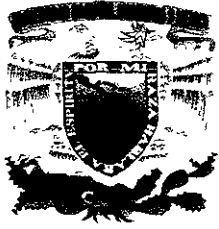


100



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA Y VINCULACIÓN

“LA ADMINISTRACIÓN DE LOS PROCESOS DE RECAUDACIÓN. ESTUDIO DE UN CASO. LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL PERIODO 1995-2000”

T E S I S A
QUE PRESENTA COMO TRABAJO RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
P R E S E N T A :
JUAN ROJO SÁNCHEZ

ASESOR
LIC CARLOS DOMINGUEZ TREJO



MÉXICO, D.F.

2963-17

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA ADMINISTRACIÓN DE LOS PROCESOS DE RECAUDACIÓN.
ESTUDIO DE UN CASO. LA SECRETARÍA DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL PERIODO 1995-2000.**

T E S I S A

QUE PRESENTA COMO TRABAJO RECEPTACIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**P R E S E N T A
JUAN ROJO SÁNCHEZ**

ASESOR: LIC. CARLOS DOMINGUEZ TREJO

A MIS PADRES

Gabrieila y Rufino

Por su esfuerzo, constancia y dedicación
para guiarme en el camino de la vida

A MI ESPOSA

Alma Rosa,

Por su amor, confianza,
e impulso para afrontar
las adversidades

A MIS HIJOS

Alma Gabriela

Luis Rodrigo

Por ser mi alegría
e inspiración para seguir
adelante

A MIS HERMANOS

Por el apoyo y cariño constante
que encuentro en ellos

A LIDIA

Por haber dado vida
a la compañera, amiga
y madre de mis hijos

A MIS FAMILIARES

Por compartir sus preocupaciones,
alegrías y triunfos obtenidos en la vida
familiar y profesional

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS

Por su apoyo y confianza
brindada en todo momento

A LOS SINODALES Y ASESOR

Por los conocimientos aportados

Í N D I C E

	Pág.
Introducción	3
Apartado I. Marco de referencia.	
1 - Ubicación de la recaudación en el marco de la Administración Pública	5
1.1 Contexto general.	5
1.2 Bases legales del proceso de recaudación en México.	8
1.3 Unidades administrativas reguladoras Evolución reciente	11
2 - La cultura de calidad en la función pública.	13
2.1 Contexto de la calidad total. Las corrientes modernizadoras.	13
2.2 Fundamentos de la cultura de calidad Estudio de procesos. Trabajo en equipo. Enfoque al usuario.	17
Apartado II. Propuesta de un modelo administrativo de recaudación con enfoque de calidad.	
1 Instrumentos	23
2 Modelo del proceso. Fases y etapas.	24
3 Utilidad, alcance y limitantes del modelo.	28
Apartado III. Aplicación del modelo de recaudación al caso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	
1 Antecedentes y bases legales del proceso de recaudación.	29
2 Unidad Responsable. Dirección General de Programación y Presupuesto.	30
3. Objeto del proceso. derechos, productos y aprovechamientos.	32
3.1 Derechos.	32
3.2 Productos.	36
3.3 Aprovechamientos	38

4	Fases del proceso.	41
4.1	Factor de actualización de derechos y autorización de cuotas por productos	41
4.2	Captación de recursos y cuenta comprobada.	43
4.3	Estudio de costos <i>por productos</i> .	46
4.4	Autorización de ingresos excedentes.	47
5	Resultados. Captación de recursos. Cuenta comprobada. Autorización de ingresos excedentes.	50
	Apartado IV. Resumen, conclusiones y propuestas.	52
	Anexo 1. Estimación Total de recursos que considera la Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal	58
	Anexo 2. Evolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	60
	Anexo 3. Círculo de Control	62
	Anexo 4. Círculo de Mejora	63
	Anexo 5. Definiciones	64
	Anexo 6. Atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	66
	Anexo 7. Antecedentes de la Dirección General de Programación y Presupuesto	67
	BIBLIOGRAFÍA	69

INTRODUCCIÓN

En un país como el nuestro, donde es aceptado que existe escasez de recursos para financiar las actividades a cargo del Estado, debido a los requerimientos de la sociedad siempre rebasan la capacidad de respuesta del aparato de servicios conocido como Administración Pública, adquiere vital importancia buscar otras fuentes de financiamiento además de las tradicionales y clásicas a través de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos. Esta búsqueda debe realizarse con la participación de servidores públicos comprometidos con su vocación y su tiempo, que permita la mayor eficiencia de la Administración Pública, sin perder de vista la actividad social que debe prestar el Estado mexicano.

En este contexto la recaudación de ingresos es un tema central del debate nacional para elevar el nivel de vida de los mexicanos, ya que su captación oportuna, por ejemplo, resulta de gran utilidad para la sociedad en general, pues permite financiar los programas de gobierno y cumplir con los preceptos constitucionales encaminados al bienestar del individuo y su grupo social.

Como objeto de estudio para esta tesina se seleccionó el tópico de la recaudación de ingresos por concepto de productos, derechos y aprovechamientos, en un tiempo determinado y en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), ya que como servidor público integrado a una dependencia se pudo constatar que los procedimientos utilizados para llevar a cabo esta recaudación, se significaban por su aparente ineficiencia, lo cual repercutía negativamente en la imagen de toda la institución.

Desde luego que el desarrollo total del tópico fue una pretensión que quedó cumplida apenas en una mínima parte, toda vez que se requiere mayor profundidad y amplitud para incidir positivamente en los resultados a nivel macro. No obstante, con la intención de coadyuvar en el establecimiento de criterios generales de operación para la captación de recursos no tributarios en las unidades administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se decidió abordar el estudio de este proceso desde dos perspectivas complementarias, a saber:

- a) Las finanzas públicas, ya que éstas se encargan del estudio de la política fiscal y la administración tributaria y,
- b) La cultura de calidad total en la gestión pública, corriente que se puso en boga desde hace más de 10 años y que cobro importancia con el cambio del grupo gobernante a nivel federal.

De manera complementaria se establecen los objetivos siguientes:

- Implementar una cultura para determinar el precio real de los productos mediante estudios de costos y, analizar si es justificable la asignación de subsidios.
- Destinar la captación que se obtiene por conceptos de productos y derechos a la mejora y prestación de servicios de calidad.

- Agilizar los trámites en la atención de la prestación de servicios por concepto de productos y derechos para con ello mejorar la imagen institucional
- Cuidar la obligación que tiene el Estado para la prestación de los servicios
- Evitar fuga de recursos en la captación de ingresos generados por concepto de productos y derechos.

Como resultado del trabajo emprendido para cumplir con los propósitos indicados, se logró culminar con un modelo de proceso para entender la importancia y trascendencia de la recaudación de recursos no tributarios, en el que se combinan los enfoques de organización por funciones y el trabajo por procesos con enfoque de calidad. Desde luego los mejores momentos de uso del proceso propuesto están por conocerse, así lo impusieron los límites prácticos y científicos de este estudio.

Los resultados de la presente investigación se muestran de manera convencional en cuatro apartados:

En el primer apartado denominado "Marco de referencia" se presentan los conceptos básicos que permiten ubicar el proceso de recaudación en el contexto general de la administración tributaria, así como los fundamentos de cultura de calidad, que como corriente modernizadora se puede aplicar para lograr mejores resultados.

En el Apartado II se muestra la propuesta de un modelo administrativo de recaudación con enfoque de calidad. Desde sus bases hasta sus limitantes, pasando por las fases etapas, utilidad y alcances.

El Apartado III, se expone a grandes rasgos la aplicación del modelo propuesto en el caso de STPS y en lo específico de la recaudación y uso de ingreso por conceptos no tributarios. Se exponen herramientas para mejorar los resultados del proceso propuesto, usando para ello registros del periodo 1995-2000 y los resultados previsibles a alcanzar.

Finalmente, en el Apartado IV se detallan las conclusiones de la investigación y las propuestas que llevar a la práctica en el tema tributario.

Apartado I

Marco de referencia.

1.- Ubicación de la recaudación en el marco de la Administración Pública.

1.1. Contexto General.

Para analizar la recaudación de ingresos en la Administración Pública tenemos que partir de la Hacienda Pública, toda vez que es la "Ciencia de los medios por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes".¹

Por consiguiente la Hacienda Pública analiza el "Proceso Ingreso-Gasto" del Estado y se le define como el gran marco de la actividad financiera del Estado.

La actividad financiera estatal ve lo relativo a los ingresos y gastos públicos, proviniendo los primeros de los impuestos, productos, derechos, aprovechamientos, cobro de servicios públicos, venta de bienes producidos por el Estado, y los créditos internos y externos. Los gastos públicos se refieren a los que realiza el Estado, sea para gastos administrativos, de servicios públicos de inversión física o financiera, o los generados por el pago de intereses y capital de la deuda pública. Las "necesidades financieras han dado lugar a una acción cada vez más pesada y enérgica por parte del Estado para obtener de los particulares, a través de los impuestos o de los empréstitos, o bien recurriendo a otros procedimientos, el dinero y los bienes que necesita".²

Las disciplinas que se relacionan con la actividad financiera estatal son las siguientes: Finanzas Públicas, Política Financiera, Derecho Financiero, Psicología, Ética y Contabilidad.

"Las Finanzas Públicas se encargan de la distribución de los gastos públicos e indica las condiciones de aplicación; la política financiera estudia los fines que en esta materia persigue el Estado y los medios de que se vale para su obtención; es decir, consiste en la elaboración y sistematización de los principios directivos o la selección de los ingresos públicos, teniendo esta política el carácter de arte cuando establece los criterios de selección y el carácter de ciencia por el estudio que hace de los instrumentos escogidos para las entidades públicas para obtener los ingresos necesarios. El Derecho Financiero expone las normas jurídicas de las leyes que determinan la distribución de las cargas públicas, con objeto de indicar su exacta interpretación; la psicología [sic] en virtud de que la actividad financiera del Estado incide en lo público, lo cual significa que muchos de sus problemas dependen de la conducta humana, de donde se puede desprender que en la práctica existe una relación entre la Hacienda Pública y la psicología [sic]; los impuestos implican un asunto de justicia y equidad, lo que significa que la ética está directamente relacionada con la teoría impositiva, razón por la que el Estado tendría que respaldar ampliamente su política financiera, siguiendo los postulados éticos más rigurosos; la contabilidad,

¹ FAYA VIESCA, Jacinto; FINANZAS PÚBLICAS, Editorial Porrúa S.A México 1981 pág 9

² FLORES ZAVALA, Ernesto FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS Editorial Porrúa S A México 1995 pag. 9

prueba de ello son las técnicas contables empleadas en materia de presupuesto, y cuenta pública; y el Derecho tanto público como privado, en virtud de que los actos hacendarios tienen que estar supeditados a normas jurídicas con el fin de dotar de legalidad a las actividades que el Estado realiza en materia hacendaria”.³

Asimismo, la Hacienda Pública tiene una relación con la economía, desde el momento en que ésta trata de la administración de recursos limitados para la satisfacción de las necesidades humanas

La teoría y práctica de la Hacienda Pública, centra su atención en la tarea del Estado, por consiguiente la política y la estructura de los ingresos públicos y las herramientas técnicas de la Hacienda Pública inciden en el alcance y el tipo de las respectivas tareas y actividades del Estado.

“En las Haciendas Públicas de los países más avanzados, los derechos y las cuotas guardan una importancia menor con relación a los impuestos, que son establecidos en leyes con absoluto carácter obligatorio y como expresión formal del ejercicio de la soberanía estatal, todo derecho y toda cuota tiene una contrapartida específica por parte del Estado, mientras que los impuestos carecen de contrapartida específica o manifiesta. Precisamente, este es uno de los principios de los impuestos: el pago con carácter coactivo, sin obligación por parte del Estado de proporcionar contrapartida concreta alguna”.⁴ Es por ello que la presente investigación se analiza desde la perspectiva de las Finanzas Públicas, toda vez que tienen por objeto “investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas”⁵ desde este punto de vista la ciencia de las Finanzas Públicas comprende dos partes fundamentales, una que se centra en las normas que regulan su percepción de los ingresos del Estado y otra que se refiere a la aplicación correcta

Es conveniente mencionar que la ciencia de las Finanzas Públicas como tal, con autonomía respecto a la economía política, es de reciente creación “su historia independiente no puede remontarse más allá de la Revolución Francesa. Esto no quiere decir que el fenómeno financiero en el Estado no se haya presentado antes de ese acontecimiento; por el contrario, desde que surge la vida en colectividad, surge también el imperativo de atender a necesidades de tipo colectivo, que para ser satisfechos requieren gastos que deben ser cubiertos no por un individuo en particular, sino por la colaboración de todos los miembros de esa colectividad; y mientras mayor desarrollo va adquiriendo la solidaridad social, el fenómeno financiero público se presenta cada vez con mayor intensidad, a tal grado, que en múltiples ocasiones, provoca violentas crisis sociales el desequilibrio de las Finanzas Públicas y la repercusión que tal desequilibrio ha tenido, en el sistema económico de una sociedad”⁶.

³ FAYA VIESCA, Jacinto, pág. 11 y 12

⁴ Ibid pág 35

⁵ FLORES ZAVALA, Ernesto Pág. 10

⁶ Ibid Pág 3

La recaudación de ingresos en sus diversas modalidades ya sea a través de impuestos o derechos o cuotas son de vital importancia para el Estado, y hacen los efectos de un estabilizador de desarrollo económico, ya que ello permite dirigir indirectamente ciertos renglones de la economía, tanto en coyunturas económicas favorables, como de aquellas de recesión de la economía, es decir en las épocas de gran producción y flujo monetario se captan grandes cantidades de recursos de las rentas de los particulares, esto propicia un control sobre el exceso de circulante y crea la posibilidad de incidir en proyectos productivos y estratégicos, en el caso de recesiones los ingresos disminuyen lo que puede a la vez estimular la economía para mayores inversiones privadas.

Por lo anterior se puede comentar que las políticas tributarias se ponen cada vez más al servicio de la política de coyuntura y de la expansión económica e inciden en la orientación y regulación de la actividad económica, es por ello que las políticas de ingreso y gasto, así como de deuda pública, son factores importantes que deben considerarse para el equilibrio financiero de cualquier país.

Es aquí donde participa activamente la ciencia de la Administración Pública ya que como disciplina científica "establece las relaciones de causa-efecto, en el estudio de un gobierno, con el propósito fundamental de formular hipótesis para probarlas con la realidad y así estar en condiciones de predecir su comportamiento en lo social, económico, político y cultural".⁷ Así también se puede comentar que "la administración pública como sistema persigue los fines del Estado, y como arte persigue los fines de eficacia y eficiencia".⁸ Estos conceptos de eficacia y eficiencia son parte esencial de la presente investigación, en virtud de que se busca que la captación de ingresos por concepto de derechos y productos, se proporcionen con calidad, oportunidad a los solicitantes, logrando con ello elevar la captación de recursos

Se puede concluir este apartado con dos definiciones que especifican el quehacer de la Hacienda Pública:

- "Investiga e intenta predecir cuales serán los efectos de los gastos de Administración, los subsidios, los gastos sociales y los gastos de inversión en la actividad económica, así como el momento probable en el que se producirán"⁹
- "Es un campo de investigación en que se estudian los ingresos y los egresos de los gobiernos, tanto federales como estatales o locales. En los tiempos modernos, incluye este estudio cuatro divisiones principales; recaudaciones públicas, gastos públicos, deuda pública y ciertos problemas del sistema fiscal en su conjunto, tales como la administración fiscal y política fiscal"¹⁰

⁷ CASTELAZO, José R APUNTES SOBRE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, México, 1971 pag 15

⁸ Ibid., pág. 101

⁹ FAYA VIESCA, Jacinto pág. 43

¹⁰ GROVES, HAROLD M. FINANZAS PÚBLICAS, Universidad de Wisconsin Editorial Trillas, México 1982, pág 16

1.2 Bases legales del proceso de recaudación en México.

Para comprender mejor la administración de la recaudación de los ingresos que requiere el Estado mexicano para realizar sus actividades, se analizarán las disposiciones que regulan su entorno, definición, captación y entero. Los dos primeros conceptos se encuentran regulados por la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley Federal de Derechos y, el Código Fiscal de la Federación. Asimismo, la captación y entero de recursos se norman por la Ley del Servicio de Tesorería y su Reglamento.

En primer término tenemos a la Ley de Ingresos de la Federación, que es aprobada por el Poder Legislativo, Cámara de Diputados y Senadores, misma que contempla los rubros por los cuales el Estado mexicano pretende captar los ingresos en un determinado ejercicio fiscal, cada uno de estos rubros que se mencionan a continuación, se subdividen a su vez en varios conceptos:

- I. Impuestos
- II. Aportaciones de Seguridad Social
- III. Contribución de Mejoras
- IV. Derechos
- V. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago
- VI. Productos
- VII. Aprovechamientos
- VIII. Ingresos derivados de Financiamientos
- IX. Otros Ingresos

Como se podrá observar la planeación de los ingresos se desarrolla en esta etapa definiendo los rubros por los que el Estado mexicano estima que obtendrá los recursos financieros necesarios que le permitirán cubrir los diversos gastos y actividades. De la correcta planeación que se realice, redundará en que exista o no déficit presupuestal en el ejercicio de los recursos, que den origen a futuros recortes presupuestales, como se dio en los ejercicios de 1997 y 1998, o que se recurra al endeudamiento interno o externo.

La autorización de la Ley de Ingresos de la Federación y la del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es simultánea ya que con la primera se establecen los ingresos a recaudar y en la segunda especifica y distribuye el destino de los recursos financieros que se recauden. Cada uno de los rubros mencionados que establece la Ley de Ingresos vía ingresos tributarios y no tributarios, por sí solo, es objeto de una profunda investigación, tal y como lo muestra la tan sonada reforma fiscal que genera gran controversia. Es conveniente mencionar que el rubro de impuestos es la parte donde actualmente se generan los mayores ingresos para el Estado mexicano.

Para efectos de esta investigación se analizarán los ingresos que el Estado mexicano percibe en los rubros de derechos, productos y aprovechamientos, que son denominados como ingresos no tributarios y son los que capta y administra la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), dependencia que se selecciono para evaluar la viabilidad del modelo de captación, mismo que se expondrá en el apartado siguiente de esta investigación.

En el proceso de la captación de este tipo de ingresos, se pretende destacar el papel que desarrollan día a día los servidores públicos, de carrera y de vocación, que comprometidos con el país realizan su mejor esfuerzo y creatividad para contribuir a que México sea un país de oportunidades para todos sus habitantes y sea equiparable a los países de primer orden.

Dentro de los tres rubros que serán parte del modelo de recaudación, se caracteriza primero el de derechos. Estos ingresos se captan a cambio de recibir los servicios que presta el Estado en el cumplimiento de sus funciones de Derecho Público, o por la prestación de servicios exclusivos del Estado, otorgados por organismos descentralizados, desconcentrados o sectorizados.

Por lo que respecta a los productos, estos ingresos se generan por los servicios otorgados a la sociedad y que no correspondan al cumplimiento de funciones de Derecho Público y son derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, explotación de tierras y aguas, arrendamiento de tierras, locales y construcciones, enajenación de bienes muebles e inmuebles, intereses de valores, créditos y bonos, etc.

