



*Universidad Nacional Autónoma de México*

**Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración**

## **Tesis**

**“Modelo conceptual para determinar la eficiencia normativa en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a través de un sistema de control institucional para la gestión y mejora de las disposiciones”**

**Que para obtener el grado de:**

**Maestro en Administración**

**Presenta: Luis Ernesto Gutiérrez Jiménez**

**Tutor: M.A. Andrés Moreno Ocaña**

México, D.F.

2008



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# A g r a d e c i m i e n t o s

## **A mi querido México**

Justamente nací en este territorio, que me ha dejado sin palabras al visitar  
sus pueblos mágicos, sus paisajes impresionantes,  
los pueblos y comunidades indígenas que son los dueños ancestrales  
de la tierra, agua, bosques y pastizales, playas y formaciones rocosas,  
y que nos privilegian con su cultura y cosmovisión,  
qué decir de la inmensa variedad de alimentos y sabores,  
la hospitalidad de la gente de provincia,  
gracias por ser mi casa y descanso, y fuente de mi asombro constante.

## **A la Universidad Nacional Autónoma de México**

La Máxima Casa de Estudios, el *Alma Mater*,  
asumo orgullosamente que MI SANGRE ES AZUL Y MI PIEL DORADA,  
gracias Dios Mío, por permitirme cumplir mi sueño de estudiar en Ciudad Universitaria,  
anhelo que por años vivió en mi mente y corazón,  
y que me impulsó a iniciar y culminar mis estudios de Posgrado,  
estoy dando un paso más en la senda siempre inacabada de la educación,  
con la seguridad de que volveré a estar entre sus muros,  
dando Cátedra o en el Doctorado,  
hasta pronto, mi querida Facultad de Contaduría y Administración.

## **A mi familia**

Mamá y hermanos,  
puedo asegurarles que mi vida cambió,  
mi enfoque y mi conciencia son más profundos,  
sin embargo continuo siendo Luis Ernesto,  
el mismo que esperaba atento el día de reyes,  
el que jugaba con canicas y mascotas poco ordinarias,  
el que alguna vez lloró en su regazo, o los empapaba con bandejas sobre las puertas,  
también el que se insoló en la playa o se iba de campamento,  
hago votos por que sigamos juntos por mucho tiempo, apoyándonos,  
los quiero mucho y no saben cómo disfruté recordar al escribir estas líneas.

# A g r a d e c i m i e n t o s

## **A Tania**

Hija mía, sé que es un orgullo para ti que tu papi haya concluido una Maestría, sin embargo hay algo más alto y significativo en todo esto, no pierdas de vista que siempre fuiste mi motor, tampoco creas que el éxito profesional consiste sólo en el estudio, en ti está el verdadero secreto del éxito: tu voluntad y vocación, fortalece la primera y encuentra la segunda, yo he encontrado en la Administración mi mejor ambiente, y mi voluntad me ha ayudado en los peores momentos, quiero verte en tu foto de generación en CU y gritando “Gooooya, gooooya...” sé que lo vas a lograr chiquita, estaré ahí para presenciarlo con inmensa alegría.

Olvidaba un consejo esencial: *siempre sonrío*, te abrirá muchas puertas.

## **A mi tutor**

Maestro Andrés, gracias por su apoyo incondicional, su visión clara y consejos valiosos. La experiencia en usted es una de sus fortalezas, y vaya que aprendí de ella, gracias por su paciencia y disposición, son atributos que le reconozco y lo distinguen, hoy podemos abrazar esta investigación que ambos cuidamos. Quién iba a decirlo, dos años atrás me entrevistó para ingresar al Posgrado, y ahora le estoy entregando el producto de nuestro esfuerzo compartido, debo decirlo una vez más: *mi más sincero agradecimiento, colega.*

## **A las Instituciones ISSSTE, SEP y CDI**

Por ser mis crisoles. Soy producto de sus enseñanzas y retos, me forjé rodeado de su cultura organizacional y participé de los aciertos y fracasos, mis compañeros en cada empleo aún están presentes con agradables recuerdos. El ISSSTE me sensibilizó sobre el espíritu de servicio y el quehacer público, la SEP me aportó planeación estratégica y el apego a la norma, y ahora la CDI me proporciona la incomparable oportunidad de contribuir a la justicia social. He sido muy afortunado al encontrarme con la gente, lugar y momento apropiados, por ello afirmo: *es un privilegio fungir como servidor público para mi querido México.*



	Pág.
<b>Introducción</b> .....	2
<b>Capítulo 1.</b> Antecedentes.....	4
<b>Capítulo 2.</b> Marco teórico.....	10
<b>Capítulo 3.</b> Breve semblanza de la Institución objeto de la investigación.....	26
<b>Capítulo 4.</b> Análisis de los resultados del estudio.....	45
<b>Capítulo 5.</b> Modelo de sistema de control institucional para la gestión y mejora de las disposiciones de carácter interno.....	67
<b>Capítulo 6.</b> Conclusiones y recomendaciones.....	104
<b>Anexos</b>	
A. Cuestionario aplicado al personal de la Institución .....	108
B. Universo de disposiciones de la CDI .....	109
C. Simbología para diagramas de flujo .....	113
<b>Bibliografía</b> .....	115



En la actualidad para que una organización de tipo social funcione acorde a sus planes y proyectos, es necesario ocuparse no sólo de sus resultados financieros, sino de los activos intangibles que le aportan un significativo valor agregado, basado en el conocimiento y experiencia aplicada. Uno de esos activos intangibles es el que se refiere al conjunto de disposiciones normativo-administrativas que tienen la finalidad de regular su funcionamiento y contribuir a que los integrantes de la organización operen en determinada forma y logren las metas o los objetivos planeados, en una palabra, con la misión.

La definición de las características o atributos que deben poseer las disposiciones que integran el marco normativo de actuación de una organización, se considera esencial, ya que ésta permitirá se lleven a cabo de manera adecuada procesos como la elaboración, difusión, implementación y mejora de disposiciones, en una palabra: su gestión.

Para nosotros, los que de alguna manera formamos parte integrante, es de sumo interés conocer, analizar y mejorar la actuación del Gobierno, para promover con éste una relación más equitativa, transparente y funcional.

Este trabajo está orientado a establecer un Modelo de sistema de control institucional para gestionar y mejorar la calidad de la normatividad que regula el quehacer gubernamental, que de suyo ya es relevante, porque ésta determina directa o indirectamente la forma y condiciones en que los ciudadanos pueden acceder en general a los trámites y servicios que otorga el Gobierno. En este sentido, la presente investigación es una propuesta para administrar la mejora regulatoria de una Entidad de la Administración Pública Federal.



Como todos sabemos *lo que no se mide no se mejora*, por lo que al establecer parámetros e indicadores que permitan evaluar de manera objetiva las características de las disposiciones que emita una Entidad, se allana el camino para un futuro *benchmarking* en la Política de Mejora Regulatoria del Gobierno Federal.

El Sistema de control institucional propuesto en este trabajo, determinará la eficiencia normativa de las disposiciones que se emitan en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), a través de la medición de los atributos que éstas posean.

**El autor**



## 1. Antecedentes

### 1.1 Planteamiento del problema

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con patrimonio y personalidad jurídica propios a partir de la Ley de su creación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003.

La Administración Pública Federal (APF) a través de Dependencias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, emite la normatividad y el marco jurídico legal para definir las atribuciones, y establecer criterios generales que las Dependencias y organismos descentralizados deben cumplir para el logro de los objetivos para los cuales fueron creadas.

En consecuencia, la CDI como parte de la APF requiere generar lineamientos, procedimientos, políticas, reglas de operación, y demás instrumentos normativo-administrativos para establecer la forma de operar, los criterios a seguir y en general, las disposiciones que regulen la actividad diaria de la Institución en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas.

Cabe precisar que la Coordinación General de Administración y Finanzas, que en la CDI es el equivalente a la Oficialía Mayor de las Dependencias, es la Unidad Administrativa que en la actualidad se encarga de promover, apoyar y supervisar la elaboración de disposiciones de aplicación interna. Esta función la desarrolla a través de la Dirección General Adjunta de Innovación y Mejora.



*Objeto de estudio (fenómeno)*

Durante los tres años (2003-2006) de la existencia de la CDI, se han detectado diversas anomalías al emitir disposiciones, debido a que:

1. En la mayoría de los casos el tiempo promedio para desarrollar anteproyectos de disposiciones hasta su formalización y registro es de dos a tres meses, lo cual es un periodo excesivamente largo, dada la necesidad continua de apoyos para los Pueblos y Comunidades Indígenas.
2. La ejecución y supervisión de los Programas y Proyectos <sup>1</sup>, acciones que le dan sustento a la razón de ser de la CDI, no son oportunas y afectan en menor o mayor grado el cumplimiento de la misión Institucional; lo anterior debido a que el inicio de ambas etapas están condicionados a la emisión de disposiciones internas específicas.
3. No existe un programa Institucional consensuado para determinar las prioridades y necesidades normativas. Se carece de grupos de trabajo establecidos y en general, de una metodología clara y precisa para el desarrollo y mantenimiento de las disposiciones requeridas. Por tanto, el diseño y mantenimiento no es consistente ni uniforme en la forma de planearse y de llevarse a cabo.
4. Hay un elevado número de observaciones determinadas por órganos de fiscalización (Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública, Órgano Interno de Control y Despacho Externo de Auditores), ligadas al

---

<sup>1</sup> Los Programas se ejecutan de conformidad al Capítulo de Reglas de Operación del *Presupuesto de Egresos de la Federación* que cada año se publica en el Diario Oficial de la Federación. Los Proyectos son acciones específicas dirigidas a los Pueblos y Comunidades Indígenas.



desconocimiento y difusión insuficiente del marco normativo-administrativo aplicable.

5. No existen estrategias para fomentar entre los servidores públicos la consulta periódica y sistemática de la normatividad que deben conocer y aplicar.

### *Formulación*

Las situaciones descritas, repercuten negativamente en el desempeño global de la CDI, provocando una brecha entre los resultados programados y los reales, afectando los servicios y beneficios proporcionados a los Pueblos y Comunidades Indígenas.

La interrogante es:

*¿Se puede determinar la eficiencia normativa en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a través de un sistema de control que gestione y mejore las disposiciones de carácter interno que rigen su operación y funcionamiento?*

## **1.2 Objetivo General**

Diseñar un Modelo flexible de control institucional para la gestión y mejora de las disposiciones normativo- administrativas que se emitan en la CDI, que facilite el proceso de creación, utilización y difusión de las mismas, con base en las especificaciones normativas de la Secretaría de la Función Pública, para la mejora del marco regulatorio de la Institución.



### **1.3 Objetivos Específicos**

- Estudiar la mejora regulatoria en el ámbito de la Administración Pública Federal.
- Conocer el proceso actual para la elaboración y mejora de las disposiciones en la CDI, e identificar las áreas de oportunidad.
- Establecer las especificaciones de Modelo de control institucional para la gestión y mejora de disposiciones, que facilite la determinación de la eficiencia normativa de la CDI.
- Diseñar y proponer el Modelo conforme el marco de restricciones, con enfoque sistémico y que atienda eficazmente la problemática detectada.
- Plantear las recomendaciones generales para la implementación y seguimiento del sistema de control institucional para la gestión y mejora de disposiciones.

### **1.4 Justificación**

Como ya se ha visto, la CDI por ser una institución de reciente creación, carece de un sistema que permita la gestión y mejora de las disposiciones que requiere para su adecuada operación.

El Modelo de sistema de control institucional que se propondrá, permitirá darle una consistencia lógica al proceso de emisión y mantenimiento de las disposiciones, congruente con las necesidades y el marco de restricciones propio de la gestión gubernamental. Este proceso claro, ordenado, sustentado metodológicamente, permitirá:



- Ejecutar oportunamente las acciones a favor de los pueblos y comunidades indígenas, con disposiciones claras, concretas, consensuadas, específicas y fundamentadas desde el punto de vista legal. Las que estén dirigidas a la población objetivo, serán comprendidas de mejor manera y a tiempo, las internas, también serán difundidas de manera eficiente, mejor comprendidas y con tiempo suficiente para asimilarlas. En suma, se fortalecerá el proceso de gestión y mejora de las disposiciones en beneficio de los usuarios internos y externos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- En un segundo plano, se estiman ahorros relevantes para la Institución, debido a la evidente disminución de consultas vía telefónica o en asesorías originadas por la dificultad de entender e interpretar las disposiciones; también se prevé que disminuyan los rechazos en trámites internos y externos, cuyos costos también son considerables en cuanto a tiempo, horas-hombre y recursos materiales (papel, tóner, entre otros). También se generará una evaluación positiva ante los órganos de fiscalización, ya que disminuirán las observaciones ligadas al desconocimiento de la normatividad, así como a su calidad y difusión deficientes.

### **1.5 Alcances y limitaciones**

No obstante que el Modelo objeto de la presente investigación redundará en beneficios por su esquema sistémico de implementación, operación y seguimiento, la mejora regulatoria administrativa en la APF cuenta con una fundamentación legal de bajo perfil, es decir, su obligatoriedad no emana de una Ley o un acuerdo específico publicado en el Diario Oficial de la Federación, que es el medio oficial del Gobierno Federal para difundir a nivel nacional diversos ordenamientos jurídicos.



Aún no se cuenta con información que permita prever un cambio al menos en el corto plazo acerca del vacío legal descrito, ya que no se ha hecho ninguna referencia sobre el particular en las estrategias o líneas de acción anunciadas por el actual Presidente de la República o del Secretario de la Función Pública. Sin embargo, la posibilidad de mejorar el proceso de elaboración y actualización de las disposiciones, será una realidad en la CDI al margen de la expedición o no del marco jurídico que exija a las Dependencias y Entidades su implementación.

El sistema de control institucional que se pretende implantar, cuenta con características que permiten dos escenarios: el primero, para operar con la actual estructura y funciones de las áreas de la CDI que inciden en la gestión de las disposiciones normativo-administrativas; el segundo escenario, el más conveniente, propone que una sola área de la CDI lo administre, a diferencia de las dos que actualmente controlan una parte del proceso de gestión de las disposiciones de la CDI, siendo éstas la Dirección General Adjunta de Innovación y Mejora, y la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Cualesquiera que sea el escenario real de implementación, el Modelo basado en el enfoque de sistemas puede funcionar de forma eficiente, como se verá en el desarrollo de los capítulos subsecuentes.



## 2. Marco Teórico

Para entender mejor el contexto de la problemática detallada en el Capítulo 1, se presentan enseguida una serie de términos clave que ayudarán en la comprensión del fenómeno observado y del Modelo que se propondrá como resultado de la investigación realizada:

### 2.1 Definiciones

**Control:** La regulación de actividades y comportamientos dentro de las organizaciones; ajuste o conformidad con las especificaciones o los objetivos.<sup>2</sup>

**Eficiencia:** Se refiere a los medios, métodos y procedimientos más indicados para asegurar la utilización óptima de los recursos disponibles. Es una relación técnica entre entradas y salidas.<sup>3</sup>

**Intervención:** Series de actividades estructuradas o pasos de acción diseñados para mejorar las organizaciones. Herramientas o medios de los que se vale el Desarrollo Organizacional para llevar a cabo el cambio planeado.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> HITT Michael, BLACK Stewart y PORTER, Lyman, Administración, Ed. Pearson, 2006. p. 674.

<sup>3</sup> CHIAVENATO Adalberto, Administración de Recursos Humanos, Ed. Mc Graw Hill, 2007, p. 24-25, 35.

<sup>4</sup> GUIZAR Montúfar, Rafael, Desarrollo Organizacional, Ed. Mc Graw Hill, 2004, p.7.



