



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO.

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN".

LA PROMOCIÓN DE LA CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL CASO DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM).

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



PRESENTA:

RAEL RIGOBERTO MEDINA RODRÍGUEZ

ASESOR: LIC. MARTÍN DE JESÚS DÍAZ VAZQUEZ



ESTADO DE MÉXICO

SEPTIEMBRE DEL 2000

Handwritten signature



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI ESPOSA TERE Y A MIS
HIJOS ITZEL Y RAUL.

LOS SERES QUE MOTIVAN
MI VIDA Y QUE ME IMPULSAN
CADA DIA A SER MEJOR,
LOS QUE CON SU SONRISA
PREMIAN MI ESFUERZO.
CON TODO MI AMOR.

A MIS PADRES.

QUE CON SU CARIÑO Y
EJEMPLO DE TRABAJO,
HONRADEZ Y DEDICACION,
GUIARON MI VIDA. A ELLOS MI
AGRADECIMIENTO Y AMOR.

A MIS HERMANOS.

POR SU CARÍÑO, APOYO Y
ESFUERZO POR MANTENER
UNIDA A LA FAMILIA.

A MI SUEGRA.

POR SU AMOR A MIS HIJOS Y SU
EJEMPLO DE TRABAJO Y
ESFUERZO POR SU FAMILIA. MI
AGRADECIMIENTO Y CARÍÑO

A JOSE ANTONIO, ROBERTO,
RAUL, JACINTO, ALBERTO Y
JORGE.

QUIENES DESDE LOS AÑOS
DE UNIVERSIDAD ME HAN
DEMOSTRADO SU AMISTAD
Y COMPAÑERISMO.
GRACIAS POR SU APOYO.
CONTINUAREMOS UNIDOS.

A LOS INGENIEROS FRANCISCO
DOMINGUEZ, FRANCISCO VACA
Y ARMANDO ARELLANO.

CON QUIENES APRENDI A
TRABAJAR E IMPULSARON MI
CARRERA. GRACIAS POR SUS
ENSEÑANZAS, SU APOYO Y
EJEMPLO. A ELLOS MI RESPETO
Y ADMIRACION.

**LA PROMOCIÓN DE LA CALIDAD
TOTAL EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL. EL CASO DE LA
SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y
DESARROLLO ADMINISTRATIVO
(SECODAM).**

INDICE

LA PROMOCIÓN DE LA CALIDAD TOTAL EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL CASO DE LA
SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO
ADMINISTRATIVO (SECODAM).

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	9
1.1. Antecedentes de la Calidad Total.	10
1.1.1. Perspectiva Histórica.	10
1.1.2. Orígenes de la Calidad Total.	12
1.2. Concepto de Calidad Total.	17
1.2.1. Diferencias con respecto al antiguo concepto de Calidad.	19
1.3. Características Nacionales del Movimiento Japonés hacia la Calidad.	23
1.4. Aspectos de la Calidad Total.	26
1.4.1. Círculos de Calidad.	26
1.4.2. Indicadores de Calidad.	30
1.4.3. Principales Herramientas Estadísticas y Administrativas.	33
1.4.4. Las Auditorías de Calidad.	34
1.4.5. Dificultades para la Implantación de un Sistema de Administración de Calidad Total.	36
1.4.6. La Calidad Total en México.	36
1.5. La Función de Control.	40
1.5.1. Necesidad de Fortalecer el Control.	40
1.5.2. Concepto de Control.	41
1.5.3. Objetivos del Control.	43
1.5.4. Alcances del Control.	44
1.5.5. Relación del Control y la Calidad Total.	45

CAPÍTULO II	
MARCO DE REFERENCIA: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	47
2.1 Definición de Administración Pública.	48
2.2. Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Federal.	50
2.2.1. Carácter Constitucional de la Administración Pública Mexicana.	50
2.2.2. Funciones y Ámbito de Competencia del Poder Ejecutivo.	50
2.2.3. La Administración Pública Centralizada.	51
2.2.4. Órganos Desconcentrados.	52
2.2.5. Procuraduría General de la República.	53
2.2.6. Sector Paraestatal	53
2.2.6.1. Organismos Descentralizados.	53
2.2.6.2. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.	54
2.2.6.3. Fideicomiso.	56
2.3. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	57
2.3.1 Antecedentes de la SECODAM.	57
2.3.2. Surgimiento de la SECODAM.	60
2.3.3. Creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	62
2.3.4 Fundamento Legal.	66
2.3.5. La SECODAM y su papel dentro de la Administración Pública.	69
2.3.6. Funciones asignadas a la SECODAM.	70
2.3.7. La SECODAM como Órgano Promotor de la Calidad Total en el Servicio Público.	77
2.3.7.1. Estructura Orgánica.	77
2.4. El Servicio Civil de Carrera y su vinculación con la Calidad Total	94
CAPÍTULO III	
LA CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	101
3.1. El Desafío del Futuro.	102
3.2. Descripción del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.	110
3.2.1. Diagnóstico General.	111
3.2.2. Objetivos Generales.	122
3.2.3. Subprogramas	124
3.2.4 Líneas de Estrategia.	128
3.2.5. Instrumentación.	129

3 3. La Calidad Total del Servicio Público derivado de las actividades de la SECODAM.	131
3 3.1 Atención Ciudadana.	132
3.3.2 Responsabilidades de los Servidores Públicos.	137
3.3.3. Atención y Resolución de Inconformidades.	138
3.3.4 Vinculación con los Gobiernos Estatales para el Control del Gasto Público Federal y colaboración en el Desarrollo Administrativo.	139
3.3.5. Seguimiento, Control y Evaluación de la Gestión Pública.	142
3.3.6. Vigilancia y Evaluación de la Empresa Pública.	147
3.3.7. Normatividad de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	150
3.3.8. Política y Administración Inmobiliaria de la Administración Pública Federal.	153
3.3.9. Modernización de la Administración Pública.	156
3.3 10. Administración, Control Interno y Apoyo Institucional.	158
3.4. Funciones de la Dirección General de Calidad Administrativa.	162
3 5 Funciones de la Dirección General del Servicio Civil de Carrera	164
3.6. Funciones de otras áreas de la SECODAM en la Promoción de la Calidad Total.	168
3.6.1. La Dirección General de Auditoría Gubernamental y las Auditorías de Control de Calidad.	168
3.6.2. Los Comisarios y Delegados y su Actividad Como Promotores de la Calidad Total.	170
3.6.3. La Unidad de Desarrollo Administrativo.	174
3.7 Evaluación de la Gestión de la Calidad del Servicio Público	176
CONCLUSIONES	186
BIBLIOGRAFÍA	197

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende destacar el papel que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha tenido, desde su creación, en la promoción de la Calidad Total al interior de la Administración Pública Federal (APF), en ese sentido constituye el estudio específico de una dependencia globalizadora del sector público.

Asimismo, en el desarrollo de este trabajo se propone la adopción de un Sistema de Administración Pública basado en la Calidad Total, la implementación de Programas de Calidad en las Dependencias y Entidades de la APF, la creación de las Direcciones Generales de Calidad Administrativa y del Servicio Civil de Carrera, dependiendo de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM, elevando a ésta última al nivel de Subsecretaría, la adopción de las auditorías de calidad, el fortalecimiento de las funciones de la Secretaría de Contraloría que contribuyen a la promoción de la Calidad Total y la reasignación de funciones que en materia de Servicio Civil de Carrera realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se propone las realice la SECODAM.

La principal presunción del presente trabajo de investigación es demostrar que a través del establecimiento de medidas administrativas y del fortalecimiento de ciertas atribuciones que facultan a la SECODAM para promover la calidad, así como la precisión y adopción de manera obligatoria para todo el sector público del Servicio Civil de Carrera se puede lograr una mejora en la gestión pública en México.

Consciente de las limitaciones que representan estas propuestas, no se pretende resolver con ellas la problemática del desarrollo de la Administración Pública en México, únicamente se quiere contribuir a su evolución con aportaciones factibles de realizarse y las cuales no requieren de un costo exagerado de recursos, sólo voluntad política y administrativa para llevarlas a cabo.

En este marco es que abordaremos a manera de introducción las funciones encomendadas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), las cuales nacen en el entorno de una sociedad que demanda una Administración Pública honesta y eficaz, capaz de brindarle los satisfactores indispensables para que ésta pueda desarrollarse.

Con objeto de satisfacer esas demandas, mediante el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

En sus inicios la SECODAM estaba integrada por 2 Subsecretarías la "A" y la "B" y más de 3,000 plazas.

Con su funcionamiento la SECODAM mejoró los sistemas de control con que contaba la Administración Pública, creando nuevos mecanismos encaminados a este fin. Sin embargo, su papel no sólo se ha concretado a la creación de mecanismos de

control, sino también a la promoción de la eficiencia a través de la creación, en su momento, de la Dirección General de Simplificación Administrativa y posteriormente de la Unidad de Desarrollo Administrativo, que promueve la modernización administrativa y la simplificación de los trámites administrativos, origen de muchas formas de corrupción en la Administración.

No obstante, en este campo es necesario intensificar la labor de la Secretaría, ya que el enfoque de la SECODAM es antes que todo preventivo, más que correctivo, por lo que la SECODAM debe fomentar en la Administración Pública la utilización de sistemas, instrumentos y procedimientos, que de una manera integral contribuyan a la mejora continua de las instituciones como única posibilidad de responder a las expectativas de una sociedad cambiante, siendo el motor de ese cambio en lugar de constituirse en un freno a las expectativas individuales y sociales de desarrollo.

Para la Administración Pública Federal no basta con realizar sus funciones, sino que debe hacerlas bien desde la primera vez, evitando el dispendio y los errores administrativos que incrementan el costo económico de la burocracia. La justificación de la existencia de ésta, debe estar basada en el cumplimiento de las funciones que le son encomendadas al menor costo posible.

Existe un sistema administrativo que puede contribuir al logro de ese objetivo. La Calidad Total. Sistema que nace en el Japón a través de las conferencias de Deming y cuyos logros son palpables en el poderío económico de ese país.

Dicho Sistema pretende que se hagan las cosas bien desde la primera vez, con una base trabajadora más participativa y una dirigencia más consciente de las necesidades de ésta.

La SECODAM inició desde 1990, la promoción de dicho Sistema entre las Entidades Paraestatales, con base en el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública, el cual, entre una de sus acciones promovió la implantación de marcos de referencia de Calidad Total, sin embargo, cabe señalar que su implantación entre las Entidades no fue en el número deseado, faltando una mayor promoción entre ellas de las bondades de este sistema, hay que destacar también que entre las Entidades que han implantado el programa sus resultados han mejorado, así como su clima laboral.

El esfuerzo por la implantación de programas de Calidad Total, no debe restringirse sólo a las Entidades Paraestatales, sino que debe abarcar también a Dependencias y Organos Desconcentrados, incrementando las labores de promoción y seguimiento en las Entidades Paraestatales.

Con ese fin es necesaria la creación en la SECODAM de un área que promueva la implantación de dichos programas dando seguimiento y orientación a Entidades y Dependencias.

En este contexto de ideas este trabajo de investigación propone elevar al rango de Subsecretaría a la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM, ya que de esta manera se le daría la importancia y responsabilidad suficientes para el manejo de los aspectos relativos a la Calidad en la Administración Pública Federal, a través de la creación de la Dirección General de Calidad Administrativa

En adición a lo anterior, es necesaria la creación de un Programa de Promoción de la Calidad en la Administración Pública Federal, mismo que forma parte de las propuestas de este trabajo, el cual deberá tener como base la implantación de Programas de Calidad Total específicos en cada Dependencia y Entidad, que fomenten una mayor participación de los trabajadores en la solución de los problemas que aquejan a la Administración Pública.

El objetivo no solo es implantar Programas de Calidad Total en la Administración Pública Federal, sino el fomentar una cultura de Calidad en toda la Administración Pública, que cubra a la sociedad. Para lo cual es necesario la creación de un área dedicada a la planeación, apoyo, conducción y seguimiento de los esfuerzos de calidad, que sería la Dirección General de Calidad Administrativa antes mencionada.

Con el propósito de reforzar las acciones y medidas que en materia de control se realizan en las Dependencias y Entidades de la APF, se propone incorporar a las auditorías que efectúan los Órganos Internos de Control el enfoque de Auditorías de Control de Calidad.

Así mismo, se propone la creación de la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, la cual dependería directamente de la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo, a fin de vincular un nuevo Sistema de Gestión Pública (Calidad Total) con un nuevo Sistema de Administración de Personal (Servicio Civil de Carrera).

En este orden de ideas es que en el capítulo I de la presente tesis, se desarrollan los antecedentes de la calidad total, desde una perspectiva histórica, revisando los orígenes y conceptos más importantes, se reseñan algunos aspectos destacables de este Sistema de Administración y se establece de manera accesible, para el lector, la función de control y su relación con la Calidad Total.

La Administración Pública Federal, como marco de referencia, es tratada a detalle en el segundo capítulo, en el cual se aborda su organización y funcionamiento; distinguiendo el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, así mismo, se define a la Administración Pública Centralizada y al Sector Paraestatal, sin dejar de mencionar a los Organismos Descentralizados y a la Procuraduría General de la República; también se destaca el papel de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo al interior de la Administración Pública, desde los antecedentes de su creación, hasta su función como Órgano Promotor de la Calidad Total en el Servicio Público, al final de este capítulo se hace referencia a la situación actual del Servicio Civil de Carrera en la APF

La parte medular de este trabajo lo constituye el capítulo tercero, donde se detalla información importante sobre lo que la SECODAM, en el marco que le confiere la normatividad existente, ha venido realizando como Dependencia Promotora de la Calidad Total al interior de la Administración Pública Federal, así como cada uno de los órganos sustantivos que la integran, destacando la propuesta de reasignación de funciones para la Dirección General del Servicio Civil de Carrera.

Con el desarrollo de estos tres capítulos se pretende lograr el objetivo de este trabajo de investigación, al destacar las acciones más importantes que en materia de promoción de la Calidad Total ha implementado la SECODAM y se propone la creación de la Dirección General de Calidad Administrativa, así mismo se le de un enfoque más preciso al Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, reasignando las funciones que en la materia realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y facultar a la SECODAM para que las ejecute.

Finalmente, es conveniente subrayar la importancia de actualizar la labor de la SECODAM, conforme la Administración Pública Federal evolucione en nuestro país, ya que como todo ente público se encuentra inmerso en un proceso de mejora, de acuerdo a las circunstancias y necesidades que le presente la sociedad.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1. Antecedentes de la Calidad Total.

1.1.1 Perspectiva Histórica.

Con la finalidad de determinar las características de la calidad total, es conveniente hacer una perspectiva histórica de las corrientes administrativas más importantes durante el presente siglo, y de esta forma conocer el entorno de la calidad.

En el período que va de 1900 a 1930 tuvieron mayor preponderancia las teorías "racionales" de la organización, las cuales estructuraron la afirmación de que las organizaciones tienen objetivos y metas evidentes y bien definidas. Dos de los principales exponentes de estas teorías son:

Max Weber, sociólogo alemán defensor de la burocracia, quien entendió a la organización como el orden marcado por reglas, y Frederick W. Taylor, ingeniero y economista norteamericano, quien en su teoría antepone el estudio de métodos y tiempos al componente humano de la empresa.

Posteriormente el periodo que va de 1930 a 1960, se caracterizó por un cambio en las teorías de la organización; el cambio se circunscribe en una resistencia al conocido "taylorismo" y a los defensores teóricos de esta política. Esta etapa se encuentra marcada por un componente "social", que señala que los objetivos de las organizaciones no son tan evidentes y están

sometidos a una dinámica evolutiva que tiene en cuenta factores más amplios, como los que se refieren a los rasgos de personalidad en los individuos que integran las organizaciones. Los autores más representativos de esta época son:

Douglas Mc Gregor, quien en su libro *"El Aspecto Humano de las Empresas"*¹ expone la teoría X y la teoría Y. La primera representa la visión tradicional que la gerencia tenía del trabajador, el cual era fundamentalmente flojo, irresponsable, egoísta y requería de un control externo. La segunda teoría es producto de una visión nueva, que considera al hombre como un ser humano común, corriente y bueno, tanto en su trabajo, su casa o en su actuación cívica; el cual necesita alcanzar el éxito, tomar responsabilidades y ser creativo.

Elton Mayo, psicólogo de Harvard, quien es conocido por sus famosos experimentos Hawthorne, que demostraban que una mejora en las condiciones de trabajo incrementaba la productividad; y finalmente Chester Barnard, quien en 1938 fue el primer autor en hablar de valores compartidos entre la dirección y los trabajadores de una organización.

El periodo que abarca de 1960 a 1970, se caracteriza por ser una época de retorno a la política racional, producido por el endurecimiento de la competencia en los mercados. Las aportaciones teóricas más interesantes de este periodo se deben a dos profesores de Harvard: Paul Lawrence y Jay Lorch, quienes descubren que las empresas que evolucionan con mayor rapidez y obtienen mayor rentabilidad son las que presentan una estructura más descentralizada y una organización más sencilla y funcional, estando todas ellas sujetas a las oscilaciones del mercado.

¹ Mc Gregor, Douglas. *El aspecto humano de las empresas*, Diana. Mexico. 1975, pp 43-44

Finalmente, a partir de 1970 comenzó la etapa del sistema abierto y social. En este periodo las empresas están sometidas a una rapidísima evolución de las variables del mercado; hay una recesión económica que empieza con la crisis del petróleo de 1973 y la clave de la supervivencia es la adaptación al cambio.

Las teorías relativas a la parte puramente empresarial de esta época más conocidas en los Estados Unidos, se deben al profesor Karl Weick de la Universidad de Cornell y a James March, profesor en Stanford, quienes hablan de adaptación, de estrategias y tácticas variables; de la no limitación a soluciones precisas para resolver problemas, dejando un margen a la creatividad.

1.1.2. Orígenes de la Calidad Total.

En 1931, Walter A. Shewhart (1891-1967), de la *Bell Telephone Laboratories*, quien había publicado una serie de escritos sobre la aplicación de la estadística a la calidad de los productos industriales, saca a la luz su trabajo "*Economic Control of Quality of Manufactured Products*", el cual constituye un hito en la historia de la calidad mundial.²

Antes de 1945, los esfuerzos japoneses con respecto a la calidad se limitaban prácticamente a la inspección; círculos reducidos de expertos tenían conocimiento de las técnicas de control estadístico, aunque éstas no se ponían en práctica. La participación de Japón en la Segunda Guerra Mundial fue ocasión para que se conocieran los estándares británicos y americanos de calidad algunos de los cuales se tradujeron al japonés y se utilizaron durante dicha guerra.

² Udaondo, Duran. Miguel *Gestión de calidad*. Díaz de Santos (ed), S.A.. Madrid España. 1992, p 16.

Confirmando la teoría de que, las guerras son uno de los fenómenos que más favorecen el desarrollo tecnológico y la investigación, la Segunda Guerra Mundial impulsó extraordinariamente el control de calidad en los Estados Unidos, como respuesta a la necesidad de producir rápidamente suministros bélicos de gran confiabilidad.

La llegada al Japón del fenómeno Calidad se inicia en 1946, después de la derrota sufrida por Japón, al final de la Segunda Guerra Mundial. Las fuerzas norteamericanas de ocupación establecidas en dicho país tuvieron que afrontar de inmediato un grave problema: las deficiencias en los servicios de comunicación telefónica. Con el propósito de solucionarlas, W.G Magil y H. M. Sarhson, de la Sección de Comunicaciones Civiles de las fuerzas aliadas, organizaron dos seminarios destinados a los directivos de las empresas japonesas de comunicación sobre cuestiones referentes a la administración y producción. Uno de ellos se ofreció en Tokio y el otro en Osaka.

Los seminarios enfatizaron la importancia de la calidad. ***“El objetivo primario de la compañía es poner la calidad al frente de toda otra consideración. Haya ganancias o haya pérdidas, el énfasis siempre se debe poner en la calidad.”*** Este mensaje era reforzado durante las discusiones que tenían lugar cuando se hablaba acerca de las técnicas y prácticas de control de calidad.

Los seminarios, también introdujeron conceptos que con el tiempo tuvieron también una influencia definitiva en el cambio de mentalidad operado en los altos directivos de las empresas japonesas. Se afirmaba en dichos cursos que la obligación principal de un líder consiste en ganarse la confianza y el respeto

de quienes trabajan con él; se enfatizaba la importancia que tiene el que todos participen en los programas de mejoramiento de la calidad. La empresa es mucho más redituable si los directivos fomentan que los trabajadores procuren el bien de la empresa misma. Se insistía en la responsabilidad que tiene la alta gerencia en la forma como se desempeñan los trabajadores de línea. Si a éstos no se les da una definición muy exacta de aquello en lo que consiste su trabajo, no podrán hacerlo debidamente. Además, la forma de actuar de los superiores intermedios y la alta gerencia frecuentemente acaba con el interés y con la iniciativa de los trabajadores.

Poco después de la Segunda Guerra Mundial se fundó en Japón la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses (*Japanese Union of Scientists and Engineers -JUSE-*)³. Esta Unión consciente de las graves deficiencias de calidad de los productos japoneses, así como de las repercusiones de dicho problema en el mercado exterior, decide fundar en enero de 1949 un Comité de Investigación en Control de Calidad, con miembros procedentes de las universidades, de las industrias y del gobierno.

El Comité tenía como propósito recabar información sobre el control de calidad y difundir dichos conocimientos a fin de elevar el nivel de calidad de los productos japoneses. Para este efecto, el Comité organizó en septiembre de 1949 el primer curso en control de calidad. Fue un curso básico, en el que se utilizaron como texto las normas norteamericanas y británicas de calidad traducidas al japonés.

³ Fundación Mexicana para la Calidad Total A.C. . "El Premio Deming" en *Calidad Total*, monografías, México, Fundación Mexicana para la Calidad Total A.C., 1989,p.11.

También en 1949 llega a Japón como consultor en investigación estadística W. E. Deming bajo el patrocinio de la SCAP. En 1950, en su segunda visita, ahora como invitado de la JUSE, celebra un seminario de ocho días al que asisten 21 personas de la alta dirección de empresas japonesas. Se celebraron nuevas conferencias ese mismo año en Tokyo, Osaka, Nagoya, y Hakata, a las que asistieron más de cuatrocientos ingenieros japoneses posteriormente, realiza dos visitas más en 1951 y otra en 1952, las que constituyeron el verdadero origen del fenómeno: los japoneses entienden que en la calidad está el secreto del éxito de su país. Más aún, la clave de la verdadera victoria, en un conflicto de intereses que para muchos no había terminado con la derrota militar de 1945.

De esta forma la intervención del Dr. Deming fue definitiva. El pueblo japonés reconoce que, gracias a ella, sus industrias llevaron a cabo, poco a poco, el cambio que las orientó definitivamente hacia la calidad, productividad y posición competitiva, que sus productos han alcanzado a nivel internacional. Posteriormente se instituyó el Premio Deming, que se otorga, año tras año, tanto a empresas que se han destacado en la aplicación del control estadístico de calidad, como a las personas que han desarrollado un meritorio trabajo de investigación con respecto a la calidad.

El mensaje dado por Deming a los japoneses fue inicialmente de tipo estadístico, a fin de resolver los problemas de la calidad con un enfoque sistemático y serio. Los ingenieros y administradores aprendieron de él los fundamentos del control

estadístico⁴. Desde entonces el conocimiento y la aplicación de este control se fueron extendiendo dentro de las diversas industrias japonesas. La introducción de estas técnicas, sin embargo, no se llevó a cabo sin problemas. Hubo que vencer en muchas ocasiones la resistencia de los empleados, especialmente, de los de mayor antigüedad. En otros casos, los ingenieros y los obreros de planta aplicaban con entusiasmo las técnicas del control estadístico, mientras que la alta gerencia no mostraba mayor interés en el asunto. Por eso se vio que, si se quería avanzar en esta dirección, era urgente convencer a los altos directivos de la necesidad de adoptar plenamente dichas técnicas.

Por este motivo, la JUSE invitó en 1954 al Dr. J. M. Juran, quien era otra persona experta en temas de calidad, para que dictara una serie de seminarios a los gerentes y, a través de estos se les expusiera la responsabilidad que a ellos compete en la promoción y aplicación del sistema del control estadístico de calidad.

Las conferencias de Juran se enfocaron definitivamente a aspectos administrativos tales como la planeación, la organización, la responsabilidad de la alta gerencia con respecto a la calidad y la necesidad de establecer metas y estrategias de mejoramiento. Su visita resultó sumamente provechosa. El Dr. Ishikawa la considera como una intervención definitiva para que los ejecutivos japoneses comprendieran el nuevo sistema de administración que era necesario adoptar para poner en práctica el control estadístico.

⁴ James R. Evans, Williams M. Lindsay. *Administración y Control de la Calidad* "Es la utilización de procedimientos estadísticos de muestreo y establecimiento de normas estrictas en el control de la calidad" Grupo Editorial Iberoamerica, S.A. de C.V. Mexico. 1995 p 4.

Durante este mismo tiempo, los japoneses descubrieron la filosofía de la calidad de Armand Feigenbaum a través, en primer lugar, del contacto que las compañías Hitachi y Toshiba tuvieron con la General Electric, en la que Feigenbaum era el responsable de la calidad; y después a través de las traducciones de los libros y artículos de este autor.

1.2. Concepto de Calidad Total.

A fin de estar en posibilidad de determinar lo que es y lo que supone la Calidad Total, se precisa determinar el significado de esta palabra. Si acudimos a los más conocidos especialistas en el tema, encontraremos una gama de definiciones que se complementan entre sí:

Para P. Crosby⁵ la Calidad Total la refiere a la necesidad de: "cumplir especificaciones".

Por su parte, J. Juran⁶ considera que la Calidad Total consiste en: "la adecuación para el uso satisfaciendo las necesidades del cliente".

Con un criterio más técnico, W.E. Deming⁷ considera a la calidad total como: "un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo costo, adecuado a las necesidades del mercado".

⁵ Segundo Congreso Internacional de Calidad Total en Calidad Total monografías. México, Fundación Mexicana para la Calidad Total, A.C. 1992, p. 14

⁶ *Ibid* p. 14

⁷ *Ibid* p. 14

Por su parte, A.V. Feigenbaum⁸ estima que la Calidad Total es: "un sistema eficaz para integrar los esfuerzos de mejora de la calidad de los distintos grupos de una organización, para proporcionar productos y servicios a niveles que permitan la satisfacción del cliente".

Joaquín Peón Escalante señala que: "se debe considerar a la Calidad Total como una filosofía de dirección que se fundamenta en saber, entender y satisfacer al otro, al que llamamos nuestro "cliente" o "usuario" en el lenguaje cotidiano de la calidad; pero que, en realidad, no se trata de un ente abstracto, simple objeto de una transacción económica, sino de una persona, que en lo individual o en lo organizacional necesita de una respuesta y que ésta sea de calidad".⁹

Este autor agrega que la Calidad Total puede considerarse como una forma actualizada de dar continuidad a los valores fundamentales de la tradición humanista de nuestra cultura y también como una manera de aplicar el pensamiento científico a la administración.

Por su parte, Jackson Grayson indica que la Calidad Total es calidad en todo. No sólo es desarrollo organizacional y relaciones humanas, es planeación y seriedad; es entrega a tiempo; es el servicio después de la venta y; es cada uno de los componentes en la organización que afecta la administración.¹⁰

⁸ *Ibid* p 14

⁹ Véase a este respecto *Segundo Congreso Internacional de calidad Total*, en Calidad Total, monografías. Mexico: Fundación Mexicana para la Calidad Total A.C., 1992. pp 1-2

¹⁰ *Ibid* p -

De esta forma considerando las definiciones antes señaladas se puede afirmar que la calidad total consiste en un proceso dinámico y sistematizado para mejorar a las organizaciones, para desarrollar a las personas que trabajan en ellas y para propiciar una mejor calidad de vida para toda la sociedad; calidad significa calidad del trabajo, calidad del servicio, calidad de la información, calidad del proceso, calidad de la división, calidad de las personas incluyendo a los trabajadores y ejecutivos, calidad de los sistemas, calidad de la empresa.

No se trata de hacer grandes cambios en algún aspecto de las empresas; sino de hacer muchas pequeñas mejoras, en todas las áreas, en todos los procesos, con la participación inteligente de todos los empleados técnicos y ejecutivos, con la supervisión de todos los proveedores y para la satisfacción de todos los clientes ¹¹

De tal manera que la Calidad no es enfocarse solamente al producto final de la línea o a la persona que genera un servicio. La Calidad de lo que sale de un proceso va determinada por la calidad de lo que entra en cada etapa, proceso o sistema de la organización.