En el rubro de aprovechamientos se ubican los ingresos que se perciben por multas, indemnizaciones, reintegros, sostenimiento de las escuelas según el Artículo 123 constitucional, el servicio de vigilancia forestal y otros similares.

Es importante destacar que en el periodo objeto de la presente investigación 1995-2000, la estimación del rubro por concepto de derechos, productos y aprovechamientos en la Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, representó entre el 17% y el 26% del presupuesto total estimado para la captación, por lo que resulta, desde este punto de vista, trascendente para el Estado mexicano, ya que en estos tiempos de limitación de recursos financieros, es prioritario abrir brechas para el aumento de captación, con lo cual será posible cumplir las tareas de Estado y de gobierno que se tienen previstas. Para apreciar mejor el comportamiento de la captación por estos rubros se presentan en el **Anexo 1**, algunas cifras detalladas.

Los ingresos captados en la STPS durante el periodo citado, por concepto de derechos, productos y aprovechamientos oscila entre 2.5 y 4.0 millones de pesos, cantidades que comparados con la estimación de los mismos ingresos que se realiza en la Ley de Ingresos de cada ejercicio fiscal, no representa ni un punto porcentual. Sin embargo, la captación de estos recursos en la STPS no deja de ser trascendental para contribuir con ingresos que permitan al Estado cumplir con sus funciones.

Es conveniente hacer notar que las estimaciones contenidas en la Ley de Ingresos en el rubro de derechos, productos y aprovechamientos se han venido determinando por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con base en los registros y entero que se tiene de cada dependencia o entidad que los genera. En el periodo de nuestro análisis, consideramos que esta estimación no era muy real, toda vez que los ingresos captados por la Tesorería de la Federación (TESOFE) pudieron no estar debidamente identificados, ya que en algunas ocasiones las dependencias o entidades ingresan recursos con una clave diferente a la que le corresponde de acuerdo al catálogo de claves de captación, lo que generó sesgos en la estimación de recursos para el periodo

siguiente, por lo mismo las repercusiones en la planeación de los ingresos, no resultaron favorables para la dependencia generadora de la captación.

Se pudo constatar que esta situación, a lo largo del tiempo, se ha tratado de mejorar debido a la importancia que se le ha concedido a la planeación de recursos. Así encontramos, por ejemplo, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dictó medidas para contar con información de las dependencias y entidades relativa a las estimaciones de ingresos en los rubros de derechos, productos y aprovechamientos, más reales y confiables, tales como:

- Implementar un procedimiento para que la Coordinación General de Política de Ingresos y de Coordinación Fiscal, emitiera previamente su opinión respecto a los ingresos excedentes obtenidos, durante un determinado ejercicio presupuestal, por las dependencias, órganos administrativos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal
- Emitir medidas para que las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP otorguen la autorización de ampliaciones presupuestarias para ejercer dichos ingresos.¹¹

Con lo anterior se pretendió coadyuvar en una mejor planeación de estimación de ingresos que redundará en una correcta aplicación de ingresos excedentes que se generasen por estos conceptos.

Con disposiciones como las comentadas se buscó que las estimaciones de ingresos fueran lo más apegadas a la realidad, pues se estableció también que las dependencias y entidades deberían reportar a la Dirección General de Política de Precios, Tarifas, Derechos, Productos y Aprovechamientos de la SHCP los ingresos que hubieran percibido por concepto de derechos, productos y aprovechamientos durante los dos ejercicios fiscales anteriores y deberían realizar a su vez una estimación de los ingresos que esperaban percibir durante el segundo semestre de 1999.

De acuerdo con el punto de vista de la SHCP, la información recabada permitiría realizar las estimaciones de ingresos que se plasmarían en la Ley de Ingresos de cada ejercicio fiscal y además identificar plenamente los ingresos excedentes para otorgarlos como ampliación líquida a las unidades administrativas generadoras de estos recursos.

Siguiendo con el análisis de las disposiciones que regulan el entorno y definición de la administración de los procesos de recaudación en los conceptos de derechos, productos, y aprovechamientos se ubica la Ley Federal de Derechos, como precepto que establece los mecanismos, procesos y tiempos de actualización de cuotas para el rubro de derechos y los conceptos a cobrar.

¹¹ Procedimiento para la Coordinación General de Política de Ingresos y de Coordinación Fiscal emita su opinión respecto a los ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias órganos administrativos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal, así como para que las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales de la Subsecretaría de Egresos otorguen la autorización de ampliaciones presupuestarias para ejercer dichos ingresos Publicado en el D.O.F. 30 de noviembre de 2000.

Entre las disposiciones que regulan el proceso de captación de ingresos, se tiene en un lugar preponderante al Código Fiscal de la Federación donde se definen cada uno de los rubros con lo que se podrá realizar la captación de ingresos. Un detalle de los rubros objeto de esta investigación se desarrolló más adelante en el apartado tres

Otras disposiciones importantes que inciden en el proceso estudiado son las siguientes:

- Ley de Tesorería de la Federación y su Reglamento, las cuales enmarcan conceptos, definen tiempos y responsabilizan a las áreas que intervienen en la captación de recursos por concepto de derechos, productos y aprovechamientos.
- La Ley de Coordinación Fiscal, donde se establecen los porcentajes de distribución entre los receptores de ingresos por concepto de aprovechamientos.
- Acuerdos y circulares que emite la SHCP para precisar o recordar algunos compromisos de información que deben cumplir las dependencias y entidades

Estas leyes y diversas disposiciones que se mencionaron en este apartado, enmarcan la regulación, entorno, definición, captación y entero de los rubros de derechos productos y aprovechamientos, por lo que el personal que realice funciones de administración de recursos por estos conceptos debe conocer y comprender dichas disposiciones.

1.3 Unidades Administrativas reguladoras. Evolución reciente.

Las dependencias y entidades que realizan funciones de administración de los procesos de recaudación por concepto de derechos, productos y aprovechamientos, indudablemente tendrán relación y comunicación constante en materia de captación, entero y reporte de ingresos con la Dirección General de Política de Precios, Tarifas, Derechos, Productos y Aprovechamientos (Unidad Administrativa de la SHCP), la Tesorería de la Federación y, el Servicio de Administración Tributaria (órgano desconcentrado de la SHCP).

Como es conocido en el medio, en la SHCP recaen las funciones de regulación de ingresos por concepto de derechos, productos y aprovechamientos, ya sean en las unidades administrativas centrales, o sus órganos administrativos desconcentrados o descentralizados. Por consiguiente se analizará brevemente los hechos más recientes que caracterizan a la evolución que ha tenido esta dependencia. Los antecedentes más remotos se mencionan en el **anexo 2** de este trabajo.

Con el fin de fortalecer la cohesión de la política económica y con ello contribuir a la consolidación de la recuperación económica, de la estabilización y del financiamiento del desarrollo, el 21 de febrero de 1992, mediante un decreto presidencial se derogan, reordenan y reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Referente a la materia que ahora estudiamos, destaca la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Con esta medida, a la SHCP se le confirieron además de las atribuciones en materia fiscal

financiera y crediticia, las de programación del gasto público, además de las de planeación y de información estadística y geográfica.

Consecuente con lo anterior, el "15 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, ordenamiento mediante el cual se creó el órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria, considerado como la máxima autoridad en materia fiscal. La dinámica operativa y funcional del servicio de administración tributaria, según la SHCP, orientó, desde entonces, a la necesidad de reasignar las facultades que en materia de política de ingresos, incluyendo la política fiscal y aduanera y la de estímulos fiscales, que tenía conferidas en su Reglamento Interior con el fin de mantener congruencia con la política hacendaria, económica y social del país".¹²

Los anteriores son solo ejemplos de como la SHCP ha ido modificando sus estructuras en el transcurso del tiempo, con el propósito de atender las diversas necesidades de la política económica y fiscal. Las modificaciones permitieron que, durante el periodo de esta investigación, la captación de ingresos contara con un marco homogéneo que permitió a las dependencias y entidades aplicar políticas claras en materia de administración de procesos de recaudación.

Por consiguiente la captación de ingresos por productos, derechos y aprovechamientos, se da en dos vertientes: por un lado, a través de las unidades administrativas que se encargan del establecimiento de normas y, por otro el de las unidades encargadas de la recaudación.

En otros términos, no se debe olvidar que el establecimiento de las reglas para la actualización de cuotas, la autorización de tarifas, y la de ingresos excedentes se encuentra a cargo de la Dirección General de Política de Precios, Tarifas, Derechos, Productos y Aprovechamientos dependiente de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP.

Asimismo que la captación de ingresos está a cargo de la Tesorería de la Federación (TESOFE) y, del Servicio de Administración Tributaria órgano desconcentrado de la SHCP, que se encargan de la captación y el registro de los recursos captados por concepto de productos, derechos y aprovechamientos, tal y como se indica en su objetivo: "Establecer la Política y los Programas en materia de recaudación que deben seguir las áreas de su adscripción, con el propósito de promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, asegurando así el interés fiscal de la Federación"¹³ y se precisa en sus funciones, cuando se dice debe aplicar en materias de su competencia las reglas generales y los criterios establecidos en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal.

¹² MANUAL DE ORGANIZACIÓN GENERAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA publicado en el D O F. 23 de octubre del 2000, pág 5

¹³ *Ibid* , pág 32

2.- LA CULTURA DE LA CALIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

2.1 Contexto de la calidad total. Las corrientes modernizadoras.

El proceso evolutivo de cualquier organización sea pública o privada tiende a modificar y a perfeccionar sus procesos y estructuras con el propósito de atender los servicios que le demanden los usuarios y con ello permanecer en el tiempo, por consiguiente se analizará la relación entre los prestadores de servicios y los usuarios de los mismos y los esfuerzos de los primeros por elevar la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios en el ámbito gubernamental y sus intentos por establecerla.

"En México, los esfuerzos para adecuar las estructuras administrativas a las diversas tareas del Estado se iniciaron desde 1821, al emitirse el Reglamento de Gobierno que facultaba a los ministros para proponer reformas y mejoras de las técnicas y procedimientos administrativos en los ministerios a su cargo. De 1817 a 1917. Las modificaciones al aparato administrativo se realizaron al basarse en disposiciones jurídicas, por ejemplo, en 1836 se expidieron las Siete Leyes Orgánicas Constitucionales y en 1891 se emitió un decreto para el procedimiento de distribución de funciones en las Secretarías de Estado. En 1917 se crearon los departamentos administrativos y en esa época se asignaron las funciones de modernización administrativa al departamento de Contraloría. Durante este periodo se puede constatar que las funciones de modernización administrativa se fundamentaron más en el Derecho, en la Contabilidad y el control de las técnicas administrativas.

En 1935 se crearon las "comisiones de eficiencia" que servían para proponer modificaciones internas de las Secretarías. En 1943 se creó una comisión intersecretarial encargada de formular un plan coordinado de modernización de la administración pública. Con la ley de Secretarías de 1946 se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa que fungió como órgano central de organización y métodos, coordinando a las dependencias centrales en sus programas de modernización administrativa. Entre 1950 y 1964 se crearon las primeras unidades de organización y métodos para revisar en forma permanente la estructura de organización en las dependencias".¹⁴

En el transcurso de las diversas administraciones gubernamentales en México durante los últimos 30 años, se ha buscado mejorar y perfeccionar el desarrollo y actuación de la administración pública. Sin embargo la creciente intervención del Estado mexicano en las diversas actividades que conforman al país, ha hecho surgir una inmensa y compleja "Administración Pública".

Por consiguiente se han implementado diversos programas en esta materia, con el propósito de incrementar la eficacia y eficiencia de la administración pública, así tenemos que con la "Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976" y su continuación hasta 1982, se tuvo como finalidad ordenar, integrar y articular al sector público para transformarlo en un instrumento mas adecuado para la conducción del

¹⁴ QUIROGA LEOS, Gustavo ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Editorial Trillas, México 1990 pág 16-17

desarrollo económico y social. En 1985 se impulsó el "Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal", que buscaba reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos del gobierno, para responder con oportunidad y suficiencia a la creciente demanda de mejores servicios públicos y de otorgar una adecuada atención a la población usuaria. Asimismo, uno de los programas más recientes fue publicado en mayo de 1996 en el Diario Oficial de la Federación denominado "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", conocido como PROMAP, que buscó ser un factor coadyuvante para impulsar el desarrollo económico, político y social del país, estableciendo acciones para fortalecer el federalismo, profundizar en la reforma de gobierno, regular la rendición de cuentas responsables y transparentes, así como para alentar la participación social y garantizar las libertades y derechos ciudadanos como condición para alcanzar el pleno desarrollo democrático.

Con la puesta en marcha de los programas comentados, ciertamente se ha avanzado en la regulación y simplificación de algunos procesos administrativos en el ámbito gubernamental, al menos en lo formal.

Con el esquema expuesto se puede observar que los intentos de modernización a la gestión administrativa, fueron aislados y esporádicos hasta la década de los sesenta y, que fue a partir de abril de 1965 cuando se iniciaron y sistematizaron los esfuerzos de modernización administrativa con la intención de realizar en forma permanente la revisión y modificación de las estructuras administrativas del sector público, concretamente a partir del establecimiento de la Comisión de Administración Pública en el seno de la Secretaría de la Presidencia, se puede decir que: "...la concepción original del sistema era la de vincular la modernización administrativa a la planeación del desarrollo, de tal manera que las estructuras administrativas se adecuaron permanentemente a los objetivos prioritarios del desarrollo"¹⁵

En esta misma línea de exposición, relacionado con el objeto de estudio de esta investigación, se desea destacar que entre las causas que han dificultado la evolución y modernización de la Administración Pública, y en particular en la de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, destacan las siguientes: la duplicidad y dispersión de funciones, la poca comunicación entre las áreas, el exceso de normatividad, la falta de motivación a los servidores públicos carentes de identidad gremial y la falta de capacitación, entre las más importantes. En este sentido "la capacitación es uno de los instrumentos más poderosos con que se cuenta para transformar una organización, la capacitación es importante en todos los niveles de un organismo, tiene como propósito fundamental mejorar el rendimiento actual y futuro de la fuerza de trabajo mediante la superación de los conocimientos básicos, el perfeccionamiento de las habilidades específicas y la inducción y adecuación de las actitudes de las personas".¹⁶

En la STPS, al igual que en todo el aparato de servicios del gobierno federal, han existido constantes esfuerzos por modernizar la Administración Pública, a pesar de lo cual no se ha logrado contar con eficaces y eficientes procesos que permitan prestar los

¹⁵ Ibid, pag 19

¹⁶ CASTELAZO José R., Pág 172

servicios de manera sencilla, oportuna, transparente y confiable, tal y como lo demanda la sociedad.

Al evaluar el procedimiento administrativo se observa que aún no se ha logrado alcanzar la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios, debido a que con todos los programas implementados en el gobierno federal no ha logrado cambiar la actitud de los servidores públicos en todos sus niveles desde operativos hasta mandos medios y superiores. En muchos de los casos los programas de reforma o modernización de la administración pública se han quedado en los escritorios de los servidores públicos superiores, que no le dieron la debida importancia para difundirlos, pues en esencia trastocaban sus intereses creados, por lo que los propósitos no llegaban a todos los empleados de los más bajos niveles.

Se considera que para motivar el cambio de actitud, la difusión de los programas debe ser general, en todos los niveles del Gobierno Federal, pues sólo con el trabajo de conjunto se podrán lograr mejores niveles de eficiencia. "un empleado eficiente será aquel que no solamente sepa hacer su trabajo, esto es, que tenga aptitud, sino que quiera hacerlo bien, esto es, que la actitud del trabajador hacia su trabajo, hacia el organismo para el cual trabajó, lo haga desarrollar su máxima eficiencia"¹⁷ Por ejemplo, en innumerables ocasiones se han establecido programas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, como fue el decretado para el ejercicio fiscal de 1995, el cual ordenaba en su momento que el gasto se racionalizara y se volviera austero; a pesar de lo cual en casi todas las oficinas superiores se siguió observando el dispendio y pago excesivo de combustibles, comunicación y alimentación, en contraste con la supresión de horas extras y reciclamiento de papel en los niveles inferiores, todo lo cual motivo que el cambio de actitud de servicio no fuera general. Se considera que actitudes como la descrita, contaminan las buenas intenciones de los programas de modernización que se han venido implementando en la Administración Pública, "Las campañas de moralidad no pueden plantarse separadas de técnicas de administración; en cambio una administración técnica es la mejor ayuda y una condición sine qua non para combatir la corrupción"¹⁸

A través de vivencias profesionales se puede constatar que los malos hábitos y vicios que dañan la imagen de los servidores públicos están arraigados en la gestión gubernamental y que es difícil desterrarlos, basta citar otro ejemplo como los horarios de trabajo del Gobierno Federal, que eran entre 12 y 16 horas diarias, hasta que se estableció "La norma que regula las jornadas y horarios de labores en la Administración Pública Federal Centralizada" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 1999, en que se estableció de manera general un horario más creíble de servicio; desdichadamente el hábito no se desterró totalmente pues con la disposición de excepción internas en cada dependencia al horario general, muchos funcionarios superiores continuaron con la práctica de horarios que en nada favorecen la calidad en la prestación de servicios.

¹⁷ DUHALT KRAUSS, Miguel F. ASPECTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO EN MEXICO, Asociación Nacional de Administradores Públicos A C México 1970 Pág. 126

¹⁸ Ibid., pág. 128

Sin que sea un fenómeno privativo de la Administración Pública, ni producto de los múltiples programas de modernización, es conveniente destacar que debido a la existencia de sistemas engorrosos, no claros y llenos de requisitos que generan este mal hábito en el público usuario y los empleados públicos, la corrupción invadió muchas áreas de servicio del quehacer administrativo gubernamental, y se justifica su permanencia por el sistema de salarios bajos entre los servidores públicos, lo cual se considera, no necesariamente es acertado.

Ante el actuar de la Administración Pública y los servidores públicos surge la necesidad de introducir técnicas administrativas destinadas a mejorar el funcionamiento de la Administración Pública. Es decir, contribuir a la creación de una Administración Pública moderna, con instrumentos de innovación y de cambio y con técnicas administrativas nuevas y específicas, acordes con el avance tecnológico general y a la altura de las demandas sociales de los grupos e individuos a quienes tenemos la obligación de servir

Dentro de estos instrumentos destaca la corriente llamada "Organización y Métodos" y los enfoques metodológicos de la modernización, como el enfoque jurídico, el economicista y el organizacional.

El enfoque de organización y métodos aunque procede de la concepción eficientista de Taylor, se ha aplicado en la Administración Pública con el fin de obtener un mejor rendimiento de los recursos destinados a la prestación de servicios públicos, así mismo el término se utiliza aún para designar el conjunto de técnicas administrativas y de investigación destinadas a mejorar el funcionamiento de la administración pública.

"El instrumento de organización y métodos consiste, por una parte, en conceptuar la organización como la función que se sustenta en buscar los medios prácticos para distribuir las funciones en las distintas unidades orgánicas del servicio administrativo respectivo, determinar su grado de eficiencia, su rentabilidad, así como su facultad de adaptación a los cambios del medio, y por otra parte, en conceptuar al método como el proceso de reflexión abstracta que permita enfocar y abordar el problema de la organización".¹⁹

Los otros enfoques metodológicos de la modernización, como el jurídico, el economicista y el organizacional, si bien son unilaterales o unidimensionales, pues se fundamentan en el uso de una sola ciencia o técnica, han sido de gran utilidad en el mejoramiento de la administración pública, cuyos fundamentos parten de una Ciencia Social, íntimamente relacionada con otras del mismo carácter como la Ciencia Política, el Derecho, la Economía, la Sociología, etc., y además aborda aspectos interdisciplinarios.

