte de la unión de científicos que promovió en el Japón los seminarios que dieron inicio a la revolución tecnológica de este país. También fue el iniciador de Los círculos de calidad.

Además del Dr. Deming llegó al Japón el Dr. Joseph Juran también invitado por el Dr. Ishikawa. De esta manera se puede tomar como iniciador del movimiento por la calidad de nivel internacional al Dr. Kaoru Ishikawa.

Solo que como el mismo nos narra "tenía incertidumbre de que no se me tomara en cuenta aun siendo pionero de la calidad es como dice el proverbio "nadie es profeta en su tierra" Por ello el motivo de su invitación a sus colegas de la calidad" 127

Para el Dr. Ishikawa la calidad se conceptualiza así

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

El concepto de calidad del Dr. Ishikawa se logra mediante.

1. Lo primero es la calidad no las utilidades en el corto plazo
2. La orientación es hacia el consumidor es decir pensar desde el punto de vista de los demás
3. El siguiente paso en el proceso es el cliente.
4. La utilización de datos y números en las representaciones

127: Rodríguez Combeller Carlos Hágalo bien desde el principio Ed. DIANA, Mexico, D.F. 1989. Pág. 3

De los resultados es decir de métodos estadísticos

5. Respeto a la humanidad como filosofía administrativa con una administración totalmente participativa.
6. Administración interfuncional es decir trabajo en equipo de los diferentes departamentos.

Dentro de la metodología propuesta por el Dr. Ishikawa se incluyen también los pasos a seguir para los círculos de la calidad que son: 128

1. Escoger un tema (fijar metas)
2. Actuar (son las razones por que se elige el tema)
3. Evaluar la situación actual
4. Analizar (investigar causas)
5. Establecer medidas correctivas para ponerlas en acción
6. Evaluar los resultados
7. Estandarizar y prevenir los errores
8. Repasar y reflexionar (considerar otros problemas)
9. Planear para el futuro.

5.2.3. phillip Crosby

Para phillip Crosby lo principal es la atención que se le presta a la cultura de la calidad de tal manera que en este proceso todos cumplen los requisitos.

Su libro "la calidad es gratis" trata sobre la conveniencia de prevenir ya que es un proceso más económico.

Phillip Crosby se inició como auxiliar técnico del control de sistemas contra incendios para aviones de la fuerza aérea norteamericana.

El narra su experiencia con la calidad así: "completamente sin entrenamiento ni información aprendí las tareas más simples relacionadas con la medición y el control. Preguntándome porque nadie había hecho eso si era tan importante.

Después de cuatro o cinco años haciendo lo mismo, me volví a preguntar ¿por qué gastar todo este tiempo y dinero en descubrir, arreglar cuando es tan sencillo arreglar las fallas?. 129

Su enfoque de mejoramiento de la calidad de la cabeza a la base y pone énfasis en el cambio de estilo gerencia. La alta gerencia debe entender que la calidad es una función de definible y manejable que requiere una atención constante.

LOS CATORCE PASOS DEL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD

1. Compromiso de la dirección.
2. Equipo para el mejoramiento de la calidad.
3. Medición.
4. Costo de la calidad.
5. Crear conciencia sobre la calidad.
6. Acción correctiva.
7. Planeación al personal.
8. Educación al personal.
9. La idea de "cero defectos".
10. Fijar metas.
11. Eliminar las causas de error.
12. Reconocimiento.
13. Consejos sobre la calidad.
14. Repetir todo el proceso.

5.2.4 JOSEPH M. JURAN

Para Joseph M. Juran, la calidad es "la educación al uso". Y el receptor del servicio evalúa este si es bueno o no, de acuerdo a su percepción personal.

Las características de la calidad para Joseph M. Juran son:

Calidad de diseño, calidad de conformidad, habilidad y el servicio de campo.

La calidad del diseño comprende el concepto de calidad en investigaciones de mercado.

La calidad de conformación incluye tecnología, mano de obra y administración.

Las habilidades abarcan, conformidad, mantenibilidad y disponibilidad.

El servicio de campo incluye prontitud, competencia e integridad.

Para el auto control es relevante y consiste en delegarlo hacia abajo hasta aterrizar en donde se realiza la acción. 131

Para lograr la calidad mediante la adecuación al uso además de las características formuladas por Juran anteriormente, la calidad se debe asegurar mediante los pasos siguientes:

131. Juran, Joseph. Liderazgo para la calidad, Un manual para Directivos. Barcelona, España, Díaz de Santos, 1990. Pág.

DIEZ PASOS PARA MEJORA DE CALIDAD

1. Crear conciencia
2. Fijar objetivos de la mejora
3. Organice para lograr los objetivos.
4. Proporcione entrenamiento.
5. Lleve a cabo proyectos para resolver problemas.
6. Reporte el progreso obtenido.
7. Dar reconocimiento.
8. Comunique los resultados.
9. Lleve cuenta de logros y fracasos. 132

132. Ibidem

5.3. LA RESISTENCIA AL CAMBIO

Para el hombre, la costumbre implica seguridad. Y por ello cualquier cambio, sea intelectual, moral psicológico, religioso, etc. ocasiona en el una resistencia.

El cambio en todo trabajo, mejorando los materiales, los productos, los métodos y máquinas, trae consigo la resistencia al cambio que enfrentan las instituciones. 133

La resistencia al cambio es emocional, poco racional, es por lo tanto un mecanismo para adaptarse a otra situación fuera de la costumbre.

Para Carlos Rodríguez Cambeller las fases de la resistencia al cambio son: 133

El Trauma. Es la fase inicial en la que el individuo percibe por si mismo el peligro del cambio, experimental dificultades para dominar la situación.

La inhibición

Después de la ansiedad, el individuo es dominado por una reacción de defensas o huida, se aferra a la costumbre, niega la realidad en que se encuentra, estando de mal humor y cae en la depresión. Posteriormente con menor o mayor rapidez, el individuo empieza a reorganizar su vida, caminando su percepción de la realidad.

La aceptación. Los mecanismos de ajustar que resultaron importantes para impedir el cambio y lo aceptan buscando un beneficio.

133. Rodríguez Cambeller, Carlos. Op. Cit. Pág. 99 - 100

La adaptación.

El verdadero cambio se hace evidente cuando el individuo entra en la fase de adaptación. Modifica la imagen que tiene de sí mismo, dando un nuevo objetivo a su vida. Explora los recursos y valores que posee comparándolos con la realidad que empieza a vivir. Las nuevas experiencias le provocan nuevas satisfacciones, desapareciendo la ansiedad y la depresión.

53 CONCEPTOS DE CALIDAD DE LOS GRANDES MAESTROS.

"Calidad es un grado predecible de uniformidad y confiabilidad a bajo costo y adecuado al mercado".

Edward Deming.

"Calidad es cumplir con los requisitos".

Phillip Crosby.

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

Joseph M. Jurán.

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

Kaoru Ishikawa.

De acuerdo con las anteriores definiciones de los grandes maestros de la calidad, es notable que el requisito o elemento indispensable en todas ellas es que el servicio o producto satisfaga las expectativas de los usuarios.

De acuerdo con las definiciones de los grandes maestros de la calidad, la dirección de un sistema de calidad a través de una metodología eficaz se logra cuando las máximas autoridades de la institución asumen la responsabilidad del cambio hacia la calidad y son los promotores especiales en forma descendente de la calidad en la institución.

La sensibilización es el paso mediante el cual se inicia el desarrollo de un sistema de calidad a través del cual el personal de la institución toma conciencia de la importancia y las ventajas de la calidad. La sensibilización, de igual manera debe descender desde la alta dirección hacia abajo en la organización sensibilizando a todos los miembros de la institución.

De esta manera, el cambio en la cultura organizacional, modificará las costumbres y comportamientos y a su vez la fomentación de una actitud positiva del personal en su forma de actuar, orientando sus acciones hacia el mejoramiento constante en la presentación de los servicios de la institución. Beneficiándose de ello el propio individuo (servidor público), la institución, los clientes internos y los clientes externos (ciudadanos), es decir la sociedad en general. En otras palabras, creándose así un círculo virtuoso en la presentación del servicio público.

5.5 IDENTIFICACIÓN DEL CLIENTE.

La importancia que tiene la cercanía con el cliente para conocer en forma clara cuales son sus necesidades y requerimientos.

Esto debido a que la importancia del cliente tiene como la persona externa que adquiere el producto o servicio elaborado por la institución.

También se debe entender como "cliente" a la siguiente persona del proceso de la prestación de los servicios.

CLIENTES INTERNOS.

Los clientes internos son las mismas personas que laboran en la institución y que van desarrollando el servicio otorgado por la institución. Uno pasa al otro la siguiente etapa del servicio, convirtiéndose en "cliente" de cada etapa sucesiva.

CLIENTES EXTERNOS.

Son las personas que piden el servicio a la institución, beneficiándose de él o satisfaciendo una necesidad al recibirlo. Puede considerarse como el más importante debido a que es el que va a determinar si el servicio otorgado por la institución es bueno y de calidad o no lo es. El cliente externo percibe a la prestación del servicio, es de calidad o no de acuerdo con la actitud de la persona (el empleado o servicio público) que se lo brinda.

En este sentido, en la prestación de servicios, el cliente define el servicio recibido como "bueno o malo", de acuerdo a como perciba la actitud de la persona que se lo presta.

En este sentido para Jan Carlzon el preciso instante en que el cliente entra en contacto con la institución es "un momento de la verdad, y, sobre esta base de ese contacto formarse una opinión acerca de la calidad del servicio o producto". 134.

En este mismo sentido para Karl Albrecht los momentos de la verdad se pueden catalogar de la siguiente forma:

Haga que los primeros treinta segundos cuenten

Sea amable

Mire directamente a los ojos del cliente

Póngase en el lugar del cliente

Informe correctamente

Realice el servicio poniendo un extra

Entregue y pregunte si requiere algo más

Sonría y despida amablemente

Haga que los últimos treinta segundos cuenten

Acompañe cálidamente a la salida

135.

134. Carlzon, Jan. El Momento de la Verdad. Díaz de Santos, Madrid, España. 1991. Pág. 90.

135. Albrecht, Karl. Momentos de la verdad. La Revolución del Servicio Público. INAP, México. s/f. Pág. 31.

Valor agregado. Es lo que se haría por un amigo. Es la actitud genuina de ayudar a la persona a resolver alguna situación conflictiva.

Empatía.

Es la habilidad de cambiarnos y ponernos en el lugar de la otra persona, hacerla sentirse bien.

Actitud de Servicio.

Significa un estado de ánimo y manifestarlo hacia el exterior, es una predisposición y hábito de pensamiento positivo.

Servidor.

Es el conjunto de acciones valiosas que dan como resultado el serle útil a otros.

Con las anteriores definiciones se plasma el verdadero sentido del servidor público, y, específicamente en el caso del INEA que proporciona los servicios de educación para los adultos. Es notorio la importancia de cambiar de actitud.

De estar dispuesto a brindar atención a quién lo solicite no importando si es un cliente interno o externo, sino importando únicamente el dejar satisfecho cubriendo sus expectativas solicitadas a la institución.

Al estudiar en primer término a los procesos que se realizan en las organizaciones y como llegan a su destino final que son los usuarios o clientes, se llega a la conclusión de la importancia que las personas tienen en el transcurso del proceso y al final de este, poner en manos del cliente el producto o servicio que satisfaga sus expectativas.

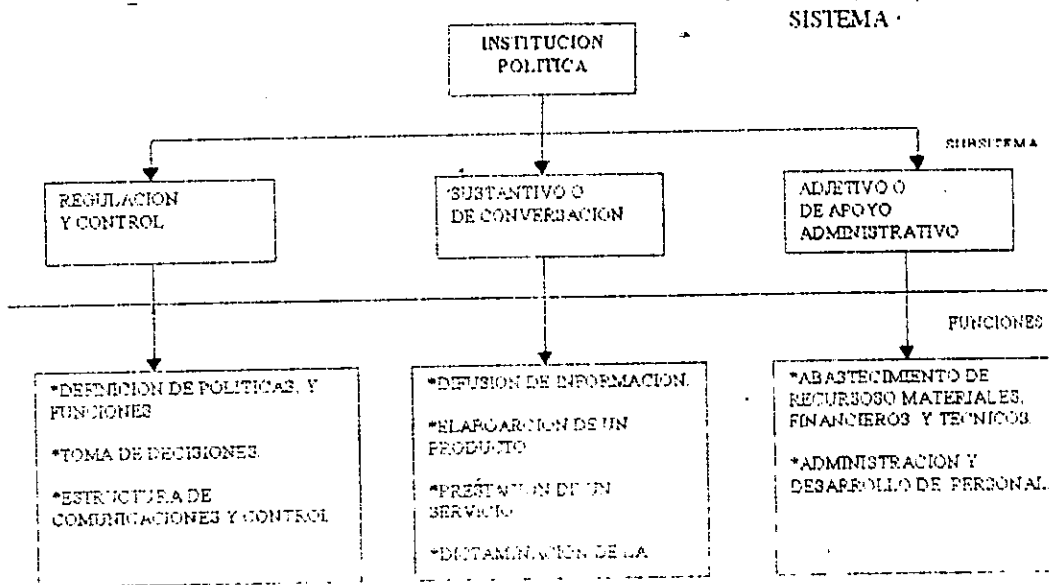
Los procedimientos en el desarrollo de todo el proceso implican el desempeño de las personas para lograr los objetivos de la institución.