1.2.1. Diferencias con Respecto al Antiguo Concepto de Calidad.

Se puede considerar que las principales diferencias entre el concepto de calidad que podemos llamar clásico, por ser el que se había considerado tradicionalmente, y la idea de Calidad Total en relación con diferentes aspectos de su aplicación, son las siguientes

¹¹ *Ibid*, pp 1-2

ASPECTOS DE CALIDAD	SEGÚN EL CONCEPTO CLÁSICO	SEGÚN LA CALIDAD TOTAL
OBJETO	Afecta a productos y servicios.	Afecta a todas las actividades de la empresa.
ALCANCE	Actividades de control	Además de control, gestión y asesoría.
MODO DE APLICACION	Impuesta por la Dirección	Por convencimiento participativo.
METODOLOGIA	Detectar y corregir	Prevenir
RESPONSABILIDAD	Del Departamento de Calidad	Compromiso de cada miembro de la empresa.
CLIENTES.	Ajenos a la empresa	Internos y externos

Miguel Udaondo identifica las siguientes diferencias con respecto al modo anterior de considerar y aplicar una política de calidad en una empresa.¹²

➤ **PLANIFICACIÓN** Desde un punto de vista más gerencial, es decir, desde el punto de vista del *management*, serían:

1. Implicación de la alta dirección en los temas de calidad.
2. Elaboración de Planes estratégicos de calidad, cuya iniciativa emanaría de nivel superior de la compañía.
3. Asignación de importancia prioritaria a los temas de calidad.

¹² Udaondo, Duran, Miguel *Gestión de calidad*. Diaz de Santos (ed). S.A. Madrid España. 1992. pp 41-42

4. La calidad concierne a todas las actividades de la empresa y no sólo a las de naturaleza técnica.
 5. Disponer de una estructura formal que sustente y gobierne cada una de las actuaciones relacionadas con la calidad.
 6. Prescindir de experiencias anteriores y plantear el tipo de calidad que se desea aplicar, la metodología para implantarla y los resultados que esperan obtenerse en ella.
 7. Orientar la calidad al cliente y a sus necesidades.
 8. Dotar de medios a la implantación del sistema de calidad, asignándole recursos económicos y personal calificado, mejorando los sistemas de comunicación y organizando planes integrales de formación en los aspectos técnicos y humanos relacionados con la nueva calidad.
 9. Planificar métodos de valoración de la capacidad de los nuevos procesos orientados hacia la calidad, para verificar su eficacia antes de hacerlos extensivos a las distintas actividades de la compañía.
- **CONTROL** En lo que se refiere a las actividades de podríamos señalar como más importantes:
1. Tener claro que el control es sólo una parte de la calidad y no, como antes, su objetivo básico.

2. Medir. partir del principio de que todo se puede medir y que lo que no se puede medir no es posible controlarlo eficazmente.
3. Orientar las actividades de control hacia el autocontrol por parte de los mismos que realizan los trabajos que deben ser verificados.
4. Establecer, por tanto, estándares de calidad que definan claramente lo que se considera aceptable, implantando señales de alarma que indiquen en tiempo real cuándo se está fuera de dichos niveles. Un método idóneo de conseguirlo suele ser mediante el control estadístico de procesos (CEP).
5. Actuar siempre sobre datos y valores realmente medidos.

➤ **MEJORA DE LA CALIDAD:** En cuanto a las actuaciones, se puede establecer lo siguiente:

1. La mejora es obligatoria, no algo voluntario o simplemente deseable.
2. La alta dirección supervisará directamente y de forma periódica los resultados de mejora obtenidos.
3. Buena parte de las soluciones de los principales problemas de la empresa radican en limitaciones inherentes a la propia Dirección.
4. Del mismo modo que hay que incorporar la mejora a los objetivos de cada proyecto, hay que dotar de responsabilidad y medios a los encargados de conseguirla.

5. La mejora sólo puede conseguirse a través de los procesos de medida, comparación e incorporación de nuevas acciones de mejora, que abrirán de nuevo este ciclo de evaluación y mejora permanente.
6. Es fundamental disponer de personal motivado para llevar a cabo este tipo de actuaciones; por tanto, es vital mantener continuamente en marcha proyectos y programas que permitan y faciliten la motivación de todo el personal.
7. El objetivo final es crear el hábito de buscar y conseguir mejoras anuales de la calidad o, lo que es lo mismo, lograr implantar en toda la empresa el espíritu de mejora permanente

1.3. Características Nacionales del Movimiento Japonés hacia la Calidad.

Entre las características que el Dr. Ishikawa atribuye al modelo japonés del control de calidad, se pueden destacar las siguientes:

1. El gobierno estimula la iniciativa de los particulares en favor del control de calidad

La filosofía del control total de calidad se ha desarrollado en un país cuyo gobierno tiene como norma estimular la iniciativa privada, mas no controlarla. Los japoneses no temen la liberación comercial siempre y cuando se produzcan artículos de alta calidad y bajo costo. Consideran el libre mercado como el reto que ha obligado a sus compañías a adoptar el control total de calidad. Las empresas japonesas, por ser capaces de competir internamente, han llegado a ser competitivas en el ámbito internacional.

2 La empresa se preocupa por la formación y el bienestar de sus trabajadores.

Por lo que toca a la relación obrero-patronal, en el Japón la contratación es en gran parte de tipo familiar y en muchos casos vitalicia. Cuando la fábrica está bien administrada y es próspera, los empleados rara vez cambian de organización. Además, las empresas japonesas se preocupan mucho por la educación y capacitación de sus trabajadores, lo cual redundará en beneficio tanto del individuo como de la institución misma. Se procura, pues, la formación de los empleados y que su estancia en la empresa sea resultado de una convicción personal, y no de una actitud conformista.

3. Se hace promoción a nivel nacional en favor de esta nueva filosofía administrativa.

Otra característica del control de calidad japonés es la promoción nacional que se hace de esta nueva filosofía.

Por otra parte, en Japón existen las siguientes organizaciones nacionales que promueven el control total de calidad.

- a) el Grupo de Investigación en Control de Calidad;
- b) el Comité del Mes de Calidad;
- c) el Comité para la Conferencia Nacional sobre el Control de Calidad;
- d) la Sede de Círculos de Control de Calidad;
- e) los Capítulos Regionales de Círculos de Control de Calidad.
- f) Dirección General de Círculos de Calidad del sindicato de Científicos e Ingenieros Japoneses

g) Unión de Ingenieros y Científicos del Japón

El Comité del Mes de Calidad se organizó en 1960. Este comité seleccionó noviembre como mes de la Calidad. Desde entonces todos los años se llevan a cabo en noviembre actividades relacionadas con el control total de calidad a nivel nacional, a fin de promoverlo y de informar al público sobre los puntos más importantes de esta filosofía administrativa y los resultados obtenidos. En dicho mes, además, se entregan los Premios Deming instituido en 1951, en la ciudad de Tokio y se dictan conferencias abiertas al público en las principales ciudades

Miguel Udaondo señala las siguientes características de la gestión japonesa de calidad para toda la empresa, que se deducen de la aplicación de esta nueva manera de concebir la calidad.¹³

1. Las actividades de calidad son dirigidas por el presidente de la empresa y en ellas participan todo el personal y todos los departamentos
2. La dirección asigna coherentemente la máxima prioridad a la calidad.
3. Difusión de la política de calidad y control por delegación.
4. Puesta en práctica de auditorías de calidad tendientes a la autoauditoría.
5. Actividades de Garantía de Calidad que cubren desde la planificación y el desarrollo iniciales hasta los procesos finales de ventas y servicio post venta.

¹³ Udaondo Durán Miguel. *op cit.* p 19.

6. Actividades de grupos participativos.
7. Educacion y formulación en calidad.
8. Desarrollo y puesta en práctica de las técnicas de calidad.
9. Extensión de las aplicaciones desde fabricación a otras industrias.
10. Promoción de las actividades de calidad por toda la nación.

1.4. Aspectos de la Calidad Total

1.4.1. Círculos de Calidad

Un Sistema de Administración de Calidad Total tiene éxito en la medida en que cada uno de los trabajadores asume su responsabilidad con respecto al proceso. Ellos, en contacto directo con los hechos, conocen la situación concreta y son los que mejor pueden identificar las soluciones de los problemas.

Sin embargo, para que puedan llevar a cabo su responsabilidad, es necesario, proporcionarles educación y entrenamiento para que se motiven a un desempeño más responsable en su área de trabajo.

Este desempeño será más eficaz si como grupo, estudian sus problemas y unidos buscan su propia superación. Esta es la idea que está en la base de los círculos de calidad

Los círculos de calidad son un programa a través del cual grupos de trabajadores se reúnen a analizar sus problemas y a proponer soluciones en el lugar de trabajo.

Como señala Thomas J Peters "hemos observado, una y otra vez, la extraordinaria energía desplegada por encima de las exigencias del deber cuando al trabajador (obrero de taller, ayudante de ventas, oficinista) se le da siquiera una pequeña porción de control evidente sobre su destino."¹⁴

La primera vez que apareció el nombre de Círculos de Calidad fue en 1962, en la revista " El supervisor y el Control de Calidad";

Esta práctica se originó en el Japón, donde los grupos se componen de un número de personas que oscila entre tres y quince, que trabajan regularmente en el mismo lugar. La participación es voluntaria, el tema o el problema que se va a tratar es de libre elección por parte de los trabajadores, y, por lo general, el grupo incluye al jefe o supervisor.

En un principio los miembros de cada grupo aprenden técnicas para la identificación y la solución de problemas, y a lo largo de su desarrollo cuentan con un facilitador externo. Los círculos de calidad se reúnen durante una hora a la semana (dentro del horario de la jornada o en tiempo extra remunerado), para identificar y discutir sus problemas, averiguar sus causas, actuar para resolverlos o recomendarles soluciones a los organismos competentes.

¹⁴ Thomas J Peters y Robert H Waterman Jr. *En busca de la excelencia*, Lasset Press Mexicana, S A México, 1984, p. 23.

Las ideas fundamentales de los círculos de calidad son las siguientes .

1. Contribuir al mejoramiento y desarrollo de la empresa.
2. Promover el respeto que es debido a la persona humana y procurar que tanto el lugar como el ambiente de trabajo resulten agradables, al grado de que valga la pena desempeñar en ese medio ambiente la actividad laboral.
3. Contribuir al ejercicio de las habilidades que las personas poseen y al desarrollo de otras capacidades que están latentes en ellas.

Uno de los requisitos para iniciar actividades de círculos de calidad es que la empresa implante un Programa de Calidad Total, ya que dichas actividades son parte del programa del control total de calidad y no pueden llevarse a cabo independientemente de él. Sin compromiso por parte de la empresa hacia la Calidad Total, los círculos no tendrán aliciente para continuar durante mucho tiempo esforzándose por la calidad.

El profesor Ishikawa (1967), iniciador de los programas masivos de círculos de calidad en el Japón, dice que su objetivo es "hacer crecer a la gente" más que controlar la calidad o reducir los costos, esto es parte de las exitosas prácticas administrativas japonesas, centradas en el desarrollo a largo plazo de sus recursos humanos

El éxito o fracaso de las actividades de los círculos depende, entre otros factores, del compromiso de la alta dirección y del entusiasmo colectivo en toda la empresa por este tipo de actividades.

Los supervisores, como parte de su tarea, deben interesarse en las actividades de los círculos y apoyarlas aun cuando estas actividades sean por naturaleza voluntarias.

Las actividades de los círculos son el reflejo del trabajo de los gerentes de los niveles medio y alto. Un director que muestra entusiasmo por el sistema de calidad total puede estar seguro del éxito de estos círculos. Por el contrario, la falta de interés de un alto directivo puede resultar muy perjudicial para las actividades de los círculos establecidos en su área de trabajo.

1.4.2. Indicadores de Calidad.

Los objetivos de calidad deben tener determinadas características, como las que se señalan a continuación:

1. Se tienen que definir oficialmente.
2. Tienen que ser alcanzables.
3. Ser razonablemente equitativos.
4. Tienen que ser medibles.

De las características señaladas la última tiene una importancia fundamental ya que por sí misma implica el establecimiento de indicadores de medida objetivos, que nos permitan comparar en cada momento la situación de la calidad de una característica o de un parámetro con respecto a unos niveles preestablecidos.

En la realización de servicios, ciertamente no es tan sencillo; sin embargo, cuando al Dr. Ishikawa le preguntaron hace unos años cómo se podría mejorar la calidad de este tipo de actividades, su respuesta fue simple y clara: "medir, medir, todavía medir y siempre medir".

Este es el gran desafío, la gran dificultad; lo que no se puede medir está incompleto y si no podemos establecer su evolución mediante cifras sencillas, difícilmente podremos obtener acciones de mejora.

Los indicadores de calidad deben ser específicos para cada actividad y para definirlos sólo hay tres claves: creatividad, experiencia y sentido común.

En primer lugar es necesario precisar que, para cualquier tipo de actividad habrá dos tipos de indicadores diferentes:

1. Los que manejarán los responsables de los proyectos.
2. Los que serán utilizados por sus superiores o por la Dirección.

Los primeros se refieren a unidades de medida relativas a la evolución de características detalladas, que definan el estado de las distintas etapas o procesos en que pueda dividirse el proyecto. Serán en este caso valores de parámetros físicos, químicos o relativos a actividades humanas relevantes, que son detectables durante el desarrollo de las operaciones en curso. Medidos en metros, kilogramos, voltios, números de unidades, número de veces que sucede algo, etc., permitirán verificar el cumplimiento de lo previsto en especificaciones técnicas o instrucciones operativas.

Las mayores dificultades que presentará su implantación se referirán a los siguientes aspectos.

1. La definición de los parámetros a medir.
2. La concientización del trabajador para que los controle correctamente y de modo continuo, entendiéndolo que esta labor es una parte más de las obligaciones funcionales de su puesto

3 La confiabilidad de las medidas obtenidas, al menos al principio, la cual será asegurada mediante la ayuda de sus supervisores y el apoyo de los expertos en calidad, que actuarán más como asesores que como controladores, ayudando a interpretar lo que son desviaciones del proceso de los errores de tipo humano.

En cuanto a los indicadores que manejará la Dirección, no pueden ser los mismos, pues el cúmulo de información obtenido en los trabajos de línea abrumaría y haría inefectiva su labor rectora y de coordinación. Así pues, lo que deberá llegar a la Dirección, serán resúmenes del comportamiento de cadenas de producción, del trabajo de departamentos o de las tendencias del mercado, etc., reflejados en forma de índices estadísticos, de proporciones, o traducidos a valor económico. Por otra parte, estos datos no llegarán a ellos en el momento de ser obtenidos sino periódicamente: días, semanas o meses después de las operaciones a las que se refieren

1.4.3. Principales Herramientas Estadísticas y Administrativas.

La experiencia que se ha tenido a través de los años en la puesta en práctica del control de calidad ha mostrado la necesidad de usar determinadas herramientas estadísticas que facilitan las tareas involucradas en dicho control.

Un grupo de estas herramientas son muy útiles para el análisis de datos, análisis que es básico, entre otras cosas, para llevar a cabo el control estadístico del proceso: razón por la cual reciben el nombre de herramientas estadísticas, a continuación se mencionan las del doctor Ishikawa:

1. Diagrama de Pareto.
2. Diagrama de Causa-Efecto.
3. Histograma
4. Estratificación
5. Hojas de Verificación
6. Diagrama de Dispersión
7. Gráficas Corridas y Gráficas de Control

Además de lo anterior, existen otras herramientas administrativas, y sirven, sobre todo, para facilitar los procesos administrativos relacionados con los planes de acción.

Unas herramientas sirven para sintetizar el pensamiento de personas con diferente punto de vista, lo que es frecuente en la resolución de problemas interdepartamentales o interfuncionales; otras ayudan a traducir las metas en procedimientos y medidas, analizar datos y presentar en forma gráfica los planes de acción.

Ejemplo de estas herramientas son:

1. Diagrama de Afinidad
2. Diagrama de Relaciones
3. Diagrama de árbol
4. Matrices
5. Diagrama para el análisis de Datos
6. Diagrama de actividades
7. Diagrama de Flechas

Cabe mencionar que para el objetivo de este trabajo bastará mencionar su existencia y señalar su utilización.

1.4.4. Las Auditorias de Calidad.

Las Auditorias de Calidad son de dos tipos: La de calidad y la de control de calidad (*Quality Control*).

La auditoria de calidad se lleva a cabo tomando, de tiempo en tiempo, muestras del producto, ya sea dentro de la empresa misma o en el mercado. En este tipo de auditoria se verifica la calidad del producto para ver si éste satisface las necesidades del consumidor. Sirve para corregir los defectos del articulo, si los tiene, y para hacerlo más atractivo.

En el caso de la auditoría de control de calidad (QC), se trata de una auditoría destinada a revisar la forma en que se lleva a cabo el control de calidad; a través de ella se determina si el sistema administrativo del control de calidad está funcionando bien, y permite a la empresa tomar medidas preventivas para evitar que se repitan errores graves. Este tipo de auditoría se considera como una auditoría de la calidad de la programación. Es un examen del sistema mismo y de la forma como está operando. Sus funciones son principalmente de diagnóstico y consejo, con el propósito de crear condiciones de mejora para todos.

La auditoría de control de calidad puede ser externa o interna, dependiendo de si los auditores son personas ajenas a la empresa o pertenecen a ella. Por ejemplo, algunos tipos de auditoría interna son los siguientes:

1. La auditoría hecha por el director;
2. la auditoría hecha por el jefe de la unidad;

3. la auditoría hecha por personal de control de calidad,
4. la auditoría mutua de control de calidad.

En el primer tipo de auditoría interna, el director de la empresa va en persona a la fábrica y a las diversas oficinas para hacer sus propias observaciones; y examina los resultados de las actividades que se realizan dentro de la propia auditoría.

La auditoría por el jefe de la unidad significa que este efectúa la revisión de control de calidad en los lugares de trabajo que están bajo su propia jurisdicción.

En la auditoría hecha por personal de control de calidad, un director de la empresa encargado de control de calidad, actúa como dirigente de cuatro o cinco miembros del personal de (QC) control de calidad, constituyendo así un grupo de revisión que visita todas las divisiones, fábricas y sucursales. Este método le da al personal de QC el sentido de responsabilidad administrativa y, por lo tanto, es muy deseable.

La revisión mutua funciona exactamente como lo indica el término: distintas áreas de la empresa intercambian sus grupos de revisión.

Aprovechando la infraestructura con que cuentan los Organos Internos de Control, y el enfoque de las auditorías integrales, que tienen como propósito medir el grado de eficacia, eficiencia y economía con el que se alcanzan las metas y objetivos en la Administración Pública Federal, se podría incorporar la auditoría de control de calidad, una vez que fuera normada la implantación de la filosofía de Calidad Total en todo el Gobierno Federal

1.4.5. Dificultades para la Implantación de un Sistema de Administración de Calidad Total

La alta dirección debe estar consciente de las dificultades que se pueden tener para implantar un Sistema de Administración de Calidad Total, sobre todo en sus comienzos.

Las principales dificultades y objeciones con las que posiblemente se tropezará pueden ser las siguientes

1. Implicará dedicarle bastante tiempo y trabajo. Esta dedicación será especialmente difícil de conseguir por parte de los directivos, salvo en el caso de que dispongan de una adecuada mentalización o de una visión clara acerca de su utilidad estratégica que, al menos al principio, no será muy frecuente.
2. Se producirá el fenómeno típico de resistencia al cambio, dado que esta filosofía va a modificar completamente muchas teorías comúnmente implantadas y los esquemas culturales de la mayoría del personal que labora en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública.

Las condiciones que permitirían solventar las dificultades mencionadas anteriormente se comentan con detalle en el Capítulo III (La Calidad Total en la Administración Pública Federal) del presente trabajo.

1.4.6. La Calidad Total en México.

Podemos apreciar fácilmente la importancia de esta nueva y potente filosofía administrativa por una serie de hechos significativos que están teniendo lugar en los países más industrializados.

El propio presidente de los Estados Unidos de América es quién entrega los premios nacionales a la calidad "*Malcolm Baldrige*". Para obtener este premio, un prestigioso jurado evalúa la disposición de ocho factores críticos entre las empresas candidatas, todos ellos relacionados con la puesta en práctica de actuaciones destinadas a mejorar la calidad de su gestión.

En Japón, país pionero en la aplicación de esta corriente, los premios Deming anuales a la calidad gozan desde hace bastantes años de una importancia y una tradición sin parangón en el mundo.

Otros países que actualmente conceden premios nacionales a la calidad son: Argentina, Australia, Canadá, Filipinas, Francia, Gran Bretaña, India, Malasia, Noruega, Polonia, Sudáfrica, Suecia, Turquía y todo el continente europeo a través de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad.

En nuestro país, El Premio Nacional de Calidad es el reconocimiento anual que hace el Gobierno de la República a las empresas que se destacan en la aplicación de procesos de calidad, a través de un enfoque de cambio cultural hacia la Calidad Total.

El Premio responde a las exigencias actuales que plantea la apertura comercial, en una economía en la cual la competencia es cada día más acentuada

Los principales objetivos de este premio son.

1. Fomentar y estimular el establecimiento de procesos de calidad total en las unidades productivas de bienes o servicios en el país.

2 Promover una mayor productividad en las diversas actividades económicas al incrementar la eficiencia de los procesos productivos y la calidad de los productos desde un enfoque de fomento y no de regulación.

3. Fomentar las exportaciones de los productos, bienes y servicios nacionales, basados en una mejor calidad, y así tener un mayor nivel de competitividad y de prestigio en los mercados internacionales.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, convencida de la necesidad de fomentar la producción de artículos competitivos y de estimular al fabricante nacional que utiliza sistemas de calidad permanentes en su producción, hizo entrega en 1985 por primera ocasión, de premios nacionales y reconocimiento a la calidad de los productos que demostraron cumplir con los requisitos mínimos que establecían las normas, y en algunos casos superarlos.

En virtud de la trascendencia de este acontecimiento, el Gobierno Federal decidió institucionalizar "EL PREMIO NACIONAL DE CALIDAD", a través del cual se reconoce y premia el esfuerzo de los industriales nacionales que sostienen y mejoran la calidad de los productos que fabrican.

De esta forma, el 23 de Julio de 1986, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo que establecía el anterior "PREMIO NACIONAL DE CALIDAD" y posteriormente se incorporó al texto de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización publicada en el mismo Diario el 26 de Enero de 1988, el cual consistía en un Diploma al mérito para cada una de las industrias seleccionadas y a los diez primeros lugares, se les otorgaba además, un reconocimiento especial.

El 30 de noviembre de 1989, se fijaron nuevas reglas para el otorgamiento del PREMIO NACIONAL DE CALIDAD mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del "DECRETO POR EL QUE SE DETERMINAN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA SELECCION DE LOS ACREEDORES, EL OTORGAMIENTO Y EL USO DEL PREMIO NACIONAL DE CALIDAD" Dicho decreto se basa en el concepto de la Calidad Total, y sirve como instrumento de apoyo a las políticas de Modernización Industrial, Desarrollo Tecnológico e Internacionalización de la Economía Mexicana.

Como lo señala Joaquín Peón Escalante, El Premio Nacional de Calidad presenta un deber ser para empresas privadas y públicas, comerciales, industriales y de servicio, pequeñas, medianas y grandes. Todos pueden avanzar hacia la Calidad Total. Todos pueden mejorar.¹⁵

El Premio Nacional de Calidad es el instrumento que ha seleccionado el gobierno para acelerar este proceso de cambio cultural en las organizaciones mexicanas y en todos los mexicanos. Un cambio para hacer todo de una manera más inteligente, más creativa, más precisa. Un cambio para unirnos y trabajar en equipo. Hacia un liderazgo con el ejemplo, no sólo con las palabras. Un cambio para que todos sirvamos mejor a los demás.

El Premio Nacional de Calidad apoyará la transformación de México a ser el país más cualitativo que todos deseamos, para que mostremos al mundo lo mejor de nosotros mismos.

¹⁵ "El Premio Nacional de Calidad" en *Calidad Total*, monografías, México Fundación Mexicana para la Calidad Total A.C., 1991, p.2

En 1999, la primera Dependencia de la Administración Pública Federal en obtener la certificación en ISO-9000, fue la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, reconocimiento que es otorgado a las organizaciones que cumplen con los estándares establecidos por la *International Standar Oil*, para el aseguramiento de la calidad en los procesos.

México tiene ejemplos extraordinarios de calidad, para ser dados a conocer tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Lo que hacia falta era una metodología y un sistema de evaluación suficientemente complejo y exacto como para distinguir lo extraordinario de lo simplemente ordinario.

El hecho de que sea el Presidente de la República quien (de acuerdo al decreto firmado el 29 de noviembre de 1989) entregue El Premio Nacional de Calidad significa que se considera a la calidad como una prioridad nacional. Esto será otro factor para asegurar que el cambio cultural hacia la Calidad Total en México lleve una fuerza y una dirección adecuadas.

1.5. La Función de Control.

1.5.1. Necesidades de Fortalecer el Control.

La escasez de recursos, los problemas inflacionarios, el volumen y complejidad de las operaciones que realiza la Administración Pública Federal, y el propósito de evitar desvíos o dispendios en el manejo presupuestario, han sido factores determinantes para que la Administración haya considerado la necesidad de fortalecer el control de las operaciones que realizan sus Dependencias y Entidades, a fin de coadyuvar al cabal cumplimiento de sus metas y objetivos.

Mientras las necesidades de implementar controles adecuados son crecientes y continuas, el desarrollo de efectivos sistemas de control no ha mostrado en la práctica la misma dinámica, por lo que se requiere asegurar que éstos sean adecuados, integrales y sujetos a una periódica revisión para garantizar su vigencia y aplicabilidad.

El control, visto en su adecuado contexto, está constituido por procedimientos y mecanismos que promueven el cumplimiento de los objetivos y metas de las organizaciones. El establecimiento, fortalecimiento, mantenimiento y supervisión de un eficiente sistema de control, en todas y cada una de las Dependencias y Entidades que componen la Administración Pública Federal, depende del conocimiento de la esencia de los propósitos que persigue el control y de la concientización de todos los servidores públicos acerca de la importancia que reviste.

El establecimiento y mantenimiento de adecuados sistemas de control constituye, para los órganos de gobierno, para los titulares y para los encargados de las diversas áreas, una apoyo fundamental para el mejor desempeño de sus responsabilidades.

1.5.2. Concepto de Control.

En el proceso evolutivo de la Administración Pública Federal, la función de control ha sido conceptualizada desde diferentes ángulos, atendiendo a sus características y particularidades¹⁶. Son múltiples los conceptos que sobre control se han emitido, algunos para definir su ámbito, otros para ubicar los tiempos de control,

¹⁶ Trinidad Lanz Cardenas, Jose. *Aspectos Conceptuales del Control*, en *La Contraloría y el Control Interno en México*. F.C.E., México, 1987, pp 466-475

y algunos mas para precisar sus objetivos; de esta manera, la palabra control se emplea como sustantivo, verbo o adjetivo, para describir un mecanismo físico, un método para realizar una actividad, una etapa en un proceso, un medio para lograr un fin, o un fin en si mismo.

Los distintos calificativos que frecuentemente se adicionan a la palabra control, tales como contable, administrativo, de gestión, preventivo, etc., corresponden generalmente a aplicaciones específicas de control o a la oportunidad con que se debe ejercer, ya sea antes, durante o después de realizadas las acciones; no obstante lo anterior, la metodología aplicable para el examen de tales tipos de control es consistente para todas las variantes. Es por ello conveniente establecer que todas las acepciones quedan comprendidas bajo el término genérico de control, el cual, a su vez, se refiere a dos aspectos:

- Al dominio o conducción de una situación.
- A la verificación o evaluación.

El control, como conducción de una situación, es un control operativo, y corresponde ejercerlo a los responsables de la ejecución de las acciones en todos los niveles de una organización, a través de los mecanismos de supervisión y de control en general, que se encuentran incorporados en todo procedimiento o sistema de operación.

El control, como verificación o evaluación, es el que deben realizar elementos ajenos a la operación, que posean independencia de criterio y de acción, con objeto de emitir juicios objetivos sobre la forma en que son conducidas o controladas las operaciones, proponiendo a su vez recomendaciones de mejora para apoyar a los responsables de su ejecución.

Con el propósito de precisar el concepto de control, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, ha incorporado al concepto nuevos elementos, de acuerdo con las necesidades de su ámbito de competencia.

De esta forma el control comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la administración de una dependencia o entidad para salvaguardar sus recursos, obtener la suficiente información oportuna y confiable, promover la eficiencia operacional y asegurar la adhesión a las leyes, normas y políticas en vigor, con objeto de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos.

1.5.3. Objetivos del Control.

De la definición del apartado anterior se derivan los objetivos primarios del control que se persiguen asegurar:

- A) La protección de los recursos,
- B) La suficiencia, oportunidad y confiabilidad de la información;
- C) El uso económico y eficiente de los recursos,
- D) El apego a los planes, políticas, procedimientos, leyes y reglamentos
- E) El cumplimiento de metas y objetivos.

Los objetivos particulares del control, se deben deducir de los objetivos para los que fue constituida cada organización, la naturaleza de sus operaciones y su filosofía de gestión. La definición de los objetivos del control obliga a precisar diversos aspectos que no se establecen expresamente en las disposiciones legales o reglamentarias.

Adicionalmente, la precisión de los objetivos del control, dentro de cada sistema de operación, es condición indispensable para poder evaluar la eficiencia con que funcionan.