En este panorama descrito a grandes rasgos, no resulta extraño que para mejorar la prestación de servicios en la Administración Pública, durante el periodo objeto del presente estudio, en la STPS, se emprendiera, al menos de manera oficial, la implantación de la calidad total como un medio para obtener eficiencia y eficacia, así

¹⁹ QUIROGA LEOS, Gustavo pág. 26 y 27

como mejor atención a los usuarios y mayor control de actores y protagonistas de los procesos de recaudación de ingresos por concepto de derechos, productos y aprovechamientos.

2.2 Fundamentos de la cultura de calidad. Estudio de procesos. Trabajo en equipo. Enfoque al usuario

En este numerando se analizan las características y los aspectos relevantes de la cultura de calidad total, visto como herramienta de mejoramiento administrativo en la gestión pública. Se pretende contribuir a tener una Administración Pública que atienda de manera eficaz y eficiente las tareas del Estado mexicano y en particular la "Administración de los Procesos de Recaudación en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social".

Como antecedente de esta herramienta administrativa se tiene que la calidad total ha jugado un papel muy importante en el éxito económico japonés ya que fueron los primeros en desarrollarla e implementarla. Sin duda esta herramienta tiene una gran importancia ya que ofrece una visión integral para analizar las diversas problemáticas que enfrenta una empresa en su búsqueda de mejores niveles de productividad y rentabilidad.

La utilización de esta herramienta va más allá de la concepción de un simple diseño y establecimiento de un sistema de calidad, orientado únicamente a resolver cuestiones secundarias de producción. Se trata de establecer un cambio sustantivo de cultura organizacional, que abarca a la institución en toda su estructura y que requiere de una decidida participación de todos sus recursos humanos, desde el más alto nivel hasta el más bajo. Es una forma de trabajo que va cobrando cada vez mayor importancia hasta convertirse en una parte indispensable del quehacer diario, teniendo como propósito la mejora constante de nuestro trabajo, lo cual lleva a adoptarla como hábito permanente:

Desde otro punto de vista complementario, el control total y mejoramiento de calidad, consiste en "... el desarrollo de los aspectos humanos, pues considera esencial la satisfacción del individuo en lo particular (sentido de autorrealización) y como miembro de un grupo (sentido de pertenencia) que busca una versión propia, que sin perder de vista sus aspectos esenciales, reconozca nuestra idiosincrasia y circunstancias específicas".²⁰

Lo más importante de esta herramienta administrativa es que no trata de sustituir, de un momento a otro, una cultura organizacional por otra, sino propiciar el desarrollo de una visión diferente, que impulse lo mejor de nuestros valores, introduzca otros nuevos y destierre los hábitos negativos. Por ello, como lo expresan los teóricos de este enfoque, "... el Doctor W. Edward Deming y el Doctor Joseph M. Juran, el primero, al que podría denominarse como el padre del control de calidad Japonés, introdujo el concepto de Calidad Total; es decir antes de verificar habría que planear y después ejecutar, ... la

²⁰ ACLE TOMASINI, Alfredo PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y CONTROL TOTAL DE CALIDAD, Editorial Mexico 1990 Pág 130

idea central es que primero se planea la calidad y después se construye durante el proceso".²¹

La calidad debe entenderse como una responsabilidad de todos los integrantes de una institución y no atribuirle únicamente a las áreas de proceso, es decir este enfoque se centra en la idea del trabajo en equipo como un medio para mejorar la calidad.

Es por ello que calidad total debe entenderse "... como cualquier cambio que pretenda desarrollarse en una organización, [que] exige un decidido esfuerzo de la alta dirección por llevarlo adelante, y esto [es que] no solo se limita a tomar la decisión sino que se extiende a la participación activa en todas las tareas que corresponden a su nivel jerárquico".²²

De acuerdo con los teóricos citados, la calidad debe entenderse como el resultado final de la calidad del trabajo y debe constituirse en cada fase del proceso, es una responsabilidad de todos los que intervienen en el proceso; con la cultura de calidad debe existir un verdadero compromiso por asegurar la calidad en cada acto que se desarrolle, en virtud de que la calidad se hace todos los días, no es nunca un producto acabado.

Dentro de esta perspectiva la calidad total establece que la mejor forma de control es el autocontrol por lo que se considera que "el autocontrol -utilizando métodos estadísticos- es la mejor forma de control y ésta es la base para prevenir el error en lugar de corregirlo".²³

Dentro de los conceptos que se manejan como parte de la calidad total está el de "responsabilizar a cada área de la calidad, [con lo que] se busca hacer las cosas a la primera y única vez. Evitar el retrabajo; es decir, reducir los costos de calidad".²⁴

Esto nos lleva a reflexionar cuantas veces en el accionar de las gestiones administrativas se repite un reporte, oficio, documento oficial, o "cuenta por liquidar certificada",²⁵ con lo cual se retrasa considerablemente la prestación de un servicio y/o gestión administrativa, y empeora la imagen del servidor público. Por el lado de los suministros de papelería eleva el consumo de éstos, lo que representa mayores gastos de administración. Se trabaja en suma, sin tener conciencia de la cultura de calidad, que entre otras cosas preconiza hacer las cosas bien desde la primera vez

Se sabe que la adopción de la cultura de calidad no es ni será instantánea, ya que según dicen los teóricos en la materia: "La calidad no puede ser solo el resultado de buenos propósitos. Es indispensable organizarse para que esa voluntad logre transformarse en hechos concretos, el control total y mejoramiento de calidad establece que la calidad es trabajo de todos, pero que sin una organización adecuada, se

²¹ Ibid., pág 133

²² Ibid., pág. 136

²³ Ibid., pág 141-142

²⁴ Ibidem

²⁵ CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA (CLC), documento a través del cual se gestiona el pago a algún proveedor a mediante instituciones bancarias

convierte en trabajo de nadie",²⁶ por eso es que la adopción de la calidad total como cultura requiere de un sistema de aseguramiento de la calidad, esto es, que en cualquier institución exista una organización específica que coordine su implantación y vigile su seguimiento.

El sistema de aseguramiento se concibe como un mecanismo administrativo que permite verificar que en cada parte del proceso se aplican correctamente las disposiciones normativas y demás herramientas técnico-administrativas que se requieren, en otras palabras la calidad es responsabilidad de quien la hace y no de un área específica que, a lo sumo, sólo podrá verificarla.

El sistema de aseguramiento debe entenderse como un conjunto de normas, materiales, capacitación, etc. para controlar y permitir que el servidor público cuente con los elementos necesarios para realizar su trabajo. Es un medio para verificar que la prestación del servicio se otorgue en tiempo, oportunidad y características que demande el solicitante, "...es por ello que el sistema de aseguramiento es la esencia del control total y mejoramiento de calidad y el elemento dinámico que lo hace un hecho cotidiano hoy, mañana y siempre".²⁷

El sistema de aseguramiento de la calidad utiliza el control estadístico como principal instrumento de análisis, lo aplica en todas las fases del proceso mediante el manejo de registros, preferentemente cuantitativos, de los resultados esperados en razón de los indicadores de productividad, eficiencia o eficacia que marque el trabajo en equipo

Es importante hacer notar que en la calidad total es fundamental que exista trabajo en equipo, diferente del que realiza cualquier grupo de personas, ya que éste es solamente un conjunto de individuos. El trabajo en equipo representa un conjunto organizado con intereses comunes que buscan alcanzar una meta específica, sin importar el nivel jerárquico y con la única intención de resolver problemas específicos o establecer una mejora. Es por ello que se puede definir a la calidad total "... como un concepto administrativo que busca de manera sistemática y con la participación organizada de todos los miembros de una empresa, elevar consistentemente e integralmente su calidad, previendo el error y haciendo de la mejora constante un hábito".²⁸

Otro de los aspectos importantes que se utiliza con la cultura de calidad total es el control, por lo que el Doctor W. Edward Deming planteó "...un círculo de control fundamental, a través del cual se puedan analizar problemas de calidad y revisar en forma constante las normas y procedimientos a efecto de atender al consumidor con una calidad alta y a un precio menor"²⁹ (anexo 3). Es por ello que se comenta que si un método o procedimiento no se revisa por lo menos una vez cada seis meses, significará que nadie utiliza esas normas y procedimientos seriamente.

Estas etapas de círculo de control son cuatro: planear (replantear), hacer, verificar y actuar. Las etapas son los "aspectos fundamentales de un concepto de control definido

²⁶ ACLE TOMASINI, Alfredo, pág. 143

²⁷ Ibid, pág. 144

²⁸ Ibid, pág. 145-146

²⁹ Ibid, pág. 146-147

como un proceso organizado para determinar si el trabajo (proceso) ha sido hecho de conformidad con los planes e instrucciones señalados y corregir desviaciones mediante acciones correctivas. Si este ciclo no se concluye significará que no existe control".³⁰

Para que el círculo de control sea dinámico se requiere que las autoridades de más alto nivel formulen de manera escrita las políticas principales de la institución para conocimiento de todo el personal del más alto nivel al más bajo, con el propósito de tener enfoques comunes y orientar esfuerzos de las acciones que se tomen en lo individual y como grupo.

Las diversas etapas del círculo de control pueden definirse de la forma siguiente: "Planear implica la definición de objetivos y el establecimiento de los planes y procedimientos para alcanzarlos; hacer, realiza una serie de acciones que, se juzga resolverán el problema; verificar y actuar, consiste en comparar el objetivo y metas planteadas con datos reales".³¹

Una vez establecido el control se busca la mejora continua, a través de uso del círculo Deming, pero ahora enfocado a buscar la mejora de un proceso, para lo cual se establece el "Círculo de Mejora" (**Anexo 4**). Las fases de este círculo abarcan las siguientes etapas: Planear, Hacer, Verificar y Actuar.

En la etapa de Planear se define el proyecto, objetivos y la forma en que será desarrollado el plan, es decir se diagnostica el problema y se planea como resolverlo. En la siguiente fase Hacer, se analiza el problema y se ejecuta la acción correctiva para proceder a su implantación. Continuamos con la etapa de Verificar, que es donde se evalúan resultados y se verifica que las expectativas se cumplieron y se confirma la mejora. Y por último se tiene la etapa de Actuar, que estandariza y normaliza los nuevos procedimientos como parte de la actividad diaria. Al concluir estas etapas se puede percibir un cambio de cultura organizacional, que parte de una modificación de actitudes, misma que hace necesario revisar a fondo los procesos que, hasta ese entonces, se habían venido haciendo las cosas.

Con la cultura de la calidad total se utilizan herramientas estadísticas como elementos de análisis de cualquier situación, toda vez que mediante éstas se realiza el diagnóstico, se da seguimiento a las acciones implantadas y se comprueban resultados. Las más representativas son las siguientes: (**Anexo 5**)

- a. Diagrama de Páreto
- b. Histograma
- c. Diagrama causa y efecto
- d. Diagrama de dispersión
- e. Estratificación
- f. Gráficas en general y gráficas de control
- g. Hojas de verificación
- h. Diagrama de flujo

³⁰ Ibidem

³¹ Ibid 148-149

En conclusión a lo antes expuesto sobre calidad total se puede comentar que la "cultura de calidad que se pretende implantar en las instituciones públicas desde hace más de 10 años, se basa en tres pilares conceptuales, a saber:

- El uso de procesos como medio para superar el enfoque de organización funcional.
- El trabajo en equipo y,
- El enfoque al usuario o cliente³²

La adopción de la calidad total en las instituciones públicas de nuestro país, implica un cambio paulatino en la manera de organizar el trabajo, pues el enfoque funcional, con el que se delimitan áreas de autoridad y subordinación así como líneas de comunicación rígidas y formales, además de procedimientos para cumplirlas, poco a poco se sustituye por una visión amplia de proceso, entendido como el conjunto de insumos materiales, legales, humanos, tecnológicos y financieros, así como procedimientos y normas que se utilizan para cumplir una misión, enmarcada en la visión de la institución. La metodología de administración por procesos permite orientar los esfuerzos hacia el usuario, con base en el trabajo en equipo y en la medición de resultados

Continuando con la visión de los procesos se encuentra el trabajo en equipo, como medio indispensable para alcanzar las metas de la misión, pues al pasar a segundo término la organización por funciones rígida, los integrantes de un equipo se tornan en entes plurifuncionales que responden a un líder, que no necesariamente es el jefe, sino el miembro que es capaz de conducir al equipo al cumplimiento de sus metas "El trabajo en equipo, requiere de una mentalidad abierta en los jefes, pues con su implantación sienten que verán mermada su autoridad formal."³³

Por último, otro de los pilares de la cultura de calidad, es el enfoque al usuario "que se traduce en poner como prioridad al cliente o usuario de los servicios y productos que se logran en el equipo para cumplir con un proceso. Servir al usuario requiere ubicarlo en primer lugar dentro del proceso y luego caracterizarlo para saber sus necesidades, usando para ello los medios que la tecnología nos ofrece, desde encuestas, entrevistas u observaciones -in situ.

Para aplicar la administración por procesos, se recomienda cumplir con cuatro etapas

1. Enfocar, que significa identificar oportunidades y otorgar prioridades a los procesos.
2. Definir, entendido como el hecho de alcanzar entendimiento común del flujo del proceso, así como desarrollar mediciones y establecer límites de responsabilidad

³² Según lo asienta el Prof Carlos Domínguez Trejo, en sus notas sobre calidad total, editadas por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración en 1997, con motivo de los cursos de capacitación impartidos a los empleados del Sistema de Transporte Colectivo (Metro)

³³ Ibidem

3. Analizar. Etapa en la cual se usan las mediciones para entender el comportamiento del proceso con relación a las necesidades del usuario, y
4. Mejorar, que significa aumentar el desempeño del proceso y obtener satisfacción del cliente ”³⁴

Retomando el propósito de la presente investigación la cual analiza el proceso administrativo de la recaudación y aplicación de ingresos generados por concepto de productos, derechos y aprovechamientos en la STPS, ello con enfoque de calidad, sin que se olvide que antes de analizar un proceso se debe definir, es por ello que en este apartado se ubica el proceso actual de recaudación en el marco de gestión gubernamental y se dan las bases para poder definirlo aplicando las herramientas de la calidad total. A continuación se expondrá el producto de este esfuerzo de diseño y en el Apartado III, los resultados de su aplicación en un caso durante el periodo 1995-2000

³⁴ ibidem

Apartado II

Propuesta de un modelo administrativo de recaudación con enfoque de calidad.

1 Instrumentos.

De todos es sabido que una de las fases fundamentales del proceso administrativo es el referente al análisis que se debe efectuar de los diferentes procedimientos vigentes en una institución. Al usar el término análisis lo concebimos como la actividad de separar y estudiar cada elemento de un proceso, asimismo incluye el estudio de la interrelación de sus diferentes elementos. Para llevar a cabo el análisis de un proceso se pueden utilizar diferentes instrumentos, entre los que destacan el diagrama de bloque PEPSU (Proveedores, Entradas, Procedimientos, Salidas y Usuario) y el diagrama de flujo. Por su novedad en el ámbito de la administración pública mexicana se usará el mencionado en primer lugar.

El diagrama de flujo es la representación gráfica de un proceso, un sistema, un hecho, un movimiento, una función o un fenómeno cualquiera dentro de una institución. Para su diseño se usan símbolos convencionales diversos, según sea la finalidad a que se dedique, ya sea para análisis o mejora de determinadas situaciones.

Un proceso, dentro de la cultura de calidad, se concibe como un conjunto de sistemas y procedimientos, materiales, máquinas, personas, ambiente laboral y unidades de medida empleadas para producir un bien o servicio.

Específicamente, el diagrama de bloque PEPSU³⁵ es una imagen sencilla de cómo opera el proceso con relación a sus proveedores, entradas, procedimientos, salidas y usuarios. Este tipo de diagrama es de fácil diseño y se usa como un medio que permite ahorrar explicaciones sobre su contenido, muy útil para el análisis de un determinado proceso.

De manera general las siglas PEPSU significan, lo siguiente,:

- **Proveedores**, son entidades o personas que proporcionan las entradas del proceso, pueden ser uno o varios en un proceso, ya sea internos o externos.
- **Entradas**, son los materiales, información y otros insumos necesarios para operar los procesos, según la teoría las entradas siempre deben ser medibles, pueden ser una o varias entradas.
- **Procedimientos**, es el conjunto de actividades agrupadas en sistemas empleados para producir bienes o servicios, por las cuales las entradas se convierten en salidas.
- **Salidas**, son los bienes o servicios resultantes del proceso, por tanto deben ser medibles, ello con la finalidad de identificar si satisfacen las necesidades del usuario. Hay procesos que tienen una salida para cada usuario y otros que tienen una sola salida orientada a varios usuarios.
- **Usuario**, son las personas o entidades que se benefician con las salidas.³⁶

³⁵ Ibidem

³⁶ Ibidem

De acuerdo con el uso de este instrumento, dentro de la cultura de calidad, es conveniente hacer el análisis del proceso en sentido inverso a la presentación del diagrama, o sea iniciar por los usuarios y, para identificarlos se recomienda enlistar a los usuarios actuales y verificar si son éstos efectivamente los que reciben el trabajo o el servicio y si no hay usuarios que hayan sido considerados. A partir de este punto, de acuerdo con la aplicación de este instrumento se debe buscar conocer las necesidades de los usuarios, utilizando para ello las técnicas de investigación social más reconocidas: encuestas, entrevistas, observación participante, etc.

Una vez detectadas las necesidades y sus requerimientos para satisfacerlas, es recomendable compararlos con lo asentado en la columna de salidas, posteriormente pasar a la de los procesos y luego llegar a la de entradas o insumos, para finalmente identificar a los proveedores internos o externos.

Una de las ventajas de hacer un análisis del diagrama es que se pueden identificar las partes del proceso o áreas de trabajo donde se encuentran los problemas a resolver, por ejemplo los focos rojos donde existe duplicidad de tareas, las salidas innecesarias, los proveedores inadecuados, los insumos no necesarios, o bien obstáculos que detengan el cumplimiento del proceso.

2. Modelo del proceso. Fases y etapas.

Es conveniente mostrar los adelantos obtenidos en la construcción de un modelo de proceso de recaudación y aplicación de ingresos generados por concepto de productos, derechos y aprovechamientos, basado en vivencias profesionales y registros obtenidos a lo largo de más de diez años de servicio en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, mismas que fueron incipientemente sistematizadas, de acuerdo a la corriente denominada administración de calidad, o calidad total, cultura que se ha pretendido imponer, de manera general, en las instituciones del gobierno federal a lo largo del sexenio 1995-2000.

Como ya se comentó, la definición del proceso, permite alcanzar un entendimiento común, en equipo, del flujo del proceso, para establecer límites de responsabilidad entre todos los participantes, e iniciar el desarrollo de registros que permitan medir su cumplimiento.

El analizar un proceso, implica utilizar los resultados de las mediciones para entender mejor el comportamiento de todo el proceso, ya sea en una visión micro, o en un enfoque macro, con relación a las necesidades que en su momento manifestaron los usuarios. Finalmente, el mejorar, implica lograr influir en el desarrollo del proceso a través de aumentar el desempeño de alguna de sus partes, sin olvidar que todo debe hacerse pensando en el usuario del mismo.