Este desempeño de las personas será mejor en la misma magnitud en la cual el personal haya sido convenientemente capacitado.

La capacitación al implantar procedimientos de calidad para desarrollar las actividades en un sistema integral de calidad a través de una metodología básica de orientación y operación.

La metodología basada en el principio de que el personal conozca lo que va a hacer. Para proporcionar después elementos algebraicos y técnicos de poca dificultad operativa para desarrollar actividades en el proceso de calidad integral.

EL ENFOQUE SISTEMICO INTERNO DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS.



136

5.6 PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO

Para desarrollar una metodología de la calidad es necesario aplicar procedimientos operativos que guíen y formen las actividades en la institución hacia un sistema eficaz de calidad.

Los procedimientos establecen los objetivos y políticas para la ejecución de las diferentes actividades que tienen un efecto sobre la calidad.

El establecimiento de trabajo en la institución unifica y permite eficientemente con la función recomendada. Los procedimientos de trabajo deben de ser los mas prácticos y sencillos para la realización del trabajo. Después de la detención de los procedimientos a desarrollar y en los que se debe poner especial atención en la interrelación de las actividades y las áreas en ella involucradas.

Los procedimientos establecidos deben darse a conocer en la institución de una forma eficiente y práctica mediante la capacitación a los empleados, en forma de curso de conocimiento de cada uno de ellos.

Los manuales de procedimientos son una herramienta eficaz para lograr la implantación de una metodología de la calidad en las instituciones públicas, coadyuvando para el inicio de un sistema integral de calidad.

- Por lo tanto y considerando que para implantar un sistema de calidad, es necesario hacerlo a través de un proceso que implique colaboración entre la dirección de la organización o institución y todos los niveles jerárquicos, hasta llegar al nivel Operativo para que se lleve a cabo.

De esta manera, en el presente estudio se propone una metodología básica de la calidad, de acuerdo con las definiciones de los grandes maestros de este movimiento de la calidad.

Se define como metodología teórica – práctica el personal Operativo, es decir en el personal el cual lleva a cabo el servicio al público usuario o cliente de la institución.

En este curso de metodología práctica, se señala a el personal Operativo las definiciones de la filosofía de la calidad, sus principales exponentes, sus ventajas y la técnica usada consistente en las siete herramientas básicas para la calidad con las que el personal se volverá experto en los contenidos específicos de la calidad y sus alcances en los procesos y procedimientos de trabajo desarrollados en la institución.

Y posteriormente la metodología aplica a nivel Operativo, por los empleados de todos los niveles, basándose en lo estudiado anteriormente se lleva a la práctica mediante un cambio de actitud y aptitud por parte del empleado público, con la finalidad de obtener un servicio público con calidad de servicio.

A continuación se describe en forma gráfica y en orden secuencial la metodología de la calidad descrita anteriormente.

Se debe mencionar que solo mediante el compromiso de las altas autoridades del instituto para llevar a cabo la implantación del sistema integral de calidad y que mediante la concientización y la colaboración de todos los niveles jerárquicos del instituto se podría llevar a cabo la implantación de este sistema integral de calidad.

5.7 METADOLOGIA TEORICA PRACTICA (CURSO BASICO)

1. Información sobre el sistema de la calidad.
2. Adiestramiento: en las operaciones básicas, ahora con calidad.
3. Motivación: impulsar al personal.
4. Capacitación en las técnicas (herramientas básicas).
5. Educación: en nivel correspondiente al sistema de calidad.
6. Desarrollo: mediante la disciplina y Autoformación, como parte final de la capacitación.

Después de introducirse a la teoría de la calidad, el personal adquirirá confianza para poner en práctica su actividad, para ofrecer un mejor servicio, con una nueva actitud hacia el cliente.

Esta base teórica despeja las dudas que pudieran tener aún el personal al respecto de un sistema integral de calidad y con el apoyo de la dirección lo llevará a la práctica sin miedo.

5.8 METODOLOGIA OPERATIVA EN LA INSTITUCION (IMPLANTACION)

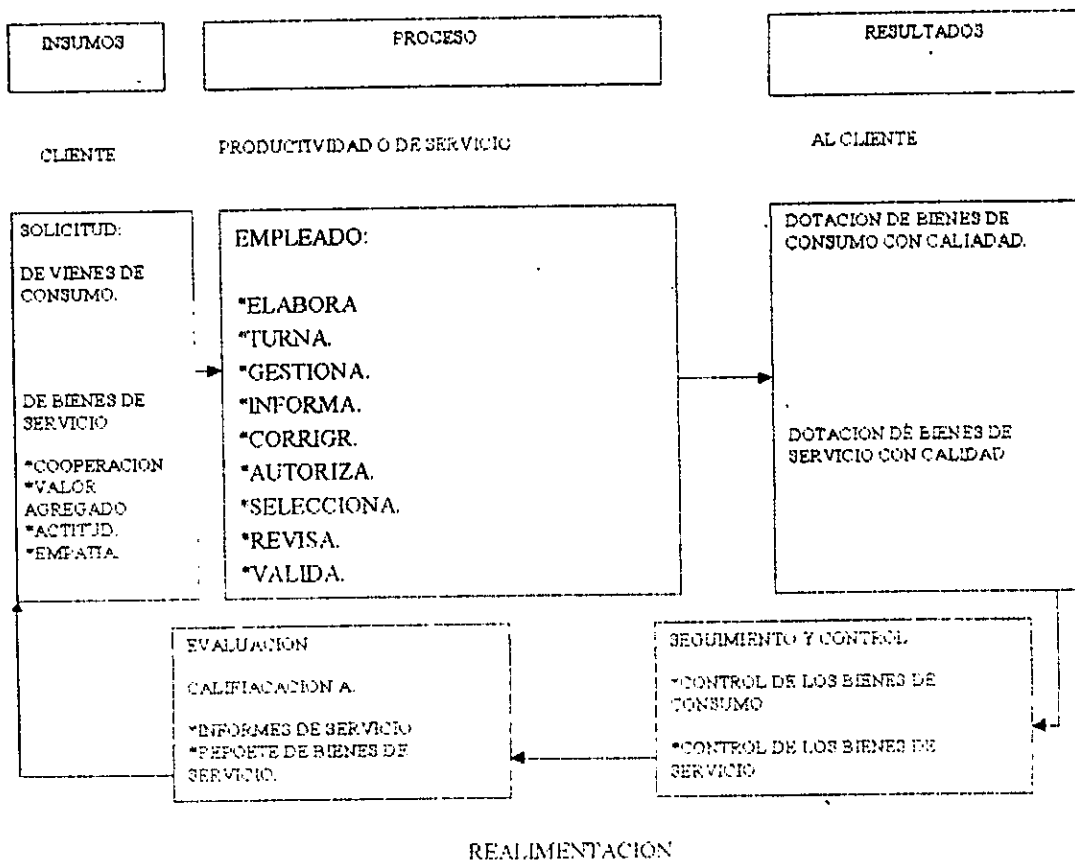
1. Conocimiento de lo que va a hacer.
2. Servicio al cliente: dar un extra, algo más.
3. Cumplir con los requisitos: cumplir con las expectativas.
4. Cero defectos. Hacer las cosas bien desde el inicio.
5. Productividad. Hacer más con menos.
6. Empatía. ponerse en el lugar del cliente.
7. Control: ajustar la parte del proceso que lo requiera.
8. Evaluación: dar un reporte o calificación del proceso.
9. Reglamentación: dar entre nuevamente a los insumos para reiniciar el proceso.

Con conocimiento de causa, es decir, de la que va a hacer el personal actuara como experto, dado que su actividad la maneja ahora con una actitud positiva y teniendo la ayuda de todos sus compañeros, vistos ahora como proveedores o receptores de su servicio personal.

El servicio prestado por la institución, es decir, la educación básica para los adultos, tendrá así otro sentido, es decir, dar el máximo de las potencialidades del servidor público, beneficiándose con ello este modelo de educación abierta en el país.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS

SIETEMA OPERATIVO DEL DEPARTAMENTO DE CAPACITACION Y DESARROLLO DE PERSONAL (PROPUESTA) DE CALIDAD.



La última fase en la actualización de la calidad en los servicios es la llamada "reingeniería".

La reingeniería se realiza lo mismo en el sector privado que se puede aplicar igualmente en el sector público.

La reingeniería es el cuestionario fundamental y el rediseño radical del sistema organizaciones total.¹³⁷

Al hablar de la totalidad organizacional se realiza a:
Procesos.

Estructura organizacional.

La finalidad de esta rediseño es lograr mejoras en todos los ámbitos como son: calidad, tiempo, servicio, costo.

5.9 FINALIDAD DE LA REINGENIERIA

Ubica las mejoras inmediatas e identificada obstáculos, evaluando el costo de su realización y con mayor eficiencia.

Subraya el carácter estratégico del cambio, mostrando la distancia entre la misma y la visión del futuro.

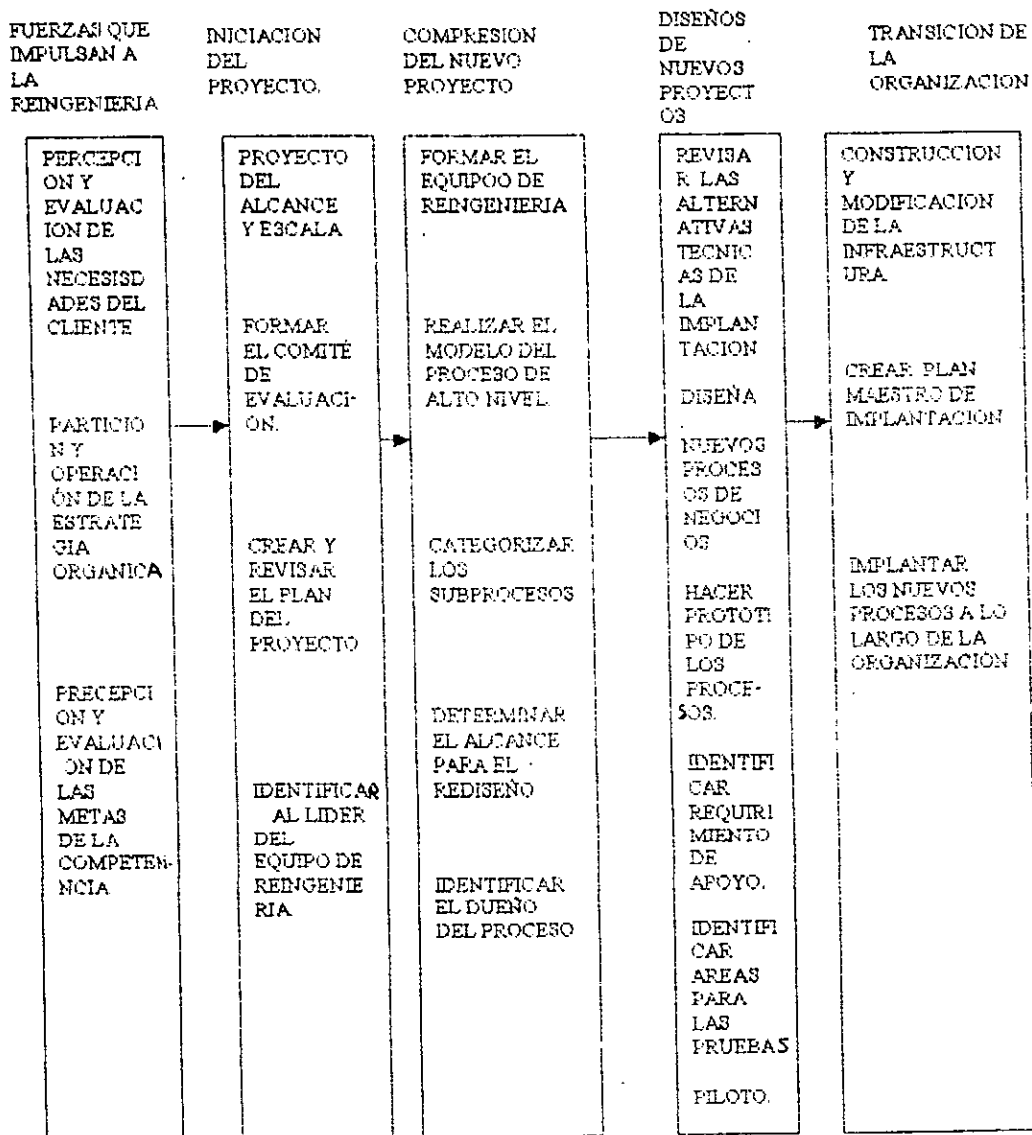
Jerarquía, ordena y alinea los procesos de acuerdo a la misión.