En este sentido, se puede advertir que el control, en cualquier aspecto, deberá estar siempre enfocado a lograr la mayor eficiencia y eficacia del manejo de los recursos presupuestarios en función de los objetivos y metas establecidos.

1.5.4. Alcance del Control.

El control ha sido identificado como la fase final del proceso administrativo y como una actividad separada de la planeación, organización y dirección. Si bien es cierto que en una secuencia lógica al control le corresponde la fase final del proceso, no hay que perder de vista que el control abarca toda la función administrativa que incluye el ciclo interno de la planeación, organización, programación, presupuestación y ejecución¹⁷.

¹⁷ *Ibid* p. 471

Lo anterior se lleva a cabo a través de las acciones específicas que se realizan para aumentar las posibilidades de lograr las metas y objetivos, y que en general constituyen controles tales como la definición de estándares, establecimiento de programas, presupuestos, seguimiento de su cumplimiento, etc.

En la Administración Pública Federal, el marco del control está determinado por el Plan Nacional de Desarrollo, los programas que de él emanen y los presupuestos anuales que consignen las metas de los programas y los recursos presupuestarios destinados para su alcance.

Con base en lo señalado, el control en sentido amplio, es el resultado a su vez, de una adecuada planeación, programación, presupuestación, organización y ejecución de las acciones.

1.5.5. Relación del Control y la Calidad Total

Recordemos que la filosofía de calidad, se basa esencialmente en el control que se imprima en cada una de las fases del proceso de elaboración de un producto o en la prestación de un servicio

La Calidad Total también es conocida como control total de la calidad, ya que se busca prevenir anomalías o defectos durante todo el proceso, con el fin de satisfacer los requerimientos del cliente.

El control es parte integral de un Sistema de Calidad Total. Incluye la medición de los objetivos de la organización, utilizando indicadores que nos permitan comparar los resultados obtenidos.

con las metas programadas

Cabe señalar que las actividades de control deben estar siempre orientadas hacia el autocontrol por parte de quienes realizan los trabajos, con objeto de hacer las cosas bien desde la primera vez.

En muchos aspectos podríamos identificar a la Calidad Total con un control netamente preventivo, ya que realiza los cambios en el proceso según las necesidades lo requieran

Es importante la flexibilidad en todo el proceso de control, para adaptarlo a las condiciones que cambian y para mejorar las operaciones de la organización.

CAPÍTULO II

MARCO DE REFERENCIA: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

CAPÍTULO II

MARCO DE REFERENCIA: LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL

2.1. Definición de Administración Pública.

Para ubicarnos en lo que es el objeto de este trabajo, es conveniente definir lo que es la Administración Pública, pero antes es necesario identificar su objeto de estudio. Hay quien lo identifica con el qué debe y cómo deben hacerse las cosas. Tal es el caso de Woodrow Wilson, quien señala: "El objeto de estudio de la Administración Pública es descubrir, primeramente, lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y, en segundo lugar, cómo ha de hacer lo debido con la mayor eficacia posible y con el menor gasto posible, tanto de dinero como de energía".¹⁸

A través de la definición de Wilson observamos la necesidad que plantea hacer uso de los sistemas y procedimientos, ya que éstos ayudan a especificar el qué y el cómo de las actividades del gobierno.

Sin embargo, tenemos otra posición: la de Dwight Waldo, quien varía con la postura de Wilson en la forma de entender lo que es el objeto de estudio: "Sin embargo, en el caso de la Administración Pública, el principal objeto de estudio es el hombre mismo, en ciertos aspectos y grupos de relaciones; y de otro lado, la mayor parte del estudio de la Administración Pública se lleva a cabo por hombres simultáneamente empleados en las actividades

¹⁸ Woodrow, Wilson *Estudio de la Administración..* En Dwight Waldo *Administración pública. La Funcion Administrativa los Sistemas de Organización y otros Aspectos* Trillas.S.A., Mexico, 1967 p 85

y procesos de la Administración Pública"¹⁹

A pesar de la diferencia que radica en los dos autores, hay cierta congruencia en ambos, puesto que, en Wilson, hace mención del qué y el cómo; en cambio, Waldo mencionó el quién, como objeto de estudio.

Los teóricos de la Administración Pública como Simón, Smithburg y Thompson han detectado la necesidad de abordar el estudio de la administración pública desde esa perspectiva, y mencionan que:

"El estudio de la Administración Pública puede tener dos metas u objetivos que pueden separarse en su concepción, para que en la práctica aparezcan a menudo entrelazados. Puede ocuparse:

- 1) De comprender como se comportan las personas en las organizaciones y como funcionan éstas, o
- 2) De recomendaciones prácticas referentes a la manera en que pueden organizarse eficazmente las dependencias gubernamentales"²⁰

Es importante reconocer que Wilson, Waldo, Simón, Smith y Thompson, hacen referencia en la necesidad de enfocar el estudio de la Administración Pública en función del hombre.

Para las bases del presente trabajo citaré una definición del maestro Wilburg Jiménez Castro que considero completa: "La Administración Pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los

¹⁹ Dwight, Waldo. *Estudio de la Administración Pública*. Aguilar (ed) España 1964 p 10

²⁰ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor Thompson *Administración Pública*, Letras, México, 1968. pp. 4-5.

procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado"²¹.

2.2. Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Federal.

2.2.1. Carácter Constitucional de la Administración Pública Mexicana.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento jurídico que establece la división de los poderes de la Unión, en Ejecutivo, Legislativo, y Judicial. Para fines del presente trabajo, el poder que interesa es el Ejecutivo, cuyo representante es el Jefe de la Administración Pública: El Presidente de la República.

Se manifiesta en México un sistema presidencialista, porque quien ocupa la representatividad del Ejecutivo es la persona que tiene el mayor poder en el país, aún más que el poder judicial y legislativo; por eso, detenta la máxima autoridad formal, y a quien se le reclama la responsabilidad suprema.

2.2.2. Funciones y Ámbito de Competencia del Poder Ejecutivo.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada. La Constitución y las Leyes delimitan las funciones del Presidente de la República²², a estos organismos se les denomina comúnmente

²¹ Jimenez Castro, Wilburg. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*. Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 148

²² El maestro Andrés Serra Rojas elabora una relación de las funciones del Poder Ejecutivo: 1) La función ejecutiva; 2) Las funciones materiales complementarias; 3) Las funciones administrativas especiales a) Nombramiento de funcionarios y empleados. b) Recaudación de impuestos. c) Egresos federales. d)

como Dependencias de la Administración Pública Federal

El sector paraestatal lo componen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos, a estos organismos se les conoce como Entidades de la Administración Pública Federal.

2.2.3. La Administración Pública Centralizada.

El maestro Andrés Serra Rojas nos indica que "se llama centralización administrativa a la subordinación estricta y directa de los órganos públicos al poder central, bajo diferentes puntos de vista del nombramiento, competencia y ejercicio de sus funciones para satisfacer las necesidades públicas."²³

También la centralización administrativa se entiende, cuando los órganos se relacionan a través de una línea de mando en una situación de subordinación y ligados por diferentes jerarquías que tienen algunas facultades.²⁴

Funciones militares. e) Funciones internacionales. f) Funciones económicas. g) Funciones de policía. h) Actividades extraordinarias: Calamidades públicas y suspensión de garantías, i) Declaración de guerra, j) La expulsión de extranjeros indeseables. k) Las demás que señalan la Constitución o las leyes. "La función Constitucional del Presidente de la República". SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, Dirección General de Estudios Administrativos. *Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal*. Autores mexicanos, 1977. Colección: Fuentes para el Estudio, p 43

²³ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Porrúa, S.A., México, 1965, p. 485, # 1. En "Descentralización por servicio. Incompetencia constitucional de los poderes legislativo y ejecutivo para crear organismos descentralizados por servicio" *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal* Secretaría de la Presidencia *Op cit*, 1977 p 205.

²⁴ El maestro Gabino Fraga identifica a la centralización como una unidad con varias particularidades: "Centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de mínima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades" Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo* Porrúa, México, 1973 p 165.

Como señalamos anteriormente, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos son parte del sector centralizado. Los departamentos administrativos son producto constitucional de 1917. Desde el punto de vista Constitucional, en los Departamentos su principal representante es emancipado de actividades políticas, ya que estas últimas se delegan en los Secretarios.

2.2.4. Órganos Desconcentrados.

Se refiere a un organismo centralizado que encomienda autoridad a un órgano inferior, y no las decisiones más importantes, además de que no forma parte de su estructura jerárquica, especializándose en algunos aspectos.

Las características más sobresalientes de los órganos desconcentrados son las siguientes: tienen la misma personalidad jurídica que las dependencias centrales con las que se vincula; tiene un control y supervisión que opera desde la administración central, su autoridad es delegada y su responsabilidad compartida y; tienen autonomía técnica en el sentido de que poseen poder de decisión y normas especiales de gestión.

Ejemplos de esta modalidad son: la Tesorería del Distrito Federal, y la Comisión Nacional Bancaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Sistema de Administración Tributaria.

2.2.5. Procuraduría General de la República.

Este último elemento que forma parte del sector centralizado, se puede entender con relación a una serie de características y funciones que competen al organismo de análisis: lo nombra y destituye el Presidente de la República, tiene encomendado el perseguir jurídicamente los delitos de orden federal; hace cumplir las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y; asesora al gobierno en todos los aspectos legales en donde estén involucrados la Nación o sus organismos; interactúa en los conflictos de dos o más Estados, entre el Gobierno Federal y un Estado o entre los poderes de un mismo Estado.

2.2.6. Sector Paraestatal.

2.2.6.1. Organismos Descentralizados.

Descentralizar en sentido jurídico administrativo, es la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas.²⁵

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.), en su Artículo 45 señala que los organismos descentralizados son las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

²⁵ Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, 2º trimestre, Jurídica Mexicana, México, 1964 pag. 17. En *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*, Secretaría de la Presidencia, *Op. cit.*, 1977, p. 204.

Adicionalmente, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su Artículo 14 especifica que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la L.O.A.P.F. y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social, o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.²⁶

Como ejemplo de organismo descentralizado se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social.

2.2.6.2. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

La L.O.A.P.F. indica en su Artículo 46 que son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.
- II. Las sociedades de cualquier naturaleza incluyendo organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que satisfagan algunos o varios de los siguiente requisitos
 - a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de mas del 50% del capital social.

²⁶Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. Mexico, p. 13

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal o,

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano del gobierno

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

El régimen legal de este tipo de empresas se aclara con lo siguiente: "La mayoría de las empresas de participación estatal mayoritaria han adoptado el régimen legal de la sociedad anónima como forma de creación, y consecuentemente, de organización".²⁷

Estas no son creadas por leyes o decretos: más bien de acuerdo con las características usadas para la creación de empresas mercantiles.

²⁷ Carrillo Castro, Alejandro., *Las Empresas Públicas en México. Su importancia en el Sector Industrial y Comercial. Bases Jurídicas de su Acción.*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1976, p 8

2.2.6.3. Fideicomiso.

El vocablo fideicomiso deriva de las raíces latinas "fides" (fidelidad, fe, lealtad) y "Commisum" (comisión, encargo, secreto o confidencial) que conjuntamente forman la palabra "fideicommissum" (disposición en la que el testador confía su hacienda, a ciertos legados, a la fe de alguno que ejecute su voluntad)

El antecedente formal de nuestro fideicomiso es el "trust" anglosajón (que es lo que conocemos como fideicomiso en nuestro sistema legal, así como en el inglés y en el norteamericano), que tiene por acepción la designación de diversas relaciones fiduciarias. La legislación mexicana integró e hizo suyo el "trust" con el nombre de fideicomiso²⁸, como equivalente al primero.

Una definición al respecto es proporcionada por Lizardi Albarrán, quien menciona que: "el fideicomiso es negocio directo que descompone el derecho de propiedad en dos derechos; Fiduciaria, que es disposición temporal en función del fin que representa para ello valor económico, y el del fideicomisario que depende de la fiduciaria, tiene contenido económico, vale frente a terceros y produce efectos reales."²⁹

²⁸ Hay tres vocablos que designan a los tres sujetos de derecho que comúnmente intervienen en la formación y funcionamiento del fideicomiso y son los siguientes: el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario. El primero, es la persona física (persona individual) o la persona jurídica (persona moral o sociedad) que cubra con la capacidad requerida (capacidad activa) para afectar los bienes que el fideicomiso implica. Es quien con su manifestación de su voluntad da movimiento al fideicomiso: El fiduciario es la persona con la capacidad necesaria (capacidad activa) para adquirir la titularidad de los bienes o derechos que son objeto del fideicomiso. En México es una sociedad anónima bancaria, que es una institución de crédito autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El fideicomisario o beneficiario, o sea, la persona física o jurídica (individuo o sociedad respectivamente) que tenga la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

²⁹ Lizardi Albarrán, Manuel. *Ensayo sobre la Naturaleza del Fideicomiso*, Tesis "U.N.A.M.", 1945. En Raúl Rodríguez Ruiz, *El Fideicomiso y la Organización Contable Fiduciaria*, Ediciones Contables y Administrativas, México, 1977, p. 49.

2.3. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

2.3.1. Antecedentes de la SECODAM.

El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón³⁰, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente se instituyó en este mismo Ministerio de la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo, e informar a la Contaduría Mayor de aquéllos que hiciera en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.

En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, y se establece la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.

En 1867, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, y conserva, a través de la Tesorería General, las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos. Las facultades de esta última dependencia se incrementan considerablemente en el año de 1881, al concentrarse en ella, además de las de recaudación y distribución, las de fiscalización, y de contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa, el 23 de mayo de 1910,

³⁰ Trinidad Lanz Cárdenas. Jose. *La Contraloría y el Control Interno en México, F C E, México 1987, p.85*

se reorganizan una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se encomiendan las funciones contables y de glosa.

El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917³¹, y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa y la Tesorería, por su dependencia jerárquica del Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control previo.

En este Departamento, las actividades de auditoría general y las facultades de inspección y revisión, ocupaban un lugar relevante. También, intervino en el establecimiento de mejores bases para el servicio y actuó en la búsqueda de una mayor eficiencia administrativa.

A partir de 1926, se fortalecieron algunas de sus funciones para la fiscalización del manejo de fondos y bienes de la Nación, el examen de créditos otorgados al Gobierno Federal, la verificación en materia de deuda pública, y el registro general de funcionarios, empleados y agentes de la Federación, con motivo del manejo irregular de fondos o bienes, siendo aplicable dicha facultad a los particulares que intervinieran en esos ilícitos.

³¹ *Ibid* p 176

Un logro fundamental del Departamento de esa Contraloría, fue la formación del inventario de los bienes muebles e inmuebles de la Nación, para conocer a cuánto ascendía su valor e integrarlo a la contabilidad de la Hacienda Pública, también, se establecieron normas e instructivos de contabilidad.

En 1932, mediante la reforma a la Ley de Secretarías de Estado, desapareció el Departamento de Contraloría de la Federación.

En virtud de lo anterior, se inició una etapa de dispersión de las funciones de Contraloría Pública, cuyo primer momento abarcó el periodo de 1933 a 1947³², correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de responsabilidades públicas; concentrando también en esa dependencia el registro de personal federal. A partir de 1947 y hasta 1958, con la creación de la ya extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se desarrollaron funciones de intervención en adquisiciones y obras, así como en materia de control sobre las entidades paraestatales. De esta época data, también, la operación de la extinta Comisión de Inversiones, para la formulación de planes y observaciones relativos a la concentración y distribución de los recursos financieros del Sector Público

De 1959 a 1976, se estableció un sistema triangular de Contraloría entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las extintas Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, que compartían funciones para el control del Sector paraestatal. Fue entonces cuando se creó el registro de organismos

³² *Ibid* p 305

descentralizados y empresas de participación estatal.

2.3.2. Surgimiento de la SECODAM.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1976³³, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano central de los sistemas de planeación y control

En esa época se le otorgaron facultades para vigilar y evaluar los programas de inversión pública, para controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos públicos federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran a la Hacienda Pública. Asimismo, se fortaleció el control sobre las adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal, obras públicas y bienes nacionales, estableciéndose mecanismos de coordinación sectorial.

En 1982 se planteó la necesidad de integrar y fortalecer la función de control en el Sector Público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en el que se incluyó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo).

³³ *Ibid.*, p-413

La SECODAM, asumió atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y la entonces de Comercio, de las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal, así como de las extintas Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial, y Asentamientos Humanos y Obras Públicas, habiéndosele conferido adicionalmente otras nuevas, para completar el esquema de Contraloría antes presentado.

De esta forma, restableció y fortaleció un mecanismo unitario, sistemático y global sobre las funciones de control del ejercicio de los Recursos Públicos; atención y resolución de quejas, denuncias e inconformidades; registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; sanciones administrativas; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; control y evaluación de la gestión pública y; promoción de la modernización de la empresa pública.

En este contexto, se puntualizó la jerarquía administrativa necesaria en la función, es decir, Secretaría de Estado, a la vez que se crearon figuras novedosas de gran importancia como son los comisarios públicos, para la vigilancia y evaluación en las entidades paraestatales y, a partir de diciembre de 1989, los delegados de contraloría en las dependencias del Poder Ejecutivo.

2.3.3 Creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Durante el inicio de la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1994³¹. La reforma, de que fue objeto la referida Ley, se orientó básicamente al cambio de denominación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), por el de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

En esencia la Secretaría continuó como responsable de fiscalizar el gasto público, establecer las disposiciones jurídicas en materia de control; vigilar la planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversiones, deuda, patrimonio, fondos y valores e inspeccionar la contabilidad, adquisiciones, arrendamiento, obra pública; se añadió inspección y registro y normatividad sobre los bienes muebles e inmuebles, y la política inmobiliaria federal en su conjunto

De esta manera, los cambios que tuvo esta Dependencia globalizadora no fueron radicales puesto que continuó de manera complementaria con las Secretarías, supervisando los procesos administrativos; opinando previamente sobre las normas y lineamientos expedidos por otras dependencias gubernamentales. aportando los elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades nacionales; así como responsabilizándose de la vigilancia sobre la congruencia del ejercicio del gasto público

³¹ Lopez Presa, Jose Octavio, (coordinador), *Corrupción y Cambio, FCE, México, 1998* p 296

Pese a lo anterior, como resultado del adelgazamiento de la Administración Pública y del resultado de la profunda crisis de credibilidad de la función pública, la SECODAM fue cuestionada por la sociedad civil, argumentándose que no era necesario su existencia, al duplicar sus actividades y atribuciones con otras dependencias rectoras

En este período se observa que fueron continuos los esfuerzos para conceptualizar y definir los criterios y alcances del control gubernamental, tanto en el ámbito centralizado como paraestatal. Por ello no cabe duda de los esfuerzos realizados para la consolidación y depuración de las funciones de control, sin embargo son notorias las confusiones e incongruencias que se han propiciado con la implantación de dichas funciones, las que se pueden resumir de la siguiente manera:

- En cuanto a la legislación sobre el control, se observa que han prevalecido vicios e inconsistencias con respecto a los grandes objetivos nacionales y los propósitos de la planeación e información. Incluso en ocasiones, ello ha propiciado errores en su interpretación.
- A pesar de las diversas acciones en la materia, es obvia la ausencia de un sistema integral eficiente que regule el ámbito centralizado y paraestatal, que le imprima consistencia a la función.
- Los esfuerzos en la materia no son complementarios, lo cual los hace susceptibles de duplicidad y excesiva distracción de recursos en su operación.

- No se ha podido infundir en la cultura administrativa la trascendencia y relevancia que tienen tanto las funciones como los órganos de control.

De todo lo expuesto en este apartado se puede concluir que, aún cuando la función de control en la administración pública ha manifestado su presencia de diferentes modalidades y desde diversas instancias de la estructura administrativa, se coincide en que ésta adquiere un carácter definitivo y determinante a partir del establecimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En consecuencia, el cambio de denominación por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, representó una acción que brindó mayor énfasis a los instrumentos preventivos y que culminó con la integración administrativa y la consolidación de la imagen institucional, a fin de que dicha Secretaría continuará impulsando el carácter preventivo y sistemático del control, orientado siempre al mejoramiento del servicio público.

Por todo lo anterior, se hizo evidente la necesidad de replantear esta función; así como diseñar estrategias y acciones para fortalecer y otorgar un sentido de modernidad y vanguardia a las estructuras encargadas de la aplicación, organización, instrumentación y coordinación del control, con el fin de eficientar la función habiéndose constituido en un apoyo efectivo de las áreas.

Dicha modernidad se ha dirigido hacia la concepción de un Estado reformador, cuya misión se caracteriza por elevar cada vez

más la eficiencia de los servicios que presta y se oriente hacia una operación más comprometida con la sociedad.

El establecimiento de una administración pública moderna ha motivado una reforma estructural, que requirió del adelgazamiento del Estado, la promoción de la democracia y la pluralidad; todo ello en un marco en el que se ha evitado el centralismo, la concentración del poder, el burocratismo, la ineficiencia y la corrupción.

Una vez consolidadas las bases en un Estado cuyo predominio son los fines sociales, ha sido necesario que el aparato público se comprometiera a un cambio o renovación ética y profesional, a fin de que la administración pública tomara una nueva directriz y orientara todos sus esfuerzos hacia una actuación más comprometida con la sociedad.

Por todo lo anterior, convino efectuar un diagnóstico detallado de aquellos esquemas que han permitido a las empresas privadas la obtención de cuadros eficientes y eficaces, con el propósito de que dichos modelos de desarrollo se adecuaran a la realidad de cada empresa y se trasladaran a éstas, para que se generalizara su aplicación a toda la administración pública; con lo anterior, se ha buscado la unificación de este criterio de productividad en el ámbito gubernamental, la permanente aplicación de esquemas de calidad total, simplificación de estructuras, obtención de altos márgenes de productividad y eficiencia en los servicios, con la consecuente disminución de costos.

Además, se ha estimado necesario para erradicar deficiencias en la administración pública, establecer mayor interrelación entre los diversos niveles de gobierno, sistematizar los procesos administrativos y de información, capacitar suficientemente a los servidores públicos, fomentar el establecimiento del servicio civil de carrera e impulsar la desregulación administrativa, lo que ha originado menos trámites y en consecuencia menos burocracia.

Asimismo, ha sido necesario promover con mayor énfasis la evaluación del desempeño de los servidores públicos, introducir sistemas y estructuras de gestión más productivas y ampliar y/o mejorar los procesos de auditoría, en cuyo marco la idea del control no se ha visto como un sistema rígido e inflexible, por el contrario, se ha vislumbrado como un elemento de apoyo hacia el logro de los objetivos y metas institucionales.

En este sentido, las funciones de control constituyen un elemento que ha impedido el desvío de los planes y programas, cuya característica principal ha sido la de integrarse por órganos flexibles y constructivos. Por consiguiente, el control ha retomado un papel determinante como instrumento para modernizar y hacer más eficiente la administración pública.

2.3.4. Fundamento Legal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 90, estipula que el Congreso de la Unión debe emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de regular su organización y operación. Dicha Ley Organica, vigente a la fecha, fue publicada en el Diario Oficial de

la Federación en diciembre de 1976, habiendo sido reformada en diversas ocasiones. En lo correspondiente a diciembre de 1982, y que entró en vigor el 1 de Enero de 1983, se adiciona el artículo 32 Bis, el cuál señala las atribuciones de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En el marco de sus funciones, diversos ordenamientos jurídicos regulan sus actividades. Así el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma el régimen de responsabilidades a que los servidores públicos se encuentran sujetos en el desempeño de sus tareas; su norma reglamentaria es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y se considera su código fundamental de conducta.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligatoriedad de que los recursos de que dispongan las dependencias públicas y entidades paraestatales, se administren con eficiencia y honradez, y de que las adquisiciones y obras, se efectúen asegurando al Estado las mejores condiciones posibles.

Además de los ordenamientos legales mencionados, existen otras leyes que señalan expresamente la intervención de la Secretaría de Contraloría, en diversas materias de la gestión pública; entre ellas podemos mencionar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales: la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la de Obras Públicas; la General de Bienes Nacionales, la de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y; especialmente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala las

obligaciones y deberes de los Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones, así como la responsabilidad en que éstos pueden incurrir por su incumplimiento, y las sanciones administrativas aplicables.

El marco legal también incluye las disposiciones que regulan los decretos de los Presupuestos de Egresos de la Federación, los cuales contemplan la intervención de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para la fiscalización del ejercicio del gasto público.

Por otra parte, el artículo 26 Constitucional, fija las bases de la planeación nacional, y hace referencia a la relación Federación-Estado, en la que el Ejecutivo Federal puede efectuar acciones coordinadas con los gobiernos de las entidades federativas, lo cual se concreta mediante los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD). En este marco, la SECODAM suscribe acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados de la República, para que con la participación de sus Contralorías Estatales, se lleve a cabo en forma descentralizada el control y vigilancia de los recursos federales que se asignan a los Estados para Programas de Desarrollo Regional y para el Programa Nacional de Solidaridad.

Por último, cabe mencionar que la SECODAM cuenta con un Reglamento Interior que determina su estructura y delimita sus funciones por unidades administrativas específicas. El primer Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, fue publicado el 19 de enero de 1983.

2.3.5. La SECODAM y su papel dentro de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) surge a la vida legal con el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1982, ante la necesidad de perfeccionar los sistemas de manejo de los recursos del Estado, de fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los mismos, así como de una mayor honestidad, productividad, eficiencia y eficacia en el ejercicio de las funciones y actividades del servicio público.

Su creación fue uno de los pasos que se dieron para adecuar la Administración Pública, que debía hacer frente a los retos que plantea la evolución de un Estado moderno.

La creación de esta Dependencia respondió también a un esfuerzo ordenador, toda vez que la función de control y evaluación gubernamental se encontraba dispersa en diversas dependencias del Ejecutivo Federal

Destacó en este sentido, el imperativo de otorgar una nueva dimensión a las funciones de vigilancia, control y evaluación, con el objeto de que perdieran su carácter fragmentario y aislado, para convertirse en un proceso integral enmarcado dentro de la actividad administrativa pública en su conjunto.

Dado el trascendente papel de la Secretaría en el mejoramiento de la Administración Pública, resultaba evidente la necesidad de contar con una alta calidad en sus servidores

públicos, así como efectivos sistemas de trabajo y prácticas administrativas que le permitieran inducir con el ejemplo la modernización de las instituciones.

Como cualquier otra organización, la Secretaría se vio inmersa en los procesos de cambio que vive nuestro país y el mundo entero, las políticas, sistemas y procedimientos, que en su momento se pretendió fueron las más avanzadas en el sector público, y pretendieron adaptarse a las necesidades de un entorno en constante evolución, para no ser rebasadas por las demandas de la sociedad, el vertiginoso ritmo tecnológico, por nuevas prácticas administrativas y, por la problemática administrativa natural de una gran organización.

Por ello la necesidad de que la SECODAM pretendiera aplicar la filosofía de la calidad total en su actuación y a las funciones que tenía encomendadas, lo que hubiese permitido promover esta filosofía a las dependencias y entidades de la Administración Pública de una manera integral, dando seguimiento y evaluando su implantación.

Lo anterior pretendía reflejar la firme intención de la Administración Pública de alcanzar la Calidad Total en los servicios que presta y los productos que elabora.

2.3.6. Funciones Asignadas a la SECODAM.

El marco legal que regula las funciones de la SECODAM lo constituye la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la cual se desprenden las diversas funciones que tiene a su cargo esta dependencia de gobierno. Específicamente en el

Artículo 37 se definen dichas funciones, para posteriormente, el Reglamento Interior de la propia dependencia, sea el que se encargue de desplegar el contenido de las mencionadas funciones, por lo que en el presente apartado me limitaré a destacar la actuación de la SECODAM conforme al marco legal.

En primer lugar, la SECODAM está facultada para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental y, como se ha indicado con anterioridad que, a través de este sistema la Secretaría puede cumplir con la función de fiscalización que tiene sobre los diversos actos de la Administración Pública Federal. Derivado de este sistema, y siendo una de las finalidades básicas del control gubernamental, la SECODAM tendrá a su cargo la inspección del ejercicio del gasto público federal, a fin de que pueda, además, determinar la congruencia existente entre el gasto efectuado y el presupuesto de egresos de la federación autorizado por la Cámara de Diputados, a fin de comprobar que se está gastando exclusivamente lo necesario que se ha autorizado como previsión del gasto público.

Como complemento a lo anterior, la SECODAM está facultada para expedir las normas reguladoras de los instrumentos y procedimientos mediante los cuales se logre ejercer el control de actividades realizadas por la Administración Pública Federal. De esta forma, la propia dependencia delinearé los mecanismos que garanticen un adecuado control de las actividades gubernamentales; y en este sentido, la propia dependencia podrá apoyarse en otras dependencias competentes para que estas expidan normas complementarias que permitan ejercitar el control administrativo.