Como podrá deducirse, el proceso es la parte central de esta cultura administrativa, pero como ya se mencionó en líneas anteriores, no es la única, pues son tres los pilares de la administración de la calidad: el enfoque al usuario, el estudio de los procesos y el trabajo en equipo.

CONSTRUCCIÓN DE UN DIAGRAMA PEPSU

En el proceso de gestión de recaudación y aplicación de ingresos generados por concepto de derechos, productos y aprovechamientos, como se puede apreciar en la gráfica correspondiente, se identifican como entradas (columna 2) los productos tangibles que surgen de la actividad desarrollada: factor de actualización de derechos y productos, registros; estudio de costos; "Normas Oficiales Mexicanas", reglamentos y disposiciones; servicios otorgados; reportes técnicos sobre insumos que se usan para generar servicios y, normatividad vigente y recursos captados, que actúan como proveedores del proceso (columna 1) y que fueron seleccionados por el hecho de que sus resultados, son susceptibles de ser medidos o en su caso valorados con alguna escala cualitativa.

Destacan en la primera columna las unidades administrativas que de acuerdo con la normatividad aplicable en la STPS, tienen como función la intervención en la formulación del presupuesto y su posterior ejercicio dentro de las normas vigentes: SHCP, unidades administrativas involucradas en la prestación del servicio; Dirección General de Programación y Presupuesto; Dirección General de Asuntos Jurídicos y Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

De manera convencional y con base en factores observables, la columna correspondiente a los procesos, se subdividió en cuatro fases, que se refieren a:

- a) Autorización de cuotas por derechos y productos
- b) Captación de recursos y cuenta comprobada
- c) Estudio de costos por productos
- d) Autorización de ingresos excedentes

De manera más específica se destaca que en el diagrama PEPSU, al referirse a organismos públicos, se engloba a todos aquellos que tienen responsabilidades públicas, asignadas por Ley y que manejan recursos financieros provenientes de las fuentes que se indican en el presupuesto: impuestos, productos, derechos, aprovechamientos, subsidios, empréstitos, participaciones.

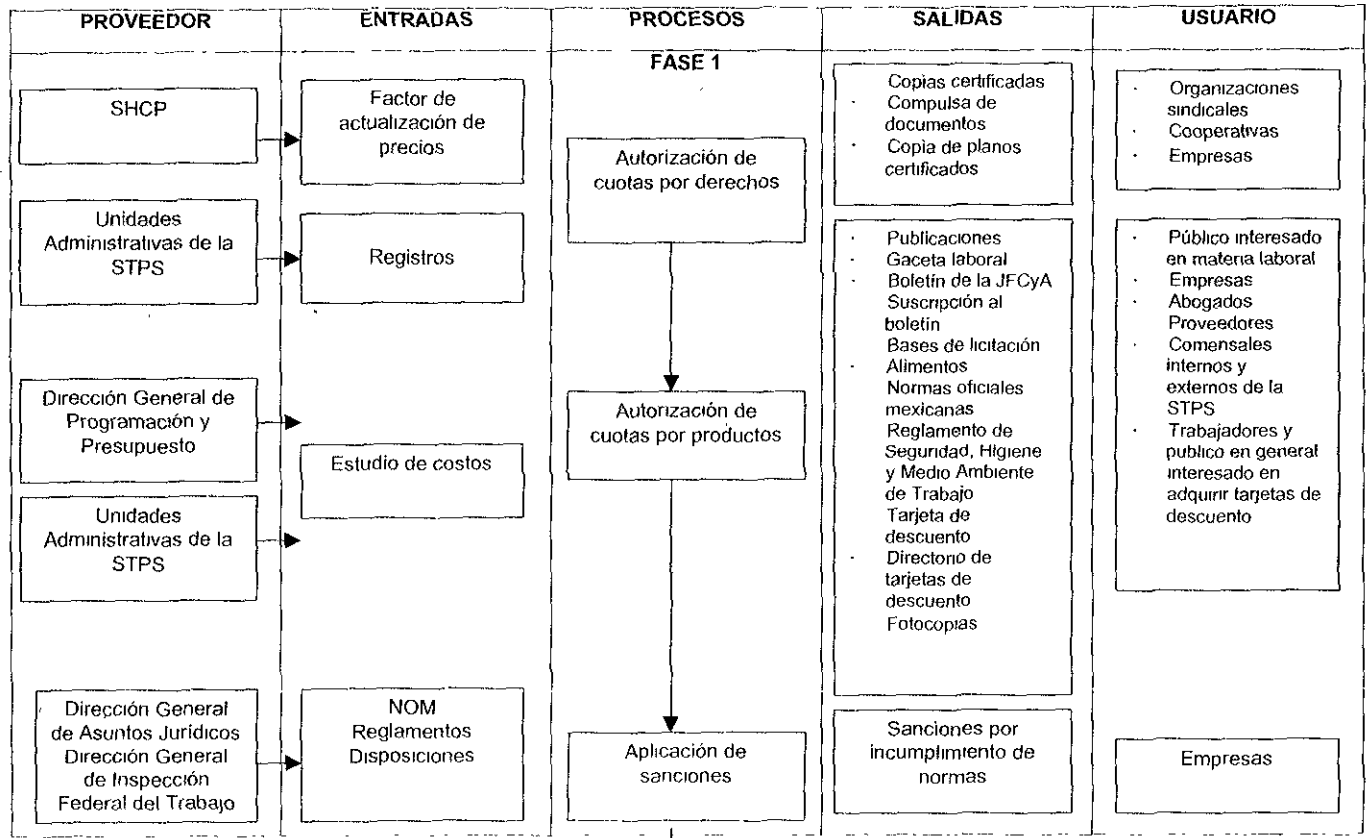
La fase 4 del modelo propuesto es de suma importancia debido a que la generación de ingresos excedentes y su aplicación a las unidades administrativas que los generaron permitirá mejorar la prestación de los servicios. Es decir estos recursos se destinaran a la adquisición de mobiliario y equipo que facilita la prestación de servicios. Asimismo, estos ingresos permitirán desarrollar nuevos productos que elevarían la captación de recursos.

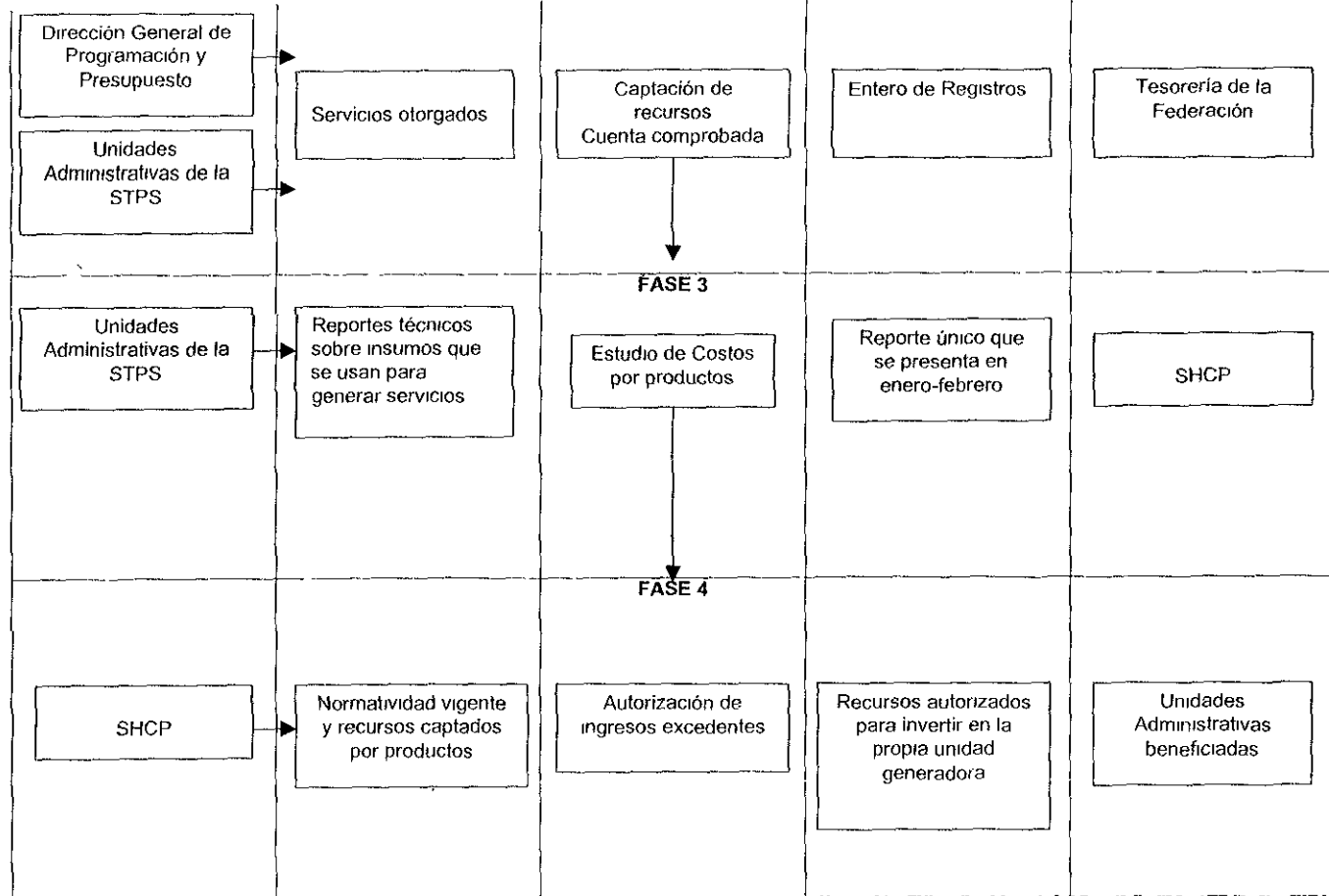
PROCESO GENERAL: recaudación y aplicación de ingresos generados por concepto de productos, derechos y aprovechamientos

ÁREAS DE SERVICIO: Organismos públicos

PROCESOS ESPECÍFICOS: Autorización de cuotas por derechos y productos. Actualización de cuotas. Captación de recursos Determinación de costos Autorización de ingresos excedentes

NIVEL DE APLICACIÓN: Federal.





3. Utilidad, alcance y limitantes del modelo.

Utilidad del modelo.

Con el esquema utilizado es posible ver en una gráfica los actores del proceso, desde el inicio al final, así como las interrelaciones relevantes. No debemos olvidar que este proceso se da dentro de un ambiente regido por normas y que éstas deben ser tomadas en cuenta para cuando se analiza cada una de sus partes y para valorar las salidas generales.

También es importante señalar que cuando se estudian los procesos y se necesita hacer mejoras en cualquiera de sus partes, éstas deben apegarse a las normas vigentes, entre las cuales están las referentes al ambiente laboral, que desde luego involucran a las personas que fungen como servidores públicos.

Este modelo es útil para localizar y visualizar los puntos de contacto entre los que demandan servicios y los que los realizan, ello con el fin de estudiar sus implicaciones y en su caso mejorar el accionar de los organismos públicos

Alcances y limitantes del modelo

El modelo utilizado en esta investigación coadyuvará a la STPS a perfeccionar las partes del proceso donde todavía no alcanzan su máximo desarrollo, como es el caso de la cancelación de la modalidad del auxiliar de cuentadante en la STPS, misma que permitía grandes ahorros de tiempo para los demandantes de servicios por concepto de derechos y productos, ante este retroceso se buscará desarrollar nuevas alternativas para que la captación de recursos se realice nuevamente en la STPS, evitando utilizar el servicio de entrega de recursos a la TESOFE a través del servicio de BANJERCITO, que implica un costo adicional, en este sentido se establecerá que los mismos servidores públicos de la STPS realicen la captación y antes de terminada la jornada laboral realicen un corte de caja y ellos mismos se dirijan a las oficinas autorizadas por la TESOFE para realizar el entero de recursos sin generar algún costo adicional, con los riesgos que implica el traslado de valores, sin embargo esta acción redundará en la mejora del servicio.

Dentro de las limitantes del modelo se tiene que su aplicación es a nivel micro, es decir dentro del ámbito de la STPS, sin embargo sentará las bases, inquietudes e información que será de utilidad para otras dependencias y entidades de la administración pública. Otro de los factores que se observan como limitantes del modelo es que requieren de un cambio de actitud a nivel general dentro de la STPS, situación que no se dará de inmediato toda vez que requerirá grandes periodos de adaptación entre los servidores públicos encargados de la prestación de servicios por concepto de productos y derechos.

Asimismo, en la mayoría de los casos el personal que se encarga de la prestación de servicios no tiene la cultura del trabajo en equipo, por lo que se requerirá la capacitación constante para superar estas deficiencias.

Apartado III

Aplicación del modelo de recaudación al caso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

1. Antecedentes y bases legales del proceso de recaudación

La presente investigación de la administración de los procesos de recaudación se desarrolla en la STPS durante los años 1995-2000. Sin embargo los esfuerzos por desarrollar mejores procesos de captación, registro y entero de recursos por concepto de derechos, productos y aprovechamientos, se origina a partir de 1992, época donde se identifica que no existe una Administración como tal para realizar dichas actividades. Es aquí donde se busca la simplificación de los procesos que eleven la calidad en la prestación de servicios en la STPS, lo que permite acercar al Estado con la sociedad, que es el papel de la Administración Pública, toda vez que es una "potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados a las cosas"³⁷

Para comprender mejor el proceso de la administración de los procesos de recaudación, es necesario conocer las atribuciones que tiene a su cargo la STPS, y cómo se genera la captación de ingresos por concepto de derechos, productos y aprovechamientos.

"En el año de 1911 se crea el Departamento de Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria. En el Decreto de 30 de noviembre de 1932, se reorganizó el Departamento de Trabajo al que se le dio el carácter de autónomo. En el Decreto del 31 de diciembre de 1940, se creo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), y como tal aparece en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958)".³⁸

Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal enmarca a la STPS, en la Administración Pública Centralizada y le asigna 19 atribuciones (**ver el anexo 6**), entre las que destacan, las que se relacionan con la presente investigación:

Derivado de las atribuciones IX y X se generan los ingresos por concepto de derechos, debido a que las asociaciones y público en general involucrado en esta materia solicitan copias certificadas de sus registros y/o constitución de sus organizaciones. Por el otorgamiento de dicho servicio el usuario cubre sus costos en apego a lo que establece la Ley Federal de Derechos, ya que son las contribuciones por recibir los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público.

Las atribuciones VIII, XI y XV generan los ingresos por concepto de productos, enmarcando su fundamento jurídico en las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de Bienes del Dominio Privado.

³⁷ GUERRERO OROZCO, Omar INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACION PÚBLICA. Editorial Harla México 1985 pág 92

³⁸ MANUAL DE ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL pág 337

Dichas atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, redundan en beneficios sociales *hacia la sociedad*, tales como la impartición de justicia laboral, procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad a las disposiciones legales relativas, etc.

En la prestación de servicios por concepto de productos es conveniente no perder de vista la función social que tiene la STPS, por consiguiente *debe evaluar los costos que representa la prestación de servicios por concepto de productos para conocer el costo de cada uno de ellos y así determinar cuales de ellos son factibles de subsidiar.*

Como ejemplo de lo anterior se tiene que la STPS imparte la justicia laboral sin obtener recursos financieros por esta actividad, toda vez que es una atribución que se deriva de sus funciones sustantivas. Por lo que corresponde al rubro de productos, estos se analizan desde la perspectiva de cuales se pueden proporcionar de manera gratuita, como es el caso de la difusión de la Ley Federal del Trabajo, *misma que se realiza sin ningún costo para el usuario.*

2. Unidad responsable, Dirección General de Programación y Presupuesto

La Dirección General de Programación y Presupuesto es una unidad administrativa dependiente de la Oficialía Mayor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que se encarga de realizar la Administración de los procesos de recaudación en esta Dependencia, de conformidad a lo que establece en el artículo 8 del Reglamento Interno de la STPS que le confiere la facultad de llevar a cabo esta función.

Con la constante inquietud de perfeccionar sus procesos y dar respuesta inmediata a la demanda de servicios que requieren los diversos usuarios tanto internos como externos la Dirección General de Programación y Presupuesto ha tenido la necesidad de modificar sus estructuras a lo largo del tiempo (**Anexo 7**).

Durante el periodo de la investigación, esta Dirección General cuenta con tres direcciones de área: Presupuesto; Programación y Crédito Externo. La primera se encarga del registro contable de *la captación de ingresos por concepto de derechos productos y aprovechamientos*; y la segunda se encarga de la aplicación de las disposiciones administrativas relacionadas con la captación de ingresos, actualización y *gestión de autorización de precios y en general de las actividades tendientes a la "Administración de los Procesos de Recaudación"* La Dirección de Crédito Externo no se relaciona con la prestación de servicios por concepto de derechos, productos y aprovechamientos.

Como antecedente de la Administración de los *Procesos de Recaudación* se tiene que en 1992, ya se captaban en la STPS ingresos por concepto de derechos, productos y aprovechamientos, sin embargo no existían procesos definidos, métodos poco claros en la captación de estos recursos, y a pesar de que en esa época ya existían algunos ordenamientos en la regulación de esta actividad (Ley Federal de Derechos) su utilización era nula, toda vez que no se aplicaban correctamente.

En dicha época la prestación de servicios en las unidades administrativas de la Secretaría eran un caos, en virtud de que no existían criterios generales que uniformaran la captación de recursos por concepto de derechos y productos, es decir el usuario al solicitar a las unidades prestadoras del servicio, alguno de los conceptos mencionados debía acudir a pagar su costo a las oficinas recaudadoras de la Tesorería de la Federación y en algunas de éstas se cobraba directamente en la unidad prestadora del servicio, situación que era incorrecta, no se podía hablar fehacientemente de corrupción toda vez que por desconocimiento de los prestadores de servicio, dichos recursos captados por estos conceptos se utilizaban para gastos de operación de la misma unidad administrativa que prestaba el servicio. En lo que corresponde al concepto de aprovechamientos estos no se consideran como prestación de servicios, toda vez que corresponden a las sanciones impuestas a las empresas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por incumplir la normatividad en la seguridad e higiene etc.

Dentro de las causas que se consideran incidían en la deficiente prestación de servicios, destacan las siguientes:

- No se contaba con una unidad administrativa que llevara el control o dirección del proceso de captación de recursos.
- Falta de políticas internas que regularan dicho proceso
- Prestación de servicios deficiente y engorrosa,
- Duplicidad de funciones,
- No existía control que permitiera conocer el número de servicios proporcionados y mucho menos los recursos financieros que percibía la STPS por estos conceptos.

En el rubro de productos se contaba con un marco normativo muy deficiente, lo que no permitía su correcto funcionamiento. Fue hasta el año 1995 en que la regulación de este concepto empieza a perfeccionarse, es decir se implementa en la Ley de Ingresos de la Federación, que las dependencias y entidades tienen la obligación de presentar el "Estudio de Costos" para su autorización a la SHCP.

Esta medida fue de gran trascendencia en la Administración Pública, debido a que mediante la elaboración del "Estudio de Costos" en cada dependencia o entidad, permitiría conocer el costo real de producción de cada servicio proporcionado por concepto de productos.