**Modelo conceptual:** La palabra Conceptual se refiere a las creencias teóricas. La palabra Modelo se refiere a una representación simplificada de la realidad. Un Modelo Conceptual es por lo tanto, una representación de las creencias teóricas en cuanto a un proyecto determinado.<sup>5</sup>

**Normatividad:** Es el conjunto de instrumentos que emplea un gobierno para establecer obligaciones y procesos con los que tienen que cumplir los particulares, las empresas y el gobierno mismo. Ejemplos de estos instrumentos son: leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, normas, circulares y formatos, así como lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, entre otros. También se le conoce como regulación.<sup>6</sup>

**Sistema:** “Es un conjunto de elementos interdependientes e interrelacionados, los cuales con sus elementos y atributos contribuyen a la realización de un fin determinado”.

*M.A. Andrés Moreno Ocaña.*

---

<sup>5</sup> MARGOULIS Richard y SALAFSKY, Nick, Medidas de éxito, Foundation of Succes, 2002. pp. 28-35.

<sup>6</sup> MÉXICO, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006, 2003, México, pp. 17-21.



## 2.2 Teorías

El Modelo de control institucional que se planea diseñar cuenta con características y atributos que provienen de dos teorías fundamentales en la evolución del pensamiento administrativo: La Teoría General de Sistemas y la Teoría General de Administración.

### 2.2.1 Teoría General de Sistemas (TGS)

Esta escuela ha revolucionado los enfoques administrativos, ya que estudia a las organizaciones como sistemas sociales inmersos en sistemas que se interrelacionan y afectan mutuamente.

Está basado en los enfoques aristotélicos de “causa y efecto” y “todo entero forma parte de otro mayor”.

Los lineamientos esenciales<sup>7</sup> que comprende, están fundamentados en algunos conceptos vertidos por el filósofo alemán Friederich Hegel, a quien corresponde el esquema de las ideas siguientes:

- a) El todo es más que la suma de las partes.
- b) El todo determina la naturaleza de las partes.
- c) Los partes no pueden comprenderse, si se consideran aisladas del todo.
- d) Las partes están dinámicamente interrelacionadas y además, son interdependientes.

---

<sup>7</sup> RODRIGUEZ Valencia, Joaquín, “Introducción a la administración con enfoque de sistemas”, Ed. ECAFSA, México, 2000, p. 272.



Sin embargo, el concepto básico de “sistema”, fue expuesto en el año de 1930, por el tratadista Henderson, quien señaló que la interdependencia de las variables en un sistema, es una de las inducciones más amplias que poseemos de la experiencia, lo que podríamos considerar alternativamente, como la definición de un Sistema.

Ludwig von Bertalanffy, un biólogo alemán, entre 1950 y 1968, señaló: “No existe elemento físico o químico independiente, todos los elementos están integrados en unidades relativamente dependientes e interactuantes”.<sup>8</sup> Otra de sus aportaciones importantes es la que se refiere al establecimiento de la distinción entre sistemas cerrados y abiertos, en cuanto a su relación con su ambiente.

Fremon Kast y James Rosenzweig definen los sistemas como: “Un todo organizado, compuesto por dos a más partes, componentes o subsistemas, y delineados por los límites identificables de su ambiente o suprasistema”.<sup>9</sup>

La Teoría General de Sistemas sostiene que todo sistema consta de:

1. Insumos e influjos: Abastecen al sistema para cumplir su misión;
2. Proceso: Transformación de los insumos de acuerdo a métodos propios de la tecnología del sistema;
3. Producto: Resultado del proceso y un insumo de otros sistemas;
4. Retroalimentación: Función que realiza un sistema al medir su medio ambiente, para alimentarse de lo que sucede a su alrededor.

Veamos el siguiente esquema explicativo:

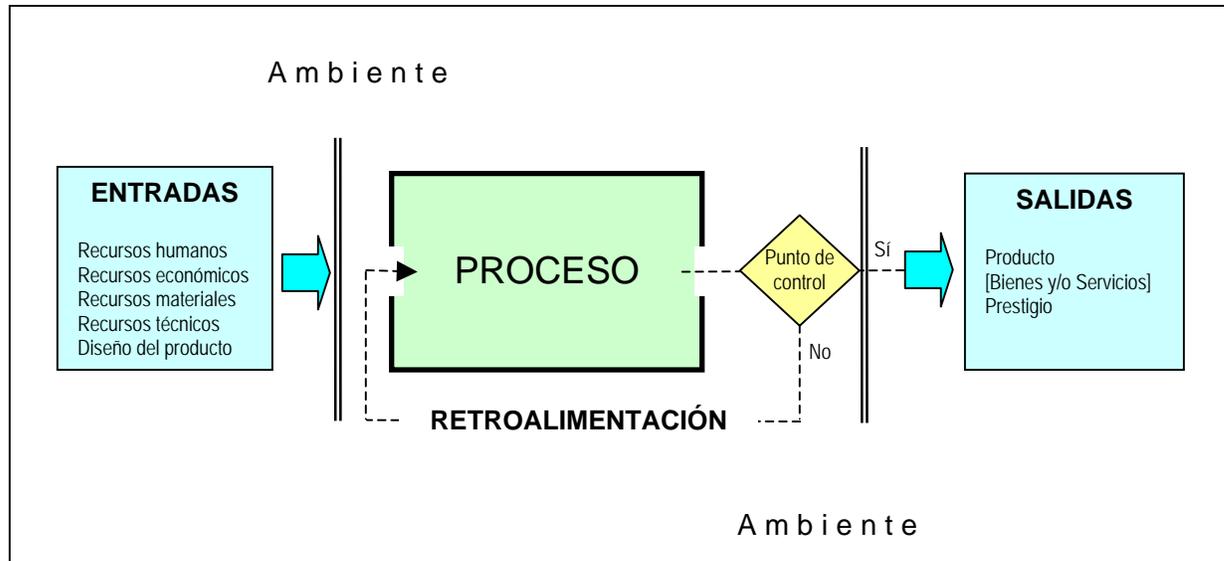
---

<sup>8</sup> VON BERTALANFFY, Ludwig, “Teoría general de los sistemas”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 36-37, 54-55.

<sup>9</sup> CHIAVENATO, Idalberto; “Introducción a la teoría general de la administración”, Ed. Mc.Graw Hill. México, 2005, pp. 310-326.



**Figura No. 1.** Diagrama del enfoque de procesos como sistema



*Fuente:* Elaboración propia.

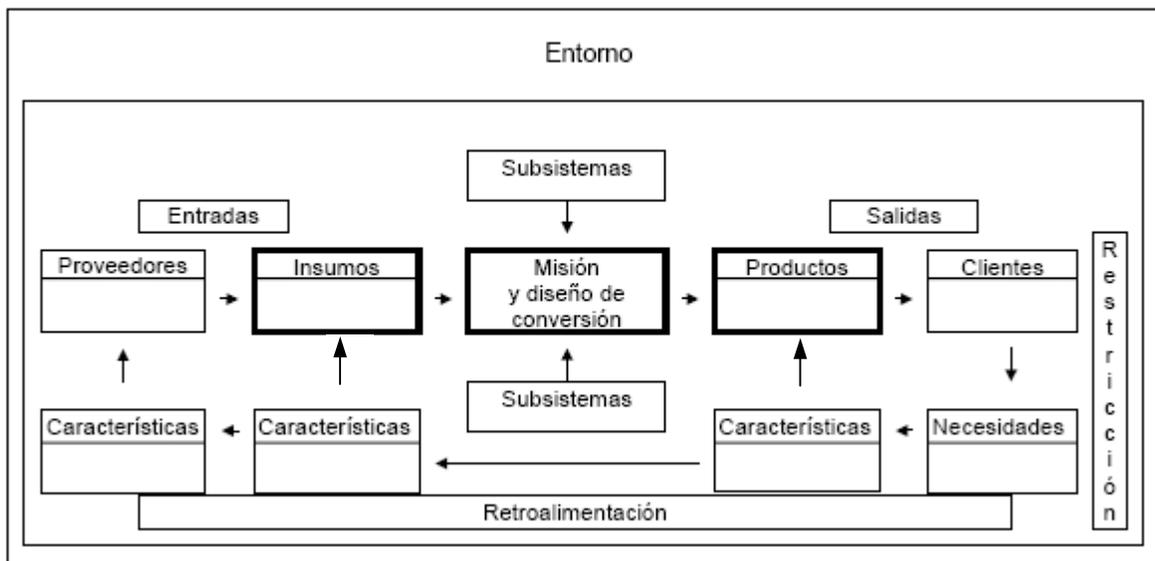
La TGS enfoca el comportamiento de los elementos de la realidad frente a otros elementos, poniendo de relieve que cada uno de ellos existe dentro de un contexto, con el cual tiene múltiples interrelaciones de distinto orden de relevancia. El grado de relevancia de las interrelaciones está dado por la contribución que ellas aportan para que los fenómenos que experimenta el elemento, o las acciones que desarrolla, se integren con los fenómenos o acciones que se realizan en otros elementos, para producir, en conjunto, un resultado característico, que justifica la participación de cada elemento en el conjunto.

Sin embargo, la TGS evolucionó a esquemas más acabados, gracias a la introducción del concepto de calidad, iniciados por el Dr. Edwards Deming en Japón, con la consiguiente especialización y análisis a detalle de cada elemento, orientados a la satisfacción de los requerimientos de un cliente; un ejemplo de esta especialización son



los estudios realizados por West Churchman, quien propuso un sistema orientado a la calidad, donde se identifican las entradas, las salidas y el diseño de conversión, incorporando además a los proveedores de las entradas y a los clientes de las salidas; veamos la representación gráfica del sistema referido:

**Figura No. 2.** Diagrama sistémico con orientación a la calidad



Fuente: CHURCHMAN, West <sup>10</sup>., 1990.

En resumen, se puede concluir que para estudiar cada parte de la naturaleza que nos interese, es conveniente enmarcarla en un sistema definido por tres sub-componentes:

- Objetivo
- Elementos-interrelaciones, y
- El ambiente con el cual tiene interrelaciones vitales y significativas.

<sup>10</sup> CHURCHMAN, West, "El enfoque de sistemas", Ed. Diana, 1990.



### 2.2.2 Teoría General de Administración (TGA)

Esta teoría, que da fundamento al proceso del mismo nombre, también nos provee uno de los elementos clave que sustentará la investigación a desarrollar: el control. La función de control permite entender y crear un Modelo como el que propondremos, puesto que se trata de un sistema de control para la gestión y mejora de las disposiciones de la CDI.

El control, como una de las últimas variables del proceso administrativo, es el monitor del sistema, ya que mantiene las cosas “en línea” y facilita la integración de las actividades. En esta perspectiva, el control está entrelazado con la planeación (primera fase del proceso administrativo), la cual proporciona un marco de referencia que es la norma, con la que trabaja el proceso de control. Por otro lado, como pudimos observar en la Figura No. 1, la realimentación o retroalimentación en la fase de control, con frecuencia identifica la necesidad de nuevos planes o ajustes a los ya existentes.

El Maestro Reyes Ponce, propone su Modelo de proceso administrativo compuesto por 6 fases, de las cuales, la última, es denominada la fase de control. Reyes Ponce define el control como "un establecimiento de sistemas que permiten medir resultados actuales y pasados en la relación con los esperados, con el fin de saber si se han obtenido los que esperaban corregir, mejorar y formular planes"<sup>11</sup>.

En una definición más sintética, Reyes Ponce dice que el control es:

- La recolección sistemática de datos
- Para conocer la realización de los planes

---

<sup>11</sup> REYES Ponce, Agustín, “Administración de empresas”, Edit. Limusa, México 1998, p. 355-356.



El mismo autor también refiere que “el control es imposible si no existen estándares de alguna manera prefijados, y será tanto mejor, cuanto más precisos y cuantitativos sean dichos estándares”.

El control es importante por dos motivos:

- Cierra el ciclo de la administración, de hecho los controles se convierten en medios de previsión.
- Existe en todas las etapas del proceso administrativo, es por ello un medio para manejarlas o administrarlas.

Por su parte, el autor Pozo Navarro nos dice que el control ha existido, en toda organización desde el momento en que ésta ha nacido para cumplir un objetivo<sup>12</sup>; la función de control en la empresa, al ser intuida por Taylor y definida de modo concreto por Fayol, no hacían sino constatar algo conocido empíricamente.

Una vez revisadas las posturas desarrolladas por el Maestro Reyes Ponce y Pozo Navarro, es conveniente introducir conceptos de mayor actualidad, para aproximarnos a la definición más acabada y pertinente en nuestro contexto actual.

Acorde a las más recientes publicaciones, una definición más actual de control es: “la regulación de actividades y comportamientos dentro de las organizaciones; ajuste o conformidad con las especificaciones o los objetivos”<sup>13</sup>

El papel del control en las organizaciones es esencial, a través de cuatro funciones:

---

<sup>12</sup> RODRIGUEZ Valencia, Joaquín, Op. cit. p. 538-545.

<sup>13</sup> HITT Michael, BLACK Stewart y PORTER, Lyman, Op. cit. p. 568-596.



1. Garantiza el ajuste o la conformidad a los objetivos
2. Asegura el ajuste o la conformidad con las especificaciones
3. Regula las actividades
4. Regula el comportamiento

Si conjuntamos las dos teorías generales revisadas, podemos concluir que un sistema de control es:

*“Aquél que sirve, para mantener las características de los productos de un sistema de referencia, dentro de un rango de tolerancia predeterminado. Es decir, tenemos un sistema de referencia, que queremos controlar, con el propósito de que los productos del mismo, se ajusten a un patrón o norma preestablecida”<sup>14</sup>*

Nos expone el autor Pozo Navarro que el sistema de control persigue un objetivo de eficacia para la empresa, es decir se concibe como el instrumento para mantenerla, en condiciones de eficiencia. Esto abarca que el administrador se aboque a tres grandes aspectos:

- Lograr objetivos, dentro de plazos oportunos.
- Lograrlos con economía de medios, esto es logrando beneficios.
- Mantener motivado al equipo humano, implicado en su consecución.

Por lo tanto, el criterio básico del administrador para determinar si cuenta con un sistema de control efectivo, es el grado en que éste asegura que las actividades se complementan, de manera que lleven al logro de los objetivos de su unidad orgánica.

---

<sup>14</sup> RODRÍGUEZ Valencia, Joaquín, Op. cit. p. 541.



Consideramos que era esencial concluir el presente apartado con estos conceptos fundamentales, ya que serán el punto de partida para emprender la exposición del Modelo propuesto para la CDI, facilitar la comprensión de su estructura y entender sus principales características.

### **2.3 Referencias**

El sistema de control institucional que se propondrá exige como uno de sus principales elementos que el personal involucrado en el proceso de creación de disposiciones normativas, así como en sus posteriores mantenimiento, difusión, aplicación y mejora, encuentre el mejor camino para desarrollar eficientemente cada una de estas etapas, a través de un trabajo colegiado con orientación de Equipos de Alto Desempeño, conformados por el personal de la CDI.

#### 2.3.1 El Desarrollo Organizacional y los Equipos de Alto Desempeño (EAD)

El Desarrollo Organizacional (DO) tiene sus orígenes en las escuelas de relaciones humanas y del comportamiento. El DO se planea desde la dirección para toda la organización, y esta dirigido a incrementar la salud y la eficacia de la empresa mediante intervenciones planeadas en sus procesos, aprovechando los conocimientos de las ciencias de la conducta.<sup>15</sup>

En 1945 Kurt Lewin fundó el centro de investigación para la dinámica de grupos (IDG) y aportó la primera de las bases que permitió mejorar la cohesión, motivaciones, creencias, metas, valores, acciones y dirección de los grupos.

---

<sup>15</sup> GEORGE, Claude y ÁLVAREZ Medina, Ma. de Lourdes, Historia del pensamiento administrativo, Ed. Pearson, 2005. p. 191.