También la SECODAM está facultada para vigilar que se cumplan las normas expedidas para ejercer el control administrativo y en general todo tipo de normas que permitan fiscalizar la actuación de la Administración Pública. En este sentido, la SECODAM se constituye como instancia de auxilio, apoyo y asesoría de los órganos de control interno de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Como resultado de lo que antecede, la SECODAM está facultada para fijar las bases generales que permitan efectuar todo tipo de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las auditorías que la propia SECODAM llegue a practicar en apoyo o coordinación con los Órganos de Control Internos de dichas dependencias y entidades.

Corresponde a la SECODAM regular funciones de vigilancia sobre el cumplimiento a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones legales relativas a planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; es decir, fiscalizar el manejo de los recursos económicos o fondos de la Administración Pública a fin de determinar su correcta aplicación conforme a programas autorizados.

Así mismo, corresponde a la SECODAM organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la finalidad que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia y buscando descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. A fin de cumplimentar la función

señalada. la Secretaría podrá realizar o encomendar investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre dichas materias, y dictar todo tipo de disposiciones administrativas necesarias, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal.

La SECODAM está facultada para realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de la coordinadora de sector correspondiente¹⁵, todo tipo de auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

La SECODAM, podrá inspeccionar y vigilar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad; contratación y remuneración de personal; contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública; conservación, uso, destino, afectación enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos materiales de la Administración Pública Federal. La facultad anterior la podrá realizar la SECODAM por sí misma o por conducto de los órganos de control internos.

La SECODAM podrá opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros,

¹⁵ Se entiende como Coordinadora de Sector, a la Secretaría de Estado que regula y controla el funcionamiento y la gestión de Organos Desconcentrados y Empresas Paraestatales agrupadas bajo su sector.

asi como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es facultad de la SECODAM designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño. En todo caso, las personas designadas deberán reunir los requisitos que fije la propia Secretaría.

La SECODAM podrá designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal. Las personas designadas reunirán los requisitos que fije la propia Secretaría.

La SECODAM opinará previamente sobre el nombramiento de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Las personas presupuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaria, también, podrá solicitar la remoción de dichos titulares.

Colaborará con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades

Informará periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación de la gestión de las entidades y

dependencias de la Administración Pública Federal, así como de las que hayan sido objeto de fiscalización. Como resultado de lo anterior, informará a las autoridades competentes, cuando proceda, del resultado de dichas intervenciones y podrá dictar, por tanto, las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.

Recibirá y registrará las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal; y procederá a verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.

Atenderá las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios y contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los que en otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes.

Conocerá e investigará las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicará las sanciones que correspondan en los términos de Ley, y presentará las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público.

Autorizará, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos.

Le corresponde a la SECODAM establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos,

desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal

Conducirá la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales.

Expedirá normas técnicas, autorizará, proyectará, construirá, rehabilitará, conservará o administrará los edificios públicos y en general los bienes inmuebles de la Federación para obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para el ejercicio de la facultad que antecede la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares o con países

Le corresponde a la SECODAM administrar los bienes inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad.

Podrá regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y representar el interés de la Federación. Asimismo, expedirá las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría o terceros debidamente autorizados para ello.

La Secretaría llevará el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente. Es así como de un modo enunciativo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina las funciones a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

destacando además, todas aquellas que deriven a favor de la SECODAM por cualquier otra Ley.

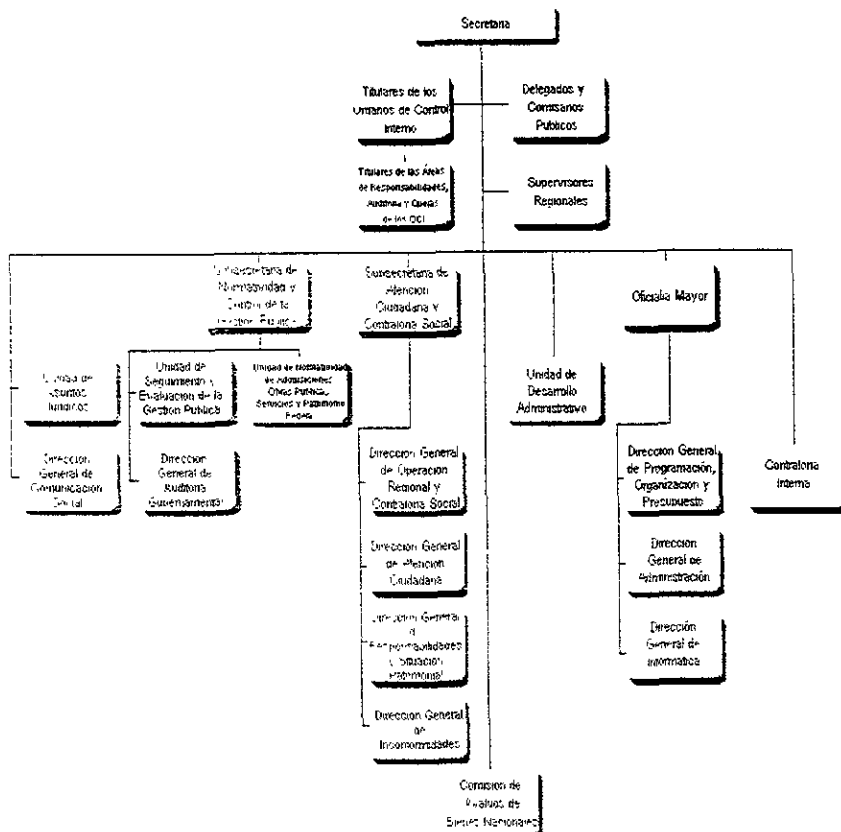
Cabe mencionar que de todas ellas, en el siguiente capítulo, me referiré de un modo detallado a aquellas relativas a la calidad total del servicio público como actividad fundamental de la propia Secretaría.

2.3.7. La SECODAM como Órgano Promotor de la Calidad Total en el Servicio Público.

2.3.7.1. Estructura Orgánica.

Para la realización de sus funciones, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo desde 1998 cuenta con la siguiente estructura orgánica:

ORGANIGRAMA GENERAL DE LA SECODAM 1998



Para efectos del presente trabajo únicamente destacaremos las áreas y las funciones de la SECODAM que se encuentran directamente relacionadas con la promoción de la Calidad Total al interior de la Administración Pública Federal.

➤ FACULTADES GENERALES DE LA SECODAM.³⁶

La SECODAM tiene facultades para nombrar a los titulares de los Órganos Internos de Control en Dependencias y titulares de los Órganos Internos en Entidades Paraestatales, además de dictar la normatividad para el desempeño de los mismos, dar seguimiento, y evaluar sus actividades, primordialmente las que se refieren a la operación de sus programas anuales de Auditoría y, en su caso solicita la destitución de los titulares.

La SECODAM vigila la gestión de otras Secretarías de Estado y de los Organismos o Entidades Paraestatales, sin embargo ella misma es vigilada y evaluada directamente por el Presidente de la República, a través de una Contraloría Interna.

Esta Secretaría funciona a través de dos vertientes: la primera de ellas abarca la modernización de la gestión pública y la atención al ciudadano y; la segunda se refiere al control y fiscalización del gasto público y la evaluación gubernamental.

La SECODAM ha promovido la participación de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos a través de un nuevo concepto, para ayudar al control gubernamental y a la vigilancia en la aplicación que se le da a los recursos destinados a obras de

³⁶ Unidad de Asuntos Jurídicos. *Reglamento Interior*. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1997. pp 12-15

beneficio social. A esta participación se le llama Contraloría Social, la cual desde su implantación ha demostrado ser uno de los medios más eficaces para fortalecer las acciones por medio de las cuales se eleva la calidad de los servicios que el Estado proporciona a la población. De esta manera el ciudadano se convierte en auditor de las acciones Gubernamentales.

Uno de los instrumentos básicos de la Contraloría Social es el Sistema de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, el cual consiste en un programa organizado que le permite a cualquier persona exponer sus quejas, emitir opiniones ya sea a favor o en contra, formular sugerencias y realizar consultas sobre la actuación de los servidores públicos.

La SECODAM cuenta con una estructura adecuada para recibir, dar trámite y hacer el seguimiento hasta su total resolución, conforme a la Ley, sobre las inconformidades que presentan los particulares por posibles irregularidades, en cuanto a la contratación de adquisiciones, obras públicas o subastas. De esta manera, las consultas y quejas sobre la gestión pública, pueden ser tramitadas también por vía telefónica, a través de este mecanismo se da atención y respuesta a los solicitantes de consultas, proporcionar orientación y captar sugerencias, reconocimientos que la ciudadanía expresa sobre la actuación de los servidores públicos.

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

✓ FACULTADES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.⁵⁷

Entre otras, una de las tareas de la SECODAM, es vigilar el cumplimiento de las disposiciones y principios que contiene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para lograr que el desempeño de los empleados al servicio del Estado obedezca a distintos criterios como son el de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Con esto, se pretende que los valores que contempla este código superior de conducta pública, orienten la actuación de quienes cubren un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, y a la vez se convierte en una guía de acción.

Esta Secretaría realiza la ampliación y el fortalecimiento de los instrumentos para el control sobre el patrimonio de los servidores públicos y la atención de denuncias en su contra, lo que permite garantizar a la ciudadanía la honestidad y transparencia en la administración de los recursos del Estado.

Como parte de una estrategia, se lleva a cabo una amplia difusión de la normatividad vigente, la promoción para que se observe la obligatoriedad de presentar en forma oportuna y veraz la declaración patrimonial; un seguimiento de la evolución y modificación de la situación patrimonial y la tramitación de denuncias, de manera que se logre identificar, y en consecuencia, actuar en caso de comprobarse alguna responsabilidad administrativa.

⁵⁷ *Ibid.*, p.41

➤ FACULTADES EN MATERIA DE QUEJAS Y DENUNCIAS.³⁸

Cualquier queja o denuncia en contra de un servidor público por incumplimiento o irregularidad en sus deberes, se investiga, una vez que se cuenta con los elementos de prueba suficientes, se procede a iniciar en esa Secretaría o en las diferentes Dependencias, el procedimiento administrativo disciplinario que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en su caso, dependiendo de la infracción que se haya cometido, se imponen sanciones administrativas que procedan, las cuales se clasifican en: apercibimiento público hasta por diez años, y sanción económica. En el caso de inhabilitación, se inscribe el nombre del infractor en un registro federal para que durante el transcurso de la sanción, no pueda ser contratado en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal. Es importante señalar que existen convenios con los Estados de la República, para que tampoco en estas instancias sea contratado el trabajador sancionado.

➤ FACULTADES EN MATERIA DE CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.³⁹

Otra de a las actividades de esta Secretaría es la promoción de la Eficiencia y Eficacia en la Gestión Gubernamental. Asimismo, el control, fiscalización y Evaluación de la Gestión Pública

El Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública, normado y coordinado por la SECODAM es operado por los órganos internos de control de las Dependencias y Entidades del Sector Paraestatal, los delegados de contraloría, los auditores

³⁸ *Ibid* pp.31-32

³⁹ *Ibid* pp.24-28

externos y los contralores de los Estados para el manejo de los recursos Federales

Una de las condiciones indispensables para que los servidores públicos cumplan su cometido con mayor efectividad es la capacitación. Para ello la Secretaría instituyó el Programa Capacitar para Prevenir, el cual tiene como objetivo proporcionar o ampliar conocimientos a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, principalmente al personal adscrito a las áreas que manejan, contratan o controlan obras públicas. En este programa participan instancias de educación superior como son el Instituto Nacional de Administración Pública y la Universidad Nacional Autónoma de México

En el marco del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, la función de Auditoría Pública practicada a las Dependencias y Entidades comprende la Auditoría Gubernamental y la Auditoría Externa.

La evaluación de la gestión pública, se ha convertido en un medio de prevención que permite conocer periódicamente el avance de los programas, cumplimiento de las metas y el ejercicio del gasto público, a la vez que proporciona los elementos y la información necesaria para corregir desviaciones y rectificar rumbos.

La SECODAM promueve y vigila que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal realicen su autoevaluación conforme lo establece la Ley Federal y su Reglamento, siendo una de las funciones de los comisarios públicos del sector paraestatal, el opinar semestralmente sobre

los informes que presentan los directores de las Entidades en el seno de los órganos de gobierno.

➤ FACULTADES EN MATERIA DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL.⁴⁰

La Auditoría Gubernamental puede ser realizada por la SECODAM a través de revisiones efectuadas bajo criterios de selectividad y profundidad, las cuales verifican y evalúan el manejo adecuado del recurso público y la legalidad del quehacer gubernamental, también puede ser realizado por las contralorías internas de las Dependencias y Entidades Paraestatales, con base en los Programas de Auditoría validados por la SECODAM.

Dentro de estas revisiones quedan comprendidas las efectuadas por las contralorías estatales, apoyo a la Federación en lo que se refiere a los recursos federales aplicados en los Estados de la República.

Uno de los objetivos de la Auditoría Gubernamental es básicamente, reformar los controles establecidos en el sector público para lograr un manejo más adecuado y racional de los recursos federales, con apego a los montos y calendarios establecidos y a las disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestales, y con ajuste al número y tipo de plazas autorizadas. De esta manera avanza significativamente buscando consolidarse como un instrumento, por una parte, de fiscalización de los ingresos y gasto del Estado y por otra, de revisión del

⁴⁰ *Ibid.* pp.35-38

cumplimiento de los programas del Ejecutivo Federal, de los objetivos institucionales, así como de las actividades en las que se puede promover eficiencia.

La Auditoría Gubernamental se lleva a cabo en los renglones de obra pública, adquisiciones, fondos y valores servicios personales, procesos de entrega recepción por cambio de titulares de unidades administrativas, además se practican auditorías a los rubros de ingresos y gastos, en renglones tales como: caja, cuentas por cobrar, ventas, viáticos, fondos de ahorro, costo de ventas y gastos médicos mayores.

Otra de las responsabilidades de la SECODAM es el control de importaciones directas de la Administración Pública Federal y los convenios respectivos. A través de estos mecanismos se ha logrado asegurar que la Administración Pública Federal obtenga bienes y servicios del exterior en las mejores condiciones de calidad, precio, oportunidad y con estricto apego a la normatividad vigente.

Adicionalmente a las auditorías mencionadas, se ha logrado un avance; ya que por primera vez en México, se han realizado auditorías con otro enfoque, esto es, con un enfoque integral, con el propósito de medir el grado de eficiencia, eficacia y economía con que fueron alcanzadas las metas y objetivos en algunas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Los auditores externos trabajando en un grupo interdisciplinario y la SECODAM han evaluado el cumplimiento de esos objetivos sociales relacionándolos con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales e institucionales

respectivos. Esa evaluación abarcó la verificación además del aspecto financiero, el fiscal, administrativo y operacional.

La actividad de la fiscalización también es realizada por auditores externos, los cuales son designados por la SECODAM, la cual norma las líneas de acción y supervisa la calidad profesional de las actividades desarrolladas por los despachos de Auditoría encargados de revisar el Sector Paraestatal; así a partir de 1983, se sigue esta política para seleccionar a los auditores externos que dictaminan año con año, los estados financieros de las Entidades Paraestatales.

Los auditores externos también realizan revisiones para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de las Entidades Paraestatales. Los resultados son enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, en su caso, regularicen fiscalmente a las entidades en las que se determinen incumplimientos de esta naturaleza.

A través de la Auditoría Externa a Entidades Paraestatales en proceso de desincorporación, se revisan sus estados financieros, así como el cumplimiento de las disposiciones a las que deben sujetarse, según señalen sus estatutos o la normatividad correspondiente. El resultado de la revisión se da a conocer a través de un dictamen, en el cual se incluye una opinión respecto al desarrollo del proceso desde su inicio hasta su conclusión.

Es necesario mencionar que el control de los recursos presupuestales generados y aplicados en los Estados de la República se realizan a través de sus propias contralorías.

Otra tarea relevante a cargo de la SECODAM es la verificación del cumplimiento en forma, fondo y tiempo de los compromisos que el Presidente de la República asume durante sus giras de trabajo.

Es importante mencionar que los resultados de la verificación o de las auditorías al ejercicio presupuestal sirven de apoyo, entre otros aspectos para la realización de reuniones periódicas entre los titulares de las Dependencias y Entidades Paraestatales y la SECODAM de cuyos acuerdos se lleva un estricto seguimiento.

Por otra parte el control interno y el control externo deben coexistir en la Administración Pública Federal, sin embargo la principal diferencia entre el control interno que es el que realiza la SECODAM, y el externo, que corresponde a la Cámara de Diputados mediante la Contaduría Mayor de Hacienda, (ahora Órgano Superior de Fiscalización) es el peso relativo de cada uno de estos

➤ FACULTADES EN MATERIA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO.⁴¹

La Unidad de Desarrollo Administrativo tendrá las siguientes atribuciones y estará adscrita al titular de la Secretaría como lo establece el Reglamento Interno de la SECODAM:

- 1 Diseñar con la participación que les corresponde a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a las demás Unidades Administrativas competentes de la Secretaría y proponer a la superioridad, el

⁴¹ *Ibid* pp 22-24

Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, en el que se establezcan compromisos y objetivos específicos por parte de las Dependencias y Entidades, para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al Público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad.

- II. Proponer a la Superioridad los lineamientos que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en materia de Desarrollo Administrativo Integral, a fin de que los Recursos Humanos, Patrimoniales y los Procedimientos Técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización y simplificación administrativa.
- III. Integrar con la participación de las demás Unidades Administrativas competentes de la Secretaría, la opinión sobre los proyectos de normas que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre administración de recursos humanos, de conformidad con lo dispuesto por la Fracción IX del Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- IV. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus respectivas competencias, las presupuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras y operar el sistema de información correspondiente.
- V. Realizar con las participaciones de otras áreas de la Secretaría y en coordinación con las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estudios y programas par el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación y automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones

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

- VII Establecer con la participación de otras unidades administrativas de la Secretaría y dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos, por parte de los servidores públicos. Cuando dichos incentivos impliquen afectaciones al Presupuesto, estos se determinaran conforme a las políticas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- VIII Prestar asesoría en materia de desarrollo administrativo a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

- IX Diseñar, coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación y el Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal, a fin de coadyuvar al cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal con la participación de otras áreas administrativas de la Secretaría en coordinación

con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, estableciendo metas y objetivos de servicios de las Unidades Administrativas de las propias Dependencias y Entidades evaluando su cumplimiento.

- X. Determinar los métodos y modelos para la evaluación del desempeño en los servicios que prestan a la ciudadanía las Dependencias y Entidades.
- XI. Analizar por cuenta propia o a través de terceros, estudios de medición de resultados de los objetivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como el desempeño de sus Unidades Administrativas, con base en parámetros previamente especificados y concertados
- XII. Dar seguimiento a los programas de desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, así como captar y difundir en coordinación con la Dirección General de Comunicación Social, los resultados del proceso de desarrollo administrativo de las Dependencias y Entidades
- XIII. Las demás que le atribuya expresamente el titular de la Secretaría

La modernización de la Administración Pública Federal se ha convertido en una acción permanente del Ejecutivo Federal, para prevenir irregularidades en el servicio público y mejorar las relaciones entre la sociedad y su gobierno, a través de una ágil realización de los procedimientos relacionados con los trámites y

gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones.

Este esfuerzo está encaminado a liberar a la ciudadanía del agobio que sufre cuando en sus gestiones en las oficinas Gubernamentales se encuentra con trámites complejos, atención deficiente y, en algunas ocasiones, con abusos y corrupción. Con el propósito de abatir estas prácticas, anualmente se elabora por las Dependencias y Entidades Paraestatales el Programa General de Simplificación Administrativa, el cual contiene los compromisos que éstas asumen, quedando a cargo de la Secretaría promover su oportuna integración y llevar a cabo la coordinación, verificación y seguimiento respectivos.

Mediante esta modernización se estará trabajando para promover en las instituciones públicas la creación de una cultura administrativa que además de la transformación de actitudes, hábitos, rutinas y prácticas cotidianas para mejorar la función Gubernamental, lograr que los servicios públicos se presten a la ciudadanía bajo los criterios de alta calidad y excelencia.

Para dar un mejor cumplimiento a todas las atribuciones señaladas anteriormente la SECODAM lleva a cabo los siguientes programas de trabajo:

➤ **El Programa de Responsabilidades de los Servidores Públicos:** ⁴²

Tiene como objetivo fundamental promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones y principios que contiene la

⁴² *Ibid.*, pp. 41-43

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que el desempeño de los empleados al servicio del Estado sea congruente con los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, para lo cual se lleva a cabo el Control Patrimonial de los Servidores Públicos, la verificación de las posibles responsabilidades y, en su caso, la aplicación de sanciones que marca la Ley.

➤ **Promoción de la Eficiencia y Eficacia en la Gestión Gubernamental:**

La cual prevé la instrumentación de acciones tendientes a lograr la simplificación de la Administración Pública Federal para prevenir irregularidades, hacer más fluidas las relaciones entre la Sociedad y el gobierno, agilizar las gestiones de los ciudadanos en cuanto a sus derechos se refiere o en el cumplimiento de sus obligaciones o ayudarlos cuando se encuentran con trámites complejos, atención deficiente, abusos o corrupción. La promoción de la eficiencia y la eficacia también trasciende hacia las Administraciones Públicas Estatales y Municipales, a través de la concentración de acciones, donde la SECODAM apoya sus esfuerzos de modernización respetando su autonomía constitucional.

➤ **Control, Fiscalización y Evaluación de la Gestión Pública:**

Este programa esta orientado a optimizar los mecanismos y procedimientos de control, fiscalización y evaluación, para que con un enfoque preventivo, se logre un manejo honesto y transparente de los recursos públicos. Los objetivos de este

programa se realizan con la participación de los órganos de control interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, los Comisarios Públicos del Sector Paraestatal, los Auditores Externos y los Contralores de los Estados para el manejo de los recursos federales. A través de este programa se apoya la actualización de la normatividad para el control y evaluación gubernamental y la promoción de medidas preventivas para el manejo de los recursos públicos; en el fortalecimiento, control y evaluación del funcionamiento de los órganos de control interno; en la Auditoria Pública, la verificación y el control del Gasto Federal coordinado con Estados y Municipios; el seguimiento y evaluación de las Giras Presidenciales, y el fortalecimiento de las relaciones entre las Instituciones.

➤ **Modernización y Vigilancia:**

Este programa se enfoca básicamente a la verificación y seguimiento del cumplimiento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

A fin de cumplir con el Programa de Control, Fiscalización y Evaluación de la Gestión Pública, la Secretaría podrá designar para el mejor desempeño del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, a Delegados y Subdelegados ante las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados, y Comisarios Públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las Entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Los delegados designados tendrán las siguientes facultades:

1. Representar a la SECODAM ante las demás Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y sus órganos desconcentrados, constituyendo el conducto directo ante estos a fin de facultar la evaluación del desempeño general de las propias dependencias y como coordinadoras sectoriales. Para este fin los delegados serán asistidos por los subdelegados y demás personal de apoyo que la Secretaría de la Contraloría determine, conforme a los requerimientos de la dependencia de que se trate y del sector que la misma coordine. Los subdelegados ejercerán funciones conforme a las instrucciones de los delegados y representaran a la Secretaría en ausencia de ellos.
2. Realizaran análisis sobre la eficiencia con que las Dependencias de la Administración Pública Federal y sus órganos desconcentrados desarrollen los programas que les estén encomendados y la forma en que se ejerzan los desembolsos de gasto corriente y de inversión vinculados con ellos, así como lo referente a sus recursos humanos, financieros, materiales y de cualquier otro tipo.
3. Podrán requerir a las Dependencias y órganos desconcentrados la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
4. Desarrollarán las demás tareas específicas que la Secretaría les asigne conforme a sus funciones.

Por su parte, los Comisarios Públicos serán propietarios y suplentes, y representaran ante la Secretaría en los órganos de gobierno o interno de control de las entidades de la Administración Pública Paraestatal. De esta forma, el órgano de vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público propietario y un suplente, designados por la SECODAM.

Dichos Comisarios Públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizaran estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos. Además, en general, solicitaran la información y efectuaran los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la SECODAM les asigne.

En todo caso, la función de Delegado y Comisario, en cualquiera de sus modalidades, podrá concentrarse en un mismo servidor público, de acuerdo a las necesidades de la Secretaría.

2.4 El Servicio Civil de Carrera y su vinculación con la Calidad Total.

La apertura democrática por la que actualmente transita la sociedad mexicana, requiere de la creación e implementación de formas modernas y novedosas que contribuyan a profesionalizar la función pública, pero sobre todo a dotarla de certidumbre jurídica; esto es institucionalizar un Servicio Civil de Carrera.

El proceso de modernización del Estado y de la Administración Pública implican no solo cambios jurídicos y tecnológicos, sino también la incorporación del elemento humano.

De esta forma el servidor público actúa como impulsor y objeto del cambio y por consiguiente es el factor protagonista de una nueva Administración Pública más cercana al ciudadano, más eficiente y con resultados que propicien el desarrollo integral de la sociedad.

La implementación del Sistema de Calidad Total en la Administración Pública, por sí misma no constituye el único elemento que habrá de permitir una mejora en el Servicio Público; resulta indispensable complementar su aplicación con Sistemas de Administración de Personal que garanticen la profesionalización, desarrollo y seguridad social del Servidor Público.

En este sentido, se busca que los valores fundamentales de la gestión pública se desarrollen con una nueva mística de servicio y ética, se propone un cambio de actitud y aptitud del Servidor Público y se concibe un Servicio Civil de Carrera que permita el desarrollo de la función pública dentro de un marco de certidumbre y permanencia.

El Servicio Civil de Carrera se puede conceptualizar como *“un sistema que posibilita y promueve la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de los recursos humanos orientados a la selección, contratación, concientización, capacitación, desarrollo, promoción y permanencia productiva del servidor público, a fin de responder a las expectativas ciudadanas, a los legítimos intereses laborales del trabajador y de contribuir al cumplimiento de la misión de las estructuras de gobierno”*⁴³.

⁴³ Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., *Como servir mejor a los ciudadanos*, INAP, México, 1999, p. 126.

Los objetivos de la existencia del Servicio Civil de Carrera son entonces⁴⁴.

- 1 Responder a las expectativas ciudadanas de atención por parte del Servidor Público.
2. Atender las necesidades de permanencia, desarrollo y promoción del trabajador
- 3 Contribuir al cumplimiento de la misión de los Gobiernos Federales, Estatales y Municipales.

Los medios para la existencia de un Servicio Civil de Carrera son la creación y promoción de una nueva "Cultura de Servicio" y la modernización de los sistemas de administración de recursos humanos orientados a la⁴⁵.

- 1 Selección acorde a las necesidades del puesto.
- 2 Remuneración adecuada a la función del empleado.
3. Promoción de los valores en el Servicio Público.
4. Capacitación en el puesto.
- 5 Desarrollo para puestos de mayor responsabilidad.
- 6 Ascenso y promoción en la escala jerárquica
- 7 Permanencia productiva en la Institución
- 8 Otorgamiento de estímulos a la productividad.
9. Planes de retiro digno

Dentro de la estructura organizacional actual de la Administración Pública Federal, existe la Unidad de Servicio Civil⁴⁶ dependiente de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la que tiene como objetivo *expedir y emitir normas, metodologías y procesos en*

⁴⁴ *Ibid* p.127

⁴⁵ *Ibid*. p.127

⁴⁶ Página de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (<http://www.shcp.gob.mx>).

materia de administración y desarrollo de personal que permitan un servicio civil de carrera congruente con las necesidades del Gobierno Federal, así como dictaminar y registrar conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal, dentro del marco de la modernización administrativa para elevar la eficiencia y productividad, y controlar la formulación y administración del presupuesto de servicios personales.

Sus funciones son las siguientes⁴⁷:

1. Establecer las normas, políticas y procedimientos administrativos, en materia de seguridad social, civil y militar, a fin de cumplir y de hacer cumplir las leyes en la materia; así como asegurar el acceso a las prestaciones y servicios a que tienen derecho los servidores públicos, de acuerdo a los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y coordinar la operación del Fondo de Ahorro Capitalizable de los Trabajadores al Servicio del Estado (FONAC).
2. Registrar, analizar, controlar y dictaminar las medidas salariales de carácter general y específico que emita el Ejecutivo Federal aplicadas a las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal y con ello, formular el proyecto de presupuesto de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
3. Dictaminar y registrar conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal dentro de un marco de eficiencia y productividad.
4. Establecer normas, lineamientos, metodologías, sistemas y procedimientos, a fin de ejercer el control y lograr la eficiencia y optimización de los recursos presupuestales destinados a servicios personales

⁴⁷ *Ibid*

5. Planear, dirigir y coordinar los programas y las acciones que permitan realizar el proceso de motivación, reconocimiento, capacitación, actualización, productividad, desarrollo y optimización de los recursos humanos del Gobierno Federal, a través del diseño, establecimiento, coordinación, supervisión y evaluación del Sistema del Servicio Civil de Carrera
6. Emitir dictámenes en materia de catálogos de puestos y tabuladores de sueldos, a fin de promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento que permitan la continuidad de los objetivos y metas del Gobierno Federal
7. Definir la normatividad que en materia de registro de estructuras orgánicas, ocupacionales y salariales deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para llevar a efecto su organización interna y articular los esquemas salariales en congruencia con funciones, responsabilidades y atribuciones.
8. Asesorar, coordinar, evaluar y emitir opinión, desde el punto de vista jurídico, respecto de todos aquellos asuntos que dentro del ámbito de su competencia, corresponda atender a la Subsecretaría de Egresos y a sus unidades administrativas adscritas
9. Determinar las políticas generales relacionadas con el establecimiento y revisión de las Condiciones Generales de Trabajo y prestaciones de las dependencias y entidades paraestatales cuyas relaciones laborales se encuentren reguladas por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria.
10. Planear, elaborar, dirigir y dar seguimiento a las acciones que permitan establecer normas, lineamientos, metodologías y procedimientos en materia de administración de personal del Sistema General de Administración de Recursos Humanos del Gobierno Federal
11. Establecer programas de modernización administrativa en materia de organización, administración y desarrollo de personal de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,

con la participación que corresponda a las demás unidades administrativas de la Secretaría.