Evidencia las necesidades de alinear la estructura organizacional y normativa, los valores y la cultura de acuerdo con el desempeño de los procesos. ¹³⁸

137. Gobierno del Estado de México. Proyecto de reingeniería al pago del personal. Toluca México, 1997. Pág. 2

138 Ibidem.

FASES DE LA REINGENIERIA



CAPITULO 6

6.1 CASO PRACTICO	156
6.2 CUESTIONARIO	159
6.3 CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	169
BIBLIOGRAFIA	172
ANEXOS	177

6.1 INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS. (INEA).

Se realizó esta investigación en el INEA, con la finalidad de saber si se cuenta en el instituto con la metodología de la cáliba. Para ello se realizaron entrevistas, observaciones de campo, cuestionarios, etc. con el objetivo de recabar toda la información posible y obtener un resultado.

Con la información obtenida y el resultado del cuestionario aplicado, se sacaron tablas comparativas para verificar los resultados al final.

El resultado global se anexa al final del trabajo con el objetivo de que sirva de referencia para quien se interese en el tema y pueda sacar sus propias conclusiones del tema aquí propuesto.

Este trabajo surgió como una forma de obtener una alternativa como se menciona en el cuerpo del trabajo, para mejorar el servicio público del INEA, en su misión sustantiva que es la de educar a las personas mayores de 15 años y que no han concluido sus estudios de educación básica (primaria y secundaria) en el territorio mexicano.

Se menciona unas breves conclusiones y posibles soluciones para mejorar el servicio del INEA. Y para que de esta manera se pueda llevar a cabo por quienes tengan autoridad para ello (gobierno, SEP, etc.)

El objetivo principal de la realización de este trabajo de investigación es proponer una metodología de la calidad para su posible implantación en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Con la finalidad de mostrar una forma alternativa de mejorar el servicio público prestado por el instituto.

Como es sabido en México no se ha instrumentado la puesta en práctica del Servicio Civil de Carrera. De esta forma, considerando que mediante la calidad se lograría el mejoramiento del servicio prestado a la población, se procedió a recolectar información documental, de campo entrevistas etc.

La metodología de la calidad a través de la cual se llevaría a cabo la implantación de la calidad en el sistema de personal del Instituto se desarrolla en el capítulo cinco.

Los recursos humanos como el eje de toda administración coadyuvará en el logro de la aplicación de la metodología de la calidad para lograr así el mejoramiento del servicio prestado por el instituto.

La calidad del servicio público, en la educación de los adultos traería los beneficios plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo referidos a la calidad y la profesionalización del servicio público de la administración pública.

Produciendo con ello un beneficio a la sociedad, concretamente de la población en edad productiva, en la que el beneficio se transmitiría o transformaría a un núcleo grande de población los beneficios de la educación.

En este estudio se tuvo contacto con los servidores públicos del instituto de todos los niveles desde operativos, hasta jefes de departamento.

6.2 CUESTIONARIO INSTRUCCIONES.

LEA LAS SIGUIENTES PREGUNTAS Y CONTESTE DE ACUERDO A LO QUE SE INDICA SEGUN CREA QUE ES CONVENIENTE.

- 1.-¿AL INGRESAR AL INEA RECIBIO UD. UN CURSO DE INDUCCION?
SI () NO ()
- 2.-¿CONSIDERA UD. QUE ESTE CURSO SE LO DIERON ...?
BIEN () REGULAR () MAL ()
- 3.-¿CONOCE UD. LO QUE ES 'CALIDAD'?
SI () NO ()
- 4.-¿EN EL INEA SE IMPARTEN CURSOS SOBRE CALIDAD?
SI () NO ()
- 5.-SI LA RESPUESTA ES NEGATIVA,¿PORQUE CONSIDERA UD. QUE NO SE HAN DADO?
PORQUE NO HAY INTERES () PORQUE NO SE CONOCE ESTA METODOLOGIA EN EL INEA () NO SABE ()
- 6.-¿CUALES SON LAS ALTERNATIVAS CONQUE CUENTA EL INEA PARA QUE UD. SE DESARROLLE?
- 7.-¿CONSIDERA UD. QUE EN LA CAPACITACION QUE LE OFRECE EL INEA SE DEBERIAN INCLUIR CURSOS DE CALIDAD? SI ()
NO ()
- 8.-¿QUE ELEMENTOS CONSIDERA QUE DEBERIA INCLUIR UN CURSO DE CALIDAD?
METODOLOGIA DE LA CALIDAD () TECNICAS () NO SABE ()
- 9.-¿EN QUE FORMA UD. CREE QUE BENEFICIARIA A LOS EMPLEADOS TOMAR UN CURSO DE CALIDAD?
SUPERCIÓN PERSONAL () SUPER. ECONOMICA () NO SABE ()
- 10.-¿CONSIDERA UD. QUE AL RECIBIR UN CURSO DE CALIDAD SE MEJORARAN LAS APTITUDES DEL EMPLEADO?
SI () NO ()
- 11.-¿CONSIDERA QUE HAY UNA RESISTENCIA AL CAMBIO POR PARTE DE LAS PERSONAS?
SI () NO ()
- 12.-¿CONSIDERA UD. QUE LA METODOLOGIA DE LA CALIDAD DEBERIA DARSE EN :
CORTO PLAZO() MEDIANO PLAZO() LARGO PLAZO()
- 13.-¿CON QUE FIN CONSIDERA UD. QUE SE IMPARTIRIA LA METODOLOGIA DE LA CALIDAD?
MEJORAR EL SERVICIO() TRABAJAR MAS() NO SABE()

CONTINUACION.

14.-¿A QUIEN CONSIDERA UD. QUE SE DEBERIAN DE IMPARTIR CURSOS DE CALIDAD?

TODO EL PERSONAL () A LOS QUE TIENEN ESTUDIOS ()
AMBOS ()

15.-¿SI LE INFORMARAN A UD. QUE HA SIDO SELECCIONADO PARA TOMAR UN CURSO DE CALIDAD SE SENTIRIA ...?

OBLIGADO () SATISFECHO () NO CONTESTO ()

16.-¿QUE CONSIDERA UD. QUE DEBERIA DE ESPERAR AL TOMAR UN CURSO DE CALIDAD?

MEJORA PERSONAL () MEJORA ECONOMICA ()
NO SABE ()

17.-¿CONSIDERA UD. QUE HASTA AHORA LOS EXPOSITORES QUE LEHAN DADO CURSOS DE INDUCCION Y CAPACITACION LO HAN HECHO?

BIEN () REGULAR () MAL ()

18.-AL TOMAR UN CURSO DE CALIDAD ¿USTED?

SE SENTIRIA MOTIVADO () SE SENTIRIA OBLIGADO ()
NO SABE ()

19.-SI LA RESPUESTA ES AFIRMATIVA ¿UD. SE SENTIRIA?

DISPUERTO A TOMAR MAS RESPONSABILIDADES ()

CONFORMARSE CON LAS ACTUALES () NO CONTESTO ()

20.-AL CONCLUIR UN CURSO DE CALIDAD, ¿UD. PODRIA ASPIRAR A OTRO PUESTO DE MAYOR JERARQUIA?

SI () NO ()

21.-HASTA AHORA TODOS LOS CURSOS QUE HA RECIBIDO LE HAN SERVIDO PARA :

SUPERARSE () TIENE MAS CONOCIMIENTOS ()
CONFUNDIRLO ()

22.-¿CONSIDERA UD. QUE LOS CURSOS QUE HA RECIBIDO HAN SIDO?

NECESARIOS () INNECESARIOS () NO CONTESTO ()

23.-SI RECIBIERA UD. UN CURSO DE CALIDAD UD. SE DARIA CUENTA DE QUE :

ERA IMPORTANTE TOMARLO () NO LE SIRVIO ()
NO CONTESTO ()

24.-¿EN QUE HORARIO SERIA CONVENIENTE QUE SE IMPARTIERA UN CURSO DE CALIDAD?

MATUTINO () VESPERTINO () MIXTO ()

25.-FINALMENTE ¿CREE UD. QUE LA METODOLOGIA DE LA CALIDAD BENEFICIA A LAS EMPRESAS TANTO PRIVADAS COMO PUBLICAS?

SI () NO ()

1.-¿AL INGRESAR AL INEA RECIBIO USTED UN CURSO DE INDUCCION?

	DE 15	contestaron no	TOTAL
Personal administrativo (de base)		13 => 60 %	
Personal de confianza (mandos medios)	DE 5	2 => 10 %	
TOTAL	20 = 100%	15 = 70 %	

2.-SI ES AFIRMATIVA LA RESPUESTA, CONSIDERA UD. QUE ESTE CURSO SE LO DIERON ...?

	DE 15	contestaron	TOTAL
		BIEN REGULAR MAL	
Personal administrativo (de base)		2 1	
	DE 5	2	
Personal administrativo (de confianza)	TOTAL 20	4=20 % + 1=5% + 0= 25%	

3.-¿CONOCE USTED LO QUE ES CALIDAD?

Personal administrativo (de base)	DE 15 = 75 %	contestaron si	11 = 55 %
Personal administrativo (de confianza)	DE 5 = 25 %		5 = 25 %
TOTAL	20 = 100 %	TOTAL 16 = 80 %	TOTAL

4.-¿EN EL INEA SE IMPARTEN CURSOS DE CALIDAD?

Personal administrativo (de base)	DE 15 = 75 %	contestaron no	11 = 55 %
Personal administrativo (de confianza)	DE 5 = 25 %		5 = 25 %
TOTAL	20 = 100 %	TOTAL: 16 = 80 %	TOTAL

5. -SI LA RESPUESTA ES NEGATIVA ¿PORQUE CONSIDERA USTED QUE NO SE HAN DADO?

	Administrativos		Métodos nuevos	TOTAL
-Por que no hay interés En el INEA.	2	+	2 =	4 = 20 %
-No se conoce en el INEA Esta metodología.	1 = 5 %	+	3 =	4 = 20 %
-No sabe.	12 = 60 %	+	0 =	12 = 60 %
TOTAL	15 = 75 %		5 = 25 %	20 = 100 %

6. -¿CUALES SON LAS ALTERNATIVAS CON QUE CUENTA EL INEA PARA QUE USTED SE DESARROLLE?

	Administrativos		(de base)	(mandos medios)
-Cursos de capacitación.	12	+	2 =	14 = 70 %
-Seminarios.	0	+	3 =	3 = 15 %
-Cursos de inducción.	3	+	0 =	3 = 15 %
TOTAL	15 = 75 %		5 = 20 %	100 %

7. -¿CONSIDERA USTED QUE EN LA CAPACITACION QUE LE OFRECE EL INEA SE DEBERIAN INCLUIR CURSOS DE CALIDAD?

	DE	Contestaron, SI	TOTAL
Administrativos (de base)	15 = 75 %	12 = 60 %	
De base (mandos medios)	5 = 25 %	5 = 25 %	
TOTAL	20 = 100 %	TOTAL 17 = 85 %	

8.-¿QUE ELEMENTOS CONSIDERA QUE DEBERIA INCLUIR UN CURSO DE CALIDAD?

	Administrativos (de base)		De confianza (mandos medios)	TOTAL
-Metodología de la calidad.	6 = 30 %	+	5 = 11	55%
-Técnicas.	5 = 25 %	+	0 = 5	25 %
-No sabe.	4	+	0 = 4	20%
	<u>TOTAL 15 = 75 %</u>			<u>5 = 25% = 100 %</u>

9. - ¿EN QUE FORMA CREE USTED QUE BENEFICIARIA A LOS TRABAJADORES DEL INEA TOMAR UN CURSO DE CALIDAD?

	Administrativos (de base)		De confianza (mandos medios)	TOTAL
-Superación personal .	12	+	5 =	17=85%
-Superación económica.	3	+	0 =	3 = 15 %
-No sabe.	0	+	0 =	0 = 00%
	<u>TOTAL 15 = 75 %</u>			<u>5 = 25% 20= 100 %</u>

10. -¿CONSIDERA USTED QUE AL RECIBIR UN CURSO DE CALIDAD SE MEJORAN LAS APTITUDES DEL TRABAJADOR?

	DE	Contestaron SI	TOTAL
Administrativos (de base)	15	12 = 60 %	
De confianza (mandos medios)	5	5 = 25 %	
	<u>TOTAL 20 = 100 %</u>		<u>17 = 85 %</u>

11.-¿CONSIDERA QUE HAY UNA RESISTENCIA AL CAMBIO POR PARTE DE LOS TRABAJADORES?

	DE	Contestaron SI	TOTAL
Administrativos (de base)	15 = 75 %	10 = 50 %	
De confianza (mandos medios)	5 = 25 %	5 = 25 %	
TOTAL	20 = 100 %	15 = 75 %	

12.-¿CONSIDERA USTED QUE LA METODOLOGIA DE LA CALIDAD DEBERIA DARSE EN?