Lewin encontró que el ambiente en una organización cambia cuando se modifican los procesos, se manipulan las metas y las prácticas gerenciales, e introdujo dos ideas acerca del cambio planificado: la primera propone que lo que ocurre en cualquier lugar y tiempo es el resultado de un campo de fuerzas opuestas y no permiten el cambio. El status quo son fuerzas que empujan en direcciones opuestas y no permiten el cambio. Estas fuerzas deben identificarse y después trazar planes de acción para influir en ellas.

En el proceso de cambio se dan tres etapas: descongelar la situación, cambio de conducta y una nueva congelación.

Una de las raíces del DO es la que nos interesa más para el objeto de la presente investigación y es el que tiene que ver con el entrenamiento en laboratorios de sensibilización y su aplicación en las empresas, ya que derivó en mayores experimentos con equipos de trabajo, desde los primigenios grupos “T” (sesiones de retroalimentación con aprendizaje grupal a través del diálogo y el análisis de opiniones), pasando por los círculos de calidad japoneses, hasta llegar a los modernos Equipos de Alto Desempeño (EAD).

Las características de los EAD son las siguientes:

1. Analizan y proponen soluciones
2. Están orientados claramente a un objetivo común
3. Tienen auto-administración
4. Integrados por no más de 15 miembros
5. Poseen clara y abierta comunicación
6. Sus integrantes adoptan e intercambian papeles y funciones con flexibilidad
7. Trabajan en un clima de respeto, lealtad y confianza
8. Son autónomos, se involucran y comprometen totalmente con la alta dirección



Se propone a los EAD como una respuesta a las inconsistencias de trabajo en grupo que se han manifestado en el desempeño de las diferentes áreas de la CDI, al momento de crear, actualizar o difundir una disposición normativo-administrativa, generando retrasos, confusión y re-trabajos innecesarios.

Específicamente nos ocuparemos en los capítulos posteriores de las intervenciones que propone el DO en los procesos humanos, como estrategias dirigidas fundamentalmente al personal de la CDI, así como a sus procesos de interacción, tales como comunicación, solución de problemas, liderazgo y dinámicas de grupo, que en última instancia, permitirán una adecuada gestión y mejora de las disposiciones normativo-administrativas, como parte del Modelo conceptual que se propondrá.

### 2.3.2. La Mejora Regulatoria y su desarrollo en México

La mejora regulatoria consiste en aquellos cambios que elevan la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de los instrumentos jurídicos en particular, con el propósito de incrementar sus beneficios, reducir sus costos y aumentar su eficiencia.<sup>16</sup>

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), producto de sus investigaciones, identifica tres grandes categorías de regulaciones o normatividad:

- La **regulación económica**, mediante la cual el gobierno interviene directamente en las decisiones empresariales y en los mercados, por ejemplo, emitiendo disposiciones en materia de precios, competencia o barreras al comercio.

---

<sup>16</sup> MÉXICO, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006, 2003, México, p. 19.



- La **regulación social**, que busca proteger, entre otras, la salud, las condiciones laborales y el medio ambiente.
- La **regulación administrativa**, que es la serie de trámites impuesta por el gobierno, necesaria para, entre otras cosas, asegurar la aplicación de las disposiciones o recabar información.

La regulación es indiscutiblemente una de las funciones centrales del gobierno; es el instrumento mediante el cual se promueve el bienestar social y económico. Muchos de los avances de México logrados en los últimos años en materia de estabilidad macroeconómica, empleo, educación, innovación y desarrollo empresarial, se deben a mejoras en la calidad de la política pública y la regulación.

En cuanto a los efectos generales de la mejora regulatoria, diversos estudios académicos han demostrado que una política de mejora regulatoria congruente y ambiciosa puede elevar significativamente el producto interno bruto (PIB). Se estima que un conjunto de profundas reformas incrementaría el PIB a largo plazo en países como Japón, Alemania y Francia entre 4.5 y 6%<sup>17</sup>. En Estados Unidos, se considera que el simple costo del cumplimiento de las regulaciones puede oscilar entre 6 y 12% del PIB.<sup>18</sup> Otros estudios ubican el costo potencial de las regulaciones entre el 9 y el 19% del PIB. La magnitud de estas cifras es ciertamente alarmante y, considerando las deficiencias que aún existen en el marco regulatorio nacional, no sería aventurado estimar que la proporción de costos es semejante, incluso superior, en México. Si se comparan estas cifras con el total de la recaudación tributaria (10.7% del PIB en 2000)<sup>19</sup>, se puede visualizar rápidamente la magnitud del problema de una regulación deficiente.

---

<sup>17</sup> Ibid. p. 20.

<sup>18</sup> Ibid. p. 20.

<sup>19</sup> Ibid. p. 21.



La mejora regulatoria no sólo es un instrumento de desarrollo económico que promueve la inversión y el establecimiento y creación de empresas, sino también es un instrumento fundamental de buen gobierno. Como proceso sistemático y permanente de revisión del marco normativo basado en la transparencia, la consulta pública y el análisis cuidadoso de alternativas que permite llegar a decisiones óptimas de política pública, la cultura de mejora regulatoria representa un cambio radical en la manera de gobernar, más acorde con el desarrollo democrático del país.

La regulación en su vertiente administrativa es entonces, una práctica mundial, que permite a los gobiernos acercarse a los ciudadanos, aligerando y adelgazando los vasos comunicantes entre ambos actores, con disposiciones, reglas, criterios y trámites más claros, sencillos y con un enfoque dirigido y diseñado por y para la ciudadanía. Estas acciones permiten diversos beneficios, además de una relación más transparente con los gobernados, ya que genera ahorros, permite redistribuir el capital humano en las oficinas gubernamentales y promueve la mejora continua de los procesos cuyo beneficiario es el ciudadano.

En México, las disposiciones que rigen las acciones de cualquier Dependencia u Organismo descentralizado de la APF; se generan a través de procesos que en la mayoría de los casos son lentos, confusos, con re-trabajos y duplicidades, o simplemente inadecuados al entorno cambiante y dinámico en el que se encuentra inmerso nuestro país. En una palabra, carecen de una adecuada administración, y por ende, de controles suficientes.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Secretaría de la Función Pública son las Dependencias del Gobierno Federal encargadas de emitir la mayoría de las disposiciones generales que deberán observar y aplicar todas las demás Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.



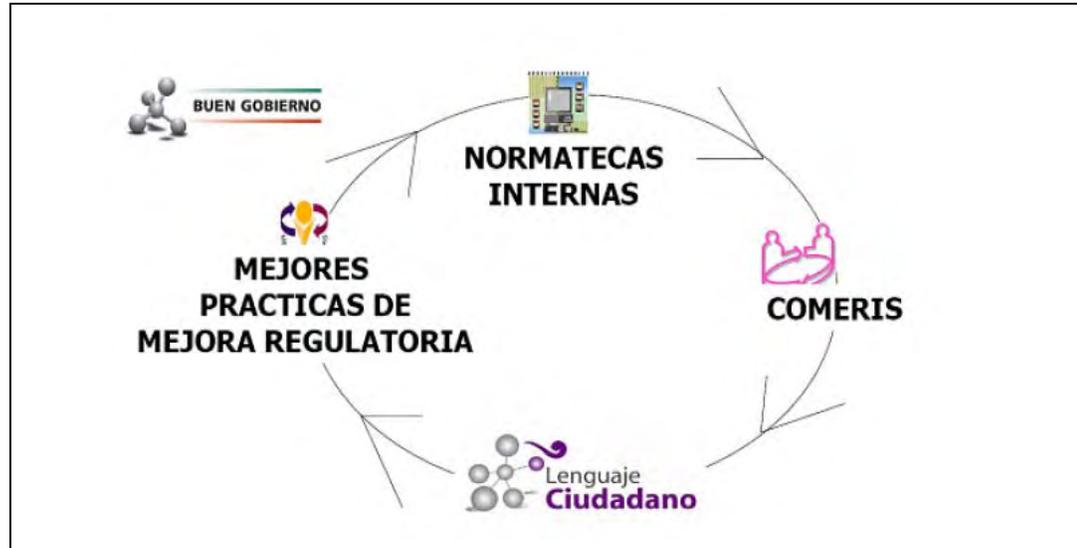
Si bien la Secretaría de la Función Pública, ha implementado diversos mecanismos para elevar la calidad del sistema normativo y sus disposiciones a través de la revisión sistemática y constante, éstos han sido insuficientes y no han sido sistematizados. Se estableció la Mesa de simplificación regulatoria de homologación, donde las dependencias participantes, a través de reuniones de trabajo, colaboraron en el rediseño de disposiciones de aplicación general en la Administración Pública. Como producto de este trabajo colegiado, se cuenta actualmente con documentos de “adopción voluntaria”, tales como la “Guía para emitir documentos normativos” y los “Lineamientos para viáticos, telefonía celular y alimentación”.

La creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), el desarrollo de la Normateca Federal ([www.normateca.gob.mx](http://www.normateca.gob.mx)), la promoción de mejores prácticas, el establecimiento de los Comités de Mejora Regulatoria Interna (COMERI’s) en las Dependencias y Organismos descentralizados, así como la implantación de Herramientas de Simplificación Regulatoria (HSR) tales como el Lenguaje Ciudadano, son estrategias que se han orientado a dar cumplimiento con uno de los objetivos planteados en el Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 2003.

El Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006 surge de la tendencia internacional de la década de los noventa, donde casi todos los países desarrollados emprendieron o profundizaron programas de mejora regulatoria y simplificación administrativa. Los principales antecedentes en México de la mejora regulatoria se ubican a partir del periodo 1989-1994, bajo el nombre de programas como la “Reforma administrativa” y la “Simplificación administrativa”.



**Figura No. 3.** Conjunto de acciones de Mejora Regulatoria en la APF 2003-2006



*Fuente:* Presentación desarrollada por la Secretaría de la Función Pública. 14 de junio de 2006

El Modelo para determinar la eficiencia normativa en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) que se propondrá, a través de un sistema de control institucional con enfoque sistémico, tiene como finalidad identificar qué atributos deben poseer las disposiciones de carácter interno, que la experiencia administrativa y el entorno actual de la administración pública, determinan como necesarias e indispensables para su máximo aprovechamiento.

La construcción del Modelo así como las especificaciones de cada atributo requerido, las abordaremos de manera amplia en los Capítulos 5 y 6.



### 3. Breve semblanza de la Institución objeto de la investigación

La Administración Pública Federal (APF) se divide, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en Administración Centralizada, conformada por las Dependencias adscritas al Poder Ejecutivo, es decir las Secretarías de Estado, y la Administración descentralizada, que se integra por Entidades, Fideicomisos y Empresas de Participación Estatal<sup>20</sup>; en este marco, a continuación conoceremos más de cerca a la Institución objeto de la presente investigación:

#### **3.1 Creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**

A raíz del cambio democrático en las elecciones federales del año 2000, el presidente electo planteó la necesidad de construir una nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad, a partir del pleno reconocimiento de que somos una nación pluricultural y multiétnica.

#### *La Población Indígena de México<sup>21</sup>*

Se estima que en el territorio nacional habitan más de 10 millones de indígenas, conforme al XII Censo General de Población y Vivienda 2000, del Instituto Nacional de

---

<sup>20</sup> MÉXICO, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976, p.1.

<sup>21</sup> [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx), consultado el 24 de octubre de 2007.



Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Su distribución se encuentra en la mayoría de las Entidades Federativas. Aguascalientes, Baja California Sur, Colima y Zacatecas son los estados con menor presencia indígena.

El país consta de 2,443 municipios y sólo en 30 no habita población indígena, 871 son considerados indígenas o con una presencia notable indígena. Estos municipios se encuentran distribuidos en las Entidades con mayor población indígena: Yucatán (59%), Oaxaca (48%), Quintana Roo (39%), Chiapas (28.5%), Campeche (27%), Hidalgo (25%), Puebla (19%), Guerrero (17%), Veracruz (15%) y San Luis Potosí (15%).

Actualmente se hablan 62 lenguas indígenas. De ellas, mas de 30 cuentan con menos de 5 mil hablantes, en tanto otras, como el náhuatl, suman más de 1.5 millones de hablantes; la maya casi 800 mil; la zapoteca, más de 450 mil; la mixteca, alrededor de 445 mil y la tzotzil, la tzeltal y la otomí suman casi 300 mil cada una.



Fuente: Portal de la CDI, [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx).



La mayoría de los indígenas de México vive en comunidades rurales y trabaja en actividades campesinas, agropecuarias y artesanales. El 70 % de la población indígena ocupada trabaja en actividades agrícolas, y dos terceras partes de los productores agrocomerciales son indígenas que cultivan y producen principalmente café, pimienta, vainilla, cacao, amaranto, nopal y miel, y en menos proporción caña de azúcar, tabaco y hortalizas.

La población indígena es muy propensa a emigrar, lo que afecta de manera significativa a individuos, comunidades y pueblos. Esta tendencia es el resultado de múltiples factores de carácter histórico, económico, social y político, y da lugar a importantes concentraciones de indígenas en las principales ciudades del país, en localidades distintas a donde tradicionalmente se asentaban, e incluso en Estados Unidos de América y en Canadá. Alrededor del 11% de la población indígena vive en una entidad distinta a la de su lugar de nacimiento y se estima que aproximadamente el 10% de quienes van a la frontera con la intención de emigrar son indígenas.

En cuanto a su localización, las comunidades indígenas se encuentran principalmente en las sierras de México. Siendo un poco más del 10% de la población total, se asientan en municipios que ocupan la quinta parte del territorio nacional. La mayor parte están asentadas en las regiones biogeográficas más ricas de México, por ejemplo, las principales Áreas Naturales Protegidas son habitadas y cuidadas por la población indígena.

Su riqueza cultural, expresada en múltiples indumentarias, ceremonias, costumbres, gastronomía, artesanías, música, danza, literatura, así como su misticismo y cosmogonía, nos convierten en el país con mayor diversidad étnica y lingüística del mundo.



Sin embargo, los pueblos indígenas son los mexicanos con mayor marginación, ya que sufren rezagos muy importantes en vivienda, salud, agua, vías de comunicación, energía eléctrica, entre otros. Además, situaciones como el analfabetismo, el monolingüismo y los bajos niveles educativos, les ocasiona grandes dificultades y desventajas para insertarse en los mercados laborales.

Con este panorama, podemos entender la importancia de que el Estado genere las condiciones para un trato digno a los pueblos indígenas, con énfasis en la equidad en materia de bienestar y acceso a los servicios básicos.

#### *Los Pueblos Indígenas y su relación con el Gobierno*

Los Pueblos Indígenas han estado presentes a lo largo de la historia de México. Soportaron el embate de la conquista española y el largo periodo colonial, lucharon en los procesos de independencia, en la construcción de la República, el periodo liberal y el Porfiriato y durante la Revolución lucharon por darle un nuevo rostro al país.

Durante el siglo XX las políticas públicas de los Gobiernos en turno fueron buscando soluciones idóneas para la atención de este sector de la población. En 1917 fue creada la Dirección de Antropología en la Secretaría de Agricultura y Fomento, y posteriormente, el Departamento de Educación y Cultura Indígenas, que daría origen a las Casas del Pueblo, del Estudiante Indígena y a los internados regionales.

En 1936 se estableció el Departamento de Asuntos Indígenas y un año después tres comisiones intersectoriales para el estudio y planeación en zonas indígenas de Hidalgo, Oaxaca y Chihuahua. En 1940 fue celebrado el Primer Congreso Indigenista



Interamericano, que derivó en la creación del Instituto Indigenista Interamericano (III), en ese mismo año. En 1948, fue creado en México el Instituto Nacional Indigenista.

### *El Instituto Nacional Indigenista*

Por 54 años, las responsabilidades de atender la política indigenista del Estado, recayeron en el Instituto Nacional Indigenista (INI), organismo noble cuyo nombre y siglas que aún permanecen en la memoria histórica de los empleados con mayor tiempo de servicio y, de forma muy acentuada, en los miembros de los pueblos y comunidades indígenas de México.