12. Otorgar a las áreas internas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dependencias de la Administración Pública Federal que así lo requieran, servicios informativos sobre aspectos económicos, laborales y jurídicos con el objeto de coadyuvar en la elaboración de estudios, proyectos e investigaciones para la ágil toma de decisiones, a través del préstamo de diversas publicaciones
13. Diseñar, instrumentar y operar los planes, programas y acciones tendientes a desarrollar y controlar los sistemas automatizados de información; así como establecer los procedimientos manuales y mecanizados a través de la automatización integral del anteproyecto del Presupuesto de Servicios Personales del Gobierno Federal y sistemas relacionados con el Personal Federal de las áreas sustantivas de la Unidad de Servicio Civil y su vinculación con las dependencias del Sector Público, a fin de generar productos suficientes, confiables y oportunos para la toma ágil de decisiones.
14. Administrar los recursos humanos, financieros y materiales asignados a la Unidad de Servicio Civil, de acuerdo con los lineamientos fijados y de conformidad con las disposiciones emitidas por la Oficialía Mayor

Dentro de algunas Instituciones de la Administración Pública Federal, se han desarrollado esfuerzos y acciones a fin de instaurar un Servicio Civil de Carrera, por lo que es necesario destacarlos como sigue⁴⁸.

1. Servicio Exterior de la SRE.
2. Servicio Profesional Electoral del IFE
3. Sistema de especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua
4. Servicio Profesional Agrario de la SRA.
5. Sistema de profesionalización del INEGI.
6. Sistema de Administración Tributaria

⁴⁸ Guillermo Haro Béchez, *Servicio Público de Carrera tradición y perspectivas I.A.P. Porrúa, México, 2000 p 205*

- 7 Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación
- 8 Programa de carrera magisterial de la SEP.
- 9 Proceso de selección para ocupar cargos de Director General en la SEDESOL

De las funciones correspondientes a la Unidad de Servicio Civil, de la SHCP, en el capítulo III de este trabajo de investigación se propone la reasignación a SECODAM, de las correspondientes al diseño, establecimiento, coordinación, supervisión y evaluación del Sistema del Servicio Civil de Carrera, dejando el resto en la SHCP, la Unidad Administrativa responsable de llevarlas a cabo sería la Dirección General del Servicio Civil de Carrera.

CAPÍTULO III

LA CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

CAPÍTULO III

LA CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

3.1. El Desafío del Futuro.

Ante el proceso de cambio inexorable, las naciones necesitan adaptarse rápidamente a las nuevas tendencias que se están conformando a nivel mundial.

La globalización de los mercados y la democratización de la economía mediante la acción de la sociedad, son los signos de este tiempo que se muestra como de inevitable transformación. México enfrenta ese reto con absoluta vocación por el cambio.

Los cambios operados en el régimen actual ya han removido obstáculos y resistencias, para el establecimiento de las condiciones fundamentales que nos permitan una inserción conveniente en la economía contemporánea.

Hoy, la tarea de modernización de los países con disímiles niveles de desarrollo, es un serio compromiso que no admite vacilaciones ni esfuerzos aislados; hoy es imprescindible adoptar actitudes distintas, en las cuales la creatividad, las innovaciones, la imaginación y la apertura sean elementos fundamentales.

Estamos convencidos de que además de los avances tecnológicos y científicos, el "saber hacer" administrativo y la visión con que se enfrentan los dilemas del intercambio plural, son una forma de conocimiento de punta. Así es como las grandes tendencias de este fin de siglo pueden enfrentarse y la excelencia tornarse en meta.

La llegada del nuevo milenio nos ha hecho conscientes de la inevitable interdependencia de los sistemas económicos, políticos y sociales. Creemos firmemente que la perspectiva de largo plazo no tiene linderos para el crecimiento, si acometemos los problemas con sentido de globalidad y responsabilidad internacional. "La imaginación y el talento son las únicas fronteras reales pero a la vez intangibles del desarrollo humano, porque el compromiso intelectual de mujeres y hombres suele abatir los falsos dilemas y resolver con suficiencia los desafíos del progreso."⁴⁹

Las condiciones que enfrentamos en el proceso de integración y complementación económica, implican desafíos para alcanzar la excelencia, desafíos que son posibles de superar si modificamos actitudes que frenan su desarrollo. Esto lo han entendido muchas empresas privadas que ven en el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) una oportunidad en lugar de una amenaza, para mejorar y ser más productivas. En este sentido, la Administración Pública debe marchar al ritmo de la modernización del País, para convertirse en el promotor de esa modernización y no en un obstáculo para ella.

"En este proyecto, la suma de voluntades sociales es reclamada para que la reordenación del país fluya mediante la incorporación de la energía, la perseverancia, la capacidad y el impulso de transformación de todos los mexicanos que perciben el futuro como un compromiso de hoy. El mañana será resultado de nuestra voluntad de participación de una ética de trabajo que reconoce el afán de superación y de

⁴⁹ Vazquez Nava, María Elena. *El Desafío del Futuro*, en Auditoría Pública. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, año II, # 4, 1992, contraportada.

servicio como el único acceso al nuevo siglo."⁵⁰

La Administración Pública debe detectar la necesidad de saber manejar el cambio y, no sólo reaccionar ante él; por lo que tenemos que incrementar adecuadamente la capacidad para reaccionar con fuerza a los cambios del ambiente. El ritmo del cambio es más rápido, por lo que podría ser una amenaza para las entidades públicas; para evitarlo, deben ser adaptables, de lo contrario los acontecimientos las aislarán y no responderán adecuadamente a las demandas de la sociedad.

El cambio está afectando a toda la sociedad. Lo notamos en algunos de los ámbitos donde se refleja: a nivel social, económico, científico, tecnológico, político, cultural, moral y religioso, por lo que es fácilmente percibido.

En los organismos públicos de México, el papel de los individuos y grupos deben sufrir cambios en el trabajo en todos los niveles, de tal manera que transformen las prácticas administrativas tradicionales. No es conveniente que organicemos y actuemos en las Dependencias y Entidades Públicas de acuerdo con los principios que regían a las organizaciones de inicio de siglo.

Para implementar la filosofía de la Calidad Total en la Administración Pública Mexicana, se requieren los siguientes factores:

⁵⁰ Vázquez Nava, María Elena. *El Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública*, Discurso #64 Secretaría de la Contaduría General de la Federación, México, 1992, p. 8

A) Apoyo de los más altos niveles de la Administración Pública Federal.

Los Secretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Directores Generales de las empresas paraestatales deben comprometerse abierta y activamente con el mejoramiento de la calidad, como una necesidad estratégica. Debe ser un compromiso emanado desde la Presidencia de la República. Lo anterior traerá como consecuencia que se abarque a los siguientes niveles y llevará a una serie de acciones que logren beneficios y que conduzcan al cambio.

B) Diagnostico Organizacional.

Los niveles directivos necesitan mejorar su habilidad para analizar las decisiones, los flujos de trabajo y las estructuras organizacionales que afectan la calidad del servicio; en adición, deben entender los efectos posteriores de sus decisiones en cuanto se relacionan con la misión. Para ello, lograr un diagnóstico organizacional y de clima humano (con el apoyo de asesores externos e internos de la empresa), es prioritario para la mejora y el logro de la excelencia en la productividad y en el servicio.

C) Responsabilidad.

La calidad concierne a todas las actividades de las Dependencias y Entidades y no sólo a las de naturaleza técnica. La calidad debe ser una meta organizacional, puesto que la mayoría de los problemas relacionados con la calidad son originados por la acción o la inacción administrativas, el esfuerzo debe ser parte de la tarea no sólo del personal o de los departamentos de calidad sino de toda la organización sin

importar el nivel de autoridad

D) Organización para la Calidad.

Para que la cultura de calidad pueda tener éxito, tendrá que haber funciones de tiempo completo, dedicadas a la planeación, apoyo, conducción y seguimiento del esfuerzo de calidad. En este punto radica la necesidad de crear la Dirección General de Calidad Total que conduzca, promueva y de seguimiento a los Programas de Calidad Administrativa.

E) Elaboración de Programas Estratégicos de Calidad.

Es necesario crear un Programa de Calidad de la Administración Pública, que promueva la implantación de la Calidad Total en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y señale los lineamientos para lograr éste objetivo.

F) Recursos.

Se requiere dotar de los medios necesarios para la implantación de Programas de Calidad, asignando recursos económicos, personal calificado y mejorando los sistemas de comunicación. Las Dependencias y Entidades deben presupuestar las partidas correspondientes para implantar dichos programas.

G) Medición de Calidad.

Se deben establecer parámetros mediante los cuales se midan, estimen y controlen las decisiones relacionadas con la calidad. Elaborando estándares de calidad que definan claramente lo que se considera aceptable. Para ello se deben adoptar las herramientas del Control Estadístico de Procesos

H) Capacitación y Desarrollo.

Para lograr resultados significativos, los esfuerzos por mejorar la calidad requieren una inversión importante y recurrente de energía y recursos; bajo condiciones ideales, todo el personal en las Dependencias y Entidades, debería aceptar su responsabilidad por la calidad del producto; el personal, los proveedores y hasta los clientes necesitan capacitación especial para lograr este objetivo. "Para alcanzar la excelencia en la Función Pública, requerimos de dos elementos, sin los cuales todo se quedaría en palabras y propósitos meramente declarativos. Uno de ellos es el despertar a una nueva conciencia del servidor Público; pero lo más importante a mi juicio, es la capacitación."⁵¹

Respecto al cambio hacia la Calidad Total Jackson Grayson señala que lo único que vuelve a una empresa o a una nación competente, que la lleva a elevar su nivel de vida, a controlar precios e inflación es incrementar la productividad y la calidad y menciona los siguientes cuatro puntos:

1. El factor más crítico en cualquier país para incrementar el nivel de vida, el número de los empleos, los salarios y la competitividad nacional es la productividad.
2. La mejor forma de lograr la productividad es a través de la calidad.
3. Una de las formas de lograr la calidad es a través de la administración por Calidad Total.

⁵¹ Vazquez Nava. María Elena. *En marcha el proceso permanente de capacitación para servidores públicos*, Discurso. Secretaría de Contraloría General de la Federación, México, 1990, p. 7

4. La mejor forma de administrar bajo el enfoque de Calidad Total es a través de las personas, no del capital. El capital es importante, pero la gente lo es aún más.

Es por eso que la única forma de avanzar es cambiar y crecer.⁵²

Es conveniente el cambio en la filosofía y mentalidad de muchos servidores públicos, que tienen convicciones culturales arraigadas, suposiciones y compromisos que les permiten encontrar razones para justificar lo que se ha hecho anteriormente, para así prolongarlas, más que cambiarlas.

Debido a esto, se requiere intervenir con las herramientas de la Calidad Total, a fin de que las personas integrantes reflexionen en sus propias actitudes y creencias, de lo contrario, los moldes antiguos de la administración continuarán, en vez de enfocarlas al cambio.

En nuestros días, el hombre no quiere que se le trate como a un objeto, cada día defiende más sus derechos, su importancia y complejidad; las motivaciones han cambiado radicalmente. Las personas, con sus habilidades para crear, progresar, colaborar, son mayores de lo que se ha reconocido. Por lo que existe la necesidad de aumentar la inventiva, creatividad, relación y colaboración. Es necesario adecuar un medio en donde se manifieste en su plenitud el hombre, para que pueda progresar como ser humano, se desarrolle y tenga una alta estimación de sí mismo.

⁵² Jackson, Grayson *El Reto de la Calidad Total en la década de los años 90*, En Calidad Total. Monografías. Congreso Internacional de Calidad Total. México. 1991, p. 6.

En la búsqueda de la excelencia, no está ausente el interés social. "La dimensión social de los programas de calidad total no propone un perfeccionismo, antes bien, aspira a recuperar la autoestima, a resaltar las virtudes que nos son propias, a reconocer el esfuerzo y la responsabilidad, a dar la capacidad creativa un espacio y tiempo en nuestra escala de valores".⁵³

La modernización de la Administración Pública en México no implica sólo el uso de técnicas actualizadas, ni de apoyarnos en sistemas refinados como los de computación, sino más bien en manejar adecuadamente al hombre junto con su complejidad, ya que quien se encarga de implantar las técnicas y sistemas es el mismo hombre.

El cambio en la Administración Pública se puede realizar con el apoyo de la filosofía de la Calidad Total.

Para lograr el cambio referido, la Secretaría de la Contraloría tiene un papel fundamental, ya que entre sus funciones está la de promover la eficiencia y la eficacia en la gestión gubernamental. lo cual es factible lograr a través de la Calidad Total. Por ello es necesario que la Contraloría modifique su estructura a fin de dar cabida a este nuevo enfoque administrativo, de la siguiente manera:

⁵³ *Op. cit.* p. 9.

1. Elevar al rango de Subsecretaria a la Unidad de Desarrollo Administrativo
2. Crear la Dirección General de Calidad Administrativa.
3. Crear la Dirección General del Servicio Civil de Carrera.
4. Crear el Programa de Calidad de la Administración Pública.
5. Incorporar en las Auditorías, el enfoque de la Auditoría de Control de Calidad QC.(Quality Control).

3.2 Descripción del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

En el Diario Oficial del 28 de mayo de 1996, fue publicado el Decreto por medio del cual se aprobó el Programa Especial de Mediano Plazo denominado PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000 (PROMAP), que establece que las Dependencias y Entidades elaborarán sus Programas de Modernización en sus respectivos ámbitos de competencia y funciones, mismos que deberán ser aprobados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), para fines de congruencia global en materia de modernización.⁵⁴

⁵⁴ El PROMAP se inscribe en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), y se sustenta en los Artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación. Su contenido básico y sus líneas directrices surgieron del análisis global realizado por la SECODAM en coordinación con las dependencias y entidades, sobre la situación actual de la Administración Pública Federal (APF) de nuestro país, y de las propuestas de todos los sectores de la sociedad que participaron en el Foro de Consulta Popular sobre Modernización y Desarrollo de la Administración Pública Federal. Ver página 3 del Programa

Los supuestos del PROMAP se establecieron con base en un diagnóstico que a continuación se reseña:

3.2.1. Diagnóstico General.

"Para avanzar en la modernización del aparato público, es necesario identificar las limitaciones y deficiencias administrativas actuales, así como reconocer las causas que las generan". El análisis realizado por la SECODAM en torno a los principales problemas y obstáculos detectados en la función pública, se agrupa en cuatro grandes temas, los cuales a su vez, se dice, Constituyen áreas de oportunidad para mejorar la Administración Pública.

1. Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental.

La ausencia de límites claros de la autoridad en su trato con los particulares ha generado costos sociales que no se cuantifican: molestia, desconfianza y sobre todo, un deterioro de la imagen de las instituciones públicas y de los empleados que trabajan en ellas. *"Por otro lado, la falta de verdaderos mecanismos en favor de los particulares, que propicien respuestas y atención eficaz e inmediata a demandas o quejas de los ciudadanos, así como la carencia de definición y amplia difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público, o la ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de normas, dan cabida al abuso, a la discrecionalidad y a la corrupción."*

“La compleja integración de atribuciones en las Dependencias y la concentración de actividades económicas en algunas Entidades, ha propiciado, en las primeras, lentitud en sus procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad; en las segundas, un acaparamiento, poco eficiente, del mercado de diversos bienes o servicios, en detrimento de los consumidores.”

En este sentido, son aún escasos los programas que incluyen servicios externos e independientes, que coadyuven con las estructuras de las Dependencias y Entidades que tienen trato directo con el público y ejercen actos de autoridad.⁵⁵

“Por otra parte, tampoco ha existido una política generalizada y obligatoria de desregulación y simplificación administrativa para las dependencias y entidades, con objeto de hacer más accesible y fácil la integración entre autoridad y particulares.”

A la luz de lo anterior, la sociedad exige un papel más activo en su relación con el gobierno; está cada vez más informada y pendiente de los servicios que recibe, del uso y destino que se da a los recursos públicos, y del funcionamiento del aparato público. Sin embargo, carece de los canales adecuados para expresar su opinión sobre el trato que recibe de las Instituciones oficiales.

⁵⁵ Un ejemplo de esto es el Programa Paisano, en el que se cuenta con un importante dispositivo para la captación y la atención inmediata de quejas, a través de módulos específicos, que asesoran y apoyan a los connacionales y turistas sobre los trámites migratorios y aduanales que llevan a cabo al ingresar y/o salir de la frontera norte de nuestro país. *PROMAP*, pág. 20.

2. Centralismo.

En las últimas décadas las transformaciones fundamentales en la Administración Pública Federal se centraron en el redimensionamiento del sector público y en la reconfiguración de estructuras.⁵⁶

Asimismo, y acorde con los recientes programas de austeridad, el Sector Central de la Administración Pública, aunque se ha mantenido relativamente estable, en cuanto al número de dependencias que lo integran, ha experimentado un proceso de compactación en sus estructuras orgánicas y ocupacionales.

Actualmente se compone de 17 Secretarías de Estado, la Oficina de la Presidencia y cuenta, además, con órganos administrativos desconcentrados, los cuales son coordinados por sus respectivas cabezas de sector.

No obstante los ajustes realizados, es necesario ir más allá de un cambio cuantitativo y avanzar hacia transformaciones cualitativas de fondo. ya que *“persiste una fuerte concentración de actividades y un centralismo muy acentuado en la toma de decisiones. de los cuales podemos mencionar, entre otros, los siguientes”*

a) De la Federación respecto a los Gobiernos Estatales y Municipales.

“Aunque existen avances en la implantación de mecanismos de coordinación entre el Gobierno federal y los Gobiernos estatales y municipales para la planeación del desarrollo integral, aún persiste la concentración de un gran número de decisiones operativas, sin un adecuado análisis del costo-beneficio, ni tampoco una correcta coordinación entre las dependencias y entidades federales, con los órganos estatales. Aún persiste la concentración de decisiones que se traduce en mayores costos para la sociedad en prácticamente la totalidad de los sectores del quehacer público federal, no obstante haberse emprendido acciones como el caso del sector educativo tendientes a lograr una mayor asignación de responsabilidades integrales y de autonomía en el manejo de los recursos.”⁵⁷

b) De las Dependencias Globalizadoras en su relación con las Dependencias Coordinadoras del Sector.

“El cúmulo de normatividad administrativa emitida por las dependencias globalizadoras para regular aspectos operativos, no responde a los requerimientos que tienen las Dependencias y Entidades para atender eficaz,

⁵⁷ En la consulta popular se destacó la importancia de acelerar la desconcentración administrativa y presupuestal de los servicios públicos, trasladándolos a los estados y municipios a cambio de compromisos en resultados concretos y medibles. Asimismo, se propuso revisar el papel que desempeñan las delegaciones de las dependencias federales en las entidades federativas, con el fin de evitar duplicación de funciones y reducir costos y trámites para la población atendida; por último, se planteó asegurar que el proceso de transferencia se realice con orden y control ya que de lo contrario se pueden generar problemas en ocasiones más severos que los que se pretende solucionar. *Ibidem*, p.24.

eficiente y oportunamente los fines de la naturaleza social, cultural o económica de sus actividades; la responsabilidad de sus administradores se orienta en mayor grado al cumplimiento de dicha normatividad y no al logro de una gestión productiva eficiente."

- c) **De las Dependencias Coordinadoras de Sector hacia sus Órganos Desconcentrados y sus Entidades Coordinadas.**

"Las Dependencias Coordinadoras de Sector ejercen, sobre sus Órganos Desconcentrados y sus Entidades Coordinadas, un extremado centralismo en lo que a decisiones respecta, lo cual es reflejo de su relación con las Dependencias Globalizadoras. Estas condiciones limitan la autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa de las Entidades," quedando con ello sujetas a la autorización y aprobación de las instancias globalizadoras, lo cual ha propiciado que los Órganos de Gobierno carezcan de la especialización, profesionalización y autonomía requeridos."

"Así orientado, el esquema de funcionamiento privilegia el control presupuestario y de coordinación sectorial, alarga los procesos de resolución, restringe la capacidad de gestión y deteriora la capacidad de respuesta de las instituciones".

3. Deficiencia en los Mecanismos de Medición y Evaluación del Desempeño en el Gobierno.

“El desempeño de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se ha evaluado, tradicionalmente, con base en los niveles de gasto autorizados. Sin embargo, por lo general se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destina. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir.”

Un elemento adicional que disminuye la atención sobre los resultados, es el sistema de vigilancia y control, mismo que se ha orientado principalmente a verificar el cumplimiento del marco jurídico administrativo, así como a detectar irregularidades o ilícitos, y eventualmente pedir cuentas sobre los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas.

No existe una administración orientada hacia los objetivos y a la evaluación de resultados, precisamente por el conjunto de reglas internas relativas a la administración de recursos humanos, materiales y financieros, que aunque razonables en lo general, impiden adaptarse a la diversidad de circunstancias que enfrenta la Administración Pública.

Destaca, asimismo, la ausencia de obligaciones y compromisos de las instituciones gubernamentales en cuanto

ofrecer a sus usuarios; tampoco se usan, de forma sistemática y generalizada, parámetros de desempeño o rendimiento para evaluar la gestión o la eficacia de las acciones que deben realizar, atendiendo a la naturaleza de sus actividades.

El proceso de evaluación integral del Gobierno ha sido limitado por falta de sistemas de información electrónicos, que concentren la evolución cuantitativa y cualitativa de la gestión gubernamental. Se han hecho esfuerzos considerables, a través del Sistema Integral de Información, para conformar un mecanismo ágil en la captación y procesamiento de datos; sin embargo, éste no ha sido incluyente ni exhaustivo, motivo por el cual su alcance se ha visto limitado.⁵⁸

“Referente al proceso de rendición de cuentas, se dice que ha sido incapaz de satisfacer a plenitud las expectativas de información que la opinión pública necesita para formular juicios objetivos, ya que se realiza mayormente por medio de documentos que se presentan a órganos de Gobierno o a Unidades Administrativas de jerarquía superior,” sin que dichos órganos de Gobierno cuenten con herramientas que los auxilien en la verificación de información oportuna y veraz. Sólo de manera eventual se llega a requerir la comparecencia de algunos titulares de Dependencias y

⁵⁸ Esta deficiencia de un mecanismo sistematizado de información ha restringido, por ejemplo, que se favorezca a determinación y difusión de los costos unitarios por centro o unidades de responsabilidad, producto o servicio, así como los parámetros representativos que reflejen el grado de satisfacción de los usuarios con los resultados de las instituciones gubernamentales, en lo que a la calidad y oportunidad de dichos resultados respecta

Entidades ante los órganos legislativos, sin que exista una interacción directa entre el Gobierno y los ciudadanos para evaluar y discutir, abiertamente, el cumplimiento de los objetivos y las tareas encomendadas a las instituciones públicas

4. Carencia de una Administración adecuada para la Dignificación y Profesionalización de los Servidores Públicos.

Tanto la independencia de criterio de quienes trabajan para el Estado, como su posición en pro de valores éticos, se ven limitados por la falta de reconocimiento y seguridad en sus empleos, cargos o comisiones. En el PROMAP se señala que la gran mayoría de los servidores públicos tienen en muy alta estima los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio, y rechaza de manera abierta y enfática la corrupción y el abuso.

La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, si bien constituye una modalidad para incentivar a los servidores públicos, su aplicación se limita prácticamente a personal de base, y a quienes laboran en las Dependencias y Entidades que se rigen por el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Esta falta de mecanismos efectivos de reconocimiento e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad, influye para que la dignidad del servidor público se haya deteriorado.

La carencia de una administración diferenciada y adaptable a la naturaleza y condiciones de cada actividad, es contraria al individuo que muestra entrega, compromiso con su trabajo y empeño en el desarrollo de las funciones a su cargo. No obstante la gran diversidad de funciones que realiza el Ejecutivo Federal, a través de sus dependencias y entidades, y a la amplitud de perfiles profesionales, persiste la aplicación de criterios uniformes en el tratamiento de remuneraciones, horas de trabajo, estructuras orgánicas y escalafones.

Las experiencias y avances en materia de profesionalización de los trabajadores al servicio del Estado, como el del Servicio Exterior Mexicano, el de la Carrera Magisterial, el del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Servicio Profesional Agrario y el Servicio Profesional Electoral, son insuficientes para incidir de una mejora más amplia en los resultados de la gestión gubernamental.” Es común que se tengan ambientes laborales poco estimulantes, que no logran hacer compatibles los objetivos de seguridad y desarrollo en el empleo, con la flexibilidad necesaria para elevar la productividad del aparato público y la satisfacción del individuo que cotidianamente acude a resolver asuntos que se relacionan con su propia esfera de intereses y derechos.

Las diferencias entre los trabajadores afiliados a organizaciones sindicales y los que no están, impiden el desarrollo del conjunto. A los primeros prácticamente se les garantiza la permanencia laboral, pero al mismo tiempo su ascenso en la escala organizativa y salarial es reducido. En contraste, los segundos, que componen básicamente los

contraste, los segundos, que componen básicamente los grupos de mando de las instituciones, si bien gozan de mejores niveles de ingreso, carecen de esquemas de desarrollo y crecimiento en el empleo y de una indemnización al perderlo, lo cual incide negativamente en su actuación."

"La capacitación de los servidores públicos, que no ha sido sistemática ni se programa por procesos o unidades integrales," ha entorpecido su adecuada superación y profesionalización. La carencia de un sistema de adiestramiento integral, genera altos costos, retrasos, duplicación de tareas y dilaciones, cuando alguno de los elementos falla en la cadena organizacional o productiva, por deficiencia de conocimientos o habilidades.

En la Administración Pública, el empleo se ha dado en función de dos tendencias: por una parte, los puestos de trabajo se han incrementado en ciertas áreas administrativas, con el fin de reforzar o ampliar la oferta de servicios y programas públicos; por la otra, han disminuido al aplicarse reestructuraciones o redimensionamientos en las respectivas estructuras orgánicas y ocupacionales de las Dependencias, o al desincorporarse algunas Entidades Paraestatales.

Por las consideraciones anteriores, en el periodo 1980-1994, el número de empleos en el Sector Central se mantuvo prácticamente estable, mientras que en el Sector Paraestatal registró un crecimiento medio de tan solo 1.5% anual. En términos absolutos, su número para los dos sectores incluyendo a la SEP pasó de 2 millones en 1980 a 1 5 millones en 1994.

No obstante lo señalado, la evolución de la fuerza de trabajo ha experimentado gran dinamismo por la elevada rotación de quienes los ocupan, provocando los siguientes fenómenos: discontinuidad en el desarrollo de una memoria institucional, que preserve las experiencias positivas y negativas ganadas en el trabajo cotidiano; lentitud en el avance de los programas públicos, e incremento en los costos de administración y burocratización de los recursos humanos. Además, la mayoría de los trabajadores que llevan a cabo funciones técnicas y operativas, sean de base o de confianza, no son consultados para proponer mejoras que beneficien a los usuarios internos o externos.

De igual forma, el burocratismo y las deficiencias orgánicas, procedimentales y de recursos en la estructura del control interno, han ocasionado que las investigaciones a que se sujetan determinadas entidades, se realicen con gran lentitud. Esto provoca, a su vez, la prescripción de los asuntos en virtud de los plazos y medios de interrupción previstos por la Ley, y en última instancia, por la imposibilidad de fincar las responsabilidades conducentes a quienes cometieron ilícitos. Al respecto, es común que se incurra en fallas de orden técnico procesal en la integración de los expedientes, que impiden su adecuada fundamentación ante los órganos jurisdiccionales correspondientes.

Un factor muy importante que impide la ejecución de sanciones económicas, es la falta de seguimiento a las resoluciones en las que están implícitas, provocando que frecuentemente resulten incobrables por la complejidad del procedimiento de cobro o ejecución ágil y oportuna

Si se revisan las sanciones aplicadas con mayor frecuencia en el periodo 1989-1995, el apercibimiento aparece en primer lugar, aunque su número ha disminuido progresivamente. Por el contrario, se ha incrementado la participación relativa a las amonestaciones, suspensiones, destituciones, sanciones económicas e inhabilitaciones.