	Administrativos	Mandos medios	TOTAL
-Corto plazo.	7 = 35 %	+ 5 = 25 %	
-Mediano plazo.	5 = 25 %	+ 0	
-Largo plazo.	3 = 15 %	+ 0	
TOTAL	15 = 75 %	+ 5 = 25 %	100 %

13.-¿CON QUE FIN CONSIDERA USTED QUE SE IMPARTIRIA LA METODOLOGIA DE LA CALIDAD?

	Administrativos	Mandos medios	TOTAL
-Trabajar más.	2 = 10 %	+ 0	
-Mejorar el servicio.	13 = 65 %	+ 5 = 25 %	
-No sabe.	0	+ 0	
TOTAL	15 = 75 %	+ 5 = 25 %	100 %

14. ¿A QUIEN CONSIDERA USTED QUE SE DEBERIAN DE IMPARTIR CURSOS DE METODOLOGIA DE LA CALIDAD?

	Administrativos		Mandos medios	TOTAL
-A todos los empleados.	6 = 30 %	+	5 = 25 %	
-A los que tienen estudios.	3 = 15 %	+	0	
-Ambos.	6 = 30 %	+	0	
TOTAL	<u>15 = 75 %</u>	+	<u>5 = 25 %</u>	= 100 %

15. ¿SI LE INFORMARAN A USTED QUE HA SIDO SELECCIONADO PARA TOMAR UN CURSO SOBRE CALIDAD SE SENTIRIA... ?

	Administrativos		Mandos medios	TOTAL
-Obligado.	7	+	0 = 7 = 35%	
-Satisfecho.	8	+	5 = 25 % = 65%	
-No contestó.	0	+	0	
TOTAL	<u>15 = 75 %</u>	+	<u>5 = 25 %</u>	= 100 %

16. ¿QUE CONSIDERA USTED QUE DEBERIA DE ESPERAR AL TOMAR UN CURSO DE CALIDAD?

	Administrativos		Mandos medios	TOTAL
-Mejora personal.	10	+	5 = 15 = 75%	
-Mejora económica.	2	+	0 = 2 = 10%	
-No sabe.	3	+	0 = 3 = 15%	
TOTAL	<u>15 = 75 %</u>	+	<u>5 = 25 %</u>	= 100 %

17. ¿CONSIDERA USTED QUE HASTA AHORA LOS EXPOSITORES QUE LE HAN IMPARTIDO CURSOS DE INDUCCION Y CAPACITACION LO HAN HECHO ...?

	Administrativos		Mandos medios	TOTAL
-BIEN.	5	+	5 = 10 = 50 %	
-REGULAR.	5	+	0 = 5 = 25 %	
-MAL.	5	+	0 = 5 = 25 %	
TOTAL	<u>15 = 75 %</u>	+	<u>5 = 20 = 100 %</u>	

18. ¿AL TOMAR UN CURSO DE CALIDAD, USTED SE SENTIRIA... ?

	Administrativos		Mandos medios	TOTAL
-Se sentiría motivado.	11	+	5 = 16 = 80 %	
-Se sentiría obligado.	4	+	0 = 4 = 20 %	
-No sabe.	0	+	0 = 0 = 0	
TOTAL	<u>15 = 75 %</u>		<u>5 = 20% = 100 %</u>	

19. ¿AL CONCLUIR UN CURSO DE CALIDAD, ¿USTED, PODRIA ASPIRAR A UN PUESTO DE MAYOR JERARQUIA?

	DE	Contestaron SÍ	TOTAL
Administrativos (de base)	15 = 75 %	13 = 65 %	
De confianza (mandos medios)	5 = 25 %	5 = 25 %	
TOTAL	<u>20 = 100 %</u>	<u>18 = 90 %</u>	

20. ¿AL CONCLUIR UN CURSO DE CALIDAD USTED PODRIA ASPIRAR A OTRO PUESTO DE MAYOR JERARQUIA?

	DE	Contestaron Sí TOTAL
Administrativos (de base)	15 = 75 %	12 = 60 %
De confianza (mandos medios)	5 = 25 %	5 = 25 %
	<u>TOTAL 20 = 100 %</u>	<u>17 = 85 %</u>

21. ¿HASTA AHORA TODOS LOS CURSOS QUE HA RECIBIDO LE HAN SERVIDO PARA...?

	ADMINISTRATIVOS		MANDOS MEDIOS
			TOTAL
-SUPERARSE	8	+	5 = 13 = 65 %
-TENER MAS CONOCIMIENTOS	4	+	0 = 4 = 20 %
-CONFUNDIRLO	3	+	0 = 3 = 15 %
	<u>TOTAL 15 = 75%</u>	+	<u>20 = 100 %</u>

22. ¿CONSIDERA USTED QUE LOS CURSOS QUE HA TOMADO HAN SIDO ...?

	ADMINISTRATIVOS		MANDOS MEDIOS
			TOTAL
-INNECESARIOS	1 = 5%	+	0 = 1 = 5 %
-NECESARIOS	9 = 45%	+	5 = 14 = 70 %
-NO CONTESTO	5 = 25%	+	0 = 5 = 25 %
	<u>TOTAL 15 = 75%</u>		<u>5 = 25 = 100 %</u>

23.-¿SI RECIBIERA USTED UN CURSO DE CALIDAD USTED SE DARIA CUENTA DE ...?

	Administrativos		Mandos medios
			TOTAL
-Era importante	12 = 60 %	+	5 = 17 = 85 %
-No le sirvió	1 = 5 %	+	0 = 1 = 5 %
-No contestó	2 = 10 %	+	0 = 2 = 10 %
	TOTAL 15 = 75 %		5 = 25 = 100 %

24.-¿EN QUE HORARIO SERIA CONVENIENTE QUE SE IMPARTIERAN CURSOS DE CALIDAD?

	Administrativos		Mandos medios
			TOTAL
-Vespertino	0	+	0 = 10 = 50 %
-Matutino	10 = 50 %	+	0 = 50 %
-Mixto	5 = 25 %	+	0 = 5 = 25 %
	TOTAL 15 = 75 %	+	5 = 25% = 100 %

25.-FINALMENTE, ¿CREE USTED QUE LA METODOLOGIA DE LA CALIDAD BENEFICIA A LAS EMPRESAS TANTO PRIVADAS COMO PUBLICAS?

	DE	Contestaron SI
		TOTAL
Administrativos (de base)	15 = 75 %	14 = 70 %
De confianza (mandos medios)	5 = 25 %	5 = 25 %
	TOTAL 20 = 100 %	19 = 95 %

6.3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

De acuerdo con los datos obtenidos en el cuestionario aplicado a trabajadores del INEA se encontró que la mayoría del personal no conoce el sistema integral de calidad. No obstante ser personal de los departamentos de reclutamiento y el de Selección y capacitación y desarrollo.

Por lo anterior es viable el dar a conocer y tratar de implementar el sistema integral de calidad para mejorar el servicio público prestado por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

Debido a los alcances que tiene el INEA en sus servicios otorgados a la población (prácticamente se encuentra en todo el país), requiere de un servicio de calidad, de servicio, en la educación que imparte a la población de más de quince años.

Aunado a ello la población sin educación básica avanza debido a la deserción, falta de recursos y aumento de la población en la república.

Con la metodología propuesta y con la colaboración de los servicios públicos del Instituto para la Educación de los Adultos se propone mejorar el servicio sustantivo que brinda que es la educación básica a la población analfabeta en el país.

Debido a la falta del conocimiento de la metodología de la calidad en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos se da una falta de atención a los usuarios de estos servicios educativos. Causando esto un efecto contrario en su objetivo básico que es educar.

Con este trabajo se pretende hacer notar que es importante contar en una institución como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos debido a la cobertura que alcanza es de nivel nacional y que sus beneficios llegan a personas económicamente educativas y a personas que por diferentes causas no pueden acceder a la educación formal escolarizada tradicional.

De esta manera se pretende poner un punto de Atención a quien corresponda en el ámbito educativo para que se interese a dar el impulso necesario para una opción que beneficiara tanto a la población como al propio Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. INEA.

No se pretende de ninguna manera que esto sea algo nuevo pero sí algo concreto y benéfico; Que se ha implementado en una parte del sector público (quizá por ser esta parte del sector público políticamente más estratégico) pero por que no aquí donde el fin primordial es la educación y en concreto la educación básica; en donde a un en nuestro país existe un rasgo importante en el analfabetismo.

Por lo anterior mente expuesto considero que sería viable la instrumentación de la implantación en el corto plazo del proceso integral de la calidad con las particularidades propias inherentes en este sector de la educación en México y beneficiándose de las otras experiencias ya probadas en el sector público.

De esta manera considero que al lograrse implementar el modelo integral de calidad en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos la sociedad en su conjunto se beneficiaría lográndose un mejor servicio en la educación de los adultos.

PROPUESTA

La formación para la calidad debe abarcar a la alta jerarquía de la organización empezando por el director general.

El consejo de calidades es el órgano máximo de autoridad en la cultura de la calidad. Se integra por el director general del instituto y los directores de las diferentes áreas del organigrama del instituto y el jefe del departamento de capacitación.

Los niveles directivos deben participar en la formación de los niveles subordinados.

FUNCIONES.

Ser líderes en la organización, promotores del movimiento hacia la calidad, dirigir controlar y dar seguimiento al plan maestro.

Establecer y dar seguimiento a los objetivos estratégicos

Establecer y dar seguimiento a los programas de mejora de las funciones administrativas.

IMPLANTACION DEL SISTEMA DE CALIDAD

La traducción de los elementos del ciclo administrativo para la calidad en realidad puede dividirse en cinco fases: decidir, preparar, iniciar, ampliar, integrar.

DECIDIR PREPARAR INICIAR AMPLIAR INTEGRAR

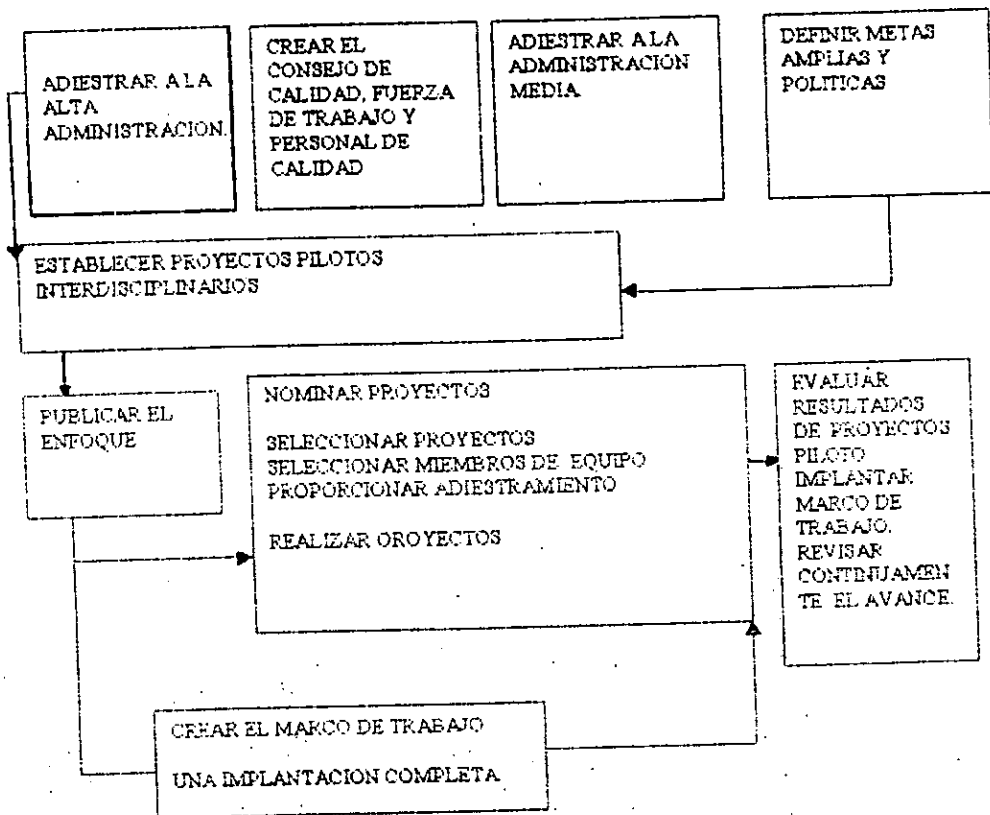
EDUCAR A LA
ALTA DIRECCION

FORMACION DEL
CONSEJO DE
CALIDAD
ASIGNAR AL
EJECUTIVO DE
CALIDAD
ADIESTRAR A
ESTE
PERSONAL
SELECCIONADO

DESARROLLO INICIAL
EXPLICACION DE
LA NESECIDAD.
VISION AMOLIA
SOBRE VALORES.
POLITICAS DE
CALIDAD.
METAS
PLAN A LARGO
PLAZO.
PLAN DE
IMPLANTACION

PROYECTOS
EQUIPOS PILOTO
EVALUACION
REVISION DE
SISTEMAS
ADMINISTRATIVOS
DISEÑO DE INFRA
ESTRUCTURA
ADMNISTRATIVA
DE CALIDAD

DECIDIR PREPARAR INICIAR AMPLIAR INTEGRAR



DECIDIR PREPARAR INICIAR AMPLIAR INTEGRAR

ADiestRAMIENTO
AL EQUIPO PILOTO
LIDERES Y
PERSONAL DE

REALIZAR
PROYECTOS
PILOTO.