Entre las primeras actividades que desempeñó el INI tras su creación en 1948, fueron la realización de investigaciones sobre los núcleos indígenas del país y emprendió obras de mejoramiento de las comunidades en coordinación con la Presidencia de la República. En 1951 se creó el primer Centro Coordinador Indigenista. La primera Radiodifusora Indigenista fue la Voz de la Montaña, en Tlapa Guerrero, la cual se instaló en 1979.

Otro logro digno de destacar fueron los trabajos de consulta y consenso desarrollados en 1992, que derivaron en la reforma del Artículo 4º. Constitucional, colocando a México como el primer país del Continente en introducir el término “pueblos indígenas” para referirse a un sector de su población.

La enorme responsabilidad que el INI asumió durante su existencia, fue la de mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas. El trabajo de la institución se distinguió por su carácter supletorio de tareas que otras Dependencias no cumplían en las poblaciones indígenas. Sin embargo, este enfoque de suplencia y las limitaciones condujeron a una insuficiencia de capacidades y recursos para atender a una población



con elevado crecimiento demográfico. En su última etapa de existencia (1995-2003) el Instituto estuvo sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Ante este escenario y a partir del cambio en el Poder Ejecutivo derivado de los resultados en las elecciones del año 2000, dio inicio un intenso trabajo de diagnóstico y análisis, del cual cabe destacar:

1. La consulta desarrollada durante 2001-2002 por el INI, que tenía como finalidad obtener propuestas en torno a la reforma de dicho organismo gubernamental, y
2. La consulta llevada a cabo en el año 2002 por la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ORDPI), adscrita a la Presidencia de la República, con la finalidad de elaborar un diagnóstico sobre la discriminación contra los pueblos indígenas.

Ambos documentos fueron analizados por las Comisiones de Asuntos Indígenas de las Cámaras de Diputados y Senadores. De aquí nació la propuesta de transformar al INI en una organización con mayor capacidad para impulsar la acción pública de todos los niveles de gobierno de manera coordinada.

Es así como la iniciativa para crear a la nueva institución, denominada Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), fue aprobada por la Cámara de Senadores en el segundo periodo de sesiones de 2002, y en el primer periodo de 2003 se discutió y aprobó en la Cámara de Diputados.

El 21 de mayo de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expidió la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos



Indígenas y se abrogó la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista. De acuerdo con el propio decreto, la ley entró en vigor el 5 de julio del mismo año.

Es así como el Instituto Nacional Indigenista (INI), concluyó en su transformación como Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

### **3.2 Características, estructura y funcionamiento de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)**

En términos generales, la Reforma Constitucional aprobada el 28 de abril del 2001, que incluyó modificaciones a los artículos 1º, 2º, 4º, 18º y 115 de la Carta Magna, consistió en elevar al primer rango normativo el reconocimiento de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas de México. Este hecho facilitó, conjuntamente con los resultados de los diagnósticos y consultas ya referidas, a allanar el camino para la creación de una nueva institución, que se encargaría de construir la nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado y el resto de la sociedad.

A través de las consultas realizadas, los pueblos indígenas exigieron una institución pública fuerte que atendiera la política integral para la superación efectiva de la pobreza y la desigualdad, pero reclamaron ante todo mecanismos para que el Estado apoyara los propios procesos indígenas de fortalecimiento de sus pueblos, de defensa y aprovechamiento de sus recursos, de integridad de sus territorios, autonomía y libre determinación. De diversas maneras exigieron ser tomados en cuenta en el diseño de políticas, programas y proyectos, y participar en su aplicación<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, Memoria de la política pública para el desarrollo de los pueblos indígenas 2001-2006, 2006, p. 48.



### 3.2.1 Características

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio a partir de la Ley de su creación, publicada el 21 de mayo de 2003. La entidad cuenta con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, y no se encuentra sectorizada en Dependencia alguna<sup>23</sup>. Su ámbito de competencia, al no estar acotado a un solo sector, le permite tener injerencia en todas las áreas de desarrollo de los pueblos indígenas, previstas en el apartado B del Artículo 2º. Constitucional.

Su misión es “Orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas dirigidas al desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 2o. y 3o. de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”<sup>24</sup>.

Debido a su fundamento legal y a sus atribuciones, esta institución es ahora la instancia de consulta obligada para cualquier asunto con los pueblos indígenas. A través de su acción debe propiciar las transformaciones necesarias para las instituciones federales, de manera que instrumente y haga clara la nueva política del Estado con los pueblos indígenas.

Los Programas que opera la CDI ([www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx)) y que están sujetos a Reglas de Operación publicadas mediante el Diario Oficial de la Federación son:

---

<sup>23</sup> MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, Una nueva relación: compromiso con los pueblos indígenas, Fondo de Cultura Económica, México 2005, p. 53.

<sup>24</sup> MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, Estatuto Orgánico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2006, p. 100.



- Programa Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)
- Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)
- Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI)
- Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPMCJ)
- Programa Albergues Escolares Indígenas (PAEI)
- Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)
- Programa Coordinación y Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)
- Programa Organización Productiva de Mujeres Indígenas (POPMI)

Cada Programa cuenta con un objetivo, población beneficiaria, criterios de elegibilidad, requisitos, modalidades de apoyo, derechos y obligaciones de los beneficiarios, entidades participantes, órganos de vigilancia y supervisión, e información para que se puedan presentar quejas o denuncias.

### 3.2.2. Estructura y funcionamiento

De conformidad al artículo 5º. de su ley, la CDI cuenta con una Junta de Gobierno como órgano de gobierno, una Dirección General como órgano de administración, y un Consejo Consultivo como órgano de consulta y vinculación con la sociedad<sup>25</sup>.

#### *La Junta de Gobierno*

Está integrada por las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público; Economía; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura,

---

<sup>25</sup> MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, Una nueva relación: compromiso con los pueblos indígenas, Fondo de Cultura Económica, México 2005, p. 55.



Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; la Reforma Agraria, y Turismo.

Por designación del Presidente de la República, la Junta de Gobierno esta presidida por el Secretario de Gobernación y la CDI tiene voz pero no voto.

Entre otras funciones, la Junta define los criterios, prioridades y metas de la CDI, además de aprobar su presupuesto y programa operativo anual. Se reúne de manera ordinaria cuatro veces al año.

#### *El Consejo Consultivo*

Está integrado por 198 consejeros, 140 de los cuales son integrantes de los pueblos y comunidades indígenas de México, siete de instituciones académicas y de investigación nacionales, 12 representantes de organizaciones sociales, siete legisladores integrantes de las mesas directivas de las comisiones de Asuntos Indígenas de las cámaras de Diputados y Senadores, cuatro y tres, respectivamente, así como 32 consejeros representantes de los Gobiernos de los Entidades Federativas.

Su objetivo central es analizar y opinar sobre políticas, programas y acciones públicos para el desarrollo de los pueblos indígenas y hacer propuestas a la Junta de Gobierno y a la Dirección General de la CDI.

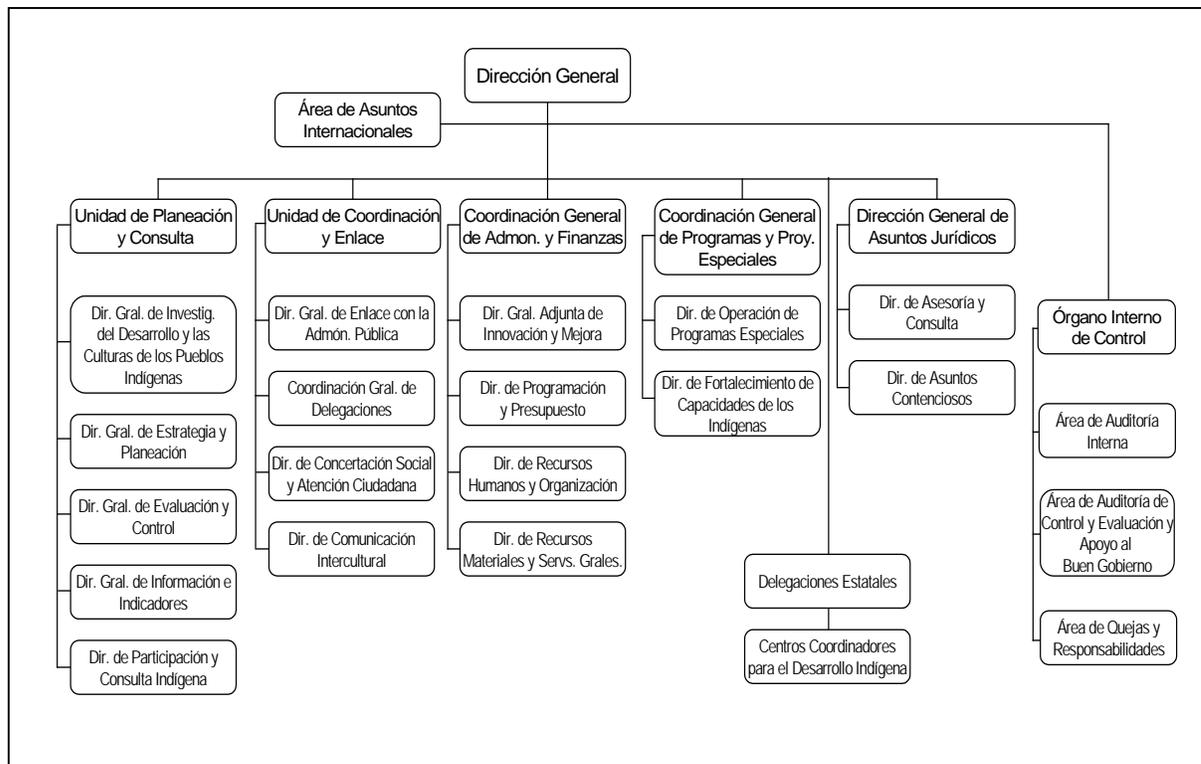
El Consejo Consultivo sesiona cada tres meses, además de que los grupos de trabajo se reúnen tantas veces como sea necesario para cumplir con sus programas de trabajo.



*La Dirección General*

Es la responsable de conducir y guiar los procesos de trabajo de la CDI. Su nombramiento está a cargo de la Presidencia de la República. Para cumplir con sus tareas, de acuerdo a su Estatuto Orgánico vigente, cuenta con un nivel de Alta Dirección, integrado por dos Unidades, la de Planeación y Consulta, y la de Coordinación y Enlace; dos Coordinaciones Generales, la de Programas y Proyectos Especiales y la de Administración y Finanzas, y una Dirección General de Asuntos Jurídicos; en el ámbito foráneo, cuenta además con Delegaciones Estatales, Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI's), y Radiodifusoras Culturales Indigenistas.

**Figura No. 4.** Organigrama de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas



Fuente: Portal de la CDI, [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx).



A continuación abordaremos de forma resumida, las funciones o responsabilidades con las que cuenta el primer nivel de toma de decisiones en la CDI:

#### *La Unidad de Planeación y Consulta*

La Unidad de Planeación y Consulta coordina la realización de tareas de investigación: procesamiento de información y construcción de indicadores; consulta a los pueblos y comunidades indígenas; procesamiento e integración de información; revisión del marco jurídico y de propuestas e iniciativas de reforma legal; análisis estratégico; diseño de políticas públicas, programas y acciones, así como la evaluación de la acción pública, además de la conservación y difusión de acervos.

Mediante instrumentos desarrollados especialmente para el diseño, seguimiento y evaluación de la acción pública en materia indígena, se identifican los rezagos, potencialidades, intereses y prioridades diferenciadas de la acción pública para los pueblos y comunidades indígenas en localidades, municipios, regiones y entidades federativas, y se construyen propuestas de políticas que contribuyan a mejorar la eficacia y eficiencia de los programas, proyectos y acciones públicas de los diferentes órdenes de gobierno.

#### *La Unidad de Coordinación y Enlace*

La Unidad de Coordinación y Enlace promueve y fortalece la colaboración con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; establece mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales; concierta acciones con los sectores social y privado e instrumenta la



sensibilización y el fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos de instancias federales, estatales y municipales, a fin de formular planes y llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntos en beneficio de los pueblos indígenas.

Asimismo, coordina la comunicación intercultural; la atención de la demanda indígena y ciudadana, así como la operación de las Delegaciones Estatales de la CDI.

Adicionalmente, administra y opera el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), que contribuye al desarrollo económico y social, a través de la concertación de obras de infraestructura.

#### *La Coordinación General de Administración y Finanzas*

La Coordinación General de Administración y Finanzas provee a las unidades administrativas centrales y foráneas de los recursos humanos, financieros, materiales, organizacionales e informáticos necesarios para la operación de las áreas sustantivas de la CDI.

Debemos hacer especial énfasis en esta Coordinación General, dado el objeto de la presente investigación, ya que dentro de las atribuciones de su Titular, establecidas en el Artículo 26 del Estatuto Orgánico de la CDI vigente, específicamente las fracciones II y XXIV, están las de:

**II. Dictar, con sujeción a las disposiciones aplicables, las políticas, normas, lineamientos y procedimientos aplicables a la Comisión en asuntos de personal, adquisiciones, arrendamientos, contratación de bienes y servicios, obra pública, recursos materiales y servicios**



**generales; programación y presupuesto; contabilidad y recursos financieros; control y seguimiento financiero;**

**XXIV. Emitir los lineamientos, coordinar y elaborar el Manual de Organización General de la Comisión; los manuales de organización específicos, los de procedimientos y demás documentos administrativos, así como sus actualizaciones;<sup>26</sup>**

Como se puede constatar, la Coordinación General de Administración y Finanzas tiene a su cargo la coordinación y supervisión en la elaboración y actualización de diversas disposiciones normativo-administrativas de carácter interno que emita la CDI para regular su operación y funcionamiento.

Dentro de esta Coordinación General, existe la Dirección General Adjunta de Innovación y Mejora, quien es el área que ejecuta directamente las funciones referidas. No obstante, comparte algunas responsabilidades en materia de mejora regulatoria con la Dirección General de Asuntos Jurídicos, ya que ésta es el enlace ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), encargada de evaluar los proyectos de leyes, acuerdos, lineamientos y reglas de operación.

#### *La Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales*

La Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales de la CDI tiene como objetivo contribuir al desarrollo de los pueblos indígenas, a través de la coordinación y ejecución de programas, proyectos y acciones que no ejecutan otras instancias de la administración pública, o en colaboración con ellas, así como impulsar la participación y el fortalecimiento de las capacidades de los

---

<sup>26</sup> MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, Estatuto Orgánico publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2006, p. 107-108.



indígenas, bajo un enfoque de sustentabilidad, equidad, multiculturalidad y vigencia de derechos.

Como área operativa de la CDI, mediante la ejecución de acciones que conforman su política de atención, mantiene contacto y comunicación directa con comunidades y pueblos indígenas y busca contribuir al abatimiento de las carencias y rezagos que los afectan.

Los Programas que opera son: Albergues Escolares Indígenas, Fondos Regionales Indígenas, Promoción de Convenios en Materia de Justicia, Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, Organización Productiva de Mujeres Indígenas, Ecoturismo en Zonas Indígenas y Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena.

Asimismo, proyectos como Agroecología, Atención de Tercer Nivel, Excarcelación de Presos Indígenas, Prevención y Atención a la Violencia y sus Consecuencias en la Salud de las Mujeres Indígenas, y Fortalecimiento de Capacidades Indígenas.

#### *Dirección General de Asuntos Jurídicos*

La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la CDI tiene como misión establecer la seguridad jurídica, asegurar la legalidad, dirigir la representación y validar los actos jurídicos en los que la CDI sea parte.