Hasta antes de la implementación del "Estudio de Costos" en la Ley de Ingresos de cada Ejercicio Fiscal, no se contemplaba la obligación de autorización de precios por parte de la SHCP, por lo que las unidades administrativas de la STPS fijaban el precio de este concepto de manera arbitraria, sin conocer por lo menos cual era el costo de producción de cada servicio prestado por concepto de productos. Esto no permitía ningún control en el ejercicio del gasto en la STPS, y no se conocía si la prestación del servicio estaba subsidiada o se otorgaba a su costo real.

Ante esta serie de problemas se buscó perfeccionar el funcionamiento de la administración de los procesos de recaudación que hasta 1992 era nula, apoyándose

en herramientas administrativas, tales como la de Organización y Métodos y más recientemente la Calidad Total. A través de la Técnica de Organización y Métodos se establecieron Manuales de Procedimientos que empezaron a darle orden a las actividades que se realizaban en la prestación de servicios. Se desarrollaron políticas de regulación en la captación de ingresos y se aplicaron criterios generales de operación, con el propósito de que las unidades administrativas de la STPS, actuaran de forma general en la prestación de servicios por concepto de derechos, productos y aprovechamientos

Otro de los avances importantes que permitieron la eficacia en la prestación de servicios por concepto de productos, fue la de considerar en la STPS en el año de 1992, la modalidad de "Auxiliar de Cuantadante", es decir, se buscó el acercamiento con autoridades de la Tesorería de la Federación para que se autorizara esta modalidad, que tenía el propósito de captar los recursos financieros directamente en las instalaciones de la STPS, al momento en que el usuario solicitara algún servicio. Este mecanismo evitó el desplazamiento de los usuarios hacia los lugares autorizados por la Tesorería de la Federación para realizar el cobro de servicios, al momento en que el usuario solicitara la prestación del servicio por concepto de derechos y productos lo que generó ahorro de tiempo para el usuario.

3. Objeto del proceso. Derechos, Productos y Aprovechamientos

3.1 Derechos

Para abordar este concepto analizaremos el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Derechos; y la Ley de Ingresos de la Federación que se emite para cada ejercicio fiscal, que son los documentos normativos que enmarcan su definición, ubicación y aplicación. El primer ordenamiento lo define como "Derechos, son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentran previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado".³⁹

La definición del concepto de "Derechos" lo ejercen las dependencias del Ejecutivo Federal en sus diversas instancias: Gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como por los Organismos Públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Es por ello que la STPS aplica este concepto.

Por su parte la Ley Federal de Derechos incluye artículos de aplicación general y específicos para cada dependencia del Ejecutivo Federal, en apego a las atribuciones que cada una tiene encomendada, tal es el caso de la Secretaría de Gobernación que recauda ingresos por los Servicios Migratorios, Certificados de Licitud, Servicios de

³⁹ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Editorial Ecafsa Thomson Learning, México 2001 Artículo 2, fracción IV pág. 670

Cinematografía y Radio; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que recauda ingresos por Servicios de Telecomunicaciones, Servicios de Telégrafos y Teléfonos, Auto transporte Federal, etc.

Dentro de las disposiciones de la Ley Federal de Derechos en los artículos de aplicación general para las dependencias del Ejecutivo Federal, así como por los Organismos Públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado en sus funciones de derecho público, se encuentran dos artículos de vital importancia el 5° y 191 que son los que inciden en las funciones de la STPS. El primero de estos establece el tipo de servicio a proporcionar por concepto de derechos.

“Tratándose de los servicios que a continuación se enumeran que sean prestados por cualquiera de las Secretarías de Estado y Procuraduría Federal de la República, se pagarán derechos conforme a las cuotas que para cada caso a continuación se señalan, salvo en aquellos casos que en esta ley se establecen expresamente.

-Expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio.

Reposición de constancias o duplicados de las mismas, así como de calcomanías

-Compulsa de documentos, por hoja.

-Copias de planos Certificados, por cada una.

-Legalización de firmas.

Por cualquier otra certificación o expedición de constancias de distintas de las señaladas en las fracciones que anteceden.

Por la prestación de servicios fuera de la población donde radique la autoridad que los proporciona, una cantidad equivalente a las prestaciones laborales a que los empleados tengan derecho por el desempeño de su trabajo fuera del lugar de su adscripción, incluidos los gastos de pasaje por el viaje redondo”.⁴⁰

El segundo se relaciona con los de Inspección y Vigilancia que se enmarcan dentro de la Ley Federal de Derechos, en su artículo 191 del capítulo XII de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM).

“Por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma, pagarán un derecho equivalente al cinco al millar sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo.

Las oficinas pagadoras de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, al hacer el pago de las estimaciones de obra, retendrán el importe del derecho a que se refiere el párrafo anterior.

⁴⁰ LEY FEDERAL DE DERECHOS, SHCP México 1995 artículo 5 pág 17-18

En aquellos casos en que las Entidades Federativas hayan celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en esta materia con la Federación, los ingresos que se obtengan por el cobro del derecho antes señalado, se destinarán a la Entidad Federativa que los recaude, por la operación, conservación, mantenimiento e inversión necesarios para la prestación de los servicios a que se refiere este artículo, en los términos que señale dicho convenio".⁴¹

Como lo establece esta disposición la STPS realiza la retención del cinco al millar a los contratistas que celebran contratos por concepto de obra pública y servicios relacionados con la misma, a través de la Dirección de Presupuesto de la Dirección General de Programación y Presupuesto, que es la oficina pagadora dentro de la STPS

Las disposiciones que regulan la retención del cinco al millar no definen con precisión su aplicación, en virtud de que no especifican en ningún apartado, si este concepto se debe aplicar al importe total de las estimaciones de trabajo presentadas por el contratista, considerando el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Ante esta situación de indefinición la STPS aplica éste concepto de cinco al millar, al importe de las estimaciones sin considerar el IVA, ya que este principio se aplica en la Ley Aduanera. Como se podrá observar la Ley Federal de Derechos aún conserva grandes vacíos de información, las cuales crean confusión y mala aplicación del concepto, ya que se tiene que apoyar en otras disposiciones que posiblemente no sean las más adecuadas, situación que repercute en la Administración de los Procesos de Recaudación.

Con la correcta difusión y claridad en las normas se evitarían observaciones por parte de la Contraloría Interna en la STPS, y con ello se ahorrarían horas hombre en la atención de las observaciones que se generan por el desconocimiento de las normas

La Ley Federal de Derechos desde su publicación del 31-Dic-1981 y en vigor al siguiente día de su publicación, reguló gran parte del rubro de derechos, más sin embargo falta definir algunos aspectos como el que se refiere a los servicios de inspección y vigilancia.

Esta Ley ha sufrido diversas modificaciones, tal y como lo muestran sus reformas anuales, sin embargo, debido a la evolución y constantes cambios en los procesos, no ha llegado a perfeccionarse totalmente.

Es apremiante realizar los ajustes a la Ley Federal de Derechos y/o Código Fiscal de la Federación, ya sea afirmando o negando la consideración del IVA, en la aplicación del cinco al millar de las estimaciones que presentan los proveedores al realizar trabajos para la Administración Pública relacionados con obra pública o servicios relacionados con éstas; ya que al no realizarse en la STPS las estimaciones del cinco al millar es motivo de sanción, y es una situación desfavorable para los Servidores Públicos que realizan las funciones de Administración Pública, estas modificaciones a las

⁴¹ Ibid artículo 191, pág. 192

disposiciones normativas que aunque no son funciones propias del Administrador Público, sí repercuten en la Administración de los Procesos de Recaudación.

En caso de no efectuar el entero de recursos captados por la TESOFE por la retención del cinco al millar de los contratos celebrados con la STPS por concepto de obras públicas y servicios relacionados con la misma, la retenedora de recursos tendrá que pagar recargos de conformidad al artículo 21 del Código Fiscal de la Federación

"Cuando no se cubran las contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe. además deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al Fisco Federal por la falta de pago oportuno. Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el periodo a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el periodo de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate. La tasa de recargos por cada uno de los meses de mora será la que resulte de incrementar en 50% a la que mediante Ley fije anualmente el Congreso de la Unión".⁴²

La utilización de los formatos oficiales a través de los cuales se recauda y/o entera los conceptos de derechos o Servicios de Inspección o Vigilancia se encuentran debidamente regulado. Actualmente el que se utiliza se denomina "Declaración General de Pago de Derechos.

"Las personas que conforme a las disposiciones fiscales tengan obligación de presentar solicitudes en materia de Registro Federal de Contribuyentes, declaraciones o avisos, ante las autoridades fiscales, así como expedir constancias o documentos, lo harán en las formas que al efecto apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo proporcionar el número de ejemplares, los datos e informes a adjuntar los documentos que dichas formas requieran".⁴³

En los casos en que las formas para la presentación de las declaraciones o avisos y expedición de constancias, que prevengan las disposiciones fiscales, no hubieran sido aprobadas por la SHCP, los obligados a presentarlas las formularán en escrito por triplicado que contenga su nombre, denominación o razón social. Domicilio y clave de Registro Federal de Contribuyentes, así como el ejercicio y los datos relativos a la obligación que pretendan cumplir; en caso de que se trate de la obligación de pago, se deberá señalar además el monto del mismo.

⁴² CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Editorial Ecafsa Thomson Learning, Mexico 2001 Artículo 21 pag 691

⁴³ Ibid , Artículo 31

3.2 Productos

Por lo que respecta a los servicios que se prestan por concepto de productos se definen como "las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de Bienes del Dominio Privado".⁴⁴

Como antecedente se tiene que el rubro de productos se encontraba regulado por la Ley Federal de Derechos "los Productos provenientes de servicios que prestan la federación o sus órganos administrativos desconcentrados, que corresponden a funciones de derecho privado o por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, se cobrarán por los mismos"⁴⁵. Así mismo, constaba de XVII fracciones en los que se especificaban los diversos rubros por los cuales se captarían recursos por concepto de productos dentro de los cuales destacaban los siguientes: Exámenes médicos que presta la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, enajenación de publicaciones, incluyendo suscripciones, servicio de fotocopiado de documentos a particulares; los provenientes del uso o aprovechamiento de bienes del dominio privado o de la enajenación de dichos bienes. Así también se indicaba que la SHCP determinaría las reglas para el control de los ingresos que se recaudan en los conceptos de productos.

A partir de las reformas a la Ley Federal de Derechos⁴⁶, se derogó el artículo 7° y su regulación queda sujeta únicamente a lo que establece la Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal en su artículo 11, que establece que dicho concepto será regulado por la SHCP.

Para el rubro de productos a diferencia del de derechos, no existe una clasificación definida, toda vez que sus conceptos se van generando de acuerdo a la evolución, funciones y diversas necesidades, es decir, cada concepto ha tenido una evolución distinta y atiende diversas particularidades relacionadas con las propias funciones que desarrolla cada dependencia u organismo

En el caso de la STPS los servicios que se presten por este concepto son.

- Venta de boletín y Gaceta Laboral.
- Suscripciones al boletín.
- Venta de publicaciones.
- Servicio de fotocopiado de documentos a particulares.
- Bases de licitación.
- Consumo en el comedor.
- Venta de desecho de bienes del Gobierno Federal.
- Enajenación de bienes muebles inventariables.
- Enajenación de bienes muebles no inventariables.

⁴⁴ Ibid , artículo 3

⁴⁵ LEY FEDERAL DE DERECHOS, artículo 7

⁴⁶ Ibid , reformas a la ley publicadas en el D.O.F 31 de diciembre de 1998

La venta de boletín y Gaceta Laboral son servicios que se prestan exclusivamente por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, unidad administrativa que pertenece al sector laboral, jurídicamente es autónomo pero administrativamente funciona como unidad administrativa dependiente de la STPS.

El boletín surge de la necesidad de notificar las resoluciones sobre los diversos expedientes que maneja cada Junta Especial de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como informar a los trabajadores acerca de su situación respecto a las gestiones legales que se realizan en materia de impartición de justicia. El boletín es de circulación interna, los ejemplares que se venden por concepto de productos corresponden al excedente del tiraje efectuado; la adquisición del boletín por parte de los litigantes les evita revisar en las ventanillas de cada Junta Especial, las notificaciones de los casos que las mismas manejan (expedientes), el documento concentra esta información.

Existe la opción para los litigantes interesados o público en general en suscribirse anualmente a la emisión del boletín que contiene la difusión de las notificaciones de las Juntas Especiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

La gaceta laboral se distribuye entre los presidentes de las juntas especiales, representantes obreros y secretarios auxiliares, el excedente se vende a los litigantes o público interesado. La información que maneja este documento es relativo a las ejecutorias de la Suprema Corte o de información emitida en el Diario Oficial de la Federación en materia laboral.

Con la venta de los sobrantes del Boletín; Suscripción; Gaceta Laboral; y las publicaciones se recaudan una parte de los recursos erogados en la prestación de estos servicios, es decir por las atribuciones que tiene la STPS como dependencia del Ejecutivo Federal, tiene la obligación de generar dichos documentos que son de vital importancia para la impartición de justicia y el conocimiento de estadísticas laborales, mismas que se distribuyen entre sus trabajadores, toda vez que son indispensables para que realicen sus actividades de impartición de justicia y de difusión de estadísticas laborales.

Sin embargo debido a la demanda de estos artículos, por conocer las resoluciones de impartición de justicia, o sobre las estadísticas laborales, los usuarios realizan las adquisiciones de estos artículos que se expenden por concepto de productos. Esta información les ahorra tiempo a los abogados litigantes que no pertenecen a la STPS ya que no tiene que acudir, a tomar nota de todas las resoluciones que emite cada sala auxiliar de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por atribución la STPS tiene la obligación de publicarlas, más no de entregar el compendio de resoluciones a los abogados litigantes de manera gratuita, es por ello que este concepto para ellos implica un costo. Esta modalidad de expender los sobrantes de los productos que elabora por atribución la STPS, permite recuperar de alguna manera los recursos invertidos en estas actividades, sin embargo, como administradores públicos nunca se ha perdido de vista la función social que tiene por atribución la STPS.

La venta de publicaciones la realiza la Coordinación General de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo, unidad administrativa adscrita a la STPS. La información que

contienen las publicaciones se relaciona con información documental y estadística sobre actividades a cargo del Sector Trabajo y Previsión Social, así como artículos relacionados en materia de trabajo y reseñas bibliográficas.

Con lo que respecta al servicio de fotocopiado de documentos a particulares, este concepto se utiliza para reproducir el formato de Declaración General de Pago de Derechos y con ello realizar el cobro correspondiente del servicio solicitado. Este costo es cubierto por el usuario (esta actividad se realizó mientras existió la modalidad de "Auxiliar de Cuentadante").

Las bases de licitación se derivan del cumplimiento de la Normatividad establecida para las adquisiciones de bienes y servicios que requiere el sector público⁴⁷, toda vez que con ellas se informa a los diversos proveedores sobre los requisitos y características que deberán cubrirse para participar en las licitaciones públicas, tanto Nacionales como Internacionales.

El consumo en el comedor se enmarca dentro de las Condiciones Generales del Trabajo que regulan las relaciones entre el personal de la STPS y sus autoridades y es considerada una prestación hacia los trabajadores.

La venta de desechos de bienes del Gobierno; la enajenación de bienes muebles e inventariables y no inventariables también generan Ingresos por concepto de productos. La Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales es la encargada de realizar la venta de estos conceptos en la STPS.

Asimismo, otro de los ingresos que se perciben por concepto de productos son los intereses que generan las cuentas productivas que abren las unidades administrativas de la STPS, (en los bancos autorizados) para el manejo de los recursos financieros que necesitan para su operación propia, mismos que se ingresan mensualmente a la TESOFE por concepto de productos.

Como se podrá observar, los ingresos por concepto de productos son muy variados y diversos y si no se administran correctamente se dejan de percibir recursos financieros, que aunque parecen mínimos son indispensables para que el Estado mexicano a través de la administración pública realice sus diversas actividades de regulación de la economía, y de otorgamiento de servicios a la sociedad.

3.3 Aprovechamientos

En lo concerniente a este rubro se define a los "aprovechamientos como los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".⁴⁸

⁴⁷ LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO SECODAM, artículo 26 y 27 publicado en el D.O F. 4 de enero del 2000.

⁴⁸ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Artículo 3 pág 671

La STPS percibe estos ingresos por concepto de aprovechamientos, generado por la imposición de las multas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, que encuentran su fundamento legal en las siguientes disposiciones:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convenios Internacionales en Materia de Trabajo, ratificados por México.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo.
- Reglamento de Inspección Federal del Trabajo.
- Reglamento que establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo.
- Reglamento interior de la STPS.
- Normas Oficiales Mexicanas expedidas por la STPS
- Acuerdo por el que se delegan facultades en Servidores Públicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en materia de imposición de sanciones por violaciones a la legislación laboral (DOF 6 de agosto de 1997).

Es importante destacar que el cobro de las multas no corresponde realizarlo a la STPS, pues la ejecución de las sanciones se realiza a través de la autoridad fiscal que corresponda, según el lugar en donde se cometieron las infracciones.

En efecto, los artículos 1008 y 1010 de la Ley Federal del Trabajo señalan que las sanciones que impongan las autoridades del trabajo se harán efectivas por las autoridades que designen las leyes.

En el caso de las multas que impone la STPS, hasta el año de 1986 se hacían efectivas por conducto de la SHCP misma que se quedaba con la totalidad de recursos. A partir de 1987, en virtud de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebraron la SHCP y los Gobiernos de las entidades federativas, el cobro de las multas impuestas por las autoridades federales no fiscales (entre las cuales están comprendidas las multas que impone la STPS), se realiza a través de las diferentes oficinas recaudadoras autorizadas (en el Distrito Federal, el cobro se realiza por las Administraciones Tributarias Locales de la Tesorería del Distrito Federal; en tanto, en el resto de las entidades federativas las multas se hacen efectivas a través de las Tesorerías Municipales).

A manera de resumen, podemos decir que del importe de las multas impuestas por la STPS en materia laboral que logran hacerse efectivas, se destina el 2% a la Federación, a través de la SHCP (es decir, la STPS no recibe en forma directa, participación alguna por las multas que impone). El restante 98% es para la entidad federativa correspondiente y, de esta última cantidad, el 90% se queda en poder de cada Municipio que hizo efectiva la multa.

El procedimiento para la imposición de sanciones por violaciones a la legislación laboral se realiza tanto a nivel central, como en forma desconcentrada, a través de las

diferentes Delegaciones Federales del Trabajo mismas que se encuentran en el interior de la República Mexicana.

En este sentido, las principales áreas que intervienen en el ámbito central para atender los asuntos relacionados con la imposición de sanciones son las siguientes:

- La Dirección General de Inspección Federal del Trabajo que se encarga de practicar visitas de inspección a los centros de trabajo. Si en el resultado de estas visitas se detectan presuntas violaciones a la legislación laboral, las actuaciones correspondientes se envían a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para iniciar el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.
- La Dirección General de Asuntos Jurídicos que tiene a su cargo la instauración de los procedimientos administrativos que, en su caso, culminarán con la imposición de multas en aquellos asuntos en los que se acrediten a infracción las normas laborales.
- En tanto, en cada una de las entidades federativas existen Delegaciones Federales del Trabajo que también tienen a su cargo, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, la atención de los asuntos relacionados con la imposición de sanciones por violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

Es importante destacar que la función de la STPS no es sancionar, sino sus actividades se orientan hacia criterios preventivos y correctivos, y no simplemente de carácter coactivo. Lo anterior, de acuerdo al principio rector que norma la actividad de inspección, que consiste en privilegiar el cumplimiento de las normas laborales, a través de la asesoría y concertación con los factores de la producción. Por otra parte, cabe señalar que la separación de las funciones inspectivas diferentes (Inspección y Jurídico), contribuyen también a la imparcialidad y honradez de la función pública.