DESARROLLAR
LECCIONES
APRENDIDAS EN
LAS ACTIVIDADES
PILOTO.

DESARROLLAR PROCESOS ADMINISTRATIVOS DE
CALIDAD ESPECIALES COMO SELECCIÓN DE
PROYECTOS, CREACION DE EQUIPOS Y REVISION DE
PROYECTOS

NOMINAR PROYECTOS
SELECCIONAR PROYECTOS
SELECCIONAR MIEMBROS DE EQUIPO
PROPORCIONAR ADIESTRAMIENTO
REALIZAR PROYECTOS

COMUNICAR PROYECTO
EXITOSO LECCIONES
APRENDIDAS PLAN DE
IMPLANTACION,
ACTUALIZADO. PLAN A
LARGO PLAZO.

SITUACION CULTURA INTERNA
SISTEMAS DE CALIDAD

PROGRAMA DE INICIO

Después del diagnóstico de la institución, la primera etapa consiste en las acciones iniciales para implantar el Sistema Integral de Calidad.

La segunda etapa en la sensibilización de todo el personal, iniciando desde el nivel directivo y terminando con el personal operativo.

Esta etapa constara de conferencias, películas, platicas, etc. Esta etapa puede durar alrededor de un año para que perme hacia adentro de la institución la sensibilización sobre la calidad.

En forma alterna o paralela, se pueden ir incluyendo mejoras físicas o ambientales como limpieza de las instalaciones, orden en las mismas. Una nueva imagen en general, mantenimiento continuo a las instalaciones etc

La tercera etapa consiste en la conformación de los equipos de calidad, incluye la formación de los promotores de la calidad, a través de cursos especializados mediante uno o varios asesores externos. Para que a su vez exista en la institución personal que enseñe a los demás trabajadores las técnicas y metodología de la calidad.

En esta etapa se considerara la implantación de los círculos de calidad como medio eficaz de organización básica de los trabajadores para atacar los problemas de sus respectivas áreas de trabajo

La cuarta etapa de la implantación del Sistema Integral de la Calidad en el instituto consiste en crear el ambiente propicio de calidad en el trabajo o desarrollo organizacionales.

Este consiste en una vez realizado el diagnóstica en el instituto con la profundidad adecuada en su estructura organizativa y se ha tomado conciencia de la fundación de los cambios a realizar para lograr con éxito la implantación del sistema integral de calidad, con la firme implantación del sistema integral de calidad, con la firme convicción y el compromiso del consejo directivo, determinara que este sea el encargado de llevar a cabo las acciones necesarias.

Esta etapa de un refuerzo a la etapa de inicio de sensibilización a todo el personal del instituto y a las mejoras físicas en el trabajo y se enmarca en una constancia y disciplina logran a base del esfuerzo de todos los trabajadores.

La quinta etapa consiste en la coordinación de todas las acciones y el liderazgo y orientación de todo el proceso de la implantación del sistema integral de calidad en el instituto.

Se da inicio formalmente a la implantación del sistema en un lapso de alrededor de los años, iniciando acciones concretas en todo el instituto. Iniciando acciones con que beneficiarán tanto al trabajador como primordialmente a los usuarios del propio instituto.

La sexta etapa consiste en las acciones que se han de desarrollar para la mejora Continua en todo el proceso de implantación del sistema integral de calidad en el instituto.

Esta etapa se lleva acabo tentativamente a partir del tercer año para asegurar la calidad de todo el proceso en el instituto.

Finalmente debe quedar claro que la implantación del sistema integral de calidad en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) debe llevarse a cabo de acuerdo a su propio diagnóstico y a sus puntos de apoyo y limitaciones propias de su organización y a su misión propia que es la de brindar educación básica a las personas del país.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis F. Política Pública y Gobierno del Estado. La revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A. C. Año II Núm. 4, México, D. F. Págs. 251 - 254.

Aguirre Acosta, Francisco Mercadotecnia Social: Educación Básica para Adultos. Edición Contables y Administrativas. S. A. México, D. F 1989. Pág. 110.

Bautista Bonnin, Carlos Juan. Principios de Administración, revista de Administración Pública. Edición Especial en memoria de Gabino Fraga. Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Año II Um. 4, México, D. F. 1990.

Bobbio Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Fondo Cultura Económica. México, D.F. 1990.

Castelazo de los Angeles, José R. Técnicas y especialidades en Administración de personal Publico. Serie PRAXIS. INAP: México, D.F. 1986.

Castillo, Alfonso. La Educación de Adultos en México. Citado en Coronado García Verónica. Tesis. F.C.P y Sociales. UNAM en 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed Alco. Mexico, D.F 1998.

Coronado García Verónica Diagnóstico sobre Coordinación de zona. INEA. Tesina. México. D.F. 1994.

Córdova, Armando. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno. Ed. Grijalbo. México, D.F. 1988

Duhalt Krauss, Miguel El sistema de administración de personal en el sector público. Estudio Sistemático. INAP: 1989.

García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio de Derecho Porrúa. México, D.F. 1988.

Guerrero Orozco, Omar. Instituto a la Administración Pública ED. HARLA, México. D.F. 1986.

Haro Bélchez, Guillermo. La Fundación Pública en el Proceso de Modernización Nacional. LAPEM. Toluca. México, 1989.

Hernández Puente, Adriana et al. Administración y Desarrollo de personal Público. INAP. México D.F. 1995.

Instituto Cubano del libro Obras Políticas. ED. Ciencias Sociales. La Habana, Cuba. 1981.

Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el desarrollo Integral. ED. F. C. E. México, D. F. 1976.

Kaoru, Ishikawa. ¿Que es el Control de la Calidad? ED. NORMA. Colombia, 1991.

Karlzón, Juan El Monumento de la Verdad, Ed. Díaz de Santos, Madrid, España. 1991.

Klisberg, Bernardo. ¿Cómo Transformar el Estado?.

Ley Federal del Trabajo, . Ed. Trillas, México, D. F. 1998

Maquvelo, Nicolás. "El Príncipe". Ed. Quinto sol, México, D. F. 1987.

Martínez Silva, Mario. El Servicio Público. Diccionario de Política y Administración Pública N-Z E Ed, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. 1978.

Muñoz Amato, Pedro. Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. Ed. F. C. E. México, D. F. 1986.

Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública Tomo II Relaciones Humanas y Administración de personal. Ed. F. C. E. México, D. F. 1986.

Orozco Gutiérrez, Emiliano. Diplomado en Administración y Desarrollo de personal. Ed. INAP. S/A.

Pardo, María del Carmen. El Servicio Civil DE Carrera En México. Un Imperativo Actual. Ed. CIDE México, D.F. 1995.

Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Ed. INAP. México, D.F. 1988.

Plan Nacional de Desarrollo. Ed. Poder Ejecutivo. SG. México D.F. 1995 - 2000

Pérez de León, Enrique. Notas de derecho Constitucional y Administrativo. Ed. Porrúa. México, D. F. 1990. Poder Ejecutivo Federal Diario Oficial de la Federación México. D. F. 31 de Agosto 1981.

Reyes Ponce, Agustín. Administración de Personal, la parte Ed. LYMUSA. México, D. F. 1991.

Rodríguez Combeller, Carlos et. Al. Hágalo Bien desde el principio Ed. DIANA. México, D. F. 1988.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, D. F. 1983.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La Calidad en el Servicio Público" Estudio político. Ed. F. C. P. y S. UNAM. México, D. F. 1994.

Walton, Mary. El Método Deming en la Práctica. Ed. NORMA. Colombia. 1992.

Weber. Max. Economía y Sociedad. ED. F. C. E., México. D. F. 1984.

DIARIOS, REVISTAS Y OTRAS PUBLICACIONES.

Aguilar, Miriam. Breve Recorrido Histórico de la Alfabetización de Adultos en México. Pedagogía V. P. N. Vol. N° 20 México, 1989.

La educación Básica: el primer paso en la productividad. INEA, México, D. F. 1994. Pág. 4.

Camacho, Oscar. "México entre los 9 gigantes del analfabetismo: UNESCO. La Jornada, Año trece, núm. 4230. 24 de mayo de 1997.

Educación con la Comunidad. INEA. Serie Cuadernos de Autoformación. Vol. VI. Mexico. D. F. 1991.

Informe de Ejecución. PND. Ed. Poder Ejecutivo. SG. México, D. F. 1994.

Latapí Escalante, Victoria. Centro de Documentación INEA. México, D. F. 30 de Mayo de 1998.

Manual de Bienvenida. Ed. INEA. México, D.F. 1996.

Manual de Organización. INEA. México. D. F. 1996.

Christlieb Ibarrola, Carmen. Teatro Popular. Revista Educación de Adultos. México. D. F. Núm. 6.

ANEXOS.

ANEXO No. 1

Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y vivienda 1990 INEGI.
Censo de Población y vivienda 1995.

Analfabetismo

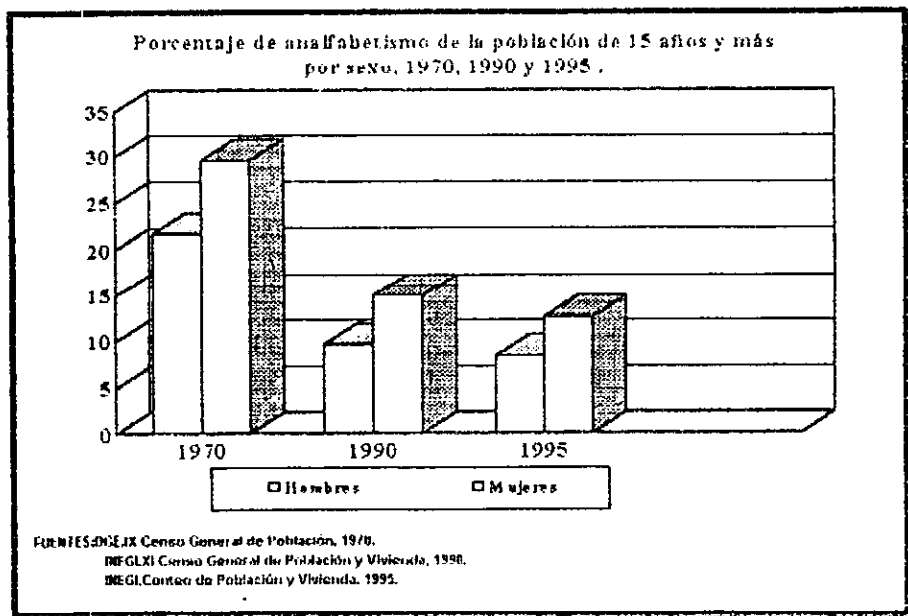
En el país, gracias al incremento de la cobertura de la educación básica, la tasa de analfabetismo de Hombres y Mujeres se redujo considerablemente en los últimos 25 años .

En 1970 de cada 100 hombres de 15 años y más, 22 eran analfabetas y 30 de cada cien mujeres se encuentran en la misma situación . En 1995, sólo 8 varones y 13 mujeres son analfabetas .

La disminución en el porcentaje de analfabetismo favorece a las mujeres

al pasar del 29.6 % al 12.7 % , es decir, el analfabetismo femenino se redujo en 16.9 puntos entre 1970 y 1995 ; mientras que para los hombres este decremento es de 13.4 puntos, al pasar de 21.8 % a 8.4 % .

A pesar de esta importante disminución en la proporción del analfabetismo femenino y de que la brecha entre hombres y mujeres es cada vez más angosta, aún persiste la diferencia entre los sexos .