Entre sus funciones están apoyar y asesorar en materia jurídica al Director General y a las unidades administrativas de la CDI, elaborar y, en su caso, validar los acuerdos y convenios de colaboración, coordinación y concertación en los que la institución participe; asesorar al Director General en la formulación de



proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República; ser instancia de consulta en cuanto a las adecuaciones jurídicas para el reconocimiento, en los diferentes órdenes de gobierno, de los derechos de los pueblos indígenas, y emitir opiniones jurídicas cuando por disposición legal la CDI deba realizarlas o por solicitud de autoridad competente.

También lleva a cabo funciones de colaboración en la coordinación interinstitucional y la elaboración de instrumentos y mecanismo jurídicos para la atención de los pueblos indígenas. También lo relacionado con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

*Delegaciones, Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI's) y Radiodifusoras*

Las Delegaciones Estatales tiene la responsabilidad, entre otras, de coordinar la ejecución de programas y proyectos a cargo de la CDI, en su área de competencia territorial, así como promover y fortalecer acciones de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales en sus respectivas Entidades Federativas. También dirigen y supervisan el trabajo de los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI's) y de administrar la operación de las Radiodifusoras Culturales Indigenistas.

Su existencia y distribución geográfica se debe a que gran parte de sus tareas se desarrollan cerca de las comunidades indígenas. En este sentido, la CDI cuenta con una importante estructura territorial en estados y regiones donde la presencia indígena es relevante, conformada por 23 delegaciones en los Estados de Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla,



Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y en el Área Metropolitana de la Ciudad de México.

**Figura No. 5.** Distribución geográfica de las Delegaciones Estatales de la CDI



Fuente: Portal de la CDI, [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx).

Los 110 CCDI´s están adscritos a las Delegaciones, distribuidos geográficamente por todo el país, y son una extensión operativa-administrativa de la CDI en las regiones indígenas; tienen como objetivo principal la identificación de los problemas que existen en las comunidades indígenas, para aplicar los programas, mediante planes y proyectos que les darán solución.

En esta estructura territorial, como ya se mencionó con anterioridad, están incluidas 20 radiodifusoras que integran el Sistema de Radiodifusoras Culturales



Indigenistas (SRCI), las cuales se ubican en 15 Estados de la República y cuya cobertura permite que sean escuchadas potencialmente por más de 5.5 millones de hablantes de lenguas indígenas.

Aunque no pertenecen a la estructura formal, es necesario referir cuáles son los órganos fiscalizadores que tienen injerencia en la Institución y que como producto de su actuación, generan observaciones y recomendaciones, que en muchos de los casos inciden en la modificación o emisión de nuevas disposiciones de carácter interno de la CDI:

#### *Órganos fiscalizadores y de evaluación*

La CDI cuenta con un Órgano Interno de Control, cuyos principales funcionarios dependen jerárquica y estructuralmente de la Secretaría de la Función Pública (SFP); cuenta con un Despacho Externo de auditores, que anualmente revisa las operaciones y dictamina los estados financieros de la Entidad; la Auditoría Superior de la Federación y la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la SFP, son organismos fiscalizadores externos que también practican revisiones a la CDI. El Gobierno del Distrito Federal, por conducto de su área de contribuciones locales, también ha realizado auditorías al pago de impuestos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, establece la obligación a las Dependencias y Entidades de contratar Instituciones académicas nacionales o internacionales con el objetivo de que evalúen los resultados de la operación de los Programas que ejecutan a favor de los ciudadanos.



Con esta breve semblanza de la estructura y funciones de la CDI y su primer nivel de toma de decisiones, podemos tener una visión general más acertada de la Institución bajo estudio, haciendo particular énfasis en las áreas que merecen una mayor atención, dada la naturaleza de nuestra investigación.

Las áreas de la CDI que inciden en la mejora regulatoria, responsables de la elaboración y mejora de disposiciones normativo-administrativas, así como su entorno y situación actual y futura, serán objeto de un análisis posterior en los siguientes capítulos, para sustentar las afirmaciones que nutren el desarrollo del estudio que se realizó.



## 4. Análisis de los resultados del estudio

### 4.1 Metodología utilizada

#### 4.1.1 Tipo de estudio y diseño de la investigación

Con base en el planteamiento general del problema expuesto en el Capítulo 1 Antecedentes, podemos establecer que estamos ante una investigación de tipo retrospectivo con seguimiento, ya que parte de la información ya ha sido captada en el pasado y parte de ella será obtenida en el futuro.

En otras palabras, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ha desarrollado en el pasado disposiciones de carácter interno que le han facilitado la operación apoyada en criterios y secuencias lógicas de pasos para llevar a cabo ciertas acciones públicas a favor de los pueblos y comunidades indígenas. No obstante, dadas las anomalías y áreas de oportunidad detectadas en el proceso de generación del marco regulatorio interno, es necesario tomar acciones para concretar un Modelo de control institucional que permita medir y, por ende, mejorar la eficiencia normativa de sus disposiciones.

El estudio realizado presenta características que lo definen como de tipo analítico, ya que se trata de descubrir una relación entre variables, propuestas en la interrogante principal:

*¿Se puede determinar la eficiencia normativa en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a través de un sistema de control que gestione y mejore las disposiciones de carácter interno que rigen su operación y funcionamiento?*



De la que se desprenden las variables como sigue:

**Variable dependiente:** La eficiencia normativa en la CDI

**Variable independiente:** El Modelo de control institucional de gestión y mejora de las disposiciones de carácter interno.

Enseguida veamos como se plantea la construcción de ambas variables:

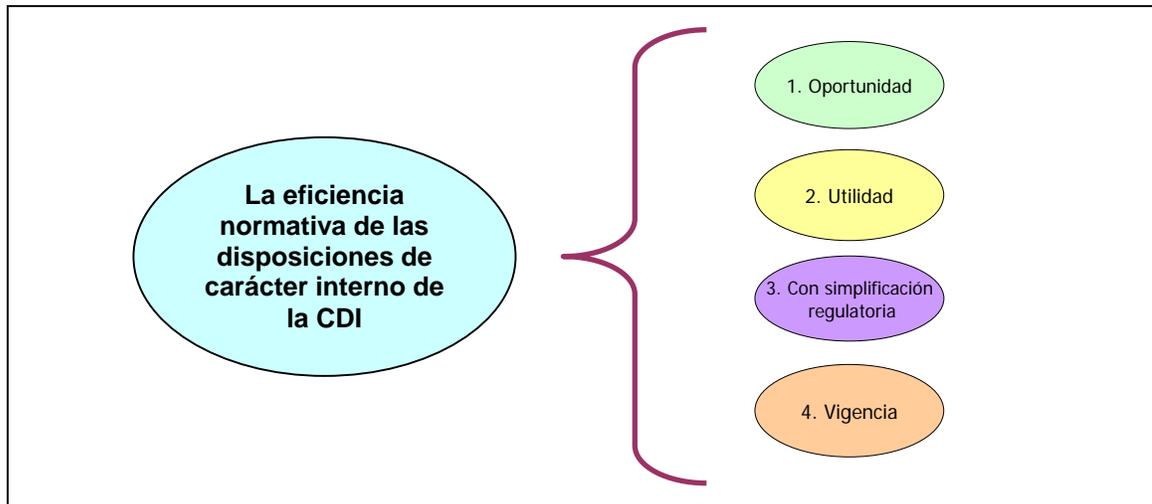
#### Variable dependiente

Esta variable se determina con base en la investigación previa que se desarrolló sobre el mecanismo de generación de las disposiciones de carácter interno en la Institución referida, mediante la revisión de los antecedentes documentales a partir de su creación en 2003. De esta revisión se obtuvo que la CDI contaba en ese entonces con al menos 80 procedimientos, elaborados de conformidad a criterios dictados por la Secretaría de Desarrollo Social, ya que como se mencionó en el Capítulo 3, hasta principios de ese mismo año el INI (antecedente inmediato de la CDI), pertenecía al sector administrado por esa Dependencia.

En general, podemos establecer que dado el marco de restricciones normativas propias de la Administración Pública Federal, la eficiencia normativa de las disposiciones en la CDI está dada en cuatro dimensiones:



**Figura No. 6.** Dimensiones de la variable dependiente: la eficiencia normativa



Fuente: Elaboración propia.

Partimos del hecho que las cuatro dimensiones (o conjunto de atributos) tienen un peso específico similar, y que ninguna es más importante que cualquiera de las demás. Es decir, cada conjunto de atributos tiene un “peso” o importancia del 25% con respecto del total que representa una disposición. Este supuesto lo analizaremos con mayor detalle en el apartado 4.2 Resultados de la investigación.

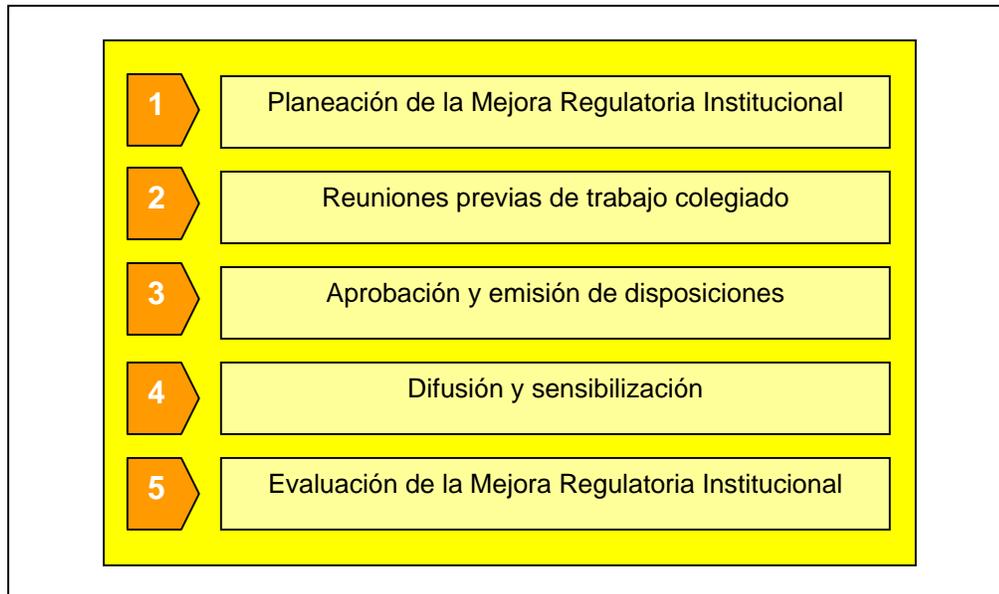
### Variable independiente

La variable que manipularemos durante la presente investigación será el Modelo mismo, proponiendo su conformación y estructura, con base en la investigación documental y la información obtenida a través de la aplicación de encuesta a los servidores públicos de la Institución bajo estudio.

Ahora bien, de conformidad a la investigación presentada en el Capítulo 2. Marco Teórico, podemos establecer cuál será, en una primera versión, la conformación del Modelo a través de distinguir sus principales sub-procesos:



**Figura No. 7.** Sub-procesos del Modelo de sistema de control institucional de gestión y mejora de las disposiciones de la CDI



Fuente: Elaboración propia, con base en la investigación previa.

#### 4.1.2 Recolección de datos

El levantamiento de información propuesto a través de un cuestionario, obedece a que los atributos (características) de los productos requeridos (las disposiciones), ya cumplen en lo general con el marco normativo de restricción propio de la Administración Pública Federal, sin embargo la relevancia y ponderación de dichos atributos debe ser confirmada o ajustada a través de la aplicación del cuestionario diseñado (Anexo A).

La finalidad de la encuesta es conocer la percepción acerca de cuáles son los atributos más deseables en las disposiciones de carácter interno que utilizan a diario como apoyo para sus actividades de tipo administrativo y en la operación de los Programas, Proyectos y acciones a cargo de la CDI.



### 4.1.3 Medición

Una vez que se cuente con la distribución del peso específico para cada atributo identificado, se determinará que cada disposición de carácter interno que emita la CDI cuente con al menos una calificación del 80% (0.80), conforme a las 4 dimensiones identificadas, que en conjunto representan el 100% (1.00).

El parámetro señalado (80%), permitirá que las disposiciones que se emitan en la Institución, posean la eficiencia normativa requerida en la Institución.

### 4.1.4 Validación de Instrumentos

Dada la estructuración de las variables propuestas, el parámetro esperado una vez que se implemente el Modelo de control institucional de la gestión y mejora de las disposiciones de la CDI, así como los resultados de la aplicación del índice de eficiencia normativa a las disposiciones elaboradas a partir de esta implementación, se considera que el instrumento de medición, es decir la valoración resultante de las características de las disposiciones por emitir, es válido, ya que existe congruencia entre la naturaleza del instrumento y lo que se está midiendo.

## **4.2 Resultados de la Investigación**

### 4.2.1 Investigación documental sobre el proceso de creación de disposiciones en el periodo 2003-2006

A raíz de la creación de la CDI, en el año 2003, la emisión de disposiciones ya no se realizó conforme los criterios de la Secretaría de Desarrollo Social, por lo que se



requirió un instrumento propio para homologar el diseño y publicación de aquéllas. El primer esfuerzo en la materia fue la emisión en el mes de noviembre de 2003, de la “Guía Técnica para la elaboración de procedimientos”; después existieron acercamientos con la Secretaría de la Función Pública (SFP), para conocer las mejores prácticas en la materia.

El Instituto Nacional Indigenista heredó a la CDI 80 procedimientos administrativos, los cuales paulatinamente fueron sujetos de actualización, con base en la nueva metodología propuesta en la Guía Técnica referida anteriormente.

De manera general, los procedimientos eran desarrollados con las siguientes características:

- Se generaban 2 archivos electrónicos, uno en Word con el texto y otro con los diagramas de flujo diseñados por aparte con otra paquetería. No obstante, más del 25% de los procedimientos no contaban con su archivo electrónico, es decir, sólo se contaba con la versión impresa.
- El diagrama de flujo era secuencial, sin distinguir áreas mediante columnas o final.
- La redacción de las actividades era repetitiva y compleja.
- Por lo general, los puestos responsables sólo recaían en Jefes de Departamento o Directores, lo que no coincidía con la ejecución real de las actividades, ya que no se consideraba al personal operativo o de apoyo.
- Los instructivos de llenado de los anexos contaban con un encabezado individual, como resumen relevante del contenido del anexo, lo que aumentaba el volumen de los procedimientos.
- El marco legal presentaba la normatividad con la fecha de publicación y todas las modificaciones subsecuentes, generando sobrecarga de información.



Gracias a la emisión de la “Guía Técnica para la elaboración de procedimientos”, éstos fueron reestructurados y simplificados, reduciendo el número de procedimientos vigentes de 80 a 60; en general, ahora cuentan con nuevas y mejores características:

- Desarrollados en un solo archivo, ya que el diagrama de flujo se desarrolló con el propio Word; hoy en día se incrustan diagramas elaborados en Microsoft Visio,
- Redacción clara, orientada al lector, sin tecnicismos,
- Diagramas de flujo tipo bloque, donde se facilita la identificación de las áreas responsables que intervienen.
- Los instructivos de llenado de los anexos fueron simplificados.
- El marco legal presentó sólo la última modificación; actualmente presenta únicamente el nombre de la norma, ya que la fecha de publicación/modificación se puede consultar en diversos medios electrónicos.

En este mismo orden de ideas, la misma SFP, como parte de su programa sectorial de mejora regulatoria y en atención a las necesidades de proveer herramientas de apoyo a los servidores públicos, creó la Normateca Federal, con el objeto de ir recolectando y difundiendo la normatividad aplicable al sector gobierno, e impulsó que las diferentes Dependencias y Entidades también contaran con Normatecas Internas, tal y como lo mostramos en el Capítulo 2.

Los cambios en el entorno y diferentes lineamientos fueron exigiendo a la CDI diversificar su marco regulatorio interno, así como elevar su calidad, a través de atributos que facilitaran su aprovechamiento eficaz.