“Durante el periodo de enero-diciembre de 1996, la STPS impulsó en el ámbito central un total de 4 735 multas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo. El monto de estas sanciones ascendió a \$3,611,995.07. Adicionalmente, también se emitieron 809 resoluciones absolutorias. Es decir, en el periodo citado la productividad en el procedimiento administrativo sancionador ascendió a 5 544 asuntos concluidos.⁴⁹

De acuerdo con lo anterior, desde febrero de 1996, se han realizado acercamientos con la Tesorería del Distrito Federal, a fin de adoptar las acciones necesarias para establecer los sistemas que permitan una óptima retroalimentación de información acerca de las multas que efectivamente son cobradas.

Asimismo, cabe señalar que en agosto de 1996, se logró alcanzar puntos de acuerdo entre la STPS y la Tesorería del Distrito Federal en materia de intercambio de información para el cobro de las multas por violaciones a la legislación laboral.

Desafortunadamente, a pesar de las múltiples gestiones realizadas por la STPS, a la fecha no se ha llegado a acuerdos concretos con la Tesorería para el seguimiento del cobro de las multas correspondientes.

⁴⁹ INFORMACIÓN QUE CONSTA EN ARCHIVOS DE LA STPS, 1996

Es importante destacar que en el marco del Programa de Modernización Administrativa de la STPS durante 1996 y 1997 se han firmado diversos convenios de coordinación con los Gobiernos de las Entidades Federativas. Uno de los objetivos fundamentales de los citados convenios, lo constituye precisamente, el intercambio de información acerca del cobro de las multas de la STPS.

Los ingresos generados por concepto de aprovechamientos, son recursos financieros que no ingresan a los registros de la STPS, se depositan directamente por los sancionados en la Tesorería de la Federación.

4 Fases del proceso.

4.1 Factor de actualización de derechos y autorización de cuotas por productos.

Factor de actualización de derechos

Con el objeto de contar con todos los elementos que permitan administrar con calidad los procesos de recaudación, es necesario conocer la actualización de cuotas de derechos la cual se ha modificado en innumerables ocasiones, pasando su actualización de trimestral a semestral y viceversa, por lo que analizaremos las realizadas en el periodo 1995-2000

Siguiendo la evolución de la actualización de la cuota de "Derechos" encontramos generalmente que para modificar los periodos de actualización, la SHCP reforma anualmente lo que establece la Ley Federal de Derechos.

"Las cuotas de los Derechos se actualizarán en los meses de enero y julio con el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el séptimo mes inmediato anterior, hasta el último mes inmediato anterior a aquel por el cual se efectúa la actualización, misma que se obtendrá de conformidad con el Artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación."⁵⁰

Esta modificación obedece a que en periodos más largos de actualización el incremento se desliza más lentamente. En la actualidad para determinar el incremento de las cuotas de derechos, se considera el factor de actualización aprobado por el H Congreso de la Unión, mismo que se publica en el Diario Oficial de la Federación, días antes del semestre o trimestre en que se debe aplicar. Este factor se aplica a las cuotas vigentes del periodo inmediato anterior.

Autorización de cuotas por productos.

El precio de estos conceptos es autorizado por la Dirección General de Política de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que el artículo 11 de la Ley de Ingresos así lo establece:

⁵⁰ LEY FEDERAL DE DERECHOS, artículo 1º pág 11

El Ejecutivo Federal por conducto de la Dirección General de Política de Ingresos de la SHCP es la facultada para autorizar mediante resoluciones de carácter particular, las cuotas de los productos, aún cuando su cobro se encuentre previsto en otras Leyes, así como el destino de los mismos a la dependencia correspondiente. Como ya se comentó, esta modalidad de autorización de precios a través de la presentación del "Estudio de Costos" a la SHCP, surge a partir del ejercicio fiscal de 1995, ya que antes de esta disposición la STPS sin hacer un análisis profundo de los insumos que se requieren para prestar los servicios, asignaban un costo de manera arbitraria.

A partir del ejercicio de 1995 y hasta el año 2000, en cada Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal que corresponda se establece que las dependencias o entidades interesadas estarán obligadas a someter para su aprobación durante los meses de enero y febrero, los montos de los productos que tienen una cuota fija o se cobran de manera regular. "Los productos que no sean sometidos a la aprobación de la SHCP no podrán ser cobrados por la dependencia o entidad de que se trate, a partir del 1° de marzo de dicho año. Así mismo, los productos cuya autorización haya sido negada por parte de la SHCP no podrán ser cobrados por la dependencia o entidad de que se trate, a partir de la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución respectiva".⁵¹

Como se podrá observar esta disposición que regula la autorización de las cuotas de los productos se ha ido modificando ya que a partir del año 1995, aunado a esta especificación se ha ido incorporando factores de actualización en tanto se autorizan los precios correspondientes, es decir, hasta el año de referencia se sometían a consideración y aprobación las cuotas de productos y seguían vigentes las autorizadas en el año inmediato anterior.

Sin embargo, a partir del ejercicio de 1999 se establece en el mismo artículo 11 de la Ley de Ingresos de la Federación "En tanto no sean autorizados los productos a que se refiere este artículo para el Ejercicio Fiscal en curso, se aplicarán las vigentes al 31 de diciembre de 1998 multiplicados por el factor que corresponda según el mes en que fueron autorizados en el ejercicio de 1998".⁵²

Asimismo, en tanto no se emita la autorización de la SHCP para el Ejercicio Fiscal del 2001 los montos de los Productos se actualizarán en los meses de abril, julio y octubre de dicho año, con el factor de actualización al periodo correspondiente desde el cuarto mes anterior, hasta el mes inmediato anterior, a aquel por el cual se efectúa la actualización, mismo que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

⁵¹ LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2001, publicado en el D O F 31 diciembre del 2000, artículo 11

⁵² LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1999, publicado en el D O F 31 diciembre del 1998, artículo 11

Como se podrá observar el Ejecutivo Federal ha puesto mayor atención en la actualización de cuotas de productos lo que permite un mayor control y una permanente actualización de las mismas.

4.2. Captación de recursos y cuenta comprobada.

Captación de recursos.

La captación de recursos en la STPS en el rubro de derechos y productos ha pasado por diversas etapas que han marcado grandes diferencias en la prestación de servicios.

Como antecedente se puede mencionar que hasta el año de 1991 el cobro de los conceptos de productos y derechos se realizaba a través de la Tesorería de la Federación, es decir al usuario se le indicaba el costo del derecho o producto y éste acudía a pagar a la TESOFE presentando los formatos correspondientes.

Este mecanismo generaba trámites engorrosos, en virtud de que el usuario destinaba tiempo suficiente, en la compra del formato para su requisitado y presentación en las oficinas de la TESOFE para su pago correspondiente, que por lo regular se encontraban alejadas de las unidades administrativas de la STPS que prestan los servicios por concepto de productos y derechos.

Esta situación ocasionaba pérdida de tiempo para el usuario, ya que para realizar el pago, primero tenía que conseguir el formato, para posteriormente presentar su pago en las oficinas recaudadoras y después a gestionar su trámite en las unidades administrativas de la STPS. Esta situación generaba que algunas unidades administrativas al tratar de agilizar el trámite cobraban directamente el costo del servicio sin enterarlo a la Tesorería de la Federación, situación que era incorrecta y sancionable.

Con este procedimiento de pago el servidor público de la STPS presentaba una imagen burocrática, falta de sensibilidad para analizar la prestación del servicio, ya que por cumplir con los requisitos de pago, se prolongaba en un tiempo considerable la prestación del servicio.

Ante esta problemática se buscó alternativas para agilizar el pago de manera eficiente, por lo que en el año de 1992, existió un acercamiento con las autoridades de la TESOFE para buscar procesos de solución para que el pago se realizara de manera expedita y con ello contribuir y comenzar a administrar los procesos de recaudación.

Por lo anterior, en el año aludido se instalaron "Auxiliares de Cuentadante", que eran servidores públicos que pertenecían a la STPS y que recibieron capacitación para que dentro de la misma dependencia se realizara el cobro de los servicios proporcionados por concepto de derechos y productos, a estos servidores públicos se le asignó un número único de identificación y se les proporcionaron las formas correspondientes para realizar el cobro de los servicios. Para darie claridad y transparencia se elaboraron los procedimientos correspondientes que indicaban en forma ordenada y

secuencial las actividades a seguir para la prestación, cobro y entero correcto de los recursos.

La modalidad del "Auxiliar de Cuentadante" permitió agilizar en la STPS la prestación de servicios, ya que el usuario al solicitar el servicio por concepto de productos o derechos realizaba el pago directamente en la unidad administrativa de la STPS. Esta acción disminuyó considerablemente la reducción de tiempos, en la prestación de servicios, ya que al pagar directamente al "Auxiliar de Cuentadante" se ahorra al usuario el tiempo destinado a buscar los formularios de pago y acudir a las oficinas recaudadoras de la TESOFE.

Con esta medida se incrementó la captación de recursos por concepto de derechos y productos como lo muestra el **anexo 1** "Cuadro de ingresos captados en la STPS periodo 1995-2000"

Para el entero de recursos captados en la STPS por concepto de productos y derechos, han funcionado dos mecanismos que cambian considerablemente la operación del entero de recursos.

De 1992 y hasta febrero de 1999 la STPS, captaba directamente los recursos por los conceptos mencionados, es decir, existía la modalidad de "Auxiliar de Cuentadante" (caja recaudadora adscrita a la STPS), con un número único de identificación CDTE-7081-1

Bajo esta modalidad, la STPS contaba con documentación oficial proporcionada por la TESOFE para captar los recursos financieros. Con lo que respecta al concepto de derechos, el solicitante del servicio presentaba el formato "Declaración General de Pago de Productos y Aprovechamientos" y en caso de que no contara con él, la STPS cargaba el costo del formato, al precio del concepto de derechos. En el caso de productos, se captaban los recursos a través del formato H.TES.93 "Orden de Cobro" que se utilizaba para todos los conceptos de este rubro, excepto el de la recaudación por la venta en los comedores de la STPS que se utilizaba el formato "Orden de Cobro" que conjuntaba el total de la venta en los tres comedores que existen en la STPS, toda vez que individualmente los comensales compraban los boletos para presentarlos en el comedor para la prestación del servicio.

Este procedimiento de captación de recursos por concepto de productos y derechos, a través de la modalidad de "Auxiliar de Cuentadante" permitía otorgar de manera expedita los servicios, salvo aquellos que por concepto de derechos requerían de dos días, toda vez que se destina ese tiempo a la certificación de documentos.

La modalidad de "Auxiliar de Cuentadante" evitaba que el solicitante del servicio acudiera a las oficinas de la TESOFE a realizar el pago correspondiente.

El entero de recursos a la TESOFE por la captación de recursos en la STPS se realizaba diariamente utilizando el servicio de traslado de valores de BANJERCITO y con ello se daba cumplimiento a la normatividad que se establecía en este rubro "todos los fondos que se recauden dentro del territorio nacional, provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación, se concentrarán en la Tesorería el mismo día

en que se efectúe la recaudación...»⁵³ lo que permitía la comprobación de los ingresos generados. Con la utilización de la Cuenta Comprobada se esclarecía el entero de recursos que captaba la STPS por concepto de derechos y productos y se cumplía con las disposiciones que en su momento emitieron las dependencias normativas.

“Los Cuentadantes que dependen directamente de la Tesorería, deberán rendir a los centros contables correspondiente la cuenta comprobada de las operaciones que hayan realizado durante el mes inmediato anterior, dentro del plazo que establezca la unidad administrativa competente de la SHCP. Los Auxiliares que funjan como Cuentadantes, tendrán, para los mismos efectos a que se refiere el párrafo anterior, el plazo que establezca la mencionada unidad administrativa y, en caso de que no se hubiere señalado plazo, el de diez días hábiles posteriores al mes al que corresponda la cuenta comprobada, excepto el Distrito Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que contarán con un plazo hasta de veinticinco días naturales posteriores al mes de que se trate. Cuando el vencimiento de este último plazo recaiga en día inhábil, la rendición de la cuenta deberá efectuarse el primer día hábil siguiente”.⁵⁴

Sin embargo, hasta 1999 por disposición de la TESOFE y por considerar que la entrega de recursos a través del servicio de valores del BANJERCITO representaba un costo adicional, se optó por cancelar la modalidad del “Auxiliar de Cuentadante”, medida que desde este punto de vista ocasionó nuevamente un trámite engorroso para el usuario ya que a partir de esta indicación se tiene que acudir a las oficinas recaudadoras y/o Bancos autorizados a realizar el pago del servicio solicitado. Esta medida lejos de beneficiar los procesos de recaudación en la STPS, han vuelto a entorpecer la prestación de servicios por concepto de derechos y productos. Esta decisión fue errónea, ya que si la prestación de servicios por concepto de productos o derechos se va a afectar porque implica un costo adicional, donde queda el papel de la Administración Pública ya que su función de ésta es acercar al Estado y la sociedad a través de servicios oportunos y sencillos. Aquí se tendría que analizar profundamente que es más importante, una prestación de servicios eficiente o un ahorro de recursos por el pago del entero de recursos a través del servicio de BANJERCITO. El pago oportuno de servicios en forma sencilla evita la generación de áreas de corrupción.

Con lo que respecta a la captación de recursos por concepto de aprovechamientos, no fue factible utilizar el mecanismo de “Auxiliar de Cuentadante” ya que como se mencionó anteriormente los ingresos que se generan en este rubro son por la imposición de multas por el incumplimiento a las disposiciones en materia laboral. El proceso de pago de las multas es muy largo en virtud de que intervienen diversas instancias (STPS y TESOFE) y en caso de que proceda la multa, el sancionado acude directamente a realizar el pago de la sanción a las oficinas recaudadoras de la TESOFE.

Ante estos avances y retrocesos en la Administración de los procesos de recaudación en la STPS, y con el propósito de hacer que cada día la prestación de servicios sea

⁵³ REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN, SHCP publicado en el D.O.F. 15 marzo de 1999, artículo 26

⁵⁴ *Ibid*, artículo 180

eficaz y eficiente, se cree conveniente utilizar la calidad total como herramienta administrativa para elevar la calidad en la prestación de servicios por concepto de productos o derechos.

4.3. Estudio de costos por productos.

Para el caso de los productos su evolución se ha ido dando gradualmente, toda vez que hasta 1994, la fijación de su precio era arbitraria, las unidades administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no consideraban costos directos e indirectos para elaborar o producir los diversos artículos que se prestaban por concepto de productos, lo que generaba que existiera un desorden total; esta situación no permitía cuantificar el costo unitario de cada producto, por lo que algunas ocasiones sin razón justificada, se subsidiaba la prestación de servicios, otorgándolo por debajo de su costo real.

Con la utilización del Estudio de Costos, se logró determinar el costo total que representa producir un artículo que se otorgará a los usuarios por concepto de productos, sin perder de vista la función social del Estado mexicano. Es por ello que a partir de ésta disposición, cada unidad administrativa de la STPS elabora un Estudio de Costos donde reflejan en forma directa los insumos que se requieren para proporcionar el servicio. Conocer el costo unitario de cada servicio por concepto de productos permite hacer previsiones anuales para poder atender las demandas de los usuarios.

La utilización del costeo, permitió analizar si la elaboración es demasiado costosa o si existe derroche de recursos, esta medida permitió reducir en algunos casos el costo de recursos humanos, materiales y financieros, logrando con ello la eficacia y eficiencia de los mismos, es decir, aquellos productos que se relacionan directamente con las atribuciones de la STPS, deben ser subsidiados en cierto porcentaje o en su totalidad, si así se justifica. Por ejemplo, subsidiar su costo total, siempre y cuándo debido a las atribuciones es necesario otorgar gratuitamente el servicio, tal es el caso de la difusión de la Ley Federal del Trabajo, que se obsequia a los interesados en esta materia, presentando únicamente identificación oficial del solicitante.

Es importante destacar que con la venta de los servicios por concepto de productos se logra rescatar parte de los recursos financieros que se utilizan para producir algún producto, por ejemplo; la STPS tiene la obligación debido a sus atribuciones, de elaborar el Boletín, la Gaceta Laboral, Publicaciones relacionadas con el Marco Laboral, las Normas Oficiales Mexicanas; sin embargo, con la venta de los sobrantes en los dos primeros casos se logra recuperar parte de los recursos financieros erogados, destinados para elaborar dichos productos que se derivan de las funciones sustantivas de la STPS.

En el caso de prestación de servicios por concepto de las NOM, se obtienen dos beneficios al vender este producto; el primero se obtiene al difundir estas normas en un bloque total que permite al usuario consultar todas las Normas involucradas en materia de Seguridad e Higiene y evitar al usuario pérdida de tiempo en la revisión de los índices del Diario Oficial para ubicar la fecha de la publicación y sus modificaciones, lo que conlleva a la difusión accesible de este tipo de material; el segundo beneficio es

recuperar en un 100% el costo de producción, ya que no es sujeto del otorgamiento del subsidio.

Para la elaboración del Estudio de Costos se analizan y determinan los costos directos e indirectos que se requieren para elaborar el bien o prestar el servicio y con ello se obtiene el costo total. Esto permite a la STPS, determinar los productos que son sujetos de otorgar el subsidio.

El establecimiento de la obligación para que las dependencias y entidades elaboren el Estudio de Costos se implementó en el ejercicio de 1995 "en la Ley de Ingresos de la Federación"⁵⁵ y a partir de esta fecha cada año la STPS, elabora el Estudio de Costos que le permite conocer el costo unitario de cada concepto que se presta por productos.

Los costos directos son aquellos que se pueden cuantificar, como sueldos, insumos, etc. y los costos indirectos son aquellos en los que inciden en la prestación del servicio tales como: energía eléctrica, depreciación de mobiliario y equipo, agua etc.

4.4 Autorización de ingresos excedentes.

Como ya se mencionó en el apartado de la cuenta comprobada, los ingresos generados por productos y derechos por disposición se deben enterar a la TESOFE, mismos que la STPS solicita como ampliación líquida al presupuesto autorizado del año en curso, para cubrir gastos de operación. Los ingresos generados por concepto de derechos no son recuperables, solamente los que se captan por productos, es por ello que la STPS únicamente solicita a la TESOFE el reintegro de éstos recursos.

Desde la utilización del Auxiliar de Cuantadante en 1992 y hasta 1999, la STPS solicitó los ingresos por concepto de productos generados del consumo en el comedor, ya que la normatividad así lo permitía

La solicitud de recursos era sencilla hasta mayo del 2000, en virtud de que únicamente se solicitaba a la SHCP el monto del concepto enterado en la TESOFE, presentando afectación presupuestal, anexando los comprobantes del entero de recursos "Documento Múltiple". Esta documentación se presentaba a la Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral de la SHCP, que es la ventanilla única de atención para la STPS, y procedía la autorización de la ampliación líquida por el importe de los ingresos captados por concepto de productos previamente enterados a la TESOFE.