Por último, el diagnóstico del PROMAP indica que no se han analizado, en forma sistemática, las declaraciones patrimoniales correspondientes a servidores públicos que laboran en áreas de riesgo ⁵⁹

3.2.2. Objetivos Generales.

El perfeccionamiento del aparato público es la idea central que persigue el PROMAP, para lo cual plantea dos objetivos generales, a saber:

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

⁵⁹ El comportamiento del número total de sanciones, que aumenta hasta 1992 y disminuye posteriormente, es resultado de que existe mayor claridad en la normatividad que regula la conducta de los servidores públicos a partir del año referido, al haberse mejorado la ley en la materia con un conjunto de reformas, aunque pueda estar influido también, por deficiencias en los mecanismos de detección y/o de sanción, similares a las que se han mencionado previamente

Tales objetivos consideran, para su cumplimiento, tres compromisos generales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para que la modernización de la Administración Pública Federal:

... esté orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía.

.. responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas

.. fomente la dignidad y profesionalización de la función pública y provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio de la sociedad

El esquema general del PROMAP implica comprender los conceptos de cliente-proveedor, en donde la sociedad -el cliente- es demandante de servicios al Gobierno -el proveedor-. De hecho, es la primera vez que un documento gubernamental se diseña bajo esa óptica. Dicha visión se tiene que trasladar al interior de cada dependencia y entidad en dos sentidos; por un lado, cuando la institución es vista como un proveedor de bienes o servicios otorgados a un amplio segmento de la sociedad a otra organización; y por otro, cuando al interior de las dependencias o entidades, en cada una de las áreas se establece la relación proveedor-usuario, es decir, tiene que otorgarles un servicio a miembros de la misma organización en calidad de clientes.

El PROMAP define que la Administración Pública juega un papel esencial:

"Por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios básicos a la población; suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva; intervenir en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura; regular y promover numerosas actividades económicas realizadas por los particulares, así como propiciar, en la medida de lo posible, la generación de empleos".⁶⁰

En la actualidad se requiere, expresa el PROMAP, de un cambio radical en la manera de administrar y prestar los servicios públicos, replanteando la mejora de su cobertura, calidad y efectividad, específicamente en términos del costo social que supone la deficiencia en su funcionamiento, así como definir los campos en que se deben promover incentivos a la actividad de los particulares, con el fin de lograr la flexibilidad que deben tener las dependencias y entidades para responder a circunstancias cambiantes.

3.2.3. Subprogramas.

El PROMAP agrupa sus actividades en torno a los cuatro subprogramas que se mencionan a continuación, con apego a los objetivos generales arriba descritos:

1. *Participación y Atención Ciudadana.*

2. *Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.*

⁶⁰ Ibid.p.35

3. *Medición y Evaluación de la Gestión Pública.*

4. *Dignificación, Profesionalización y Ética del Servicio Público.*

Cada uno de estos subprogramas posee objetivos y líneas de acción, y será a partir de éstos que las dependencias y entidades deberán definir los programas específicos, evaluando cada uno de los subprogramas y su grado de actuación en ellos.

A continuación se mencionan los objetivos de cada subprograma y se enlistan las líneas de acción que a cada uno corresponden:

1. PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA.

Objetivo:

"Lograr la participación activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas."

Líneas de Acción:

"Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública, transparencia, revisión y simplificación del marco normativo actual; estándares de calidad, promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo y vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos."

2. DESCENTRALIZACIÓN Y/O DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Objetivos:

- 1) *"Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población; "*
- 2) *"Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, y promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento de aparato burocrático."*

Líneas de Acción:

"Fortalecimiento del federalismo; simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario; fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas y; delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades."

3. MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

Objetivos:

- 1) *"Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor*

flexibilidad en la operación y que garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos"

- 2) *Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilizan con honestidad, eficiencia y eficacia y;*
- 3) *"Que existan mecanismos idóneos para prever y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente."*

Líneas de Acción:

"Objetivos claros y metas cuantificables; creación de indicadores de desempeño; sistema integral de información; y fortalecimiento de los órganos internos de control."

4. DIGNIFICACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN Y ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Objetivos:

- 1) *"Contar con un servicio profesional de carrera en la Administración Pública, que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, y que contribuya a que en los relevos de la titularidad de las dependencias y entidades, se aprovechen la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo;"*

- 2) *"Impulsar en el servidor público una nueva cultura, que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probabilidad y de responsabilidad."*

Líneas de Acción:

"Sistemas de selección, actualización de conocimientos y habilidades; sistema integral de desarrollo de recursos humanos; establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo; fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público y; efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades."

3.2.4. Líneas de Estrategia.

El cumplimiento de los compromisos, objetivos y líneas de acción del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 que se han descrito y analizado, se basa en las líneas de estrategia que plantean la transformación de la Administración Pública Federal e implica, además *"de los cambios de las regulaciones y procedimientos actuales, la modificación de actitudes y conductas -en todo el sector público- que a continuación se mencionan"*.⁶¹

1. *Promoción y difusión del PROMAP, y creación de mecanismos de consulta directa, de recepción, análisis y atención de los planteamientos y sugerencias.*

⁶¹ *Ibid.* SECODAM. p 61

3. *Desarrollo de las acciones de evaluación de la gestión pública, en términos de calidad, desempeño y resultados.*
4. *En los ámbitos estatal y municipal, impulso a la modernización y desarrollo de sus administraciones, mediante acuerdos de coordinación para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración, en materia de Desarrollo Administrativo.*
5. *Impulso al servicio profesional de carrera, a través de líneas de especialización por procesos y el desarrollo integral de todo el personal federal.*

Corresponde a la SECODAM -con base en las atribuciones que le definen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el Artículo 37, y su Reglamento Interior- la coordinación, promoción, apoyo técnico, seguimiento y evaluación de las acciones que deriven de este Programa.

3.2.5. Instrumentación.

El cumplimiento de las líneas de estrategia y, por ende, de los objetivos generales, se basa en el Instrumento denominado Bases de Coordinación, que promovieron y suscribieron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el marco de las atribuciones que a estas Dependencias confieren los artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁶²

⁶² En dichas Bases se deberán incorporar, entre otros, los siguientes compromisos de corto y mediano plazos

a) El diseño e instrumentación de un sistema de indicadores de gestión.

"El cumplimiento de las Bases de Coordinación será evaluado anualmente", para decidir las acciones correspondientes con base en sus resultados. Para ello:

- Los titulares de las dependencias y entidades designarán a un funcionario encargado de dar seguimiento a las acciones y proyectos específicos que deriven de las Bases de Coordinación.
 - La SECODAM:
 - Elaborará las guías técnicas para el establecimiento de estándares mínimos de calidad, los indicadores para medición del desempeño y de resultados, las encuestas y estudios de opinión inherentes.
 - Promoverá el intercambio de experiencias exitosas en materia de desarrollo administrativo entre las distintas Dependencias y Entidades de la Administración Pública, así como con los Gobiernos de los Estados.
 - Procederá a revisar, analizar y actualizar los sistemas y mecanismos internos para el mejor desempeño de sus propias atribuciones, tales como el registro de situación patrimonial, las receptoras de quejas, denuncias y atención ciudadana, así como la de inconformidades.
-
- b) El diseño y aplicación de estándares de calidad de los servicios y de atención al público
 - c) La desconcentración progresiva de las funciones operativas que desarrollen las dependencias.
 - d) La revisión y análisis de la regulación, para abreviar los tiempos de respuesta y para eliminar la discrecionalidad.
 - e) La incorporación de nuevos derechos y productos fiscales por concepto de contraprestación de servicios para mejorar la atención al público y el desahogo de trámites.
 - f) La certificación de conocimientos y habilidades de servidores públicos en áreas específicas.
 - g) Los apoyos recíprocos a cargo de las dependencias globalizadoras y de las coordinadoras sectoriales, para contribuir a lograr el objetivo de las bases de coordinación.

Una vez analizadas y descritas las características del PROMAP, procede ahora conocer el avance en el cumplimiento de los subprogramas y las líneas de acción del programa de modernización, y comparar sus características con los postulados de los teóricos que analizan actualmente la Reforma del Estado y las transformaciones de la Administración Pública.

3.3. La Calidad Total del Servicio Público derivado de las Actividades de la SECODAM.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha implantado diversos mecanismos que se traducen en la aplicación de la Calidad Total de los servicios públicos prestados por la Administración Pública Federal. Dichos mecanismos se han concretizado a través de diversas actividades desarrolladas por la SECODAM que pueden delimitarse bajo los siguientes rubros: Atención Ciudadana; Responsabilidades de los Servidores Públicos; Atención y Resolución de Inconformidades; Vinculación con los Gobiernos Estatales para controlar el Gasto Público Federal y colaboración en el Desarrollo Administrativo; Seguimiento, Control y Evaluación de la Gestión Pública; Vigilancia y Evaluación de la Empresa Pública; Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Bienes Muebles; Política y Administración Inmobiliaria de la Administración Pública Federal; Modernización de la Administración Pública y; Administración, Control Interno y Apoyo Institucional.

3.3.1. Atención Ciudadana.

La SECODAM ha implantado diversas estrategias para impulsar la participación activa y corresponsable de la ciudadanía en las tareas de control y vigilancia de las actividades gubernamentales. De esta forma, la SECODAM ha promovido el uso adecuado de los recursos, la transparencia en el manejo del gasto público, la honestidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, la eficiencia y productividad de la gestión gubernamental.

Como resultado de lo anterior, la SECODAM ha emprendido diversas acciones que, en cumplimiento de dichos objetivos, pretende mejorar la eficiencia de los sistemas de atención y seguimiento de las solicitudes ciudadanas. Algunas de dichas acciones son las siguientes:

La implementación y operación del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, mediante el cual se atienden las quejas y denuncias que formula la ciudadanía por irregularidades atribuibles a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; se reciben sugerencias de la ciudadanía para mejorar la prestación de los servicios públicos; y se orienta a la ciudadanía sobre todo tipo de trámites gubernamentales.

Como resultado de la operación de dicho Sistema la SECODAM se ha coordinado con diferentes entidades y dependencias para atender y resolver dudas y quejas de los ciudadanos:

Se integró la Oficina contra Abusos de Policía para atender y solucionar cuestiones relativas a los servicios públicos policiales y de seguridad pública.

Se lograron aplicar, en coordinación con la Secretaría de Salud, diversas medidas en materia de regulación sanitaria.

Se integraron las llamadas Brigadas de Atención Ciudadana para vigilar los procedimientos de las verificaciones o inspecciones sanitarios y de salud a establecimientos mercantiles; en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se instalaron tres nuevos módulos de atención ciudadana en las administraciones locales de recaudación de Naucalpan, Norte y Centro en el período 1996-1997; en coordinación con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Se puso en marcha un Programa de Atención a la Ciudadanía en Delegaciones y Agencias del Ministerio Público.

Se realizaron supervisiones periódicas para vigilar el servicio que brindan dichas agencias, para mejorar dichos servicios y para combatir la corrupción existente en la prestación de dichos servicios, se creó el Programa de Fortalecimiento del Ministerio Público para mejorar la calidad de este servicio.

Se integró al Programa de Atención de Barandilla de la propia Procuraduría mencionada.

Se realizaron sondeos de opinión para monitorear la calidad de los servicios prestados por esta institución a la ciudadanía.

Se inicio el Sistema de Evaluación de las Funciones de Atención Ciudadana, Responsabilidades e Inconformidades en los Organos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Se puso en marcha el Proyecto consistente en el cálculo mensual de indicadores de productividad calidad y oportunidad de la operación de dichos órganos internos de control en materia de quejas, denuncias, responsabilidades, inconformidades y atención ciudadana.

Se modernizó la instalación del Servicio del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), lo que ha permitido que se atiendan diversas solicitudes, quejas y denuncias de la ciudadanía, así como sugerencias sobre el mejoramiento de trámites y servicios.

Se coordinaron acciones con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Policía Federal de Caminos, y con representantes del Gobierno del Distrito Federal.

Se fortaleció el Programa Paisano y el Programa Vecinos, con el propósito de que los connacionales, turistas y viajeros reciban un trato digno y justo al salir o ingresar al país o al transitar en el interior de la República Mexicana.

Se implementaron acciones dirigidas a facilitar y ampliar la participación ciudadana en el control y vigilancia de la gestión pública en los cruces de mayor flujo migratorio.

Se incrementaron las labores de fiscalización en los principales aeropuertos de la República Mexicana, remitiendo a disposición de las autoridades competentes a los pasajeros indocumentados, los que portaban armas y los que intentaban introducir ilegalmente mercancías al país; se implementaron acciones propuestas en los Comités de Facilitación para mejorar servicios en los aeropuertos; se inició la operación del Sistema de Reordenación Simplificada de Revisiones para minimizar las revisiones a que es sujeto el pasajero internacional; se han coordinado las actividades de las autoridades que participan en el Subcomité de Prevención y Combate al Contrabando.

Se ha continuado desarrollando el Programa Usuario Simulado para elevar la calidad en los servicios proporcionados por servidores públicos que tienen trato directo con la ciudadanía en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

En el marco del Programa para mejorar la Calidad de la Atención al Ciudadano del Distrito Federal, se realizaron visitas de observación y verificación de los estándares mínimos de calidad en el servicio y el desempeño de los servidores públicos; con la finalidad de inducir el mejoramiento de la calidad del servicio en las oficinas de las Agencias del Ministerio Público y evaluar la honestidad de los servidores públicos que en ellas laboran.

Por parte de los usuarios simulados se practicaron diversas visitas de verificación. se realizaron actividades para difundir e implementar el Programa de Usuario Simulado en diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal,

se ha programado concertar convenios con las Contralorías Internas de las Dependencias para establecer la aplicación de indicadores básicos de calidad en los servicios que redunden en beneficios a la ciudadanía.

Además de lo anterior, en el rubro Atención a la Ciudadanía, se implementó el Sistema Electrónico de Contratación Gubernamentales para atender los compromisos asumidos por el Gobierno Federal en la Alianza para la Recuperación Económica y en la Alianza para el Crecimiento, de automatizar el proceso de contratación de buenos servicios, arrendamientos y obra pública, facilitar a las empresas el acceso a las compras del Gobierno y hacer más transparente el proceso de contratación; en cumplimiento a estos compromisos la SECODAM puso a disposición de la ciudadanía una página de Internet que les permite consultar las convocatorias y fallos, las inconformidades presentadas por las empresas, las disposiciones normativas vigentes y los Programas Anuales de Adquisiciones.

También se publicó el Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben remitir a la SECODAM por transmisión electrónica o de datos.

Para agilizar y modernizar el pago a los proveedores del Gobierno Federal, se implementó el Sistema de Pago Interbancario a Proveedores, evitando así la emisión de cheques y el manejo de efectivo para dotar de mayor seguridad y agilidad al proceso de pagos

Mediante el Sistema de Control de Desayunos Escolares se estableció un mecanismo para contar con información oportuna del número de desayunos escolares repartidos en las escuelas participantes en el Programa en el Distrito Federal.

De esta forma la totalidad de Sistemas y Programas implementados en materia de Atención Ciudadana se han orientado a mejorar y modernizar la calidad total del servicio público brindado por la Administración Pública Federal, lo que ha repercutido en un impacto cultural y tecnológico de los propios servidores públicos, de las empresas y sociedad, y de esta manera se pone de manifiesto la proyección de esa calidad total del servicio público.

3.3.2. Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este rubro, considerando los principios rectores del servicio público (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia), se dotó de autonomía a los Órganos Internos de Control, respecto de sus propias Dependencias o Entidades, con la finalidad de desarrollar de manera más eficiente sus funciones. A fin de detectar las diversas irregularidades cometidas por servidores públicos se atendieron revisiones o auditorías gubernamentales. se admitieron diversas quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía, las cuales fueron atendidas oportunamente, se procedió a recibir y analizar las diversas declaraciones de situación patrimonial: y se evaluaron los resultados de los análisis de evolución patrimonial.

Para tal fin, se implementó por la SECODAM el Subprograma de Control Patrimonial, de carácter preventivo, que permite vigilar

el de los servidores públicos y de sus dependientes económicos; se procedió a difundir las nuevas alternativas para presentar la declaración anual de modificación patrimonial, vía DECLARANET o Internet, lo que a su vez ha permitido que los servidores públicos cumplan de una manera veraz y oportuna con este tipo de obligación.

Para apoyar la presentación oportuna de las declaraciones de situación patrimonial se instalaron módulos especiales adicionales a los instalados en la propia SECODAM, aunada a la implementación del DECLARANET o Sistema de Formato Electrónico de Declaraciones Patrimoniales, contando con información organizada en bases de datos, lo que facilita la revisión de dichas declaraciones.

Paralelamente, se practicaron diversas investigaciones sobre presuntas irregularidades en que incurrieron los servidores públicos de Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal, y se procedió a fincar la respectiva responsabilidad imponiendo las sanciones respectivas a los infractores en su calidad de servidores públicos.

De esta forma, a través de las actividades descritas se contribuyó al combate de la corrupción y de la impunidad, fortaleciendo, además los Órganos Internos de Control dentro de la Administración Pública Federal.

3.3.3. Atención y Resolución de Inconformidades.

En materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se le asignó a la SECODAM la facultad para

resolver las inconformidades presentadas por los particulares, con motivo de los actos realizados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en dichas materias, en el supuesto de que dichos particulares consideren afectados sus intereses.

Para atender este tipo de inconformidades la SECODAM integró un mayor número de áreas de especialización para resolver estas inconformidades. En este sentido, se procedió a revisar los procesos de trabajo para evitar duplicidad de funciones y obtener un procedimiento de recepción, trámite y resolución de inconformidades más ágil y oportuno.

A la par se manejó el Sistema de Audiencias Públicas por el cual los proveedores exponen los problemas a los que se enfrentan al participar en las licitaciones de adquisiciones y obras públicas, lo que ha permitido el acercamiento de los actos del gobierno a los sectores productivos para conocer, evaluar la calidad y oportunidad de las resoluciones.

3.3.4. Vinculación con los Gobiernos Estatales para el Control del Gasto Público Federal y Colaboración en el Desarrollo Administrativo.

Dentro de los objetivos de la SECODAM de propiciar la aplicación de la calidad total, se han llevado al cabo diversas actividades para impulsar la descentralización gradual de las facultades de revisión y control de las obras y acciones ejecutadas con recursos federales transferidos a las Entidades Federativas. En este contexto, se implantó un nuevo sistema de

operación con funciones de fiscalización, control y verificación sobre acciones desarrolladas y por desarrollar.

De esta forma, se han fortalecido los sistemas de control institucional y social, favoreciendo el desarrollo y modernización de las áreas de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal. Para complementar lo anterior, se procedió a ampliar el contenido de los programas de trabajo conjunto entre la SECODAM y los órganos estatales de control.

Así, la instauración del nuevo esquema de control de los recursos transferidos, junto con las acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno, ha permitido que la descentralización del control de esos recursos se llevara a cabo de una manera integral.

Aunado a lo anterior, se implementó el procedimiento para el seguimiento y Control de los Compromisos Presidenciales de Obra Pública, el cual quedó reforzado con impartición de asesorías a los Órganos Estatales de Control y a las instancias responsables en la ejecución de las obras, lo que ha permitido definir los canales más ágiles de información homogénea y oportuna sobre las fases de planeación, ejecución y conclusión de las obras comprometidas.

Lo anterior, ha permitido mayor fluidez en el seguimiento de las obras comprometidas, en la verificación física de aquellos que ya hayan sido concluidos y ha facilitado el análisis de los informes que presentan las instancias ejecutoras, a través de las Contralorías Estatales y de las Dependencias Federales Normativas

Cabe agregar que dentro de este rubro que se comenta, con el propósito de satisfacer en mayor medida las necesidades de la sociedad se han implementado por la SECODAM acciones de carácter preventivo para fortalecer el seguimiento de programas de beneficio social y evaluar el desempeño de instituciones que atienden directamente las demandas de la ciudadanía.

Mediante la aplicación de encuestas y del análisis de los resultados respectivos se ha medido el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados los programas de beneficio social y se han retroalimentado las dependencias ejecutoras para que, en su caso, modifiquen sus procedimientos administrativos y de operación para elevar su eficiencia.

Por otro lado, la SECODAM ha proporcionado orientación en los distintos procesos puestos en marcha para la descentralización de atribuciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los Gobiernos Estatales y Municipales, promoviendo al mismo tiempo la evaluación de estos programas por las mismas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Por su parte, la participación social en el control, vigilancia y evaluación se ha consolidado de manera gradual como un instrumento de control preventivo y de combate a la corrupción en los programas de desarrollo financiado con recursos federales. Entre los resultados logrados se encuentran la concertación y suscripción de programas de trabajo de Contraloría Social con los treinta y un Órganos Estatales de Control, la realización de talleres de capacitación a nivel estatal sobre formación de instructores, planeación participativa, capacitación a consejos de

desarrollo municipal, capacitación a comités comunitarios y PROMAP.

Para apoyar la labor de los instructores de las contralorías de los Estados se elaboró el material didáctico especializado; las Guías de Contraloría Social dirigidas a Consejos de Desarrollo Municipal y a Comités Comunitarios; un Manual de Apoyo a la Capacitación a Consejos, y uno para la capacitación a Comités Comunitarios.

De conformidad con la política de medición y evaluación de la gestión pública, establecida en el PROMAP, se diseñó e instrumentó un Sistema de Evaluación del Programa de Contraloría Social. Con la instrumentación de este Programa se logró ampliar la participación de la ciudadanía en las acciones de control, vigilancia y evaluación de los programas y proyectos de beneficio social financiados con recursos federales, contribuyendo a que operen con criterios de eficiencia, honestidad y transparencia.

3.3.5. Seguimiento, Control y Evaluación de la Gestión Pública.

Dentro de las prioridades de la SECODAM se ha determinado el lograr una evaluación integral de los resultados de la gestión pública en términos de eficiencia, eficacia y productividad, articulando el gasto público, los convenios de Balance de Operación Primario y Financiero y los programas y metas de los sectores con los principales objetivos y políticas del Gobierno.

En este contexto de prioridad, las Contralorías Internas se han convertido en un factor indispensable de la administración de la calidad total del servicio público, porque verifican, examinan y evalúan las diversas actividades de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, promueven la implantación de medidas que prevengan situaciones irregulares y, en su caso, aplican los correctivos necesarios.

La SECODAM ha integrado un programa de trabajo por el cual las Contralorías Internas orientan sus actividades al apoyo de la función directiva, examinando y evaluando las operaciones y sistemas establecidos, para que el manejo y aplicación de recursos públicos se lleve a cabo de manera racional, honesta y transparente.

Un factor importante para el eficiente control y evaluación de la gestión pública lo constituye el Programa Anual de Control y Auditoría, que registra las revisiones que efectuarán los Órganos Internos de Control sobre el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores,...etc.

Por otro lado, dentro del contexto señalado y a fin de que los Órganos de Control Internos puedan cumplir con las funciones encomendadas por la Ley relativas a sancionar las posibles responsabilidades de servidores públicos, la SECODAM profesionalizó a sus integrantes, definiendo los perfiles profesionales de acuerdo al nivel de responsabilidades y se procedió a efectuar la capacitación de estos servidores públicos.

Para asegurar una mejor orientación, oportunidad y profundidad en las intervenciones de estos Órganos de Control se modificaron los lineamientos para la planeación elaboración y presentación del Programa Anual de Control de Auditoría y de esta forma se otorgó mayor flexibilidad y autonomía de gestión a dichos órganos.

Así mismo, para verificar que esos Órganos Internos de Control se hayan desarrollado en su función de conformidad con la normatividad vigente se han practicado diferentes visitas de evaluación al desempeño de las Contralorías Internas. Como un instrumento de apoyo en esta evaluación y para contribuir al mejoramiento del nivel de calidad de los trabajos realizados y reportes emitidos, se examinan periódicamente los diferentes informes preparados por los despachos de auditoría externa contratados por la SECODAM.

También se ha medido cuantitativamente el impacto de la función de control y auditoría en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y para ello se han analizado los reportes sobre el costo de los Órganos Internos de Control y respecto de las recuperaciones de recursos federales, derivadas de algunas irregularidades que afectan el patrimonio federal.

Además de lo anterior, la SECODAM ha efectuado el seguimiento de los Convenios de Balance de Operación, Primario y Financiero, suscrito por el Gobierno Federal con 31 entidades paraestatales; ha verificado la observación de las disposiciones que regulan las Comisiones de servidores públicos en el extranjero; ha solicitado a las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal que rindan trimestralmente un informe sobre los viáticos y pasajes internacionales asignados a su personal; se ha verificado que los actos de entrega-recepción se hayan efectuado con apego a la normatividad aplicable; ha evaluado periódicamente la ejecución de los Programas Sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo y; ha profundizado en la revisión y adaptación del Sistema Integral de Información para incrementar su utilidad y aplicación en el ámbito de su competencia.

Por lo que toca a la estrategia adoptada en Auditoría Gubernamental, se ha garantizado por la SECODAM mayor cobertura de revisión de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y se ha supervisado el nuevo federalismo, fiscalizando con mayor profundidad y en forma simultánea los principales rubros del gasto: obra pública, adquisiciones, fondos, valores, servicios personales y servicios generales. Las acciones se han orientado especialmente a Dependencias y Entidades con presupuestos más representativos dentro del Gasto del Gobierno Federal, verificando que su aplicación estuviera justificada por el apego a las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo a los Programas instrumentadas por el Ejecutivo Federal.

Como característica importante de esta actividad de la SECODAM, la productividad en la función de Auditoría Gubernamental ha incrementado su índice de calidad al haber ampliado su cobertura y la profundidad de sus revisiones, y efectuando recomendaciones tanto preventivas como correctivas y, en su caso, acciones punitivas.

La función de auditoría gubernamental ha sido un importante instrumento en el control del ejercicio del gasto público, de tal forma que a través de las auditorías practicadas la SECODAM vigila el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, la calidad en el servicio público, el avance físico y financiero, la detección de problemas técnicos y financieros en la obra pública; para comprobar la calidad, cantidad y precio pactado y la aplicación de la normatividad que rige en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes inmuebles; para comprobar el correcto manejo, custodia y administración de los recursos presupuestales designados para el pago de remuneraciones a los servidores públicos y; para detectar irregularidades que ameritan la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

Por lo que respecta a las actividades de apoyo como la evaluación, normatividad, sistemas de información, capacitación y jurídico, se han adecuado al nuevo enfoque de auditar. Asimismo, la SECODAM ha implementado los mecanismos necesarios para efectuar la fiscalización externa respecto de programas y proyectos financiados por organismos financieros internacionales,

asi como del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos

Por su parte, en el contexto de esta actividad, los Delegados en Dependencias y Órganos Desconcentrados han realizado funciones diversas de control y vigilancia como; ser enlace en la organización y coordinación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; vigilar que las dependencias y órganos desconcentrados cumplan con las líneas de acción contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Por otro lado, en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, en los Programas Sectoriales y Operativos Anuales, y en Programas emitidos por el Ejecutivo Federal tienen como objetivos; promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas aplicables; evaluar la gestión de dichas dependencias y órganos desconcentrados; presentar sugerencias y recomendaciones para contribuir a su mejoramiento operativo;

Finalmente, vigilar el Programa Anual de Control y Auditoría, el promover establecimiento de indicadores de gestión para evaluar los resultados mediante la medición del desempeño cuantitativa y cualitativamente, así como la eficiencia y eficacia en términos de calidad, costos unitarios y servicios.

3.3.6. Vigilancia y Evaluación de la Empresa Pública.

Dentro de las funciones de vigilancia y fiscalización a cargo de la SECODAM⁶³, cobra un papel importante la figura del

⁶³ Unidad de Asuntos Jurídicos. *Reglamento Interior* SECODAM, México, 1997, p.49.

Comisario Público que vigila y evalúa el desempeño general y por funciones de las entidades, promueve la observación de la normatividad vigente, y que los objetivos institucionales se vinculan con los programas sectoriales emanados del Plan Nacional de Desarrollo.

Derivado de la actividad de los Comisarios se han concertado indicadores de gestión que han permitido visualizar los resultados de las Entidades desde el punto de vista operativo, programático, presupuestal y de servicios, propiciando niveles altos de eficiencia.

Los comisarios han enfatizado en la vigilancia del cumplimiento de las funciones sustantivas de las entidades; han detectado las áreas críticas que obstaculizan su desarrollo, con el propósito de prevenir posibles incumplimientos al marco normativo, a la consecución de las metas institucionales y el adecuado ejercicio de los recursos presupuestales.

Además, mediante la actividad de los Comisarios se ha verificado que la integración de los órganos de gobierno, asamblea de accionistas, comités de control y auditoría, comités técnicos especializados y otros foros; se apegue a las disposiciones de la materia. También se ha verificado el grado de avance de los programas, metas y la calidad, oportunidad y cobertura de los bienes y servicios que prestan las Entidades, en congruencia con los estándares de calidad establecidos.

Dentro del Programa de Desincorporación de Entidades, la participación de los Comisarios ha sido decisiva para que los respectivos procesos de desincorporación de las Entidades

Paraestatales se lleven con estricto apego a las disposiciones aplicables y con resultados satisfactorios para el interés público; asimismo para la creación, resectorización y desincorporación de entidades.