Dado el objetivo de la presente investigación, fue necesario tratar de identificar cuáles atributos facilitaban la utilización de la normatividad de carácter interno, por lo que se



realizó una investigación documental sobre el universo de disposiciones de carácter interno emitidas por la CDI, tales como manuales, procedimientos, guías, políticas, reglamentos, lineamientos, bases, entre otras, sumando en total 120 disposiciones (véase Anexo B).

En la investigación documental de los diferentes tipos de disposiciones con las que cuenta la CDI, se encontraron un total de 9 atributos, que al organizarlos por similitudes prácticas o de campo de aplicación, dieron como resultado 4 grupos. Para una fácil identificación, convenimos denominar a estos grupos de atributos como **dimensiones**.

Las dimensiones definidas para las disposiciones de carácter interno de la CDI son:

- 1. Oportunidad**
- 2. Utilidad**
- 3. Con simplificación regulatoria**
- 4. Vigencia**

Para establecer los 9 atributos e integrarlos en las 4 dimensiones citadas, nos apoyamos con el personal responsable del diseño, construcción, actualización, emisión y difusión de las disposiciones con las que cuenta la CDI. Los servidores públicos entrevistados están adscritos a la Dirección General Adjunta de Innovación y Mejora, dentro de la Coordinación General de Administración y Finanzas.

Con base en el estudio realizado sobre el contenido de las disposiciones existentes y la experiencia del personal involucrado, a continuación presentamos la ficha técnica de los atributos agrupados por dimensión, que requieren las disposiciones de carácter interno de la CDI, para eficientar su aplicación:

**Figura No. 8. Ficha técnica de los 9 atributos detectados en las disposiciones de la CDI**

Dimensión	Atributos que la componen / Descripción
<b>1. Oportunidad</b>	<b>1.1 Producto de la planeación</b> La disposición está incorporada al Plan anual para la elaboración/actualización de disposiciones de la CDI.
	<b>1.2 Emitida a tiempo</b> La disposición fue formalizada y liberada en la fecha programada requerida.
<b>2. Utilidad</b>	<b>2.1 Escrita con Lenguaje Ciudadano</b> La disposición está redactada con lenguaje claro, sencillo y directo; pensada en el lector.
	<b>2.2 Aplicable en Oficinas Centrales y Foráneas</b> La disposición incluye las equivalencias en responsables/actividades para su aplicación en los dos ámbitos de la CDI.
	<b>2.3 Cuenta con indicadores y/o medición de resultados</b> La disposición cuenta con patrones de medición, plazos de cumplimiento y/o indicadores que faciliten su medición y evaluación.
<b>3. Con simplificación regulatoria</b>	<b>3.1 Aprobada por el COMERI</b> La disposición fue sujeta de revisión por los integrantes del órgano colegiado y, en su caso, aprobada por el Comité de Mejora Regulatoria Interna de la CDI. Una vez aprobadas, contarán con la firma del Director General de la CDI.
	<b>3.2 Acorde con las mejores prácticas</b> La disposición contempla los contenidos y los criterios de una mejor práctica, ya sea interna o externa, para la elaboración de documentos similares. Se apega a las Guías Técnicas o de homologación diseñadas para la Administración Pública Federal y/o la CDI.



Dimensión	Atributos que la componen / Descripción
<b>4. Vigencia</b>	<b>4.1 Acorde al marco normativo vigente y aplicable</b> La disposición está de conformidad a la normatividad vigente y aplicable, según su campo de aplicación.
	<b>4.2 Publicada en Normateca Interna y difundida a través de al menos 3 medios más</b> La disposición está en la intranet de la CDI y fue informada mediante talleres, circulares y correo electrónico.

*Fuente:* Elaboración propia, con base en los resultados de la investigación.

Como se puede observar, cada atributo está definido, sin embargo se desconoce la importancia o “peso relativo” que representa cada uno de ellos, para contribuir de forma adecuada al aprovechamiento óptimo de la disposición que se encuentre en análisis.

Recordemos que el aprovechamiento óptimo de las disposiciones la hemos definido como la **eficiencia normativa**, por lo que en lo consecutivo y para esta investigación, nos referiremos a ella con esta denotación.

La primera aproximación métrica que podemos realizar en este momento, es que al tener la misma importancia cada uno de los 4 grupos de atributos, es decir, ninguna dimensión es más importante que otra, podemos asignarle un valor de 25%, para dar un total del 100% entre las 4 dimensiones.

Para una mejor comprensión de este criterio, realicemos el siguiente ejercicio:

*Imaginemos que tenemos un cubo de cartón en nuestras manos, aparentemente sólido. Le damos vuelta y revisamos cada uno de sus 6*



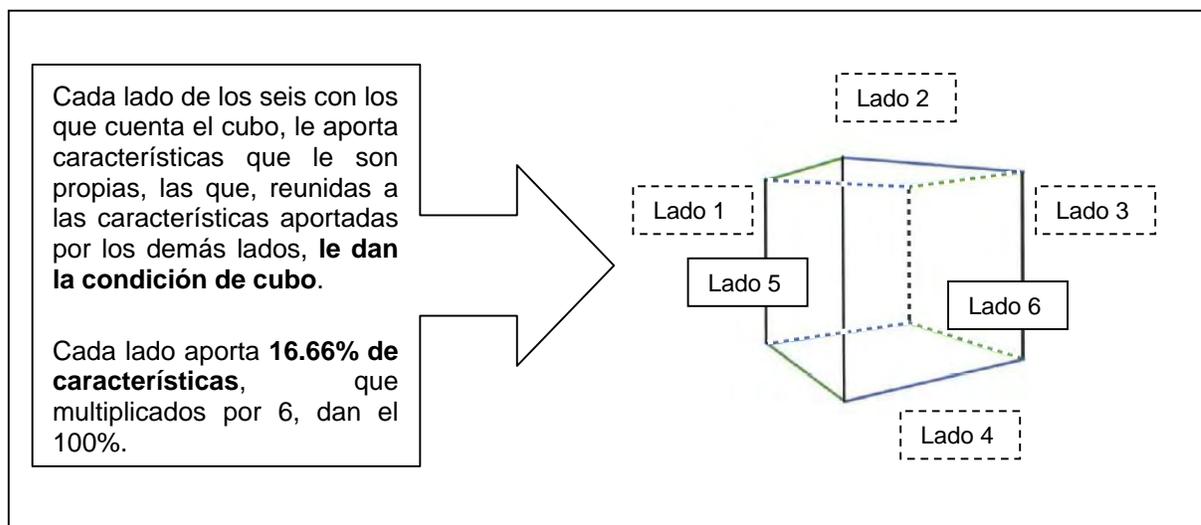
*lados. Todos son iguales, tienen la misma proporción y figura. Un amigo se acerca y nos pregunta, ¿Qué lado es el más importante?*

*Nosotros contestamos, sin vacilar, que todos son igualmente importantes, argumentando que al faltar cualquiera de ellos, la figura deja de ser un cubo sólido y pierde esa condición.*

Bajo estas consideraciones, podemos establecer que si el cubo representa la unidad, es decir un 100%, cada uno de sus lados aporta 1/6 de sus características, ( $1/6 = 16.66\%$ ). Como hemos dicho cada lado es igualmente importante, y la suma de ellos equivale al 100% de las características que distinguen y le dan la calidad de cubo a la figura.

Veamos la representación gráfica de este argumento.

**Figura No. 9.** Las dimensiones de un cubo



Fuente: Elaboración propia.

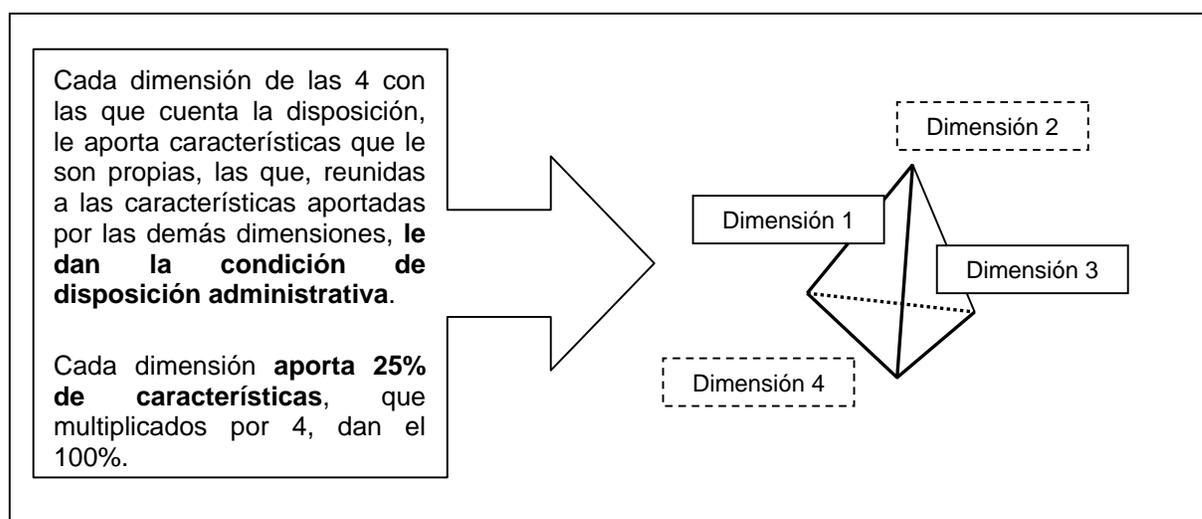


Con esta analogía, podemos decir que al igual que los 6 lados del cubo, si alguna de las 4 dimensiones de una disposición administrativa no existiera, ésta no podría ser aprovechada/utilizada de la misma manera. Esta reflexión nos lleva a inferir que el peso de cada dimensión deberá ser igual, y sumados deberán ser igual a la unidad (100%). Por tanto, el “peso individual” de cada dimensión es del 25%.

Como complemento a este argumento, podemos agregar que los 6 lados del cubo mantienen una interdependencia, ya que al faltar alguno de ellos, el cubo “pierde” consistencia y solidez.

En este orden de ideas, las disposiciones administrativas, al contar con una u otra dimensión, sin completar las 4 detectadas, pierden su utilidad, ya que de la misma forma que los lados del cubo, las dimensiones son interdependientes. Por lo tanto, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que, cuando una disposición carece de alguna dimensión, se ve afectada su aplicabilidad, su misión, es decir en “su razón de ser”. Representaremos gráficamente la disposición a través de la siguiente figura:

**Figura No. 10.** Las dimensiones de una disposición administrativa



*Fuente:* Elaboración propia, con base en la investigación documental y entrevistas realizadas.



Ahora bien, el Modelo de sistema de control institucional propuesto en esta investigación, debe contar con parámetros que sirvan de referencia para verificar si los productos o salidas (las disposiciones), cuentan con las características (atributos) que satisfarán en forma adecuada las necesidades de los usuarios (personal de la CDI). Con este referente, la determinación del valor de 25% para cada una de las 4 dimensiones requeridas es insuficiente e inapropiado.

Debemos llegar a definir el peso relativo por cada uno de los 9 atributos con respecto a la dimensión a la que pertenece. La experiencia nos dice que para conocer los requerimientos del usuario no hay método más apropiado que a través de la aplicación de un cuestionario a una muestra representativa de la población.

#### 4.2.2. Cuestionarios aplicados

Para definir el peso relativo de cada atributo deseable para las disposiciones, se elaboró un cuestionario (Véase Anexo A), el cual se aplicó en el marco de los siguientes referentes:

- La población o universo en de tipo *finito*, ya que se trata de los 750 servidores públicos que laboran en las Oficinas Centrales de la CDI, ubicadas en Av. México Coyoacán No. 343, Col. Xoco, Delegación Benito Juárez, Ciudad de México.

Esta población está compuesta por servidores públicos con dos tipos de nombramiento: 1) Operativos, y 2) Mandos medios. Las personas contratadas bajo el régimen de honorarios y que prestan servicio social fueron descartadas en la presente investigación.



- Se llevó a cabo una investigación preliminar con una muestra de 30 individuos, recomendada en este tipo de casos, con el objeto de probar el cuestionario, conocer mejor la población y determinar el tiempo que se requiere, entre otros. Los individuos fueron elegidos al azar, entre el personal de la Institución objeto de estudio.
- Con base en el tipo de investigación planeado, y para contar con una muestra representativa del universo de tipo *finito*, se estableció que el tipo de muestreo a realizar será el denominado *aleatorio simple*, donde todos los elementos de la población tienen la misma probabilidad de ser seleccionados<sup>27</sup>.

Para determinar el número ideal de la muestra requerida, se utilizó la fórmula para *poblaciones finitas*<sup>28</sup>:

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}} \quad \text{donde:} \quad n_0 = \frac{Z^2 \sigma^2}{E^2}$$

Y:

$N$  = Tamaño de la población

$n$  = Tamaño de la muestra

$\sigma$  = Desviación estándar (obtenida a partir de la investigación preliminar)

$Z$  = Nivel de confianza

$E$  = Error esperado

---

<sup>27</sup> MARTÍNEZ Bencardino, Ciro, "Estadística y muestreo", Ed. Ecoe, 2005. p. 351.

<sup>28</sup> Ibid. p. 393.



Dadas las características de nuestra investigación, los valores a sustituir en ambas fórmulas son: universo de 750 elementos, la desviación estándar es igual a 2.55 (obtenida en la investigación preliminar) y el nivel de confianza es del 95% (1.96, según tabla de la curva normal) con un error de  $\pm 25\%$  (0.25).

Sustituyendo los valores en la fórmula anterior, obtuvimos el tamaño de la muestra a utilizar, que fue de 260 elementos.

Se procedió a la aplicación de los cuestionarios a 260 servidores públicos de la CDI, con el objeto de obtener su percepción sobre el peso relativo que cada uno de los 9 atributos definidos tenía con respecto a su dimensión. Los resultados fueron procesados en hojas de cálculo, obteniendo los siguientes valores promedio por atributo:

**Figura No. 11.** Ficha técnica de los 9 atributos detectados en las disposiciones de la CDI, con pesos relativos

Dimensión y Peso específico (A)	Atributos que la componen	Peso relativo (B)	(A) x (B)
<b>1. Oportunidad (25%)</b>	<b>1.1 Producto de la planeación</b>	<b>50%</b>	<b>0.125</b>
	<b>1.2 Emitida a tiempo</b>	<b>50%</b>	<b>0.125</b>
<b>2. Utilidad (25%)</b>	<b>2.1 Escrita con Lenguaje Ciudadano</b>	<b>40%</b>	<b>0.1</b>
	<b>2.2 Aplicable en Oficinas Centrales y Foráneas</b>	<b>30%</b>	<b>0.075</b>
	<b>2.3 Cuenta con indicadores y/o medición de resultados</b>	<b>30%</b>	<b>0.075</b>



Dimensión y Peso específico (A)	Atributos que la componen	Peso relativo (B)	(A) x (B)
<b>3. Con simplificación regulatoria (25%)</b>	<b>3.1 Aprobada por el COMERI</b>	<b>50%</b>	<b>0.125</b>
	<b>3.2 Acorde con las mejores prácticas</b>	<b>50%</b>	<b>0.125</b>
<b>4. Vigencia (25%)</b>	<b>4.1 Acorde al marco normativo vigente y aplicable</b>	<b>60%</b>	<b>0.15</b>
	<b>4.2 Publicada en Normateca Interna y difundida a través de al menos 3 medios más</b>	<b>40%</b>	<b>0.1</b>
<b>Total = 100%</b>			<b>1.00 x 100 = 100 %</b>

*Fuente:* Elaboración propia, con base en los resultados de la aplicación del cuestionario.

En esta figura se puede observar que los usuarios de las disposiciones internas definieron el peso relativo (importancia) para cada atributo; esta información será esencial como insumo para el Modelo de control institucional propuesto.