La autorización de ingresos excedentes se empezó a regular a partir del ejercicio 2000, donde se establecieron disposiciones que empezaron a normar esta actividad, mismas que indican lo siguiente:

⁵⁵ LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1995, publicado en el D O F 24 diciembre de 1994, artículo 11

“Las dependencias y órganos administrativos desconcentrados que obtengan ingresos excedentes de los previstos en el Presupuesto de Egresos y en la Ley de Ingresos de la Federación, deberán enterarlos invariablemente a la Tesorería en los plazos que establezca dicha Ley y, en su caso, podrán solicitar a la SHCP su autorización para recuperarlos mediante las ampliaciones liquidadas a que se refieren la fracción II y el tercer párrafo del numeral 41 de este Manual”, sujetándose a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos.

Las solicitudes deberán presentarse los días 15 y últimos de cada mes, dentro del plazo señalado en el primer párrafo del numeral 40 de este Manual acompañadas con lo siguiente:

Un informe sobre la totalidad de los ingresos obtenidos en los diferentes rubros, especificando los conceptos y/o actividades por los cuales se generaron los ingresos excedentes.

La copia de los formularios múltiples de pago expedidos por la Tesorería o los auxiliares de ésta, por los enteros realizados, que contengan las claves de las fracciones correspondientes de la Ley de Ingresos de la Federación, previamente validados por el órgano de control interno.

La opinión favorable del órgano de control interno, sobre los excedentes obtenidos, que respalden las solicitudes de gasto adicional

La opinión de la Coordinación General de Política de Ingresos y de Coordinación Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos, a través de la Dirección General de Política de Ingresos por la Venta de Bienes y la Prestación de Servicios Públicos, que avale, mediante oficio, que los ingresos obtenidos son excedentes, después de revisar la totalidad de los rubros de ingresos obtenidos por la dependencia u órgano administrativo desconcentrado. Dicha Coordinación emitirá su resolución dentro de los 10 días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud, y la justificación del gasto adicional, indicando montos, programas y metas, así como la situación del avance real físico y financiero de los programas que se van a complementar.

La opinión favorable de la Coordinación General de Política de Ingresos y de Coordinación Fiscal a que se refiere la fracción IV de este numeral, así como la resolución favorable de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales prevista en el último párrafo del numeral 41 de este Manual, se otorgará en la medida que la propuesta no afecte los objetivos macroeconómicos y la situación de las finanzas públicas, conforme al Presupuesto de Egresos.

Los excedentes sólo se aplicarán dentro del ejercicio presupuestario en que se obtengan, con base en la autorización que otorgue la Secretaría, conforme a la fracción IV del numeral 40 de este Manual”.⁵⁶

La solicitud de ingresos excedentes quedó regulada, en virtud de que se determinó, cuales serían los excedentes de ingresos susceptibles de reintegrarse para otorgarse como ampliaciones líquidas al presupuesto, es decir, la SHCP estableció el procedimiento para regular la utilización de los ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias, órganos administrativos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal, toda vez que dicha solicitud no debe afectar los objetivos fiscales y macroeconómicos que la SHCP pretende lograr y la situación de las Finanzas Públicas. A partir de la implementación de este procedimiento las dependencias y entidades estarán obligadas a realizar la estimación de ingresos por concepto de derechos, productos y aprovechamientos.

En este mismo sentido la SHCP continuando con los mecanismos de regulación, emitió el 30 de noviembre del 2000 en el Diario Oficial de la Federación el Procedimiento para que la Coordinación General de Política de Ingresos y de Coordinación Fiscal emita su opinión respecto a los ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias, órganos administrativos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal, así como para que las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales de la Subsecretaría de Egresos otorguen la autorización de ampliaciones presupuestarias para ejercer dichos ingresos.

“Durante la segunda quincena de julio, por conducto de las Dirección General de Programación Organización y Presupuesto Sectoriales, las dependencias y órganos administrativos desconcentrados deberán enviar a la Dirección General de Política de Precios, Tarifas, Derechos, Productos y Aprovechamientos la siguiente información:

Los ingresos que hubieran percibido por concepto de Derechos, Productos y Aprovechamientos durante los dos ejercicios fiscales anteriores y el primer semestre del año en curso. Esta información deberá desglosarse por mes

La estimación de los ingresos que esperan percibir durante el segundo semestre, desglosada mensualmente, por cada rubro de derechos, productos y aprovechamientos, y la estimación de los ingresos que esperan percibir durante el siguiente año, por concepto de derechos, productos y aprovechamientos. Esta información deberá estar calendarizada mensualmente.

⁵⁶ MANUAL DE NORMAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL publicado en el D O F. 4 de mayo de 2000, modificaciones y adiciones 31 de diciembre de 2000

Los ingresos a que se refiere este numeral no deberán incluir el Impuesto al Valor Agregado ni ningún otro gravamen.

De esta estimación la Dirección General de Política de Precios, Tarifas, Derechos, Productos y Aprovechamientos “incrementará la estimación del monto de ingresos del año en curso, con el crecimiento real de la economía y la inflación, esperados para el siguiente año”.⁵⁷

Por lo anterior para que la opinión sea favorable, es necesario que los ingresos totales de la dependencia u órgano administrativo desconcentrado obtenidos en el periodo de análisis, sean superiores a la estimación para el mismo lapso.

Como se podrá observar para la autorización de los ingresos excedentes ahora se utilizan variables como la del crecimiento real de la economía y la inflación, conceptos que antes no se consideraban.

Estas nuevas disposiciones permiten realizar estimaciones más congruentes con la realidad ya que estos datos se plasman en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio correspondiente, los cuales sirven de base para estimar los ingresos que se captan en un determinado ejercicio fiscal. Lo que permite realizar una mejor planeación y estimación de los ingresos que percibe el Estado mexicano.

5.- Resultados, captación de recursos, cuenta comprobada, autorización de ingresos excedentes.

Captación de recursos

Desde la perspectiva de aplicación del modelo de calidad total, se considera que se logrará incrementar la captación de recursos por concepto de derechos y productos de los servicios que actualmente se tienen y permitirá visualizar, implementar y aperturar nuevos conceptos por productos tales como: la impartición de la capacitación y seminarios relativos a “Servicios preventivos de medicina del trabajo en las empresas y profesionistas afines” y “Formación de médicos de los servicios preventivos de medicina en el trabajo en las empresas” etc. que permitirá generar ingresos excedentes que contribuyan a financiar los programas establecidos por el Gobierno Federal.

Asimismo, permitirá desarrollar el potencial humano con que cuenta la STPS, en virtud de que la cultura de la calidad utiliza el trabajo en equipo y busca el desarrollo de los aspectos humanos, debido a que considera la satisfacción del individuo en lo particular y como miembro de un grupo.

⁵⁷ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, SHCP publicado el 30-Noviembre-de 2000

Cuenta comprobada

Con la utilización de la cuenta comprobada se da transparencia al manejo y captación de recursos por concepto de productos y derechos lo cual coadyuvará a su fiscalización por las dependencias encargadas de su regulación.

Asimismo, permite a la STPS conocer la evolución mensual en la captación de ingresos, lo que daría parámetros para evaluar los objetivos y metas planteadas por las unidades administrativas involucradas en la prestación de servicios.

Con la regulación de los ingresos excedentes y su posterior autorización, permitirá a las unidades administrativas de la STPS involucradas en la prestación de servicios, la aplicación de estos recursos para la mejora en la prestación de servicios por concepto de derechos y productos, la aplicación correcta de estos recursos redundará entre otros beneficios los siguientes:

- Adquisición de mobiliario y equipo que en su caso se requiera, para mejorar las condiciones físicas de las áreas encargadas de la prestación de servicios.
- Financiamiento a nuevos productos para incrementar las fuentes alternas de financiamiento que requiere el Gobierno Federal, sin perder de vista la función social que se tiene con la sociedad.
- Generar competencia interna entre las unidades administrativas de la STPS en la captación de ingresos por concepto de productos y derechos.

APARTADO IV

Resumen, conclusiones y propuestas

Resumen

La recaudación de ingresos en sus diversas clasificaciones, ingresos tributarios (impuestos) y no tributarios (derechos productos y aprovechamientos), son de vital importancia para el Estado mexicano, debido a que son factores muy importantes que deben considerarse para el equilibrio financiero de cualquier país, es aquí donde participan activamente las finanzas públicas.

El Estado mexicano maneja nueve rubros por los que percibe los ingresos con los que financia su actividad para realizar los programas de gobierno y cumplir con los preceptos constitucionales encaminados al bienestar de los mexicanos. Estos rubros son: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras, derechos, contribuciones no comprendidas en las fracciones procedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago, productos, aprovechamientos, ingresos derivados de financiamientos y, otros ingresos.

Los rubros que se analizaron en esta investigación son: los derechos, productos y aprovechamientos. Por consiguiente los derechos son los ingresos que se captan a cambio de recibir los servicios que presta el Estado en el cumplimiento de sus funciones de Derecho Público, o por la prestación de servicios exclusivos del Estado, otorgados por organismos descentralizados, desconcentrados o sectorizados.

Los productos son ingresos que se generan por los servicios otorgados a la sociedad y que no corresponden al cumplimiento de funciones de Derecho Público y son derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, explotación de tierras y aguas, arrendamiento de tierras locales y construcción, enajenación de bienes muebles e inmuebles, intereses de valores, créditos y bonos, etc.

Por lo que respecta a los aprovechamientos estos son los ingresos que se perciben por multas, indemnizaciones, reintegros.

Dentro de los ordenamientos que regulan su entorno, definición captación y entero de los derechos, productos y aprovechamientos se tiene a la Ley de Ingresos de cada ejercicio fiscal, la Ley Federal de Derechos, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Servicio de Tesorería y su reglamento y, para la solicitud y autorización de ingresos excedentes el "Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal" y el "Procedimiento para que la Coordinación General de Política de Ingresos y de Coordinación Fiscal emita su opinión respecto a los ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias, órganos administrativos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal, así como para que las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales de la Subsecretaría de Egresos otorguen la autorización de ampliaciones presupuestarias para ejercer dichos ingresos "

Las unidades administrativas con las que se tiene comunicación para la operación, autorización y entero de estos recursos son la Dirección General de Política de Precios,

Tarifas, Derechos, Productos y Aprovechamientos, la Tesorería de la Federación y el Servicio de Administración Tributaria (órgano desconcentrado de la SHCP).

Con el propósito de efficientar la captación de ingresos por concepto de derechos, productos y aprovechamientos surge la necesidad de introducir técnicas administrativas destinadas a mejorar el funcionamiento de la administración pública y, con ello lograr la modernización con instrumentos de innovación y de cambio con técnicas administrativas nuevas y específicas acordes con el avance tecnológico general y a la altura de las demandas sociales a quienes tenemos la obligación de servir.

Por lo anterior, para mejorar la calidad de servicios que se prestan en la STPS se utiliza el enfoque de organización y métodos y la implementación de la calidad total, como medios para obtener la eficacia y eficiencia en el otorgamiento de servicios.

Con la utilización de la calidad total que va más allá de la concepción de un simple diseño y establecimiento de un sistema de calidad, orientado únicamente a resolver cuestiones secundarias de producción, se trata de establecer un cambio sustantivo de cultura organizacional en la STPS que requiere la participación de todos sus recursos humanos, desde el más alto nivel al más bajo.

Esta herramienta administrativa no trata de sustituir una cultura organizacional por otra, sino propiciar el desarrollo de una visión diferente, que impulse lo mejor de los valores, introduzca otros nuevos y destierre los hábitos negativos.

La calidad implica un verdadero compromiso por asegurarla en cada acto que se desarrolle, en virtud de que la calidad se hace todos los días, no es nunca un producto acabado.

La cultura de calidad que se pretende implantar en las instituciones públicas desde hace más de 10 años, se basa en tres pilares conceptuales:

- a) El uso de procesos como medio para superar el enfoque de organización funcional.
- b) Trabajo en equipo, y
- c) El enfoque al usuario o cliente

Por consiguiente se desarrolló una propuesta de un modelo administrativo de recaudación con enfoque de calidad, utilizando el diagrama de bloque PEPSU que representa gráficamente como opera el proceso con relación a sus proveedores, entradas, procedimientos, salidas y usuarios.

Este modelo consta de cuatro fases:

- a) Autorización de cuotas de derechos y productos
- b) Captación de recursos y cuenta comprobada
- c) Estudio de costos por productos
- d) Autorización de ingresos excedentes.

Durante el periodo 1995-2000 la evolución, regulación y aplicación de recursos por concepto de derechos, productos y aprovechamientos ha tenido grandes cambios dentro de los que destacan:

- a) Utilización del "Auxiliar de Cuantadante" que permite captar los recursos directamente en la SHCP para su posterior entero a la TESOFE.
- b) La presentación del estudio de costos para autorización de la SHCP
- c) Regulación de los ingresos excedentes.

Con estos cambios se ha logrado mejorar la calidad en la prestación de servicios en la STPS, sin embargo no se ha llegado a cumplir al cien por ciento con la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios.

Conclusiones y Propuestas

La evolución de la captación de ingresos generados por concepto de derechos, productos y aprovechamientos se ha ido normando paulatinamente a partir de 1992 y más específicamente en el periodo 1995-2000, que es el tiempo objeto de esta investigación.

La regulación de estos ingresos ha cobrado gran importancia debido a la necesidad de recursos que requiere el Estado mexicano para cumplir con las diversas tareas asignadas y las demandas de la población, es por ello que el Estado debe generar las condiciones necesarias que permitan un desarrollo económico autosuficiente, que eleve el nivel de vida de los mexicanos.

Esta investigación analiza la captación de ingresos a nivel micro, toda vez que se desarrolla en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sin embargo el análisis de este tema generará información de utilidad para los servidores públicos que realicen tareas de administración de los procesos de recaudación en la administración pública, que aunque con características particulares en cada dependencia o entidad, las disposiciones normativas y criterios generales de aplicación y operación son de interés general.

El espíritu de esta investigación es despertar la inquietud de los servidores públicos en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por seguir perfeccionando los procesos de prestación de servicios por concepto de derechos y productos y con ello elevar la calidad en la prestación de los mismos, mejorando la imagen de la gestión pública, sin perder de vista la función social que tiene el Estado mexicano para con la sociedad.

Dentro del análisis de la administración de los procesos de recaudación destacan dos aspectos importantes que permiten visualizar la problemática que enfrenta la prestación de servicios por concepto de productos y derechos, los cuales con su correcto conocimiento y aplicación permitirán elevar la calidad de los mismos.

- a) La difusión y aplicación correcta de disposiciones normativas emitidas por las dependencias globalizadoras.

- b) La utilización de herramientas administrativas que permitan operar, controlar y eficientar la calidad en la prestación de los servicios.

La diferencia sustancial comparando la captación de recursos en el pasado, con el momento actual, destaca que hoy en día existe la inquietud de utilizar herramientas administrativas de vanguardia que mejoren la operación de la prestación de servicios por concepto de derechos y productos.

En el pasado reciente los servidores públicos encargados de administrar los procesos de recaudación en la STPS, solamente se limitaban a cumplir, en algunos casos con la emisión de disposiciones normativas difundidas por las dependencias globalizadoras, que en muchos casos debido a la movilidad de personal y a la construcción de castillos departamentales en cada área, no permitía la continuidad de los programas que elevarán la prestación de los servicios, toda vez que los funcionarios salientes no dejaban antecedentes, procedimientos y/o elementos que permitieran el avance de los servicios.

Con la utilización de la cultura de la calidad total que ofrece una visión integral para analizar las diversas problemáticas, se busca establecer un cambio sustantivo y trascendental en la cultura organizacional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con la cual se obtendrían los beneficios siguientes:

- Simplificación de procesos
- Disminución de tiempo de respuesta en la prestación de servicios
- Evitar corrupción en la captación de recursos.
- Cumplimiento y aplicación correcta de disposiciones emitidas por las dependencias normativas.
- Generación de nuevas alternativas de servicios otorgados por concepto de productos
- Elevar la calidad y oportunidad en la prestación de servicios.
- Mejorar la imagen de la gestión pública en la STPS.
- Manejo transparente, confiable y entero oportuno de los recursos captados por concepto de derechos y productos.
- Generación de cifras confiables en la captación de ingresos por concepto de derechos y productos para su incorporación en la "Cuenta de la Hacienda Pública Federal de la STPS", que se presenta cada año para su revisión.

Dentro de las fuentes alternas de financiamiento en la STPS que se pueden generar como recursos excedentes por concepto de productos esta el explotar el potencial de información y experiencia profesional de los servidores públicos adquirida a lo largo de los años, en temas como: "Servicios preventivos de medicina del trabajo en las empresas y profesionistas afines" y "Formación de médicos de los servicios preventivos de medicina en el trabajo en las empresas" etc., que aunque es una obligación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social emitir su difusión, es una función alterna que se puede traducir en la impartición de capacitación, y seminarios que pueden generar ingresos excedentes por la prestación de este servicio a las empresas y público en general interesado en el tema.

Casi al término de la presente investigación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo que establece las disposiciones de productividad, ahorro, transparencia y desregulación presupuestaria en la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal del año 2001"⁵⁸ que considera, la importancia que reviste para el Estado mexicano la captación de ingresos y el desarrollo de nuevas fuentes de financiamiento en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Este hecho tiene gran trascendencia, debido a que se buscan fuentes de financiamiento alternas para el gasto público, por consiguiente se destacan los principios que establece el citado acuerdo:

- El ejercicio de los recursos públicos debe realizarse con eficacia, eficiencia y transparencia
- Establecimiento de programas de ahorro específicos por dependencia y entidad con el fin de lograr con menos recursos públicos los mismos objetivos
- Establecer nuevas bases para la innovación y mejora de la calidad gubernamental, con el fin de impulsar los cambios estructurales que requiere el desarrollo nacional.
- Las medidas de productividad, ahorro, transparencia y desregulación presupuestaria, deberán sustentarse y elaborarse con base a la identificación de áreas de oportunidad de ahorro del gasto y de generación de ingresos excedentes.

Dicho programa abarca cuatro líneas de acción a seguir. "Productividad, Ahorro Presupuestario; Transparencia; y Desregulación".

La línea de acción de productividad se relaciona con el análisis y desarrollo de la presente investigación, en virtud de que está dirigida a reforzar las actividades que permitan la captación de recursos financieros, así como la calidad de los servicios públicos, por lo que se indica a todas las dependencias y entidades adoptar medidas necesarias en los rubros siguientes:

- I. Mejorar la oferta y calidad de bienes y servicios, así como ampliar su cobertura, con los recursos previstos de origen en el presupuesto de egresos
- II. Establecer políticas comerciales adecuadas y programas óptimos de revolvencia y recuperación de cartera
- III. Agilizar la recuperación de seguros, fianzas o garantías, multas, sanciones, recargos, créditos fiscales, así como penas convencionales por incumplimiento de proveedores y contratistas.
- IV. Generar ingresos excedentes. El 80 por ciento de los mismos podrá aplicarse a las dependencias y entidades que los generen.
- V. Incrementar la utilización del equipo informático y sistemas de comunicación electrónica para el envío de documentación, dentro y fuera de las dependencias y entidades.