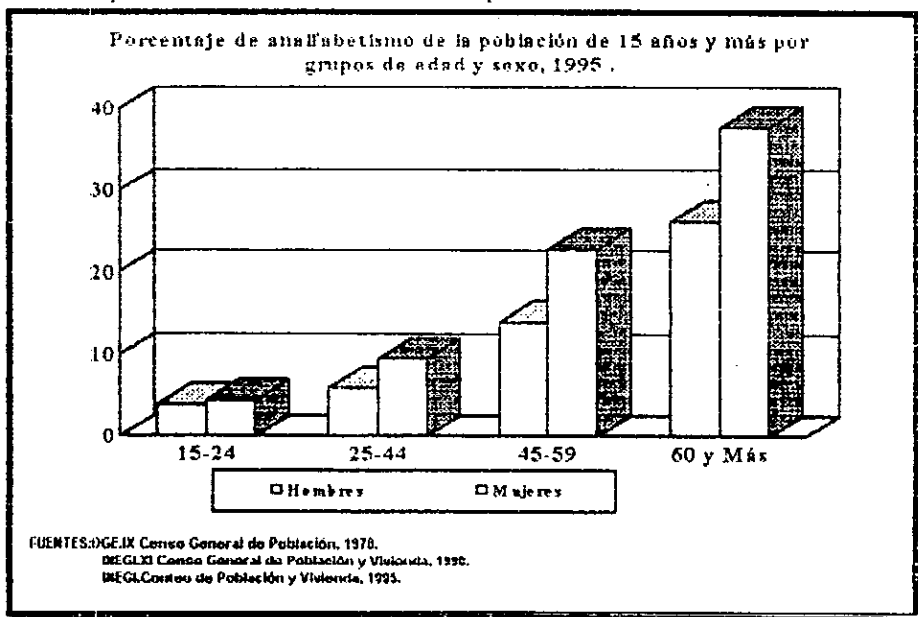
ANALFABETISMO POR GRUPOS DE EDAD

A nivel nacional, en 1995 entre las generaciones más jóvenes la diferencia porcentual entre los hombres y las mujeres de 15 años y más que no saben leer ni escribir es significativamente menor, debido en gran parte a los patrones educativos imperantes en el presente.

En los grupos de 15 a 24 años y de 25 a 44 años las diferencias en la tasa de analfabetismo por sexo es de 0.5 y 3.6 puntos porcentuales, mientras que

en el grupo de edad de 45 a 59 años la diferencia se incrementa hasta 8.9 puntos porcentuales nuevamente en contra de las mujeres, siendo del 3.9 % para los hombres y de 22.8% para las mujeres.

En el último grupo, de 60 años y más, la diferencia alcanza 11.5 puntos, al registrar 26.2% y 37.7%, lo que refleja los patrones educativos que imperaban en México en el pasado.



ANALFABETIZMO POR ENTIDAD FEDERATIVA

Por entidad federativa, mientras en el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California los porcentajes de analfabetismo son inferiores al 4% para los hombres y al 5% para las mujeres, en Chiapas, Guerrero y Oaxaca estos porcentajes se incrementan a más de 16 % para los hombres y 20 % para las mujeres, incorporándose los estados de Hidalgo y Puebla.

Por su parte, el índice de sobreanalfabetismo femenino que expresa la cantidad de veces que es mayor la tasa femenina de

analfabetismo con respecto a la masculina, presenta importantes contrastes, siendo el Distrito Federal donde se registra el mayor valor de este indicador y por tanto la mayor inequidad relativa por sexo, ya que la tasa de analfabetismo femenina es 2.4 veces la masculina. En contraste, en los estados de Sinaloa, Sonora y Chihuahua prácticamente no se presenta inequidad educativa con relación a este indicador, e inclusive en Sinaloa el índice de sobreanalfabetismo femenino es de 0.9.

porcentaje de analfabetismo e índice de sobreanalfabetismo femenino de la población de 15 años y más por entidad federativa, 1995

Entidad federativa	Hombres	Mujeres	Índice de sobreanalfabetismo femenino
Nacional	8.4	12.7	1.5
Aguascalientes	4.9	6.3	1.3
Baja California	3.4	4.5	1.3
Baja California Sur	4.5	5.3	1.2
Campeche	11.1	16.5	1.5
Coahuila	4.5	5.1	1.1
Colima	8.3	8.9	1.1
Chiapas	19.2	32.7	1.7
Chihuahua	5.3	5.5	1.0
Distrito Federal	1.7	4.1	2.4
Durango	5.8	6.2	1.1
Guanajuato	11.5	16.4	1.4
Guerrero	19.5	28.0	1.4
Hidalgo	13.2	20.5	1.6
Jalisco	6.8	8.0	1.2

México	4.6	9.5	2.1
Michoacán	13.9	16.8	1.2
Morelos	8.5	12.5	1.5
Nayarit	9.8	10.4	1.1
Nuevo León	3.3	4.3	1.3
Oaxaca	16.7	29.0	1.7
Puebla	12.0	20.2	1.7
Querétaro	8.7	14.9	1.7
Quintana Roo	7.4	12.1	1.6
San Luis Potosí	11.1	15.2	1.4
Sinaloa	8.6	8.0	0.9
Sonora	4.9	5.0	1.0
Tabasco	8.3	13.6	1.6
Tamaulipas	5.3	6.7	1.3
Tlaxcala	6.0	11.3	1.9
Veraacruz	12.8	19.8	1.5
Yucatán	12.3	17.6	1.4
Zacatecas	8.4	9.6	1.1

FUENTE: INEGI conteo de Población y Vivienda, 1995.

POBLACIÓN SIN INSTRUCCIÓN O CON PRIMARIA INCOMPLETA

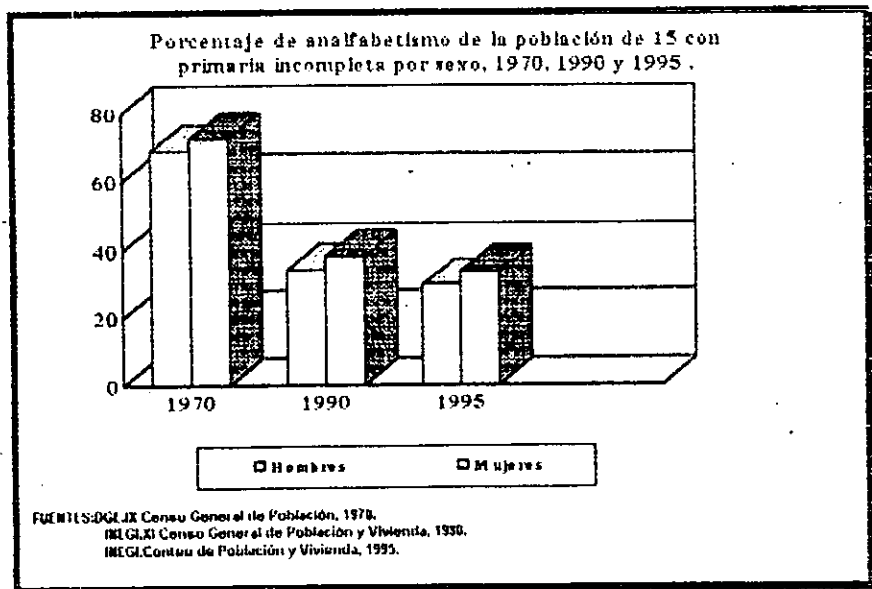
El porcentaje de la población de 15 años y más sin instrucción o con primaria incompleta presenta una disminución importante en el país entre 1970 y 1995.

El descenso proporcional más significativo lo registran los hombres con poco más de 39 puntos, al pasar de 68.6 % a 29.4 % en el periodo, mientras que las mujeres descienden de 72.3 % a 33.6 %.

Aún cuando se observa que los esfuerzos de los programas de alfabetización para la población de

15 años y más han tenido un gran impacto en las mujeres, las diferencias por sexo continúan en 1995 en contra de las mujeres, dado que 29 de cada cien hombres no tiene instrucción o no terminaron la primaria, en tanto que 34 de cada cien mujeres se encuentran en la misma situación.

Al parecer la distancia que se observa entre los hombres y mujeres en este nivel se debe en mayor medida a la mayor exclusión educativa que sufrieron las mujeres de generaciones pasadas.



POBLACIÓN SIN INSTRUCCIÓN O CON PRIMARIA INCOMPLETA POR ENTIDAD FEDERATIVA

El Distrito Federal y Nuevo León presentan los porcentajes más bajos de población masculina sin instrucción o con primaria incompleta, mientras que en estados con un menor grado de desarrollo, como Chiapas y Oaxaca, estos porcentajes se incrementan significativamente.

El comportamiento de este indicador en el caso de las mujeres es similar al de los hombres, los estados que presentan los menores porcentajes de población femenina sin instrucción o con primaria incompleta, son el Distrito Federal, Nuevo León y Coahuila. En el otro extremo, se localizan los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Al comparar los

datos de hombres y mujeres se aprecian diferencias importantes entre los sexos, generalmente a favor de los hombres.

Pese a los esfuerzos realizados por el Sistema Educativo Nacional, aún persisten serios problemas del rezago educativo entre la población de 15 años y más que no han tenido acceso a la educación, y aunque son significativos a los avances en donde las mujeres han sido las más beneficiadas, persiste la desigualdad entre los hombres y las mujeres. Obsérvese por ejemplo las diferencias de hasta 10.3 puntos en Chiapas y de 7.8 puntos en Quintana Roo en contra de la población femenina.

Porcentaje de la población de 15 años y más sin instrucción o con primaria incompleta por entidad federativa y sexo, 1995

Entidad federativa	Hombres	Mujeres	Diferencia (m - h)
Nacional	29.4	33.6	4.2
Aguascalientes	24.6	27.4	2.8
Baja California	20.8	23.8	3.0
Baja California Sur	23.8	25.5	1.7
Campeche	34.7	40.8	6.1
Coahuila	20.7	22.3	1.6
Colima	28.9	29.4	0.5
Chiapas	49.1	59.4	10.3
Chihuahua	26.5	26.2	-0.3

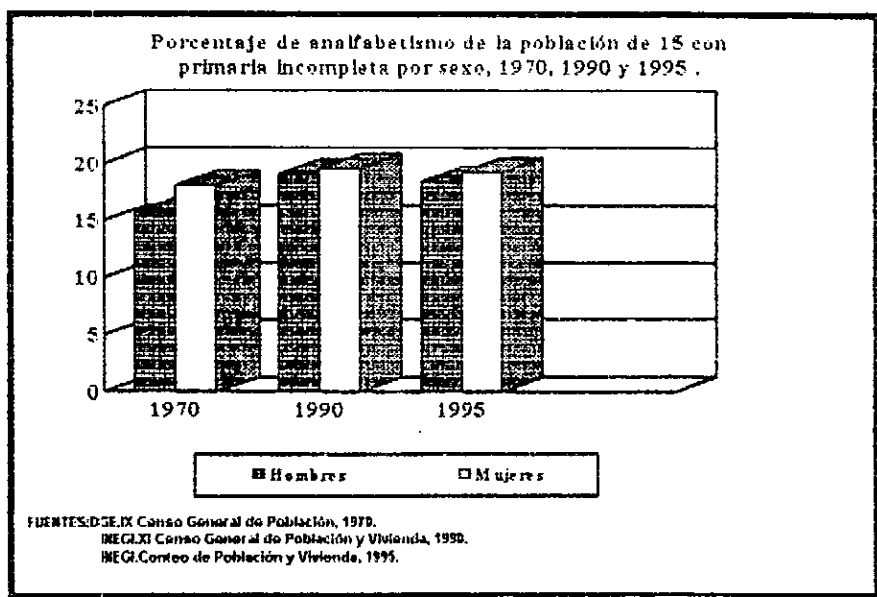
Distrito Federal	10.4	17.7	7.3
Durango	33.9	32.7	-1.2
Guanajuato	37.6	41.7	4.1
Guerrero	42.8	50.1	7.3
Hidalgo	37.9	43.3	5.4
Jalisco	30.9	32.0	1.1
México	21.8	28.3	6.5
Michoacán	38.4	41.8	3.4
Morelos	26.5	28.9	2.4
Nayarit	34.6	34.1	-0.5
Nuevo León	17.3	20.4	3.1
Oaxaca	44.2	51.8	7.6
Puebla	36.6	41.5	4.9
Querétaro	26.1	31.2	5.1
Quintana Roo	26.9	34.9	8.0
San Luis Potosí	37.7	38.9	1.2
Sinaloa	34.0	31.5	-2.5
Sonora	23.8	23.9	0.1
Tabasco	34.0	39.6	5.6
Tamaulipas	26.4	26.7	0.3
Tlaxcala	24.0	30.9	6.9
Veracruz	35.9	41.2	5.3
Yucatán	39.9	45.1	5.2
Zacatecas	44.2	42.4	-1.8

FUENTE: INEGI Censo de Población y Vivienda, 1995

POBLACIÓN CON PRIMARIA COMPLETA

Actualmente debido a los acuerdos para la Modernización del Sistema Educativo y a las crecientes necesidades de instrucción que requiere la población, la primaria y secundaria constituyen la educación básica obligatoria. En México, la población de 15 años y más con primaria completa ha tenido un pequeño incremento relativo en la

proporción tanto de hombres como de mujeres que lograron terminar su primaria. En este nivel, en 1995 llama la atención que las mujeres presenten una ligera ventaja frente a los hombres de 0.8 puntos porcentuales, la cual como se verá más adelante se explica por su menor participación en los niveles superiores.



POBLACION CON PRIMARIA COMPLETA POR ENTIDAD FEDERATIVA

A nivel de entidad federativa, en 1995 el porcentaje de población de 15 años y más con primaria completa es ligeramente mayor para las mujeres en relación con los hombres, con excepción de lo que se observa para Chiapas, Oaxaca, Puebla, Sonora y Veracruz.