Como definimos en el punto 4.1.3 Medición, las disposiciones de carácter interno que emita la CDI, deberán contar con una eficiencia normativa (X) de al menos 80% ( $X \geq 0.80$ ). *Este será nuestro parámetro para establecer si una disposición cuenta o no con eficiencia normativa.*

Con base en los resultados del cuestionario aplicado, veamos un ejemplo de este análisis:



*Al revisar la disposición denominada procedimiento “Registro y afectación de bienes muebles”, se detecta que no cuenta con lenguaje ciudadano (atributo 2.1) y fue emitida dos meses después de la fecha requerida (atributo 1.2) ¿La disposición cumple con la eficiencia normativa establecida?*

*Si al 100% de los atributos deseables en la disposición restamos el peso relativo de los atributos ausentes, tenemos que:*

<b>Suma máxima de atributos:</b>		<b>1.000</b>
Menos (-) atributos ausentes:		
Atributo 2.1	0.1	
Atributo 1.2	0.125	
<i>Subtotal:</i>		<u>0.225</u>
<b>Suma de atributos reales:</b>		<b>0.775</b>

Donde:      **0.775 < 0.80**      La disposición no cumple con el estándar prefijado

De lo anterior, concluimos que la disposición analizada, no cuenta con el mínimo de eficiencia normativa requerida, por lo que deberá ser modificada. No debemos olvidar que la finalidad de esta discriminación es *mantener un nivel aceptable en los atributos que poseen las disposiciones de la CDI*, para que éstas sean un apoyo eficaz en las actividades que ejecuta el personal.

Como valor agregado de la encuesta aplicada, se obtuvo la distribución de las respuestas conforme al tipo de trabajador, ya sea de nivel operativo o de mandos medios. En este análisis, se aprecia un enfoque distinto sobre la preponderancia de unos y otros atributos en el quehacer diario de los servidores públicos.



Al comparar los resultados promedio de las preferencias entre ambos tipos de nombramiento, encontramos que el nivel operativo superaba visiblemente al mando medio en 3 atributos:

2.2 Aplicable en Oficinas Centrales y Foráneas

3.1 Aprobada por el COMERI

4.2 Publicada en Normateca Interna y difundidas a través de al menos 3 medios más

En cambio, hallamos que el personal de mando medio (Jefes de Departamento, Subdirectores y Directores), superó de forma evidente al personal operativo en la preferencia de los siguientes atributos:

2.1 Escrita con Lenguaje Ciudadano

2.3 Cuenta con indicadores y/o medición de resultados

3.2 Acorde con las mejores prácticas

Los atributos que presentaron menor variabilidad entre las opiniones emitidas por el personal operativo y mandos medios, fueron los siguientes:

1.1 Producto de la planeación

1.2 Emitida a tiempo

4.1 Acorde al marco normativo vigente y aplicable

Esta información es muy útil para la adecuada toma de decisiones, por ejemplo: los atributos que indiscutiblemente deberán ser cubiertos siempre, serán donde existe la coincidencia más evidente, ¿Porqué? Pues al ser punto de convergencia, se vuelven requisito básico *per se*, es decir, satisfarán por igual los requerimientos de todos los usuarios, sin importar si éstos son personal operativo o de mando medio.



Adicionalmente, estos atributos (números 1.1, 1.2 y 4.1) nos permitirán incrementar la participación de los usuarios, ya que al considerarlos igualmente importantes, dichos atributos se convierten en “atractores” que facilitarán la sensibilización sobre la importancia de utilizar el Modelo propuesto para la elaboración de disposiciones de carácter interno en la CDI.

Regresando a las preferencias por tipo de nombramiento, se puede inferir que:

- En el trabajo colegiado al diseñar las disposiciones, será más apropiado invitar a personal operativo para incidir positivamente en los atributos identificados con los números 2.2. 3.1 y 4.1, ya que están convencidos que éstos son importantes y aportarán más y/o mejores ideas.
  
- Ahora bien, el personal de mando medio y superior, deberá ser invitado preferentemente a participar en los atributos identificados con los números 2.1. 2.3 y 3.2, puesto que se les facilitará contribuir positivamente en dichos rubros.

Claro está que lo anterior no es una medida excluyente o discriminatoria, sólo que nos permitirá una participación más eficaz y facilitará la emisión de mejores disposiciones; tampoco se está aseverando que los demás atributos no sean importantes, sin embargo debemos aprovechar la información resultante de las encuestas practicadas, debido a su alto grado de confiabilidad (Nivel de confianza (Z) = 95%).



Elevando nuestro conocimiento del fenómeno estudiado, consideramos que el origen de las distintas preferencias en ambos tipos de nombramiento, son producto de la naturaleza del trabajo desarrollado, ya que el personal operativo se enfrenta a problemas diarios derivados de la falta de difusión de las disposiciones, a que existan variantes de éstas para oficinas centrales o foráneas, o que dichas disposiciones sean emitidas unilateralmente, sin ser producto del trabajo colegiado.

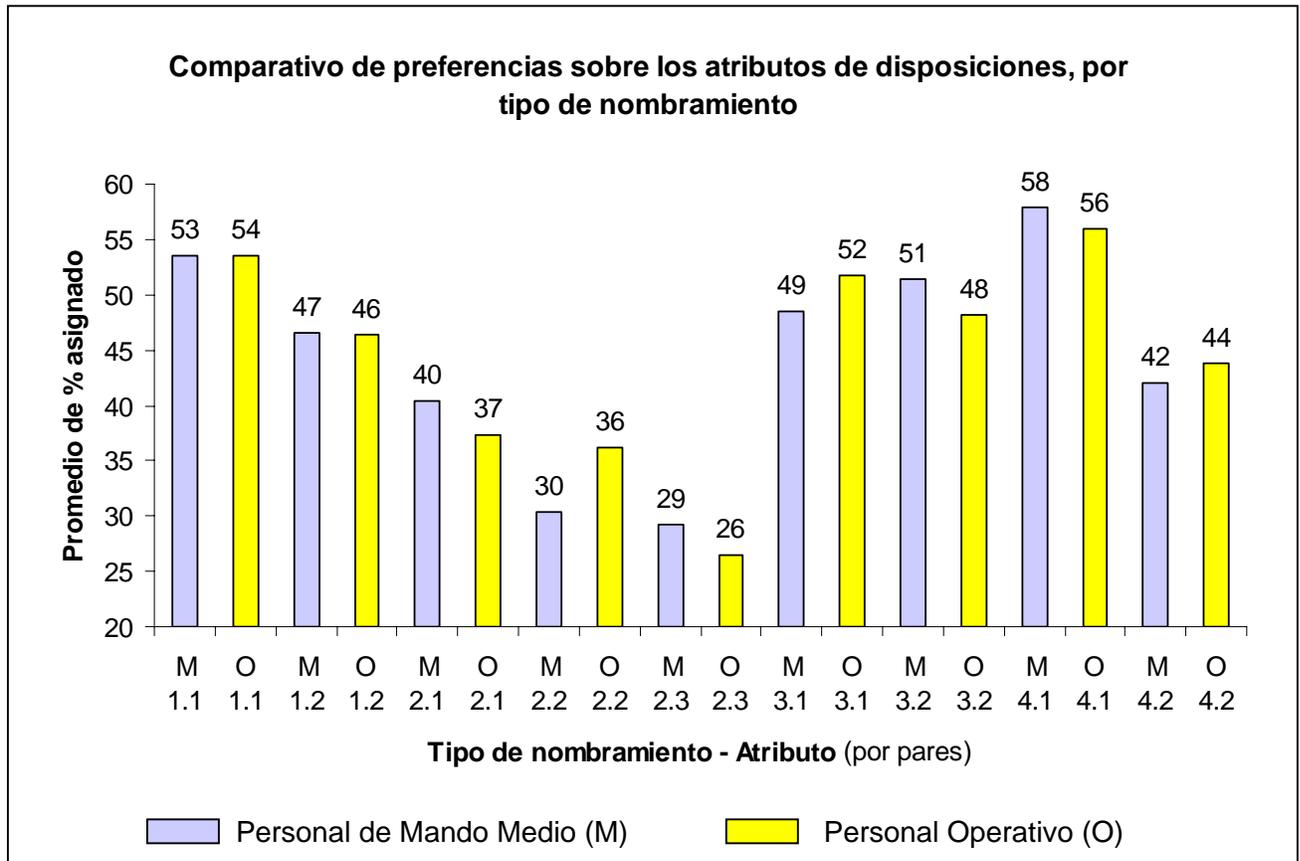
En cambio, el personal de mando tiene una marcada preferencia a que las disposiciones posean la Dimensión de Utilidad (Atributos 2.1 y 2.3), de lo que inferimos que la problemática que les preocupa más o a la que se han enfrentado, sea contar con disposiciones confusas o ambiguas o que no posean ninguna métrica, es decir, algún indicador que permita la medición de los resultados.

Otra preocupación del personal que tiene el nombramiento de mando medio consiste en que las disposiciones no sigan patrones de homologación o buenas prácticas en su elaboración, lo que pone en evidencia la importancia de establecer un Modelo para la elaboración de disposiciones que facilite la revisión continua del entorno, que es justamente donde se desarrollan nuevas propuestas como mejores prácticas que al ser implantadas en la CDI, redunden en ahorro de tiempo y recursos disponibles.

Como podemos observar, gracias a la aplicación del cuestionario, se obtuvo una fuente importante de información, misma que hemos presentado en forma textual; a continuación se presenta la gráfica resultante, que presenta en el eje de las x, la percepción para cada atributo tanto de parte del personal de mando medio como del operativo (por pares); en el eje de las y presenta los valores promedio alcanzados para cada atributo.



**Figura No. 12.** Gráfica de la importancia de atributos por tipo de nombramiento



*Fuente:* Elaboración propia, con base en los resultados de la aplicación del cuestionario. Los promedios presentados fueron redondeados al entero más próximo.

El criterio utilizado al comparar los promedios obtenidos en personal de mando y operativo, fue que **las diferencias relevantes se consideraron con al menos 2.5 puntos de diferencia** entre los promedios de cada tipo de nombramiento para un mismo tipo de atributo; en el caso de **las similitudes, fueron definidas así cuando existía hasta  $\pm 1.0$  puntos de diferencia** entre los valores promedio.



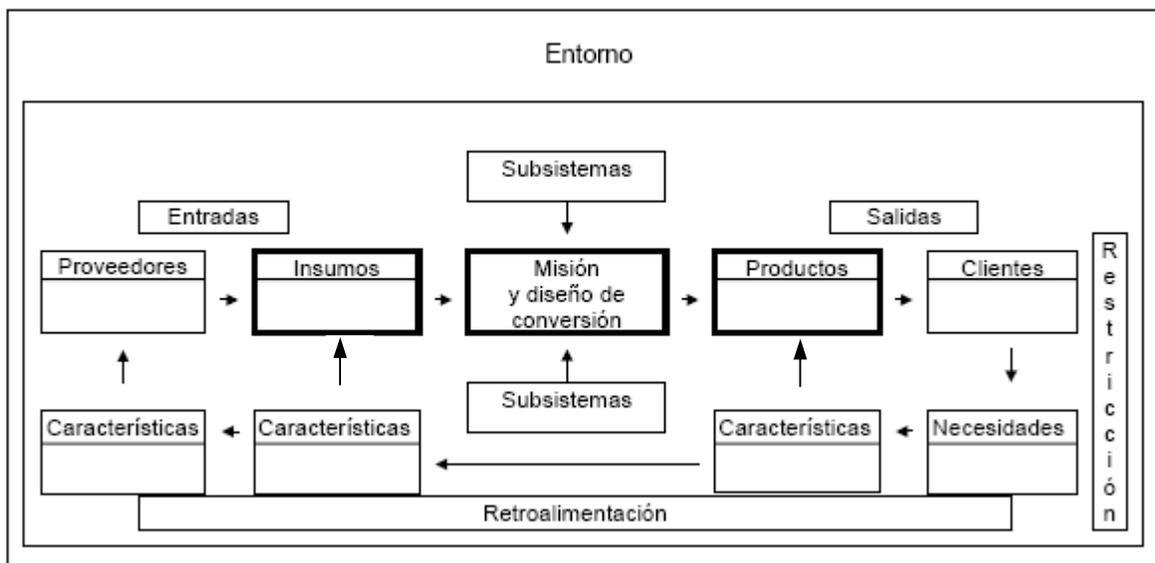
En resumen, gracias a la utilización de estos parámetros, se pudo definir comparativamente:

- Qué atributos eran considerablemente más importantes para uno y otro tipo de nombramiento, obteniéndose 3 para los mandos medios y 3 para el personal operativo; y
- Qué atributos fueron establecidos como igualmente importantes para ambos tipos de nombramiento, es decir las ocasiones en que el personal encuestado de mando medio y operativo coincidió en los mismos atributos, al determinar sus preferencias; se obtuvieron 3 atributos que cumplieron con este criterio.



## 5. Modelo de sistema de control institucional para la gestión y mejora de las disposiciones de carácter interno

Una vez que contamos con una visión global de la Institución bajo estudio, se han presentado las expectativas y requerimientos de los usuarios de las disposiciones de carácter interno emitidas y se conocen los resultados del respectivo levantamiento de información y tratamiento estadístico, es necesario construir el Modelo de sistema de control institucional. Con este propósito, utilizaremos como base los estudios desarrollados por West Churchman, basta recordar el modelo presentado en el Capítulo 2. Marco Teórico:



Fuente: CHURCHMAN, West<sup>29</sup>., 1990.

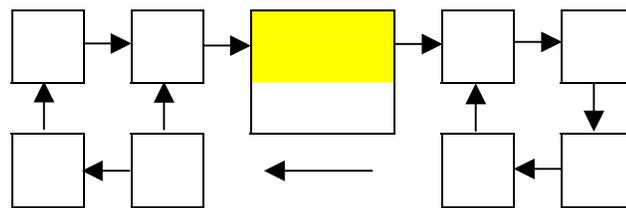
<sup>29</sup> CHURCHMAN, West, Op.cit.



Se eligió este enfoque ya que nos permite caracterizar al Sistema de Control Institucional mediante objetivos del sistema total (misión), entorno, recursos (subsistemas), componentes (procesos y procedimientos de los subsistemas) y la administración.

A continuación se muestra el planteamiento estratégico del Sistema citado, propuesto para la gestión y mejora de las disposiciones de carácter interno, con base en el Modelo de Churchman.

### 5.1 La misión \*



\* Con base en el modelo de Churchman

Para establecer de forma adecuada la razón de ser del Modelo de control institucional de la organización objeto de estudio, se desarrolló la misión conjuntamente con personal directivo de la Coordinación General de Administración y Finanzas de la CDI.