Como ya se comentó el citado acuerdo establece la obligación de mejorar la oferta y calidad de bienes y servicios, así como ampliar su cobertura, situación que se analizó en el desarrollo de la presente investigación, por lo que se puede constatar la

⁵⁸ "ACUERDO QUE ESTABLECE LAS DISPOSICIONES DE PRODUCTIVIDAD, AHORRO, TRANSPARENCIA Y DESREGULACIÓN PRESUPUESTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2001" publicado en el D.O.F. 28 de febrero de 2001

importancia de la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento para los programas del gobierno federal, y/o su aplicación en las unidades administrativas que los generaron para elevar la calidad de los servicios

Anexo 1

ESTIMACIÓN TOTAL DE RECURSOS QUE CONSIDERA LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA CADA EJERCICIO FISCAL (MILLONES DE PESOS)

	-1995- (PUBLICADO DOF -28-DIC-94-)	-1996- (PUBLICADO DOF -14-DIC-95-)	-1997- (PUBLICADO DOF -23-DIC-96-)	-1998- (PUBLICADO DOF -29-DIC-97-)	-1999- (PUBLICADO DOF -31-DIC-98-)	-2000- (PUBLICADO DOF -31-DIC-99-)
I IMPUESTOS	171,852 5	236,300 7	282,619 4	384,317 5	525,688 4	565,422 3
II APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	37,574 3	44,610 0	49,584 4	48,159 5	61,650 3	77,491 7
III CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS	0 0	0 4	0 0	0 5	10 0	10 0
IV DERECHOS	38,212 3	88,933 3	127,480 2	129,393 5	91,266 9	163,651 3
V CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO	138 0	292 4	9 8	56 2	20 0	27 0
VI PRODUCTOS	3,177 2	5,989 5	8,901 1	9,417 6	8,105 4	9,626 8
VII APROVECHAMIENTOS	16,877 5	32,136 0	52,741 2	41,370 3	63,379 5	79,838 2
VIII INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS	9,372 4	12,988 1	30,889 0	62,798 0	80,449 5	70,992 0
IX OTROS INGRESOS	75,284 5	132,467 6	173,564 0	190,573 5	199,695 3	228,254 1
% TOTAL	352,488 70	553,718	725,789 1	866,086 6	1,030,265 3	1,193,381 4

**ESTIMACIÓN DE LOS RUBROS DE DERECHOS, PRODUCTOS Y APROVECHAMIENTOS
EN LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA CADA EJERCICIO FISCAL**

(Millones de pesos)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IV DERECHOS	38,212.3	88,933.3	127,480.2	129,393.5	91,266.9	163,651.3
VI PRODUCTOS	3,177.2	5,989.5	8,901.1	9,417.6	8,105.4	9,626.8
VII APROVECHAMIENTOS	16,877.5	32,136.0	52,741.2	41,370.3	63,379.5	79,838.2
TOTAL	58,267	127,058.8	189,122.5	180,181.4	162,751.8	253,116.3
% QUE REPRESENTA	17 %	23 %	26 %	21 %	16 %	21 %

INGRESOS CAPTADOS EN LA STPS PERIODO 1995-2000

(MILLONES DE PESOS)

	-1995-	-1996-	-1997-	-1998-	-1999-	-2000-
STPS (DERECHOS, PRODUCTOS Y APROVECHAMIENTOS)	25	23	25	38	31	40
% QUE REPRESENTA	0.0043	0.0018	0.0013	0.0021	0.0019	0.0016

Anexo 2

EVOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)

“El 8 de noviembre de 1821, se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, aún cuando desde el 25 de octubre de 1821 existía la Junta de Crédito Público

En 1824, el Congreso Constituyente otorgó a la Hacienda Pública el tratamiento adecuado a su importancia, para ello expidió, el 16 de noviembre del mismo año la Ley para el arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en la que la Secretaría de Hacienda centralizó la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación, inspeccionar las Casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colectoría de la Renta de Lotería y la Oficina Provisional de Rezagos

El 26 de enero de 1825, se expidió el Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda, considerado como el primer Reglamento de la Hacienda Republicana y en el cual se señalaron en forma pormenorizada, las atribuciones de los nuevos funcionarios constituidos conforme a la citada Ley del 16 de noviembre de 1824. Al transformarse nuestro país en una República Central, se expidió la Ley del 3 de octubre de 1835, misma que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los estados que quedaban sujetos a la Administración y Vigilancia de la Secretaría de Hacienda. Las bases orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, le dieron a la Secretaría el carácter de Ministerio de Hacienda, el 27 de mayo de 1852, se publicó el Decreto por el que se modifica la Organización del Ministerio de Hacienda, quedando dividido en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público, antecedente que motivó que en 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Las bases generales para el arreglo de la Hacienda Pública del 11 de febrero de 1854 elevaron a rango de Dirección General a la sección de aduanas, comprendiendo tanto a las marítimas como a las interiores. El 1° de enero de 1856, se expide la Ley para la

Deuda Pública y la Administración de las Aduanas Marítimas y Fronterizas, la cual establece una Junta de Crédito Público para la Administración de las Aduanas y el manejo de los negocios relativos a la deuda nacional y extranjera

El 6 de agosto de 1867, se dispuso que las Aduanas Marítimas y Fronterizas, las Jefaturas de Hacienda, la Administración Principal de Rentas del Distrito Federal, la Dirección General de Correos y la Casa de Moneda y Ensayo, dependieran exclusivamente en lo económico, directivo y administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El 1° de octubre de 1869, se determinó que correspondía al Segundo Oficial Mayor, las funciones de elaboración de la Glosa y Compilación de la Leyes en Materia Hacendaria.

En 1921, se expidió la Ley del Centenario y el 27 de febrero de 1924 la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre

sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas, antecedentes que dieron origen al impuesto sobre la renta, actualmente el gravamen más importante del sistema impositivo mexicano

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, la Programación y Presupuestación del Gasto Público Federal, anteriormente competencia de la SHCP, pasó a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En consecuencia se expidió un nuevo Reglamento Interior que se publicó el 23 de mayo de 1977.

El 31 de diciembre de 1979, se publicó en el DOF un nuevo Reglamento Interior, con motivo de las reformas a diversos ordenamientos legales como las Leyes General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; del Impuesto al Valor Agregado, de Coordinación Fiscal; de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación y de Registro Federal de Vehículos

Con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1982, se le confirieron nuevas atribuciones a la SHCP en materia de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país, derivadas de la nacionalización bancaria, así como en materia de precios, tarifas y estímulos fiscales. Como resultado de estas atribuciones, se publicó un nuevo Reglamento Interior el 26 de agosto de 1983.

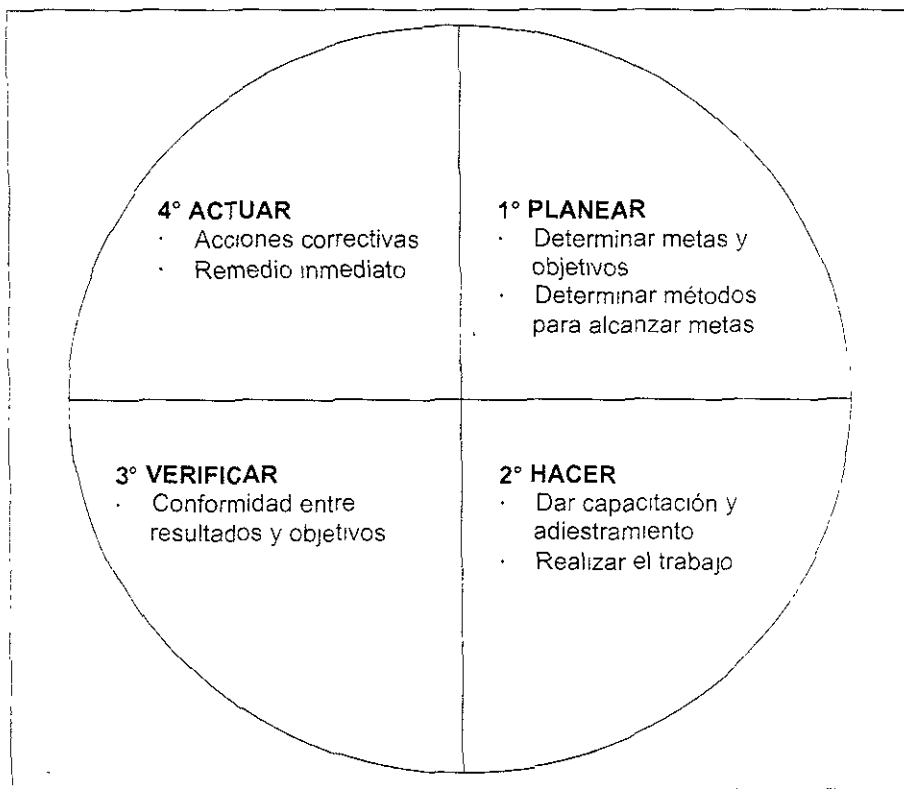
El 30 de diciembre de 1983, mediante decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se confirieron a la Secretaría de Atribuciones para Administrar la aplicación de los estímulos fiscales, verificar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, conforme a las Leyes Fiscales y representar el interés de la Federación en controversias fiscales

En cumplimiento a las medidas de racionalización del Gasto Público emitidas por el Ejecutivo Federal el 19 de agosto de 1985 se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SHCP⁵⁹

⁵⁹ MANUAL DE ORGANIZACION GENERAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, SHCP, publicado en el D.O.F. 23 de octubre de 2000

Anexo 3

CIRCULO DE CONTROL⁶⁰



⁶⁰ ACLE TOMASINI, Alfredo, pág. 148

Anexo 4

CIRCULO DE MEJORA⁶¹



⁶¹ ACLE TOMASINI, Alfredo, pág 151

Anexo 5

“Diagrama de Pareto.- es una gráfica de barras que clasifica, en forma descendente, el tipo de fallas o factores que se analizan en función de su frecuencia (número de veces que ocurren) o de su importancia absoluta y relativa. Adicionalmente permite observar en forma acumulada la incidencia total de las fallas o factores en estudio. Este diagrama facilita clasificar los problemas en orden de importancia, separando aquellos que podrían definirse como vitales de aquellos otros que son triviales, lo cual permite concentrar posteriormente los esfuerzos en los primeros.

Histograma.- Gráfica que clasifica información que permite analizar el comportamiento de un proceso

Diagrama Causa y Efecto y/o diagrama de Ishikawa (por ser quien lo diseñó en 1953) **y/o diagrama de espina de pescado.-** representa en forma ordenada todos los factores causales que pueden originar un efecto específico. El principio de este diagrama consiste en establecer que es el origen y causa de un efecto.

El diagrama causa y efecto.- Es una herramienta básica de la Calidad Total y constituye una de las partes más creativas y activas, dado que estimula a los participantes dándoles un sentido de realización cuando sus puntos de vista son expuestos y tomados en cuenta.

Diagrama de Dispersión.- Este diagrama permite observar la relación que existe entre una supuesta causa y un efecto. Su uso permite comprobar o verificar hipótesis que pudieron haberse desprendido del análisis del diagrama de Ishikawa

Estratificación.- El propósito que se persigue con este análisis es similar al histograma, pero clasificando los datos en función de una característica común”

Gráficas en general y gráficas de control.- Para observar la calidad, se puede emplear una amplia variedad de gráficas: de puntos, líneas, barras, de pastel, de caja y bigotes, etc. Las Gráficas de control son diagramas

Las gráficas de control son diagramas lineales que se usan paralelamente al proceso de producción, es decir, que se hacen sobre la marcha, lo que permite observar el comportamiento de una variable en función de ciertos límites establecidos. Por ello constituyen uno de los principales instrumentos de autocontrol y resultan muy útiles como apoyo al diseño de los diagramas causa y efecto, cuando éstos se subdividen en fases de proceso

Hojas de verificación.- Un aspecto fundamental en el análisis de cualquier problema, es partir de información veraz que haya sido recolectada en forma correcta. Para tal fin se utilizan las hojas de verificación, cuyo formato permite la recopilación de datos de manera ordenada y simultánea al desarrollo del proceso. De ahí que se le considere también como un instrumento para el autocontrol orientado a la inspección, a partir del cual se pueden trazar gráficas lineales y diagramas de Pareto, con el fin de profundizar sobre las posibles causas de defectos en el producto.

Diagramas de flujo.- Estos son gráficas donde se representan las distintas etapas de un proceso de producción. Su uso es muy importante, puesto que facilita la identificación de productos internos para la posterior negociación entre cliente y proveedor, y permite identificar aquellos puntos críticos para el control estadístico del proceso y las áreas de oportunidad para estructurarlas e implantar mejoras. ⁶²

⁶² ACLE TOMASINI, Alfredo, Op Cit pág 157-171

Anexo 6

Artículo 40 - A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;
- II Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas;
- III Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía) y de Relaciones Exteriores,
- IV Coordinar la formulación y promulgación de los contratos ley de trabajo;
- V. Promover el incremento de la productividad del trabajo;
- VI Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;
- VII Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento.
- VIII. Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento,
- IX. Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;
- X. Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación;
- XI Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento.
- XII Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;
- XIII Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social,
- XIV. Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- XV. Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XVI. Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley;
- XVII. Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país
- XVIII Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias, y los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.⁶³

⁶³ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Editorial Ediciones Delma, Mexico 1997 Artículo 40 pág. 32

Anexo 7

“Siguiendo los antecedentes que dan origen a la Dirección General de Programación y Presupuesto, se menciona que en 1983 la Dirección General de Administración se reestructura, surgiendo las Direcciones Generales de Programación, Presupuestación y Contabilidad; la de Administración de Recursos Humanos y Servicios Sociales y la de Administración de Recursos Materiales y Servicios Generales, el que se reflejó en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del día 04 de marzo de 1983.

Asimismo, en enero 1989 se reestructura orgánicamente la Dirección General de Programación, Presupuestación y Contabilidad, mediante la cual desaparece la Dirección de Contabilidad, asumiendo sus funciones la Dirección de Presupuesto, la cual quedó integrada por las Subdirecciones de Control Presupuestal y de Contabilidad y Estados Financieros, contando la primera con los Departamentos de Registro y Codificación, Actualización Presupuestal y el de Revisión y Trámite; en tanto la segunda la conforman los Departamentos de Operación y Registro Contable y el de Elaboración de Estados Financieros.

En la Dirección de Programación se suscitan cambios; la Subdirección de Coordinación Sectorial que contaba con los Departamentos de Coordinación Presupuestal, y de Coordinación Contable, deja su lugar a la Subdirección de Normatividad Programático Presupuestal, la que se integró por los Departamentos de Análisis y Estudios Normativos y el de Control de Información. La Subdirección de Programación cambió su denominación, quedando como Subdirección de Programación Sectorial, mientras que los Departamentos de Análisis Programático y de Evaluación, que la conformaban, se integran en el Departamento de Análisis Programático y Evaluación. Al mismo tiempo, la Dirección de Contabilidad se convierte en la Dirección de Sistemas, cambios que se reflejaron en el Reglamento Interior del día 13 de diciembre de 1990. Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, del día 14 de abril de 1997, surgen los siguientes cambios. La Dirección General de Programación y Presupuestación cambia su denominación por Dirección General de Programación y Presupuesto, de igual forma desaparece dentro de su Organigrama la Dirección de Sistemas, y se crea la Dirección General de Informática y Telecomunicaciones.

En la Dirección de Presupuesto se reorganizan sus funciones, en la Subdirección de Operación Presupuestal, se fusionan los Departamentos de Revisión y Trámite y el de Registro y Codificación, así mismo, el Departamento de Actualización Presupuestal integra a sus funciones, las correspondientes a los Organismos Sectorizados, denominándose ahora, Departamento de Actualización Presupuestal y Presupuesto Sectorial, la Subdirección de Contabilidad y Estados Financieros incorpora al Departamento de Tesorería. Por otro lado, los cambios generados en la Dirección de Programación se presentan de la siguiente forma: En la Subdirección de Programación Sectorial y el Departamento de Análisis Programático tendrán a su cargo la coordinación de las acciones de evaluación y auto evaluación de la Secretaría y del Sector Coordinado así como el seguimiento al proceso Programación-Presupuestación. Por lo que respecta a la Subdirección de Normatividad Programático-Presupuestal, y los Departamentos de Análisis y Estudios Normativos y el de Control de Información, cambian su denominación a Subdirección de Información Sectorial; Departamento de

BIBLIOGRAFÍA

- ACLE TOMASINI, Alfredo, PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y CONTROL TOTAL DE CALIDAD, Editorial México, 1990
- CASTELAZO R José, APUNTES SOBRE TEORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, México 1977
- DUHALT KRAUSS Miguel F ASPECTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO EN MEXICO, Asociación Nacional de Administradores Públicos A C , México 1970
- FAYA VIESCA, Jacinto, FINANZAS PÚBLICAS, Editorial Porrúa S A Mexico 1981
- FLORES ZAVALA, Ernesto FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS Editorial Porrúa S A Mexico 1995
- GROVES, HAROLD M FINANZAS PÚBLICAS, Universidad de Wisconsin Editorial Trillas, Mexico 1982
- GUERRERO OROZCO, Omar INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACION PÚBLICA, Editorial Harla Mexico 1985
- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MEXICO y los Especialistas de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM 1964
- MARTINEZ TAMARIZ, Raul J MANUAL DE IMPLANTACION DE UN PROCESO DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD, Ediciones Panorama México 1997
- PARDO, Ma Del Carmen, TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, lecturas Básicas INAP México 1992
- QUIROGA LEOS, Gustavo, ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA Editora: Trillas Mexico 1990
- RECHTKIMAN KIRK, Benjamin TEORIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS, Editorial UNAM Mexico 1987
- "Acuerdo que establece las disposiciones de productividad Ahorro transparencia y desregulación presupuestaria en la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal del año 2001", publicado en el D O F 28 de febrero de 2001
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Editorial Ecafsa Thomson Learning, Mexico 2001
- Información que consta en archivos de la STPS, 1996
- LEY FEDERAL DE DERECHOS, SHCP México 1995
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Editorial Ediciones Delma, Mexico 1997
- LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PUBLICO, SECODAM publicado en el D O F 4 de enero del 2000
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, publicado en el D O F 28 diciembre del 1994
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996, publicado en el D O F 14 diciembre del 1995

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997, publicado en el D O F 23 diciembre del 1996

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, publicado en el D O F 29 diciembre del 1997

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999, publicado en el D O F 31 diciembre del 1998

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000, publicado en el D O F 31 diciembre del 1999

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, publicado en el D O F 31 diciembre del 2000

MANUAL DE ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL 1990

MANUAL DE ORGANIZACIÓN GENERAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
publicado en el D O F 23 de octubre de 2000

MANUAL DE NORMAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
publicado en el D O F 4 de mayo de 2000, modificaciones y adiciones 31 de diciembre de 2000

MANUAL DE ORGANIZACIÓN ESPECÍFICO, STPS

Procedimiento para la Coordinación General de Política de Ingresos y de Coordinación Fiscal emite su opinión respecto a los ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias, órganos administrativos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal, así como para que las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales de la Subsecretaría de Egresos otorguen la autorización de ampliaciones presupuestarias para ejercer dichos ingresos, publicado en el D O F 30 de noviembre de 2000

Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, SHCP publicado en el D O F 15 marzo de 1999.