Los valores extremos de este indicador en el caso de la población masculina se localiza en el Distrito Federal (14.1%) y nuevo León (13.2%) por una parte y en Chihuahua (23.9%) y Oaxaca (22.9%) por la otra; mientras en el caso de las mujeres Chiapas (14.5%) y el Distrito Federal (15.6%) presentan

los más bajos porcentajes de la población femenina con primaria completa, y Chihuahua (24.6%) y Durango (24%) las proporciones más altas.

Vale la pena comentar que el nivel de instrucción es diferencial por entidad, observándose variaciones significativas en las proporciones de población con primaria completa que se observa para el Distrito Federal y Nuevo León, indican que la instrucción superior concentra mayores proporciones. En el caso de Chiapas, por el contrario, las mayores proporciones de población se encuentran en primaria incompleta y sin instrucción.

Porcentaje de la población de 15 años y más con primaria completa por entidad federativa y sexo, 1995

Entidad federativa	Hombres	Mujeres	Diferencia (m - h)
Nacional	18.4	19.2	0.8
Aguascalientes	18.9	22.7	3.8
Baja California	17.1	18.5	1.4
Baja California Sur	17.7	18.3	0.6
Campeche	16.0	17.7	1.7
Coahuila	21.1	22.7	1.6
Colima	17.3	18.4	1.1
Chiapas	17.2	14.5	-2.7
Chihuahua	23.9	24.6	0.7
Distrito Federal	14.1	15.6	1.5
Durango	22.2	24.0	1.8
Guanajuato	22.3	22.9	0.6
Guerrero	16.7	16.7	0.0

Hidalgo	18.8	19.5	0.7
Jalisco	20.3	21.8	1.5
México	18.4	18.9	0.5
Michoacán	19.6	20.6	1.0
Morelos	16.0	17.8	1.8
Nayarit	17.8	18.5	0.7
Nuevo León	13.2	17.5	4.3
Oaxaca	22.9	20.7	-2.2
Puebla	21.1	20.1	-1.0
Querétaro	20.5	21.9	1.4
Quintana Roo	16.7	17.1	0.4
San Luis Potosí	19.0	21.5	2.5
Sinaloa	16.8	18.4	1.6
Sonora	15.9	15.6	-0.3
Tabasco	19.7	19.9	0.2
Tamaulipas	17.1	19.1	2.0
Tlaxcala	20.8	23.2	2.4
Veracruz	18.5	18.2	-0.3
Yucatán	15.7	16.5	0.8
Zacatecas	21.7	23.9	2.2

FUENTE: INEGI. Censo de Población y Vivienda, 1995.

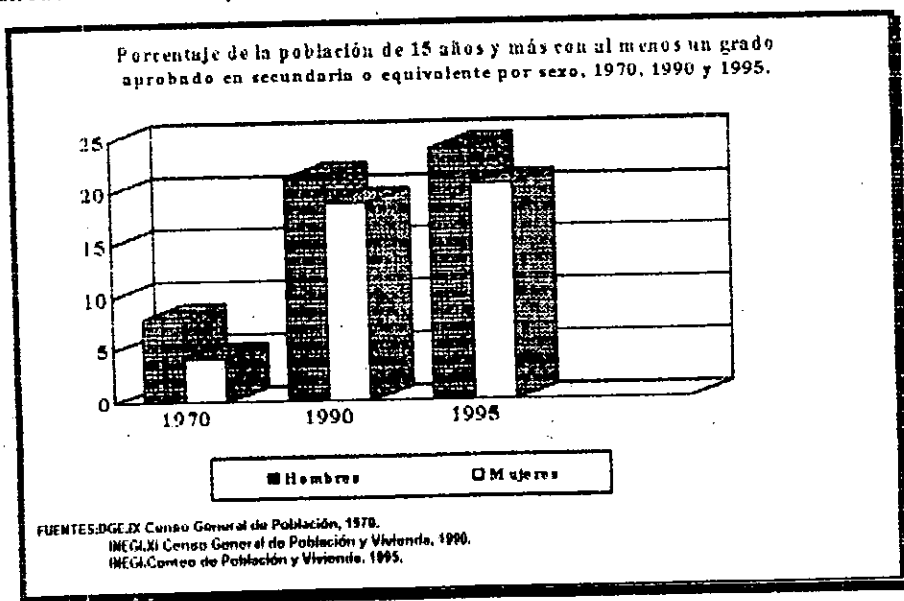
POBLACIÓN CON SECUNDARIA O EQUIVALENTE

A partir del Acuerdo Nacional, para la Modernización Educativa se incremento la educación básica obligatoria a 9 años, esto es, se amplio a la primaria y a la secundaria.

En el país el porcentaje de población de 15 años y más que tiene al menos un grado aprobado en secundaria o equivalente, es, decir, estudios técnicos o comerciales con primaria terminada, ha tenido un aumento de alrededor de 16 puntos en los

últimos 25 años, tanto para los hombres como para las mujeres.

Así, en 1995 el 23.8 % de la población masculina de 15 años y más declaró haber aprobado al menos un grado de secundaria; sin embargo, la diferencia por sexo es amplia de tal suerte que la proporción de mujeres con estudios secundarios es de 20.5%



POBLACION CON SECUNDARIA O EQUIVALENTE POR ENTIDAD FEDERATIVA.

Por entidad federativa el porcentaje de la población de 15 años y más con algún grado aprobado en secundaria o estudios equivalentes en 1995 muestra en forma un comportamiento diferencial, mientras que en Baja California (30.5 %), en el Distrito Federal (29.4 %) y en el Estado de México (29.2 %) se registran los porcentajes más altos de población masculina con dichos estudios; en el lado opuesto se ubican Zacatecas (15.8 %), Chiapas (16.3 %) y Oaxaca (16.5 %).

El comportamiento de este indicador para la población femenina también muestra contrastes, por un lado Sonora (28 %) y Baja California (27.4 %), y por el otro Oaxaca (12.5 %), Chiapas (12.6 %) y Guerrero (14.9 %).

Los estados que presentan las mayores inequidades entre hombres y mujeres son Tlaxcala con 27.5% y 20.6%, el Distrito Federal con 29.4% y 22.7 % y Querétaro con 26 % y 19.5 %, respectivamente.

Porcentaje de la población de 15 años y más con al menos un grado aprobado en secundaria o equivalente por entidad federativa y sexo, 1995

Entidad federativa	Hombres	Mujeres	Diferencia (m - h)
Nacional	23.8	20.5	-3.3
Aguascalientes	25.3	21.4	-3.9
Baja California	30.5	27.4	-3.1
Baja California Sur	27.5	25.0	-2.5
Campeche	20.7	17.4	-3.3
Coahuila	25.1	24.5	-0.6
Colima	23.9	21.6	-2.3
Chiapas	16.3	12.6	-3.7
Chihuahua	23.9	25.9	2.0
Distrito Federal	29.4	22.7	-6.7
Durango	21.3	21.10	-0.3
Guanajuato	21.1	18.7	-2.4
Guerrero	19.1	14.9	-4.2
Hidalgo	25.1	19.9	-5.2
Jalisco	24.2	21.8	-2.4
México	29.2	23.5	-5.7
Michoacán	20.3	18.4	-1.9

Morolos	26.8	22.4	-4.4
Nayarit	22.9	21.0	-1.9
Nuevo León	26.2	22.5	-3.7
Oaxaca	16.5	12.5	-4.0
Puebla	20.1	16.1	-4.0
Querétaro	26.0	19.5	-6.5
Quintana Roo	23.9	19.7	-4.2
San Luis Poosi	23.1	19.4	-3.7
Sinaloa	19.9	19.4	-0.5
Sonora	26.2	28.0	1.8
Tabasco	22.7	20.3	-2.4
Tamaulipas	23.8	23.7	-0.1
Tlaxcala	27.5	20.6	-6.9
Veracruz	19.5	17.3	-2.2
Yucatán	20.4	16.2	-4.2
Zacatecas	15.8	18.1	2.3

FUENTE: INEGI. Censo de Población y Vivienda, 1995.

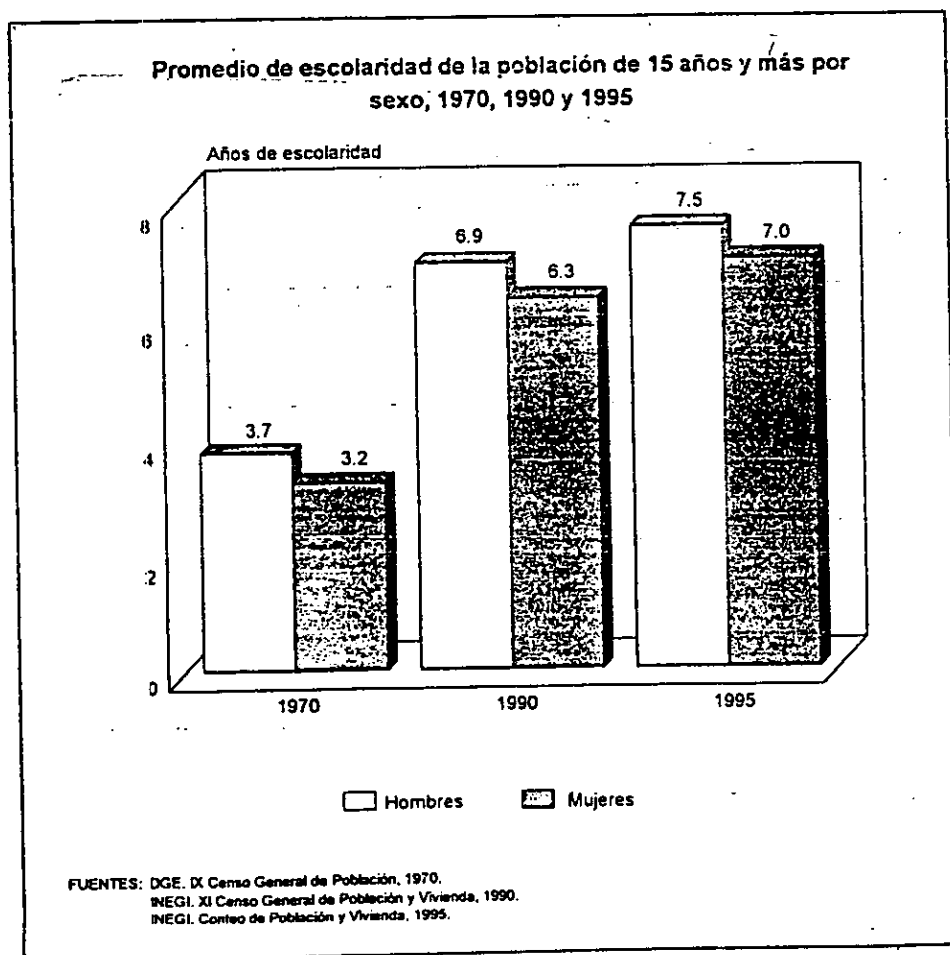
Promedio de escolaridad

Una de las características que definen el grado de desarrollo social de un país es el nivel de escolaridad de su población.

En México el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más para los hombres y las mujeres se ha duplicado en los últimos 25 años, al pasar de 3.7 a 7.5 años, y de 3.2 a 7 años entre 1970 y 1995, respectivamente.

El número promedio de grados escolares aprobados por los hombres y las mujeres en el periodo señalado, es siempre mayor para los hombres.

Es importante señalar que en el caso de las mujeres, los incrementos han sido más significativos que en los hombres, esto apunta a que la población femenina tiene mayor acceso a la escuela que en el pasado.



PROMEDIO DE ESCOLARIDAD POR ENTIDAD FEDERATIVA

El Distrito Federal y Nuevo León presentan los porcentajes más bajos de población masculina sin instrucción o con primaria incompleta, mientras que en estados con un menor grado de desarrollo, como Chiapas y Oaxaca, estos porcentajes se incrementan significativamente.

El comportamiento de este indicador en el caso de las mujeres es similar al de los hombres, los estados que presentan los menores porcentajes de población femenina sin instrucción o con primaria incompleta, son el Distrito Federal, Nuevo León y Coahuila. En el otro extremo, se localizan los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Al comparar los

datos de hombres y mujeres se aprecian diferencias importantes entre los sexos, generalmente a favor de los hombres.

Pese a los esfuerzos realizados por el Sistema Educativo Nacional, aún persisten serios problemas del rezago educativo entre la población de 15 años y más que no han tenido acceso a la educación, y aunque son significativos a los avances en donde las mujeres han sido las más beneficiadas, persiste la desigualdad entre los hombres y las mujeres. Obsérvese por ejemplo las diferencias de hasta 10.3 puntos en Chiapas y de 7.8 puntos en Quintana Roo en contra de la población femenina.