Como resultado de su participación en este último proceso, se han podido integrar los expedientes de los procesos concluidos, denominados "Libros Blancos".

En los procesos de vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales, los Comisarios han promovido el establecimiento de sistemas que permitan el uso adecuado de los recursos, apegándose a las disposiciones legales y administrativos vigentes.

Los Comisarios, también, han tenido participación activa en la revisión de los presupuestos, programas y metas; en el seguimiento de la ejecución de los programas sectoriales y; en el análisis del comportamiento de los indicadores de gestión, lo que les ha permitido emitir recomendaciones para eficientar la gestión de las entidades y promover el uso racional de los recursos.

Como se mencionó con anterioridad, la actividad de los Comisarios ha permitido la concertación de indicadores de gestión con las entidades, revisando su calidad y consistencia para que, en caso, se proceda a su actualización y enriquecimiento, integrando así una valiosa herramienta para la toma oportuna de decisiones.

En los casos precedentes, los Comisarios han recomendado a las Entidades la agilización en la regularización de sus inmuebles, con el fin de salvaguardar el patrimonio federal. Asimismo, han dado seguimiento al cumplimiento de sus objetivos, programas y metas, vigilando la aplicación de las medidas correctivas y emitiendo recomendaciones preventivas para evitar la recurrencia de la problemática detectada.

Con su participación en los órganos de gobierno, los Comisarios han contribuido al control y seguimiento de los acuerdos y su ejecución, con independencia, imparcialidad y objetividad. Además, esta participación ha permitido dotar a las empresas públicas de márgenes más amplios para la toma de decisiones sobre los asuntos de su competencia, exigiéndoles mayores niveles de eficiencia y productividad.

3.3.7. Normatividad de Adquisiciones, Arrendamientos y, Servicios del Sector Público

Dentro de los objetivos prioritarios de la SECODAM se ha considerado establecer un marco jurídico administrativo dinámico, simplificado y moderno en el Gobierno Federal en las materias de adquisiciones y servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, almacenes y desincorporación de bienes muebles, así como en lo relativo a las compras del Sector Público en el marco de los tratados de Libre Comercio y de créditos otorgados por organismos financieros internacionales; el reducir los costos, incrementar la oportunidad y transparencia de las operaciones en esas materias y, el eficientar la labor de los servidores públicos.

Para el cumplimiento y observancia de esos objetivos la SECODAM ha practicado revisiones a los procesos que sobre la materia realizan las Dependencias y Entidades, lo que ha permitido detectar desviaciones e irregularidades y proponer medidas preventivas y/o correctivas, con el fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y además circunstancias pertinentes.

Para tal fin la SECODAM ha emitido diversos documentos normativos, por ejemplo:

Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que la Administración Pública Federal deberá remitir a la SECODAM; Acuerdo que establece lineamientos para la contratación de los servicios de telefonía de larga distancia por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y; Oficio-Circular relativo a la forma y términos en que deben ser enviados a la SECODAM la convocatoria y fases de las licitaciones públicas que lleven a cabo

Asimismo, la SECODAM ha realizado diversas actividades y emitido distintos oficios con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normatividad en cuanto a las modalidades de los procedimientos de adjudicación de los contratos y definir la manera en que se integra el presupuesto que cada Dependencia y Entidad de la Administración Pública Federal tiene para la ejecución de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Además de lo anterior, se ha difundido el marco normativo mediante la asesoría, orientación y capacitación, con el propósito de eliminar las irregularidades relativas a la aplicación de las disposiciones legales que regulan los procesos del gasto público.

De conformidad con el actual escenario comercial del que México forma parte, la SECODAM ha realizado las acciones necesarias para adecuar el marco normativo que reglamenta las compras del Sector Público; de esta forma se ha participado en la elaboración o revisión de proyectos de disposiciones normativas relativas a los Tratados de Libre Comercio y a las contrataciones realizadas con préstamos de organismos financieros internacionales.

También se ha participado en reuniones multilaterales de los Tratados de Libre Comercio de los que México es parte o de aquellos que están en proceso de negociación; así como en los grupos de trabajo intersecretariales relativos a la materia y a las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público con prestaciones de organismos financieros internacionales.

3.3.8. Política y Administración Inmobiliaria de la Administración Pública Federal.

La SECODAM ha realizado diversas acciones tendientes a la consolidación de las bases y principios para la adecuada conducción de la política inmobiliaria dentro de la Administración Pública Federal, mediante la promoción de una administración moderna del patrimonio inmobiliario federal, y el establecimiento de un marco normativo apropiado para tramitar lo relativo al otorgamiento de contratos, concesiones y destinos mediante Acuerdos Secretariales, de convenios, permisos y autorizaciones de operaciones sobre inmuebles federales por medio de Decretos Presidenciales.

Cabe destacar que las acciones efectuadas por la SECODAM en el rubro que se menciona, se han dado considerando las necesidades de las dependencias y entidades como parte fundamental para la definición de las políticas y criterios, con el consecuente logro de que la función pública se realice con eficacia y oportunidad. Como resultado de ellos, la SECODAM, ha procurado consolidar el mejoramiento y simplificación de métodos y procesos, reducción de trámites, estableciendo un marco normativo claro y mediante el ahorro presupuestal.

De esta forma, la emisión de criterios y procedimientos para la administración del patrimonio inmobiliario federal, es una

acción permanente que lleva a cabo la SECODAM y ha permitido la solución de la problemática que sobre el particular se presenta a las dependencias y entidades, ajustando los procesos correspondientes de las operaciones inmobiliarias a la normatividad aplicable, buscando su transparencia y eficacia.

Algunas de las medidas aplicadas por la SECODAM son las siguientes:

La emisión de Acuerdos para lograr un aspecto digno y con identidad de los inmuebles federales destinados a las dependencias y entidades del Gobierno Federal para adecuar sus oficinas y áreas de servicio al público y fijar las bases para la ejecución de programas operativos que garanticen la rehabilitación, conservación y mantenimiento que requiere su utilización.

La emisión de normatividad para garantizar la administración eficiente de los inmuebles de propiedad federal.

La emisión de normatividad para el control contable y presupuestal de la administración del inmueble de propiedad federal.

La emisión de normatividad para hacer más dinámicos, transparentes y eficientes los trámites y procedimientos para el resguardo de los bienes inmuebles de la Federación.

La administración inmobiliaria y la emisión de dictámenes de avalúos y justipreciaciones.

El levantamiento del Inventario Nacional de Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal.

La concertación de actividades para apoyar a las dependencias del Gobierno Federal en la formalización e instrumentación de resoluciones relativas a la desincorporación del dominio público de la Federación y/o, en su caso, la autorización para que la propia SECODAM enajene inmuebles federales en favor de los gobiernos estatales y municipales o particulares.

La emisión de opiniones sobre proyectos de Acuerdos Secretariales por los que se otorga el uso de inmuebles federales en favor de las Dependencias y Entidades.

La tramitación y formalización de actos jurídicos relativos a proyectos de decretos presidenciales para la enajenación de inmuebles.

La emisión de proyectos de acuerdos de destino para la regularización del uso de inmuebles federales.

La elaboración de contratos con carácter de escritura pública de inmuebles donados al Gobierno Federal o que este donó a los Gobiernos Estatales y; en el contexto del PROMAP, se realizaron diversas acciones tendientes a lograr el cambio estructural con el propósito de hacer más eficientes los procesos operativos, optimizar el uso de sus recursos y aumentar la calidad de sus servicios.

3.3.9. Modernización de la Administración Pública.

Para el cumplimiento de los objetivos del PROMAP relativos a la integración de una Administración Pública, accesible, moderna y eficiente, la SECODAM ha suscrito con diversas dependencias las llamadas Bases de Coordinación. A través de éstas, ha realizado diversas acciones de modernización conforme a las líneas de estrategia establecidas en los cuatro subprogramas del PROMAP

La SECODAM diagnosticó, con fundamento en el PND y en el PROMAP el grado de desarrollo, características y funcionamiento de los sistemas de profesionalización existentes, de lo cual resultó la decisión de modificar y simplificar reglas, así como la descentralización de procesos para desarrollar la profesionalización de los Servidores Públicos.

De esta forma mediante el Centro de Capacitación en Calidad (CECAL), la SECODAM, ha desarrollado e impartido cursos al interior de la propia Dependencia, destacando como temas los siguientes: técnicas de servicio; conceptos básicos de calidad; pensamiento estadístico; calidad en el servicio; manejo de juntas y; administración de proyectos y solución de problemas en equipo.

Además, ha asesorado para la puesta en marcha del Centro de Capacitación en Calidad en la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y participado en la celebración del Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, para dar a conocer las prácticas exitosas en la Administración Pública.

Por otro lado, la SECODAM, ha brindado apoyo técnico y asesoría a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para que los servidores públicos determinaran y estandarizaran los servicios que se brindan a la ciudadanía para otorgar una atención eficiente, eficaz y oportuna por parte de las instituciones públicas.

Con el objeto de que las dependencias y entidades puedan tener elementos para evaluar la calidad en los servicios que prestan al público, ha realizado Talleres de Planeación Estratégica; ha desarrollado el Sistema de Evaluación y Seguimiento del PROMAP; ha aplicado metodologías para realizar el modelo de Modernización de la Administración Pública Federal y cumplir los objetivos del PROMAP; y ha creado y puesto en marcha el Sistema Udanet, el cual difunde la información sobre metodologías del proceso de modernización y; servicios clientes-beneficiarios y estándares de servicios.

En el rubro de descentralización y desconcentración administrativa, la SECODAM, ha cuidado que la adecuación de estructuras orgánicas y ocupacionales se oriente a una organización flexible que permita el óptimo cumplimiento de sus objetivos y evitando la duplicidad de estructuras.

A través de la aplicación de la Guía Técnica para la Adecuación de Estructuras Orgánicas y Ocupacionales, ha simplificado el proceso de la autorización de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Además, ha aplicado el Proceso de Modernización del Sistema Presupuestario el cual

proporcionara a los administradores públicos un control integral en la adecuada selección de los insumos, en la programación del gasto y en la resignación de recursos presupuestarios entre sus distintos programas y actividades.

Por otro lado, como miembro del Consejo para la Desregulación Económica, ha participado activamente en el proceso de mejora reguladora y simplificación administrativa, lo que se ha venido registrando en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El principal objeto de la desregulación es el avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos a la ciudadanía, a la vez que inhiban *discrecionalidad y corrupción de la autoridad*.

Respecto a la simplificación del marco normativo, la SECODAM, ha elaborado las propuestas de normas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal correspondientes a Comisiones; Viáticos Nacionales e Internacionales y Pasajes y; Asignación y uso de los Servicios de Telefonía Celular y Radiolocalización.

3.3.10. Administración, Control Interno y Apoyo Institucional.

De conformidad con los lineamientos previstos en el PROMAP relativos a la Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público, se ha diseñado por la SECODAM el Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos, identificando los

aspectos que obstaculizan su funcionamiento para corregirlos y mejorarlos.

De esta forma, como resultado de la implementación de este Sistema, la Administración de Recursos Humanos ha presentado un desarrollo significativo.

El procedimiento para el reclutamiento y selección de personal, mismo que se ha mejorado, a través de la definición de perfiles de puestos, los requisitos para ingreso y diseño de exámenes de conocimientos.

También, se ha logrado la aplicación de exámenes de selección a los promotores y prestadores de servicio social de Programas Paisano y Vecinos - Centroamérica, así como servidores públicos de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal;

Del mismo modo, se ha aplicado el Sistema de Evaluación del Desempeño para el otorgamiento de estímulos y reconocimiento al desempeño del personal administrativo;

Por último, se ha implementado el Programa Institucional de Capacitación Interno y; se han aplicado diversos servicios de beneficio social proporcionados a los servidores públicos de la propia SECODAM.

En materia de Servicios Generales se han aplicado diversos programas de conservación y mantenimiento; se han realizado diversas verificaciones físicas de bienes; se ha cumplido adecuadamente con el programa preventivo de parque vehicular

para tenerlo en óptimas condiciones; se ha proporcionado el servicio de custodia y control de documentación generada por las Unidades Administrativas de conformidad con la normatividad establecida; y se ha propiciado el mejoramiento administrativo permanente como política básica dentro de la administración de recursos humanos de la propia SECODAM.

En materia de Recursos Financieros se integró el Manual de Operación del Fondo Revolvente; se ha actualizado la normatividad y los procedimientos internos para el otorgamiento de viáticos y pasajes a los servidores públicos que realizan comisiones oficiales; se han realizado diversas actividades para integrar la Nueva Estructura Programática que estuvo vigente para 1998; además de formular el Programa Operativo Anual, lo que ha permitido fijar las prioridades de gasto para el logro de los objetivos sectoriales

En materia de Informática se han realizado acciones relativas a la administración de servicios de procesamiento de información y mantenimiento del parque informático, soporte técnico; desarrollo y mantenimiento de sistemas; capacitación; normatividad informática y; monitoreo y difusión tecnológica.

Asimismo, se han desarrollado los sistemas de Administración de Documentos, Cliente Simulado y el de Estándares de Calidad.

Por otro lado, en el ámbito jurídico, la SECODAM ha realizado diversas acciones encaminadas al ejercicio de sus atribuciones y cumplimiento de sus objetivos, canalizándolas en

tres vertientes: la de legislación y consulta, la jurídico contenciosa y la de asuntos penales.

En materia de Control Interno, en cumplimiento del Programa Anual de Control y Auditoría la SECODAM ha practicado diversas auditorías y revisiones a las unidades administrativas responsables de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales asignados a la Dependencia, así como aquellas que tienen a su cargo la ejecución de programas de carácter sustantivo.

De este modo, la evaluación de los sistemas de control interno ha permitido mejorar el enfoque preventivo y evitar la recurrencia de fallas e irregularidades en los procedimientos aplicables al manejo de recursos humanos, materiales y financieros.

También, se han efectuado actos de fiscalización a través de la realización de auditorías integrales, específicas, de evaluación de programas y de seguimiento, en las que se han revisado aspectos financieros, operativos, sistémicos, administrativos y de legalidad. En especial se ha verificado el cumplimiento de los acuerdos emitidos por el Gobierno Federal en la aplicación de los lineamientos en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

A la par de lo anterior, se le ha dado seguimiento a la implantación del PROMAP en la propia SECODAM, realizando la promoción del mismo, en especial para la definición y difusión de los estándares de servicio, así como la implementación de la fase de planeación estratégica vinculada con la Nueva Estructura

Programática propuesta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Hay voluntad y decisión para modernizar las instituciones públicas modificando su comportamiento, revisando sus procesos y estructuras y replanteando sus estrategias, de tal forma que cumplan cabalmente con su responsabilidad fundamental, que es servir a la sociedad.

3.4. Funciones de la Dirección General de Calidad Administrativa.

Para apoyar estos esfuerzos, el Ejecutivo Federal estableció el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que como instrumento de Gobierno permitió acercar sus servicios a la ciudadanía, eliminando las barreras para una relación eficaz y generando una cultura de cambio, innovación y transformación del quehacer público.⁶⁴

De ésta forma, se pretendió superar y revertir las tendencias y las inercias que aún existen hacia la multiplicación y complejidad de los trámites y gestiones públicas y hacia el establecimiento indiscriminado de controles e instancias de autorización.

Sin embargo, cabe señalar que, el Programa no enraizó en los diversos niveles de la Administración Pública en la forma como se pretendía. Esto debido a que la mayor parte de las acciones de simplificación surgen impuestas por los niveles superiores y no se

⁶⁴ Vazquez Nava, María Elena. *La Simplificación administrativa es una acción que debe permear en todos los ámbitos del sector Público*, Discurso # 56, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1992 p 7.

ha explorado en mayor medida la participación de aquellos que realizan las tareas a simplificar. De tal forma que si no se fomenta en mayor grado la participación de los trabajadores se corre el peligro de que cualquier programa se convierta en un instrumento elitista y cuyas acciones no obtendrán la colaboración esperada de la base trabajadora.

Por ello, la necesidad de un instrumento que vaya más a fondo y de una manera más integral al mejoramiento de las instancias administrativas y que se distribuya a todos los niveles de la Administración Pública y que origine un efecto multiplicador en la Sociedad Mexicana.

Como he señalado, es necesaria la creación de un órgano que se dedique de tiempo completo, a la planeación, apoyo, conducción y seguimiento de los esfuerzos de la Administración Pública hacia la Calidad. Dicho órgano tendría el nivel de Dirección General y dependería jerárquicamente de la Unidad de Desarrollo Administrativo, la cual tendría el nivel de Subsecretaría de Desarrollo Administrativo.

La Dirección General de Calidad Administrativa tendría las siguientes atribuciones:

I. Promover la filosofía de la Calidad Total, con el fin de contar con un sistema administrativo que propicie el mejoramiento continuo de las instituciones, actividades y personal de la Administración Pública Federal.

II. Promover la simplificación administrativa para eliminar requisitos, reducir y agilizar procedimientos y trámites ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los sistemas de funcionamiento interno y de atención al público de las mismas;

III. Formular, con la participación que les corresponda a las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Programas de Calidad de la Administración Pública y General de Simplificación Administrativa, así como vigilar y evaluar su cumplimiento;

IV. Elaborar los lineamientos que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en materia de Calidad y Simplificación administrativa;

V. Prestar asesoría sobre Calidad Total y Simplificación Administrativa a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como difundir, en coordinación con la Unidad de Comunicación Social, las acciones realizadas en esta materia;

VI. Propiciar la concertación de compromisos específicos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para mejorar los servicios públicos y adoptar medidas preventivas que aseguren la prestación de estos servicios públicos en el caso de eventualidades;

VII. Promover acciones que estimulen la vocación de servicio de los servidores públicos, y

VIII Las demás que le señale el Titular de la Secretaría.

3.5. Funciones de la Dirección General del Servicio Civil de Carrera.

Como parte de las propuestas que se presentan en este trabajo, se considera al Servicio Civil de Carrera como el Sistema de Administración de Personal capaz de promover una mejora cualitativa en la gestión pública; en este apartado se presenta un panorama general del mismo; su situación actual, las experiencias vigentes en la Administración Pública Federal y su vinculación con el Sistema de Calidad Total.

La velocidad y el alcance de los cambios que están sucediendo en los diversos escenarios de la vida política y social de nuestro país influyen directamente en el ejercicio de la Administración Pública, toda vez que ésta no puede permanecer estática ante tales transformaciones. En este contexto, resulta necesaria la generación y aplicación de nuevas técnicas y sistemas para la gestión pública, las cuales impliquen transformaciones de amplio espectro, que estén acordes con los escenarios de alternancia democrática y cambio de gobierno que se viven en nuestro país y con los cambios en la cultura político administrativa que rige nuestro actual sistema.

Con el propósito de fortalecer las experiencias vigentes en materia del Servicio Civil de Carrera, se propone la creación de la Dirección General del Servicio Civil de Carrera al interior de la SECODAM, esta Dirección dependería directamente de la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo, con las funciones (en materia de Servicio Civil de Carrera) que actualmente lleva a cabo la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con esta medida se considera se dará el impulso definitivo para que el Servicio Civil de Carrera se implemente en todo el sector público de manera obligatoria, es decir, tenga el carácter de programa de gobierno permanente.

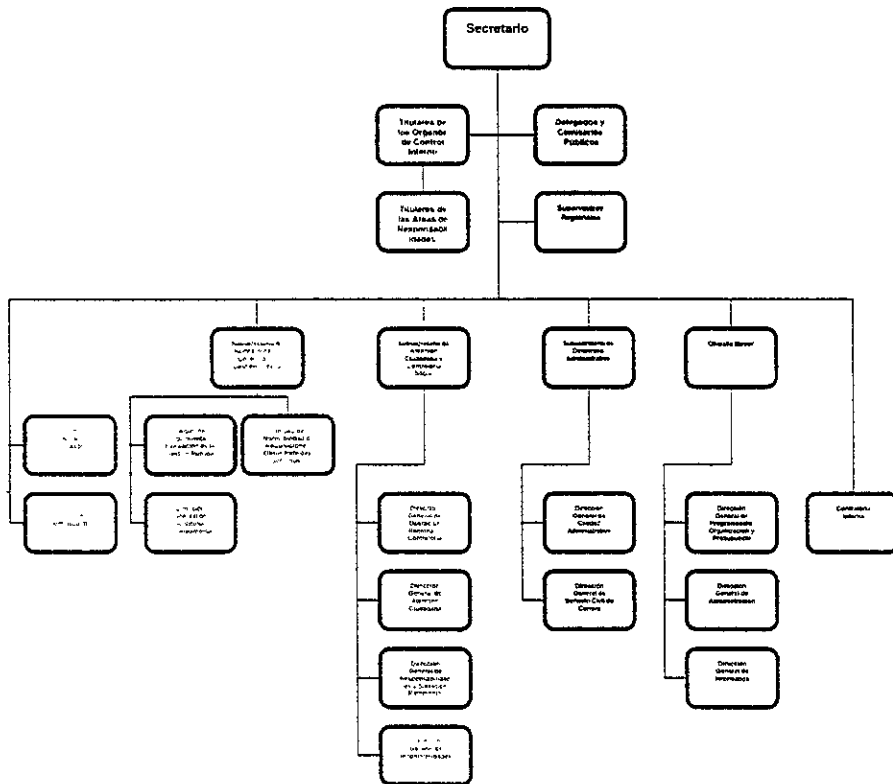
Con esto se busca erradicar prácticas negativas que permiten seleccionar personas no calificadas o poco profesionales para ocupar cargos en el gobierno, así como eliminar improvisaciones en el despacho y atención de los asuntos públicos, exigiéndole al aspirante a Servidor Público el cumplimiento de un mínimo de requisitos que permitan garantizar la calidad en el servicio y bienes prestados a la ciudadanía.

En este sentido, se proponen las siguientes funciones para la Dirección General del Servicio Civil de Carrera:

1. Establecer las normas, políticas y procedimientos, que normen el establecimiento del Sistema del Servicio Civil de Carrera, que sirvan como marco de referencia, a fin de que se implemente en todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
2. Registrar, analizar, controlar, dictaminar y coordinar las medidas de carácter general y específico que en materia de Servicio Civil de Carrera apliquen las Dependencias y Entidades que conforman la Administración Pública Federal, y con ello garantizar la puesta en marcha del Sistema de Servicio Civil de Carrera.
3. Dictaminar y registrar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la implementación del Servicio Civil de Carrera en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en un marco de eficiencia y productividad.
4. Establecer normas, lineamientos, metodología, sistemas y procedimientos, a fin de ejercer el control y lograr la eficiencia y optimización de los recursos presupuestales destinados al funcionamiento del Servicio Civil de Carrera.
5. Planear, dirigir y coordinar los programas y las acciones que permitan realizar el proceso de motivación, reconocimiento, capacitación, actualización, productividad, desarrollo y optimización de los recursos humanos del Gobierno Federal, a través del diseño, establecimiento, coordinación, supervisión y evaluación del Sistema del Servicio Civil de Carrera.
6. Emitir dictámenes en materia de proyectos de implementación del Servicio Civil de Carrera, que presenten las diferentes Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a fin de promover la correcta observancia a los lineamientos, políticas y procedimientos establecidos en la materia

Es importante mencionar que para llevar a cabo las propuestas de creación, tanto de la Dirección General de Calidad Administrativa, como de la Dirección General del Servicio Civil de Carrera y el cambio de nivel de la Unidad de Desarrollo Administrativo a nivel de Subsecretaría, se requiere de cambios en diversas disposiciones de carácter jurídico como ; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la SECODAM y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ORGANIGRAMA GENERAL DE LA SECODAM (PROPUESTA)



3.6. Funciones de otras Áreas de la SECODAM en la Promoción de la Calidad Total.

3.6.1. La Dirección General de Auditoría Gubernamental y las Auditorías de Control de Calidad.

En el marco del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, la función de auditoría pública practicada a las dependencias y entidades, comprende la auditoría gubernamental y auditoría externa.

La auditoría gubernamental puede ser realizada por la SECODAM, mediante revisiones efectuadas bajo criterios de selectividad y profundidad, las cuales verifican y evalúan el manejo adecuado de los recursos públicos y la legalidad del quehacer gubernamental, o por las contralorías internas de las dependencias y entidades paraestatales, con base en los programas de auditoría validados por la SECODAM.

La auditoría gubernamental busca, básicamente, reforzar los controles establecidos en el sector público para lograr un manejo más adecuado y racional de los recursos federales, con apego a los montos y calendarios establecidos y a las disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestales, y con ajuste al número y tipo de plazas autorizadas.

Así, continúa avanzando significativamente, buscando consolidarse cada vez más como un instrumento, por una parte, de fiscalización de los ingresos y gastos del Estado y, por otra, de revisión del cumplimiento de los programas sustantivos del Ejecutivo Federal, de los objetivos institucionales, así como de las actividades en las que es susceptible promover la eficiencia.

La auditoría gubernamental se lleva a cabo, entre otros, en los renglones de obra pública, adquisiciones, fondos y valores, servicios personales, procesos de entrega-recepción por cambio de titulares de unidades administrativas; además se practican auditorías a los rubros de ingresos y gastos, en renglones tales como: caja, cuentas por cobrar, ventas, viáticos, fondos de ahorro, costo de ventas y gastos médicos mayores, entre otros.

Por otra parte, adicionalmente a las auditorías antes mencionadas se logró un avance, dado que ya se practican auditorías con un enfoque más integral, con el propósito de medir el grado de eficacia, eficiencia y economía con que se alcanzaron las metas y objetivos en algunas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

La Auditoría Integral es el resultado de la acción coordinada de profesionistas de diversas disciplinas que operan bajo un esquema de revisión que considera la influencia y repercusión del entorno social, económico, tecnológico, legal y financiero en que se desenvuelve la Entidad, generando información cualitativa y cuantitativa que permite orientar las decisiones superiores en la búsqueda de la productividad y la eficiencia en todas las áreas de la Institución.

De esta forma, se pueden disponer de informes evaluatorios acerca del cumplimiento de las políticas, normas y marco regulatorio institucional; de la eficiencia, eficacia y economía con que son administrados los recursos; de la oportunidad y eficiencia con que se cumple la obligación de rendir cuentas; y de la suficiencia y profundidad de los Sistemas de Control Interno e Información

La Auditoría Integral responde así a un enfoque de calidad y de esencia, respecto de los resultados y por ello, debe ser entendida como un proceso cíclico y continuo susceptible de ocurrir en toda la organización o en las áreas específicas de ella y cuyas aportaciones se constituyen en recomendaciones, cuya intención es la mejoría global de cada organización.⁶⁵

Por ello, consideramos que la Auditoría de Calidad podría tener cabida dentro del enfoque de la Auditoría Integral, después de haberse promovido la implantación de Programas de Calidad Total en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública a fin de revisar la forma en que se llevan a cabo dichos programas y determinar si este sistema administrativo está funcionando adecuadamente.

3.6.2. Los Comisarios y Delegados y su Actividad como Promotores de la Calidad Total.

El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, señala las siguientes atribuciones a los Comisarios Públicos de la Contraloría:

DE LA VIGILANCIA, CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS ENTIDADES⁶⁶

ARTÍCULO 29. El órgano de vigilancia de las entidades paraestatales estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes

⁶⁵ Vazquez Nava, María Elena. *La Simplificación administrativa es una acción que debe permear en todos los ámbitos del sector Público*. Discurso # 56. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1992, p. 7

⁶⁶ Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 1995

asistirán con voz pero sin voto a las reuniones extraordinarias del órgano de gobierno. Asimismo, podrán asistir a las sesiones de los comités y subcomités técnicos especializados.

ARTÍCULO 30. Los comisarios públicos vigilarán y evaluarán la operación de las entidades paraestatales y tendrán las siguientes atribuciones:

- I Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, así como de las reglamentarias, administrativas y de política general y sectorial que emita el Ejecutivo Federal o sus dependencias en relación con las entidades paraestatales;
- II Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y lineamientos relativos al sistema de control y evaluación gubernamental;
- III. Vigilar la instrumentación y funcionamiento de los sistemas de programación-presupuestación de las entidades paraestatales;
- IV Vigilar que las entidades paraestatales conduzcan sus actividades conforme al programa sectorial correspondiente, así como que cumplan con lo previsto en el programa institucional;
- V. Promover y vigilar que las entidades establezcan indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, financieros y de impacto social, que permitan medir y evaluar su desempeño;
- VI Con base en las autoevaluaciones de las entidades opinar sobre su desempeño general. La opinión respectiva deberá presentarse por escrito al órgano de gobierno.
- VII Evaluar aspectos específicos de las entidades paraestatales y hacer las recomendaciones procedentes.
- VIII Vigilar y dar seguimiento a los procesos de desincorporación de las entidades paraestatales.

fungir como representante de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ante las Dependencias, Entidades e instancias que intervengan en estos procesos. Requerir a las instancias involucradas la información necesaria para el cumplimiento de las funciones a su cargo, así como recomendar las medidas que procedan tendientes a promover la conclusión de los procesos con estricto apego a las disposiciones aplicables.