Porcentaje de la población de 15 años y más sin instrucción o con primaria incompleta por entidad federativa y sexo, 1995

Entidad federativa	Hombres	Mujeres	Diferencia (m - h)
Nacional	29.4	33.6	4.2
Aguascalientes	24.6	27.4	2.8
Baja California	20.8	23.8	3.0
Baja California Sur	23.8	25.5	1.7
Campeche	34.7	40.8	6.1
Coahuila	20.7	22.3	1.6
Colima	28.9	29.4	0.5
Chiapas	49.1	59.4	10.3
Chihuahua	26.5	26.2	-0.3
Distrito Federal	10.4	17.7	7.3

Durango	33.9	32.7	-1.2
Guanajuato	37.6	41.7	4.1
Guerrero	42.8	50.1	7.3
Hidalgo	37.9	43.3	5.4
Jalisco	30.9	32.0	1.1
México	21.8	28.3	6.5
Michoacán	38.4	41.8	3.4
Morelos	26.5	28.9	2.4
Nayarit	34.6	34.1	-0.5
Nuevo León	17.3	20.4	3.1
Oaxaca	44.2	51.8	7.6
Puebla	36.6	41.5	4.9
Querétaro	26.1	31.2	5.1
Quintana Roo	26.9	34.9	8.0
San Luis Potosí	37.7	38.9	1.2
Sinaloa	34.0	31.5	-2.5
Sonora	23.8	23.9	0.1
Tabasco	34.0	39.6	5.6
Tamaulipas	26.4	26.7	0.3
Tlaxcala	24.0	30.9	6.9
Veracruz	35.9	41.2	5.3
Yucatán	39.9	45.1	5.2
Zacatecas	44.2	42.4	-1.8

FUENTE: INEGI Censo de Población y Vivienda, 1995

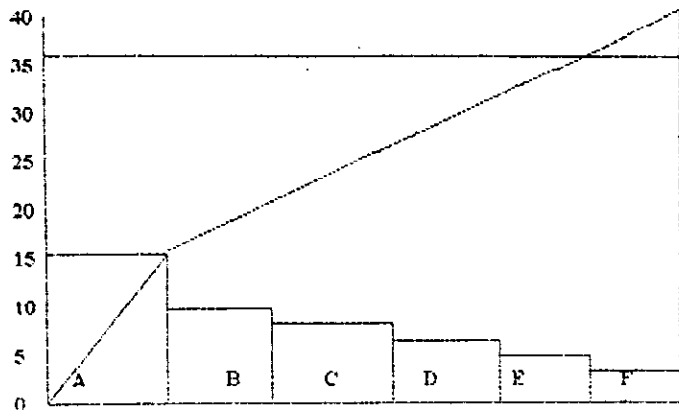
ANEXO 2

Fuente: Galgano A. Calidad Total y Herramientas básicas. Editorial Díaz de Santos. Madrid, España. 1991, págs. 220-225

LAS 7 HERRAMIENTAS BASICAS DE LA CALIDAD

- 1. DIAGRAMA DE PARETO**
- 2. DIAGRAMA DE CAUSA-EFECTO**
- 3. ESTRATIFICACION (CLASIFICAR LOS DATOS EN FUNCION DE UNA CARACTERISTICA)**
- 4. HOJA DE VERIFICACION (FORMATO PARA RECOPIRAR DATOS EN FORMA ORDENADA)**
- 5. HISTOGRAMA (GRAFICA DE BARRAS QUE PERMITE EVALUAR COMO SE DISTRIBUYEN LAS VARIACIONES EN CUANTO EL PROCESO)**
- 6. DIAGRAMA DE DISPERSION (PERMITE OBSERVAR LA RELACION QUE EXISTE ENTRE UNA SUPUESTA CAUSA-EFECTO PARA COMPROBAR LO ESTABLECIDO EN EL DIAGRAMA DE ISHIKAWA)**
- 7. GRAFICA DE CONTROL (HERRAMIENTA PARA DISTINGUIR CON AYUDA ESTADISTICA VARIACIONES NORMALES Y ANORMALES)**

DIAGRAMA DE PARETO



PROBLEMAS DE IDENTIFICADOS.

En el eje vertical izquierdo se coloca la escala del indicador donde distribuye la frecuencia o número de votos de cada problema. En el eje horizontal se ubican los problemas identificados en forma de barras ordenadas de mayor a menor y de izquierda a derecha. En el eje vertical derecho se gráfica una escala de porcentaje de 0 - 100.

Este diagrama se usa para ilustrar en forma gráfica en una situación dada, el problema más importante o los problemas más importantes, dando solución en forma prioritaria a ellos y dejando de lado los demás.

El nombre de Pareto le fue dado en honor del economista Wilfredo Pareto (1848-1923) quien con sus estudios sobre la distribución de la riqueza, demostró que una pequeña parte de la población de un país posee la mayor parte de la riqueza de dicho país.

Construcción

1. Obtener los datos necesarios de una situación dada, al poner los datos en orden decreciente se puede observar que algunos de estos datos son más importantes que los demás.
2. Construir una gráfica en la cual se representaran los problemas en el eje horizontal y en el eje vertical su correspondiente importancia; debe observarse que bajo el rubro de "otros" se tiene el conjunto de problemas que por sus características propias se han considerado como irrelevantes y graficado en una sola columna.
3. Dibujar una línea que parte del extremo derecho de la primera barra y va sumando la importancia de las barras siguientes.

DIAGRAMA DE CAUSA EFECTO

Este diagrama se usa para ilustrar gráficamente:

- a) problemática de un área determinada
- b) posibles causas
- c) estrategias de solución

El diagrama de causa -efecto también llamado diagrama de Ishikawa. El problema principal está ubicado en la cabeza y sus cuatro espaldas laterales constituyen lo que se llama las 4M. Puesto que esta técnica nació en el área de producción, sus significados están muy ligados a ella. Sin embargo estas cuatro espaldas si las ubicamos en el área de servicios, representarían a los factores causantes de problema s que se originan en este rubro.

Así tenemos que:

M1 = materiales

M2= Métodos

M3= mano de obra

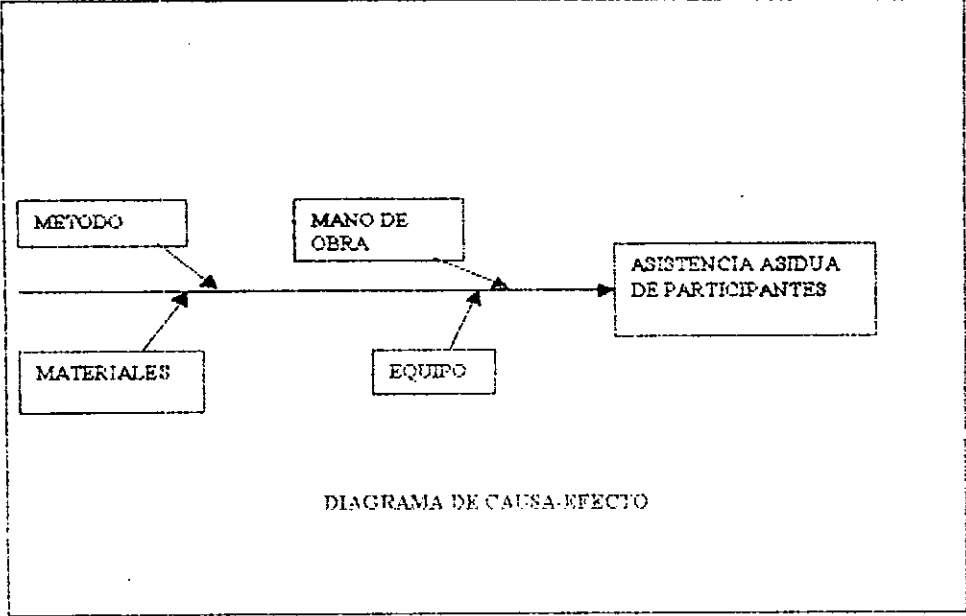
M4= maquinaria

Construcción

El primer paso es recabar la información necesaria, de acuerdo al rubro y a determinada situación que se busca mejorar.

El problema es el efecto y se anota en el recuadro que está a la derecha, las causas probables se anotan en el lado izquierdo.

Este diagrama sirve para identificar la causa verdadera. Es así como se plantean alternativas de solución.



HOJAS DE ESTRATIFICACION

Esta técnica induce al trabajador a observar a conciencia el proceso en el cual esta participando, ayudándole a diferenciar las fases o procesos que se encuentran con el fin de facilitar el diseño de las hojas de verificación. Esto es para diferenciar por turno, máquinas, área, proveedor, etc. El objeto es aprender a clasificar, distinguir y separar procesos productivos.

HOJAS DE VERIFICACION

Su finalidad es proporcionar conocimientos al trabajador para que este en posibilidades de diseñar un formato en donde registrar de manera fácil los errores o defectos que se generen en su área, para posteriormente elaborar una base de datos que pueda ser analizada con técnicas estadísticas.

HISTOGRAMA

Es una serie de datos ordenados que demuestran las veces que hay desviación.

Es otra de las técnicas que se usa frecuentemente en procesos de calidad.

Ante un conjunto de datos de cualquier situación, que pueden ser decenas o centenas y que tienen un significado estadístico y mediante los conceptos de clase, dispersión y frecuencia se pueden representar gráficamente construyendo el histograma que puede ser normal, asimétricos, en isla, etc.

FALLAS	SEMANA	SEMANA	SEMANA	SEMANA	TOTAL.
	1	2	3	4	
Quejas por atención	III II	III I	III III	II	26
Documen- Tacion ex- traviada	III III I	III III	III III I	III III	44
Retraso Por firma De autori- zación	II III	III	III III	II	27
Retraso Por falla En el Equipo	III	II	II	III I	11
TOTAL	30	23	27	28	108

HOJA DE VERIFICACION

DIAGRAMA DE DISPERSION

Esta herramienta es de mayor nivel en su estructura , es más difícil que el empleado lo comprende, pero los jefes, profesionistas y supervisores lo puedan captar con cierta facilidad.

Este diagrama gráfica los datos de dos características del proceso productivo en un plano, de tal manera que por cada artículo se tiene un punto, se gráfica después la muestra.

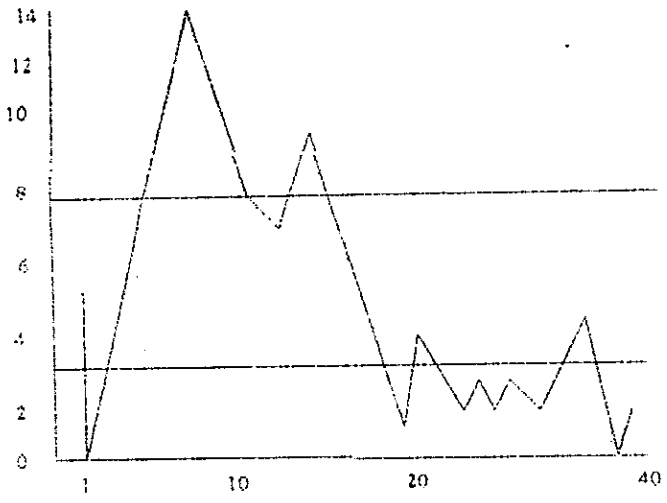
Estas gráficas concentran la información sobre el comportamiento de las dos variables, analizando la relación entre estas, permitiendo comprobar que tan fuerte o importante es esta relación.

GRAFICA DE CONTROL

Este tipo de gráfica requiere pocos conocimientos estadísticos para graficar los datos de productos o servicios y los datos que no se registren están fuera de control.

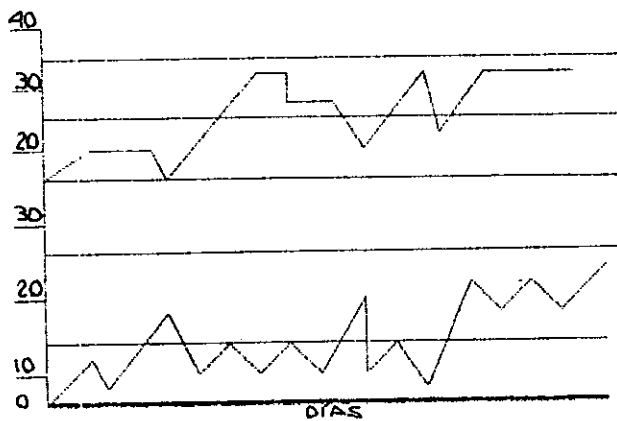
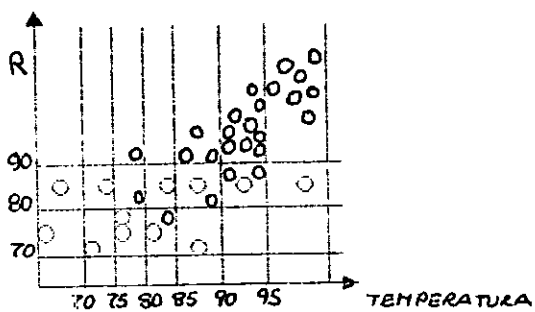
Esta detección de la variabilidad de un proceso es su objetivo y permite un conocimiento mejor de su realización a través del tiempo.

Las gráficas de control se usan ampliamente en procesos de calidad en la información, registros y control.



GRAFICA DE CONTROL

DIAGRAMA DE CORRELACIÓN



HOJA DE CONTROL