- IX. Verificar la debida integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades;
- X. Vigilar que las entidades proporcionen, con la oportunidad y periodicidad que se señale, la información que requiera el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Públicos;
- XI. Solicitar y verificar que se incluyan en el orden del día de las sesiones de los órganos de gobierno de las entidades, los asuntos que consideren necesarios;
- XII. Rendir anualmente al órgano de gobierno, en su caso, a la asamblea de accionistas, un informe sobre los estados financieros, con base en el dictamen de los auditores externos, y
- XIII. Las demás inherentes a su función y las que les señale expresamente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de su competencia

ARTÍCULO 31 En la evaluación de la gestión de las entidades deberá tomarse en consideración de manera preponderante el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas, distinguiendo, en los términos de este artículo, las Entidades de Servicio Institucional, de las Empresas Públicas

Sin perjuicio de lo anterior los parámetros que se establezcan para verificar, medir y evaluar el

desempeño de las entidades, deberán considerar el grado de eficacia, eficiencia y productividad con el que hayan alcanzado sus metas y objetivos.

ARTICULO 32. Tanto el órgano de gobierno como el titular de la entidad deberán proporcionar oportunamente a los comisarios públicos la información y documentación que requieran para el debido cumplimiento de sus funciones.

ARTICULO 33. Los comisarios públicos, sin perjuicio de la intervención que al respecto corresponda a otras áreas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, podrán realizar visitas a las entidades en que hubiesen sido designados, con el propósito de verificar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades a cargo de ellas, y en su caso, promover las acciones correspondientes para corregir las deficiencias u omisiones en que hubieren incurrido las mismas.

Los titulares de las entidades otorgarán a los comisarios públicos las facilidades que requieran para el adecuado cumplimiento de estas tareas.

Con base en estas atribuciones, los Comisarios y Delegados de la Contraloría, son promotores del cumplimiento en el ámbito de su competencia, de la normatividad y programas que son encargadas para su seguimiento a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Por ello, podrían convertirse en un fuerte apoyo para el cumplimiento del Programa para la Calidad de la Administración Pública.

3.6.3 . La Unidad de Desarrollo Administrativo.

Esta Unidad dentro de la SECODAM se encuentra adscrita al Titular de la propia Secretaría, con quien acuerda los asuntos de su competencia y entre otras realiza las siguientes funciones:

Se encarga de diseñar con la participación que le corresponda a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal. En dicho Programa, se establecerán los diversos compromisos y objetivos específicos que permitan mejorar la oportunidad y calidad del servicio público, propiciando el ahorro presupuestal y el aumento de la productividad.

Se encarga de proponer a la Superioridad los lineamientos que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en materia de Desarrollo Administrativo Integral, con la finalidad de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando la eficacia, descentralización y simplificación administrativa.

Se encarga de integrar la opinión sobre proyectos de normas que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre administración de recursos humanos.

Tiene a su cargo autorizar las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. así como sus modificaciones, registrando dichas estructuras y operando el sistema de información correspondiente

Efectúa todo tipo de estudios y programas para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación y automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones.

Diseña y promueve la adopción de medidas que conduzcan a un incremento permanente de la productividad en Dependencias y Entidades administrativas y que permitan estimular la capacitación y la vocación del servicio de los servidores públicos.

Establece los criterios que permitan formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos, por parte de los servidores públicos.

Presta asesoría en materia de desarrollo administrativo a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Se encarga de diseñar, coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal, para coadyuvar al cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal con la participación de otras áreas administrativas de la propia SECODAM, estableciendo metas y objetivos de servicios de las Unidades administrativas de las propias Dependencias y Entidades, evaluando su cumplimiento.

Determina los modelos y métodos para evaluar los servicios que se prestan a la ciudadanía por las Entidades y Dependencias administrativas.

Se encarga de efectuar estudios de medición de resultados de los objetivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como del desempeño de sus Unidades Administrativas, con base en parámetros previamente

especificados y concertados

Se encarga de dar seguimiento a los programas de Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal, captando y difundiendo los resultados del mismo

Con la adición de las funciones de Calidad Administrativa y del Servicio Civil de Carrera a la Unidad de Desarrollo Administrativo, se hace indispensable darle el nivel de Subsecretaría, debido a la importancia y responsabilidad que implica el realizar y coordinar estas funciones.

3.7. Evaluación de la Gestión de Calidad del Servicio Público.

Una administración pública accesible, moderna y eficiente es una demanda constante de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del proceso democrático que vive el país. Por ello, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en esta materia son los de promover una Administración Pública:

Orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía

Que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública y provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

Con el fin de avanzar hacia el perfeccionamiento del aparato público, el Programa estableció los siguientes objetivos generales para el periodo 1995-2000:

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

Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Con apego a los objetivos generales antes descritos, el Programa agrupa sus actividades en torno a los siguientes cuatro subprogramas:

Participación y Atención Ciudadana.

Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.

Medición y Evaluación de la Gestión Pública.

Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

A partir de los objetivos específicos y líneas generales de acción de cada uno de los subprogramas anteriores, las Dependencias y Entidades han definido anualmente un conjunto seleccionado de proyectos prioritarios que implicarán mejoras apreciables y que, al mismo tiempo, podrán ser realizados en el corto o mediano plazos, en beneficio de la sociedad.

Otras acciones vinculadas a los subprogramas antes citados, se han ubicado por su naturaleza, en un horizonte de largo plazo, aunque requirieron iniciarse en el curso de la presente Administración. En estos casos, ha sido preciso definir etapas que

han permitido evaluar los avances anuales y corregir, cuando ha sido necesario, posibles obstáculos, deficiencias o desviaciones.

Se reitera que las acciones que han derivado de este Programa se han aplicado con apego a criterios de austeridad y racionamiento del gasto público, de forma tal, que el uso de los recursos presupuestarios, se ha realizado de manera óptima y ha asegurado, asimismo, la condición del ejercicio con finanzas públicas sanas.

En este contexto, toda revisión de procesos ha considerado la reducción de costos, además de un incremento en la productividad y una mayor satisfacción a los usuarios. Se ha prestado atención especial a los casos en los cuales los servicios públicos implicaron subsidio o transferencia de recursos a los segmentos más vulnerables de la comunidad.

Puesto que es la sociedad a quien se destinan los bienes y servicios públicos, se ha establecido y medido la calidad de éstos en función de la satisfacción que han generado en sus usuarios, en vez de la percepción que sobre ellos tuvieran las propias Instituciones.

Para ello, se ha procurado a la ciudadanía el acceso a diversos mecanismos para emitir su propia percepción sobre el desempeño gubernamental, tales como sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque o consultas directas a organizaciones de representación ciudadana.

Estos mecanismos han sido de gran importancia dado que el ciudadano que emite por cualquier medio una opinión o sugerencia, presta un servicio invaluable al área específica a la cual califica, ya que sus observaciones constituyen la manera más

directa y efectiva para conocer el grado de satisfacción sobre los servicios recibidos, así como para explorar y formular opciones con el fin de mejorarlos.

En consecuencia, el examen de las opiniones, quejas y sugerencias de los usuarios se ha convertido en un proceso sistemático para la solución o prevención de problemas, y para evitar que se conviertan en recurrentes o permanentes.

Más aún, la Administración Pública ha tenido la obligación de generar, procesar y difundir información sobre los diferentes servicios que presta a la comunidad; y los ciudadanos el derecho inalienable de tener amplio acceso a la misma.

En la medida en que los usuarios han conocido los criterios que se utilizan para llevar a cabo los actos de autoridad y los mecanismos para prestar los servicios al público, se ha evitado la subjetividad y discrecionalidad, y se han atacado de raíz las fuentes de corrupción.

Por ello, ha sido menester que las dependencias y entidades de la APF establecieran estándares de calidad en los servicios que proporcionan, de manera tal que el ciudadano conozca con antelación sus derechos en cada servicio, y exija su cumplimiento conforme fueron ofrecidos.

En este mismo sentido, se hizo indispensable que las instancias oficiales favorecieran la capacidad de elección de la comunidad, agregando opciones a los servicios que tradicionalmente ofrecen, o facilitando el acceso a los mismos o la realización de trámites específicos.

Dentro de los objetivos planteados y que se han logrado se encuentra el de lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas

Las Dependencias y Entidades han establecido consultas sistemáticas a la población-objetivo para atender, de forma directa cuando esto sea posible o, en su defecto, a las organizaciones sociales, cámaras o agrupaciones representativas, con el fin de conocer sus necesidades y propuestas concretas, mediante:

Desarrollo de la Contraloría Social:

Creando mecanismos transparentes de participación social para programas de gobierno cuya ejecución implicaba la transferencia directa de recursos a la población, ya sea en fondos específicos o en especie; para ello, se establecieron y/o depuraron los registros o padrones de beneficiarios, y se hicieron públicos y mantuvieron actualizados con el propósito de garantizar su imparcialidad y equidad. Los criterios de elegibilidad de beneficiarios para integrar los padrones han sido claros y ampliamente difundidos para mayor legitimidad del procedimiento. Se utilizaron buzones y otros dispositivos que faciliten la captación de sugerencias o de quejas sobre la aplicación y equidad de los criterios en que se fundamenten tales mecanismos.

Extensión de los sistemas de atención directa a la población:

Dentro de esta línea de acción, se ha pretendido extender y fortalecer en todos los ámbitos de la Administración Pública el seguimiento exhaustivo a quejas y denuncias, mediante una más ágil y moderna comunicación de las unidades de captación con los Órganos de Control Interno, y con las autoridades específicas de las que dependen las áreas de servicio.

Los Órganos Internos de Control y los Órganos de Control Interno en coordinación con las Oficialías Mayores o Direcciones de Administración de las Dependencias y Entidades, han establecido mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de las quejas y denuncias, en los que se capta, entre otros datos, el tipo de queja o denuncia, el trámite o servicio involucrado y en contra de quien se formulan. Esto ha servido para que las instituciones adopten las medidas pertinentes de prevención y simplificación de procesos.

Para complementar, se ha promovido la captación recurrente de opiniones, comentarios y propuestas de los ciudadanos mediante encuestas, a fin de mejorar la calidad de los servicios públicos y conocer con mayor precisión los problemas que enfrenta la población en su relación cotidiana con el gobierno. Estas encuestas han sido objeto de un programa específico en el que se ha establecido la periodicidad y metodología que han sido convenientes.

Otros mecanismos para mejorar la atención al público:

Se han revisado en todas las Dependencias y Entidades los procesos de toma de decisiones en materia de servicios públicos, con el fin de suprimir gastos en cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas específicas de la población, y destinar el ahorro generado por el racionamiento administrativo, a incrementar y mejorar la oferta de servicios que la población reclama.

Las Dependencias y Órganos Desconcentrados de la APF, en el ámbito de sus respectivas competencias, presupuestaron los productos que en calidad de contraprestación de servicios generaron en el ejercicio de sus funciones de derecho privado en los términos del Artículo 11 de la Ley de Ingresos de la Federación. Estos productos reconocieron los costos diferenciados en que se incurrió para brindar servicios alternativos y opcionales que agilizaran e hicieran más expedito para los particulares el desahogo de sus promociones ante la autoridad. Ello permitió atender con mayor oportunidad las necesidades características de diversos grupos de la población los cuales, en ocasiones, manifestaron necesidades crecientes y muy distintas entre sí.

La SHCP ha autorizado las modificaciones, cuotas y destino de los productos que obtenidos para uso del área administrativa que los generó con el objeto de que sean aplicados al mejoramiento de la infraestructura, a la oferta en la prestación de servicios de mayor calidad y opciones, así como incrementar las posibilidades de pago por estímulos vinculados al desempeño del personal que le está adscrito, de acuerdo a los criterios normativos que al efecto elaboren la SHCP y la SECODAM.

En particular, se ha promovido y difundido la justificación de puntos de atención para el desahogo de trámites oficiales, mediante una mayor utilización de las sucursales bancarias, oficinas postales y de telégrafos, oficinas municipales y locales, que se han convertido en verdaderas "ventanillas universales" en la que se resuelven una gran diversidad de trámites.

En forma complementaria a la ampliación de servicios en las oficinas de atención física a los ciudadanos, se han impulsado de manera importante otros medios de comunicación remota como la utilización del teléfono, fax y redes de transmisión de información (por ejemplo, Internet), o el uso del correo para recepción y envío de documentación, así como de diversos medios de pago y recepción de valores como las tarjetas de crédito, órdenes de pago bancarias, giros postales o telegráficos, entre otros.

Las Dependencias y Entidades de la APF han definido sus respectivos programas de atención ciudadana, en los que han incluido los mecanismos antes referidos, y que son presentados como parte del conjunto de acciones de modernización y desarrollo Administrativo, a consideración de la SECODAM y la SHCP.

Las Dependencias de la APF, a partir de 1996, han adoptado medidas específicas para informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestan, la forma en que éstos pueden ser tramitados, los requisitos que es necesario cumplir y los conductos a los que deben dirigirse. Esto implicó una labor de difusión a través de esquemas de señalización en oficinas públicas, y del uso de sistemas electrónicos y telefónicos de información a la población.

Todo servidor público que haya tenido contacto directo con la población ha debido identificarse plenamente, a través de instrumentos claros y visibles, con el fin de que el particular conozca invariablemente su nombre y cargo. Esta modalidad ha sido adoptada por las Dependencias y Entidades.

Las Dependencias y Entidades analizaron las normas que regulen sus funciones, e identificaron aquellas que fueron susceptibles de eliminarse o simplificarse, y promovieron los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable, con objeto de eficientar la actuación del servidor público, sin que ello implicara discrecionalidad o ineficiencia en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Se han seleccionado las regulaciones que tuvieron mayor impacto en los ciudadanos, las empresas y la economía en general, y que pudieron ser objeto de simplificación o eliminación de trámites mediante una mejor coordinación entre las propias Dependencias y Entidades de la Administración Pública reduciendo tiempos y costos en la atención al público.

Se han introducido mayores elementos de racionalidad en los procesos relativos a la concepción y evaluación de nuevas normas administrativas, con el propósito de asegurar su cumplimiento, incorporar consideraciones de costo-beneficio, y evaluar opciones alternas que garanticen la transparencia, flexibilidad y efectividad en los procedimientos. En particular se ha evaluado el costo de aplicación y supervisión de las normas, evitando la duplicación, incongruencia o redundancia frente a otras normas existentes.

Asimismo, las Entidades y Dependencias que prestan servicios directos al público definieron, estándares realistas y transparentes de calidad de los servicios, que han permitido a la población formarse expectativas claras sobre la atención que *tienen derecho a exigir, y contar con referencias objetivas para evaluarlos, tales como los tiempos máximos de espera en la resolución por parte de la autoridad.*

Se han establecido mecanismos para auditar, de manera externa, la prestación de los servicios públicos, vigilar en forma recurrente su puesta en práctica y atender recomendaciones para mejorar su calidad, corregir las irregularidades detectadas, y promover la comparación sistemática con los estándares de calidad de otros centros de servicio.

Se ha identificado con claridad, en función de su cometido esencial, los servicios y productos básicos que cada Dependencia o Entidad debe proporcionar o proveer a la sociedad y, a partir de ellos, analizar la pertinencia de los procesos de carácter intermedio, detectando aquellos que resulten prescindibles o susceptibles de simplificarse. Este ejercicio, que ha sido producto de un análisis ampliamente participativo en cada organización, ha requerido consolidarse a través del desarrollo de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo de actividades que se difunda en todos los niveles.

En todas estas acciones la SECODAM, ha brindado asesoría técnica a las Dependencias y Entidades en el ámbito federal, y en su caso, a los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, sobre la metodología y mecanismos más apropiados a cada caso, así como la realización de encuestas, estudios o sondeos de opinión, entrevistas directas, grupos de enfoque, etc.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

México atraviesa por una transformación democrática y económica que lo incorpora a un nuevo sistema mundial, la multiplicidad de cambios y tendencias configuran un acelerado proceso de cambio social, el cual requiere de transformaciones en la relación gobierno-sociedad. Somos testigos del surgimiento de un orden global en desarrollo; un orden que de momento, no se encuentra totalmente integrado.

En este contexto, México enfrenta actualmente un gran reto: superar el atraso económico, político y social. Para lograrlo se debe mejorar la eficiencia de las organizaciones que intervienen en la Administración Pública, en la que se establezcan principios, planes y técnicas aplicables a la solución de problemas concretos.

De esta forma la Administración Pública adquiere un verdadero significado e importancia, al constituirse como un proceso adaptable a circunstancias cambiantes en donde los conceptos no son irrefutables, ya que se desarrollan en un orden de globalización comercial, financiera, política, tecnológica, cultural y ambiental.

Así pues, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como objeto de estudio específico y el papel que como promotora de la Calidad Total ha desempeñado al interior de

la Administración Pública Federal, constituyen el marco en el que se desarrolló esta investigación.

El Gobierno Federal ha previsto como una de sus prioridades, promover la Modernización y Desarrollo de la Administración Pública, mediante estrategias y objetivos que tiendan a lograr una mayor y mejor comunicación con la población, con una concepción auténtica de servicio a la comunidad y de responsabilidad del servidor público, impulsando la renovación en los esquemas de trabajo, reorientando los procedimientos y modernizando los métodos de gestión.

Es así como surge el Programa de Modernización de la Administración Pública, el cual se inscribe en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuyo contenido básico surge de un análisis global de la situación actual de la Administración Pública, realizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en coordinación con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal

Este Programa tiene los objetivos generales siguientes:

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

Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

En este orden de ideas, la implantación del Programa de Modernización de la Administración Pública fue realizada por la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM; misma que se encuentra jerarquizada en un nivel inmediatamente inferior al de una Subsecretaría y, que trasciende por la importancia de su función de transformar la gestión pública, abatiendo rezagos e inercias históricas, introduciendo el concepto de Calidad en su funcionamiento.

Inmersos en esta terminología, ubicamos el concepto de Calidad Total como un proceso dinámico y sistematizado para mejorar a las organizaciones, para desarrollar a las personas que trabajan en ellas y para propiciar una mejor calidad de vida para toda la sociedad; calidad significa calidad del trabajo, del servicio, de la información, de las personas, de los sistemas y de las empresas.

La Calidad Total como sistema administrativo aplicado a la Gestión Pública de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, ha tenido sin duda resultados tangibles, los cuales se deben evaluar a la luz de la relación que se tiene con la sociedad.

La Calidad Total en la Administración Pública Federal, promueve el cambio de actitudes, creencias y valores de los servidores públicos, reorienta el funcionamiento del sector público y garantiza el logro de los objetivos institucionales.

El desarrollo histórico de la Administración Pública en México, nos muestra que el aparato gubernamental ha sido sujeto de diversos cambios (Sectorización, Reforma Administrativa, Desarrollo Organizacional, Simplificación Administrativa, Análisis de Procesos, Planeación Estratégica, Modernización, ... etc.) en sus esquemas de trabajo; estos cambios han tenido la finalidad de incrementar la productividad del sector público.

El perfeccionamiento de la gestión pública mexicana en la mayoría de los casos ha tenido como soporte metodologías administrativas sustentadas en teorías y sistemas que han sido puestas en práctica con éxito, considerando los objetivos que perseguían en el momento de su implementación.

El fortalecimiento que se proporcione a las funciones y programas que promueven la Calidad Total en la Administración Pública redundará en beneficio directo a la sociedad, ya que se contará con un aparato público más eficiente y productivo.

En busca de una Administración Pública que sirva mejor a la sociedad, que preste servicios de calidad que satisfagan realmente las necesidades de la población usuaria, una Administración en la que las actividades se realicen dentro de un marco de legalidad y justicia procurando la mejora continua de procesos, personal, sistemas e información; esta tesis propone la creación de las Direcciones Generales de Calidad Administrativa y del Servicio Civil de Carrera; así como que se eleve al rango de Subsecretaría a la Unidad de Desarrollo Administrativo.

La Dirección General de Calidad Administrativa dependería jerárquicamente de la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo, con la finalidad de que las acciones que se tomen en la materia refuercen las acciones que hasta el momento ha venido realizando la UDA, en adición, que posean el carácter de obligatoriedad, como el de mandato del Ejecutivo Federal.

Las funciones de la Dirección General de Calidad Administrativa se complementarían con las que actualmente realiza la Unidad de Desarrollo Administrativo en la SECODAM; es decir, que sus funciones serían de fortalecimiento y tenderían al logro de un fin común, la difusión de una Cultura de Calidad Total y Modernización Administrativa en la Administración Pública Federal.

La creación de esta Dirección, se fundamentaría en los objetivos de Calidad y Modernización Administrativa, como una garantía de continuidad y cumplimiento de las acciones del Ejecutivo Federal tendientes a eficientar las funciones encomendadas a la Administración Pública Federal, establecidas en el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal.

En adición a estos instrumentos, se propone la realización de Auditorías de Calidad, que en conjunción con las auditorías tradicionales, permitirían ampliar el campo de acción de la Auditoría Pública. La realización de Auditorías de Calidad permitirá verificar la forma en que se llevan a cabo los Programas de Calidad Total.

Así mismo, se propone la creación de la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, a efecto de contar con una Unidad Administrativa que coordine los trabajos en la materia.

Como medidas concretas contenidas en este trabajo para contribuir al mejoramiento de la Administración Pública Federal proponemos .

- El establecimiento de Programas de Calidad Total en todas las Dependencias y Entidades de la APF;
- La creación de la Dirección General de Calidad Administrativa, dependiendo de la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo de la SECODAM,
- La adopción de las auditorías de calidad;
- La reasignación de funciones que en materia de Servicio Civil de Carrera realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la creación de la Dirección General del Servicio Civil de Carrera al interior de la SECODAM.
- Elevar a nivel de Subsecretaría a la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM.

Con la adopción de las anteriores iniciativas se lograría contribuir, al mejoramiento del aparato público.

No obstante, se tiene plena conciencia de que la implementación de cada una de estas cinco propuestas conlleva problemáticas de diferente índole que a continuación comentaremos .

- El establecimiento de Programas de Calidad Total en todas las Dependencias y Entidades de la APF, encontraría la natural resistencia que presenta cualquier organización que se somete a un esquema de cambio y mejoramiento en su operación, sin embargo, este problema se podría solventar a través de la adecuada concienciación e involucramiento de los Mandos Medios y Superiores, así como del personal operativo, de manera que tal resistencia se disminuiría en la medida en que el personal empiece a manejar el mismo idioma de la calidad. En este sentido, es importante considerar que la implementación de los Programas de Calidad se realizaría de manera gradual, esto es, se tendrían que seleccionar las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal que por la importancia de su función pondrían a poner en práctica dichos programas, lo anterior para la adecuada asignación de recursos económicos.
- Para la creación de la Dirección General de Calidad Administrativa, dependiendo de la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo de la SECODAM, una posible objeción es el aspecto presupuestal, ya que la creación de cualquier Unidad Administrativa requiere de recursos para su funcionamiento, a pesar de ello, se considera que con la adecuada justificación de la importancia y necesidad de contar con esta Dirección, se podría salvar este inconveniente, ya que las ventajas de contar con la Dirección de Calidad Administrativa, son más importantes que el costo de no tenerla.

- La adopción de las auditorías de calidad, presentaría como dificultad la falta de conocimiento sobre esta herramienta y la oposición a incluir este tipo de auditoría en los esquemas de trabajo actuales en todas las áreas de auditoría, lo cual se resolvería por medio de la capacitación y convencimiento de las bondades y ventajas de esta herramienta, la cual representa una mejora a los métodos y procedimientos utilizados en la auditoría clásica.
- La propuesta de reasignación de funciones que en materia de Servicio Civil de Carrera realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la creación de la Dirección General del Servicio Civil de Carrera al interior de la SECODAM, podría ser cuestionada en el sentido de los recursos y en el sentido de la reubicación de las funciones, ya que de entrada se podría interpretar como el fortalecimiento de la SECODAM y el adelgazamiento de la SHCP, este señalamiento se rebate mostrando la importancia que reviste el formalizar el Servicio Civil de Carrera en el Sector Público, destacando la certidumbre jurídica que proporciona a los Servidores Públicos.

Lo anterior debido a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ha limitado a cumplir con funciones administrativas del recurso humano del Sector Público, como asegurar el acceso a las prestaciones y servicios a que tienen derecho los servidores públicos; registrar, analizar y dictaminar las medidas salariales de carácter general y específico que emite el Ejecutivo Federal, entre otras.

- La propuesta de elevar a nivel de Subsecretaría a la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM, presenta como posible cuestionamiento el aspecto presupuestal, el cual sería acotado mostrando la importancia que tiene la función en materia de Calidad Administrativa y Servicio Civil de Carrera, de ahí la necesidad de que cuente con un nivel de Subsecretaría.

Como se observa las dificultades más recurrentes para concretar las propuestas de este trabajo de investigación son tres, la primera que se refiere al aspecto presupuestal, la segunda la llamada resistencia al cambio y una tercera que se refiere al tiempo y trabajo que se le tiene que dedicar por parte de los niveles directivos de la Administración Pública Federal.

Así mismo, es importante mencionar que para la adecuada puesta en marcha de las propuestas aquí desglosadas es necesario considerar lo siguiente.

- El mejoramiento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal al servicio del Estado.
- El mejoramiento del ingreso salarial de los Servidores Públicos.
- Mejorar la imagen y el equipamiento de las oficinas públicas.
- Involucrar al sector sindical en el desarrollo y puesta en marcha de las propuestas.

Finalmente, con el propósito de asegurar la adecuada implementación de estas propuestas, es importante que se le de la importancia que reviste la Calidad, tanto en la SECODAM, como en los Órganos Internos de Control, para el seguimiento y evaluación de los mencionados programas y el desarrollo e implementación del Servicio Civil de Carrera en la APF.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. Carrillo Castro, Alejandro, *Las Empresas Públicas en México, Su Importancia en el Sector Industrial y Comercial, Bases Jurídicas de su Acción*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1976.
2. Mc. Gregor, Douglas, *El Aspecto Humano de las Empresas*, Diana, México, 1975.
3. Dr. Gutierrez, Mario, *Administrar para la Calidad, Conceptos Administrativos del Control Total de Calidad*, Limusa, México, 1992.
4. Dwight, Waldo, *Administración Pública, La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros Aspectos*, Trillas. S.A., México, 1967.
5. Dwight, Waldo, *Estudio de la Administración Pública*, Aguilar (ed), España, 1964.
6. Fraga. Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1973.
7. Herbert A. Simón, Donald W Smithburg y Víctor Thompson, *Administración Pública*, Letras, México, 1968.

8. Hicks, Herbert G. *Administración de Organizaciones, Desde un Punto de Vista de Sistemas y Recursos Humanos*, C.E.C.S.A., México, 1986.
9. Jiménez Castro, Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, FCE, México, 1971.
10. Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos*, FCE, México, 1987.
11. Lock, Dennis y David J. Smith, *Como Gerenciar la Calidad Total. Estrategias y Técnicas*, Fondo Editorial Legis, Colombia, 1991.
12. Ogliastri, Enrique. *Gerencia Japonés y Círculos de Participación, Experiencias en América Latina.*, Norma, Colombia, 1988.
13. Peters, Thomas J. y Robert Waterman, *En Busca de la Excelencia*, Lasser Press Mexicana, S.A., México, 1984
14. Price, Frank, *Calidad Permanente, Usando el Método Deming*, Panorama Editorial, S.A., México, 1992.
15. Rodríguez Ruiz, Raúl, *El Fideicomiso y la Organización Contable Fiduciaria*, Ediciones Contables y Administrativas, México, 1977.

16. Secretaría de la Presidencia , Dirección General de Estudios Administrativos, *Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal*, (autores mexicanos), Colección: Fuentes para el Estudio, México. 1977.
17. Udaondo Durán, Miguel, *Gestión de Calidad*, Díaz de Santos, S.A., Madrid, España, 1992.

REVISTAS, DISCURSOS Y LEYES

1. Fundación Mexicana para la Calidad Total, A.C. *Calidad Total*, Monografías, # 4, El Premio Nacional de Calidad, México. 1991.
2. Fundación Mexicana para la Calidad Total, A.C. *Calidad Total*, Monografías, Segundo Congreso Internacional de Calidad Total, México, 1992.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 1993.
4. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. México.
5. Vázquez Nava, María Elena, *El Desafío del Futuro*, En Auditoría Pública, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Año II, # 4, septiembre, 1992, Contraportada.

6. Vázquez Nava, María Elena , *El Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública Demanda Actualización a Entidades Productivas del Sector Paraestatal*, Discurso # 64, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1992.
7. Vázquez Nava, María Elena, *En Marcha el Proceso Permanente de Capacitación para Servidores Públicos*, Discurso, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1990.
8. Vázquez Nava, María Elena, *La Auditoría Pública Instrumento de las Políticas del Estado en las Áreas Estratégicas y Prioritarias.*, Discurso # 51, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1991.
9. Vázquez Nava, María Elena, *La Tarea de la Contraloría: Acción Básicamente Preventiva*, Discurso # 15, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1989.
10. Vázquez Nava, María Elena, *La Simplificación Administrativa Es Una Acción que Debe Permeear en Todos los Ámbitos del Sector Público*, Discurso # 56, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1992.