*“Asumimos el compromiso de diseñar, redactar y difundir disposiciones de carácter interno, para satisfacer las necesidades de regulación de los servidores públicos de la CDI y apoyar eficazmente su operación, con base en una filosofía de calidad en el servicio, a través del trabajo colegiado de equipos de alto desempeño y procesos estructurados, con personal calificado que participe con propuestas en estricto apego al marco legal aplicable.”*



**¿Qué productos/servicios entrego o proporciono?**

Disposiciones de carácter interno

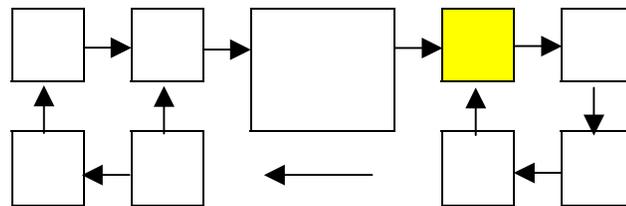
**¿A quién se los entrego o proporciono?**

A los servidores públicos de la CDI

**¿Para qué le entrego o proporciono?**

Para satisfacer las necesidades de regulación y apoyar eficazmente la operación

**5.2 Los productos \***



\* Con base en el modelo de Churchman

A continuación presentamos el análisis de las salidas o productos:

1. Disposiciones de carácter interno de la CDI

En general, el inventario de disposiciones de la CDI presenta la siguiente tipología:

- **Procedimientos**
- **Guías**
- **Reglas**
- **Reglamentos**
- **Lineamientos**



- **Manuales**
- **Políticas**
- **Bases**

## 2. Modificaciones al Plan, proceso o disposiciones

Se refiere a que como producto del propio Modelo, se obtendrán ajustes o correcciones en tres vertientes:

- *Plan:* Es el cronograma que especifica qué disposiciones serán elaboradas/actualizadas durante el año, establece responsable y periodo de ejecución.
- *Proceso:* Todo sistema es susceptible de mejora, en razón al desempeño y funcionamiento del mismo. Los ajustes podrán ser a las actividades que aportan cierto(s) atributo(s) a la disposición.
- *Disposiciones:* Como resultado de la verificación continua de la calidad o eficiencia normativa de las disposiciones elaboradas, puede ser necesario reincorporarlas al proceso de emisión determinado en el Modelo propuesto.

## 3. Material de apoyo y encuestas

Con el objeto de apoyar eficazmente a ciertos sub-procesos del Sistema de Control Institucional, se requiere de cierto material como presentaciones en powerpoint, folletos o guías técnicas. Éstos serán utilizados en la elaboración, difusión o evaluación de las disposiciones emitidas.

Los modelos de encuesta o cuestionario serán utilizados para medir la satisfacción o percepción de los usuarios de las disposiciones de carácter interno de la CDI.





Dimensión	Atributos que la componen / peso específico / Descripción
<b>2. Utilidad (25%)</b>	<b>2.1 Escrita con Lenguaje Ciudadano (40%)</b> La disposición está redactada con lenguaje claro, sencillo y directo; pensada en el lector.
	<b>2.2 Aplicable en Oficinas Centrales y Foráneas (30%)</b> La disposición incluye las equivalencias en responsables/actividades para su aplicación en los dos ámbitos de la CDI.
	<b>2.3 Cuenta con indicadores y/o medición de resultados (30%)</b> La disposición cuenta con patrones de medición, plazos de cumplimiento y/o indicadores que faciliten su medición y evaluación.
<b>3. Con simplificación regulatoria (25%)</b>	<b>3.1 Aprobada por el COMERI (50%)</b> La disposición fue sujeta de revisión por los integrantes del órgano colegiado y, en su caso, aprobada por el Comité de Mejora Regulatoria Interna de la CDI. Una vez aprobadas, contarán con la firma del Director General de la CDI.
	<b>3.2 Acorde con las mejores prácticas (50%)</b> La disposición contempla los contenidos y los criterios de una mejor práctica, ya sea interna o externa, para la elaboración de documentos similares. Se apega a las Guías Técnicas o de homologación diseñadas para la Administración Pública Federal y/o la CDI.
<b>4. Vigencia (25%)</b>	<b>4.1 Acorde al marco normativo vigente y aplicable (60%)</b> La disposición está de conformidad a la normatividad vigente y aplicable, según su campo de aplicación.
	<b>4.2 Publicada en Normateca Interna y difundida a través de al menos 3 medios más (40%)</b> La disposición está en la intranet de la CDI y fue informada mediante talleres, circulares y correo electrónico.

Fuente: Desarrollo propio, con base a resultados de la investigación.



Es decir, cada una de las disposiciones definidas en la sección inmediata anterior, deberá cumplir con la Ficha Técnica de 9 atributos que componen las 4 dimensiones detectadas como las idóneas para cubrir los requerimientos de los clientes o usuarios de la CDI.

La afirmación anterior se basa en los resultados de la presente investigación, específicamente en el cuestionario aplicado a la muestra determinada como idónea.

## 2. Modificaciones al Plan, proceso o disposiciones

- *Plan:* El cronograma contará con los 12 meses del año, el nombre de las disposiciones sin abreviaturas que serán elaboradas/actualizadas durante el año, las siglas del nombre del responsable de su ejecución, así como el periodo de ejecución de los trabajos requeridos, en semanas. En el pie contará con notas relativas a las siglas utilizadas y cualquier otra aclaración requerida.
- *Proceso:* Las modificaciones al proceso deberán especificar el nombre del sub-proceso o actividad que se modifica, previendo el impacto de los cambios en el tiempo global de ejecución y deberán estar justificados de forma clara y concreta.
- *Disposiciones:* Los cambios a las disposiciones establecerán el atributo o atributos que se desea modificar, y el apartado o sección de la disposición que será sujeto de análisis, de acuerdo a su tipología.

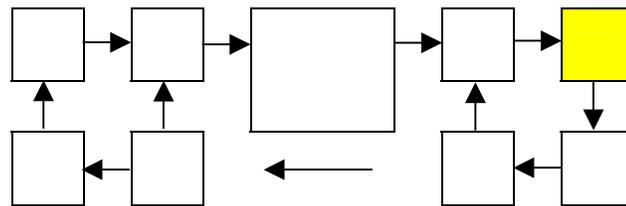


### 3. Material de apoyo y encuestas

El material de apoyo deberá ser realizado en Powerpoint o Word de Microsoft, visualmente atractivos, redactados de manera sencilla y clara.

Las encuestas deberán estar construidas con base en las mejores prácticas, incluir una metodología o recomendaciones para su aplicación, así como establecer la forma de valorar los resultados e interpretarlos.

#### 5.4 Los clientes \*



\* Con base en el modelo de Churchman

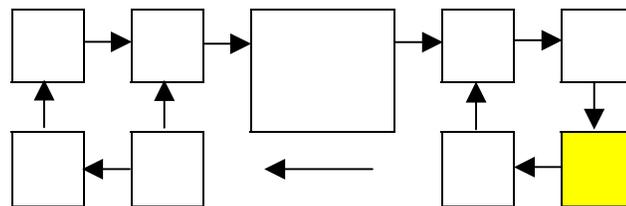
Los clientes o usuarios son precisamente los servidores públicos que laboran en la CDI, es decir desde el personal operativo hasta la alta dirección, tanto en las oficinas de la Ciudad de México, como en las localizadas en las diferentes Entidades Federativas. Todos están sujetos a observar, ejecutar o seguir los criterios, especificaciones o fases que las diferentes disposiciones internas establecen, para el mejor desempeño de sus funciones, en el marco de legalidad y eficiencia que exige la ciudadanía, como beneficiaria última de los servicios prestados por la Institución.

Por lo anterior, las referencias a los clientes que aparezcan en el presente trabajo, son conforme a estas consideraciones, con la única acotación que las encuestas fueron



aplicadas en la Cd. de México, dada la proximidad del universo objeto de la investigación.

### 5.5 Las necesidades de los clientes \*



\* Con base en el modelo de Churchman

Partiendo de este análisis, las disposiciones internas son documentos normativo-administrativos que no permiten atender preferencias diferenciadas por parte de los clientes, *per se* son observables por todos y requeridas para la operación normal de la CDI.

Los servidores públicos requieren documentos sencillos y claros, que establezcan los criterios generales, las fases, las personas, y en general, especificaciones de tiempo, lugar y formatos que sean necesarios requisitar a fin de obtener un servicio interno o proporcionarlo a otros clientes internos.

Otras necesidades no son tan evidentes, pero si esenciales; las disposiciones internas deberán estar apegadas a las normatividad aplicable a la Administración Pública Federal, ser producto del consenso y trabajo colegiados, seguir las mejores prácticas en documentos similares, así como ser emitidas y difundidas oportunamente.

No obstante lo expuesto, en la investigación realizada encontramos requerimientos específicos para aseverar si una disposición cubre o no las necesidades de los clientes (Véase Figura No. 13).





*Específicas*

Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Reglamento

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

La lista presentada es enunciativa, más no limitativa, debido a que existen otros ordenamientos secundarios aplicables.

2. Solicitudes de las diferentes áreas de la CDI

Regularmente presentadas mediante oficios formales, con respecto a la emisión de una nueva disposición, la actualización de una ya existente, la fusión de dos o más. Las causas pueden ser modificaciones derivadas de cambios en el entorno operativo o normativo, por decisiones de la Alta Dirección, por instrucción de alguna Dependencia como la Secretaría de la Función Pública o de Hacienda y Crédito Público, o como producto de recomendaciones de los diferentes órganos fiscalizadores.

Estas solicitudes integran el Plan Institucional trimestral o semestral para la elaboración y actualización de disposiciones de carácter interno de la CDI. La Coordinación General de Administración y Finanzas se encarga de su administración.

3. Herramientas de homologación normativa y Ficha técnica de atributos

Existe una guía de homologación normativa de adopción voluntaria emitida por la Secretaría de la Función Pública, así como las mejores prácticas publicadas en la página administrada por dicha Dependencia, denominada Normateca Federal: ([www.normateca.gob.mx](http://www.normateca.gob.mx)).



La CDI, con base en las mejores prácticas, ha diseñado Guías Técnicas para la elaboración de disposiciones, tales como procedimientos, manuales de integración y funcionamiento, entre otros, cuya finalidad es homologar su emisión y respetar la identidad gráfica institucional.

La ficha técnica de atributos, ya referida en apartados anteriores, es en esencia la misma, sin embargo la que se requiere para los fines de comparación y evaluación, contiene dos columnas adicionales:

**Figura No. 14.** Ficha técnica de los 9 atributos detectados en las disposiciones de la CDI, con pesos relativos

Dimensión y Peso específico (A)	Atributos que la componen	Peso relativo (B)	(A) x (B)
<b>1. Oportunidad (25%)</b>	<b>1.1 Producto de la planeación</b>	<b>50%</b>	<b>0.125</b>
	<b>1.2 Emitida a tiempo</b>	<b>50%</b>	<b>0.125</b>
<b>2. Utilidad (25%)</b>	<b>2.1 Escrita con Lenguaje Ciudadano</b>	<b>40%</b>	<b>0.1</b>
	<b>2.2 Aplicable en Oficinas Centrales y Foráneas</b>	<b>30%</b>	<b>0.075</b>
	<b>2.3 Cuenta con indicadores y/o medición de resultados</b>	<b>30%</b>	<b>0.075</b>
<b>3. Con simplificación regulatoria (25%)</b>	<b>3.1 Aprobada por el COMERI</b>	<b>50%</b>	<b>0.125</b>
	<b>3.2 Acorde con las mejores prácticas</b>	<b>50%</b>	<b>0.125</b>



Dimensión y Peso específico (A)	Atributos que la componen	Peso relativo (B)	(A) x (B)
<b>4. Vigencia (25%)</b>	<b>4.1 Acorde al marco normativo vigente y aplicable</b>	<b>60%</b>	<b>0.15</b>
	<b>4.2 Publicada en Normateca Interna y difundida a través de al menos 3 medios más</b>	<b>40%</b>	<b>0.1</b>
<b>Total = 100%</b>			<b>1.00 x 100 = 100 %</b>

*Fuente:* Elaboración propia, con base en los resultados de la aplicación del cuestionario a 260 servidores públicos de la CDI.

4. Mecanismo Institucional para la elaboración y actualización de disposiciones normativas conformado por la normativa del Comité de Mejora Regulatoria Interna (COMERI):

- Acuerdo de creación del COMERI
- Manual de Integración y Funcionamiento del COMERI
- Manual de Operación de la Normateca Interna ([www.normateca.cdi.gob.mx](http://www.normateca.cdi.gob.mx))

Así como el Plan Institucional de Mejora Regulatoria Interna (MRI), que es aprobado en sesión por el órgano colegiado denominado COMERI.

5. Instalaciones para el desarrollo, discusión y aprobación de disposiciones

6. Equipo de cómputo, cañón, impresora



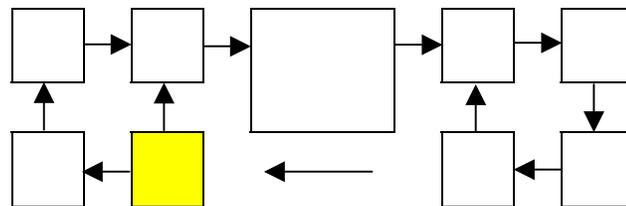
7. Software para desarrollar las disposiciones

Microsoft Word es utilizado para el cuerpo general de las disposiciones, Microsoft Powerpoint para presentaciones de talleres de sensibilización y el Microsoft Visio permite diseñar los diagramas de flujo que facilitan el entendimiento de la secuencia de operaciones y de la documentación.

8. Aplicaciones para difundir las disposiciones

Microsoft Outlook es utilizado para enviar correos electrónicos y se requiere un sitio de intranet que sirva como repositorio de consulta para las disposiciones internas emitidas, comúnmente denominado Normateca Interna.

**5.7 Las características de los insumos \***



\* Con base en el modelo de Churchman

Conforme a la identificación numérica del punto anterior, se presentan las características de cada insumo:

1. Normatividad para la Administración Pública Federal

La principal característica de esta normatividad es que sea vigente y esté disponible de manera accesible en formato electrónico, para lo cual las Dependencias responsables han creado tres sitios indispensables para consultar el marco jurídico vigente de actuación de los servidores públicos en México, y por ende, para su consulta obligada:



- [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)
- [www.normateca.gob.mx](http://www.normateca.gob.mx)
- [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)

También es útil contar con publicaciones impresas como la “Agenda de la Administración Pública Federal”.

## 2. Solicitudes de las diferentes áreas de la CDI

Deberán estar redactadas mediante Oficio con logotipo oficial, identificado con el número consecutivo de clasificación correspondiente al área de la CDI solicitante, con firma autógrafa de un Director de Área como mínimo, que explique de forma concreta y sencilla la necesidad de emitir una nueva disposición, o de adecuación o fusión de las ya existentes, y aclarar que con ello no se sobre-regula la operación ni se provoca alguna duplicidad con alguna normatividad ya existente.

## 3. Herramientas de homologación normativa y Ficha técnica de atributos

Deben estar en documentos electrónicos de fácil acceso, construidas con Lenguaje Ciudadano, con especificaciones y criterios entendibles para determinar cuando se debe emitir o no una disposición de cierto tipo.

Las Guías deben aclarar la función y aplicabilidad, así como las partes que componen a las disposiciones Modelo, incluir ejemplos para una mejor comprensión e incluir especificaciones de tipo editorial, como tamaño y tipo de letra, logotipos oficiales, entre otros.

En el caso de Guías emitidas por la CDI, deben respetar la identidad gráfica institucional y estar diseñadas con base en mejores prácticas nacionales de gobierno, publicadas en la Normateca Federal ([www.normateca.gob.mx](http://www.normateca.gob.mx)). Deben



estar aprobadas por el COMERI, contar con índice, identificación y registro de la Coordinación General de Administración y Finanzas. Si cuentan con formatos anexos, éstos deberán contar con instructivos de llenado claros.

La ficha técnica de atributos debe ser producto de una actualización continua, a través de la aplicación periódica de cuestionarios a los usuarios de las disposiciones internas. Además contar con la especificación clara del significado y peso relativo (porcentual) de cada atributo detectado. El total de los pesos relativos debe dar como resultado el 100%.

4. Mecanismo Institucional para la elaboración y actualización de disposiciones normativas.

Los documentos que conforman la normativa del COMERI, en general deberán estar elaborados con la identidad gráfica institucional, difundidos a través de la intranet, y:

- Acuerdo de creación del COMERI, rubricado y firmado por el Director General de la CDI,
- Manual de Integración y Funcionamiento del COMERI, y el de Operación de la Normateca Interna, deben estar incluidos en la Minuta respectiva, la cual contará con firmas autógrafas de los miembros para ser válida.

El Plan Institucional de MRI, deberá contar con el nombre de las disposiciones sujetas de elaboración y/o actualización, el responsable de su ejecución y el periodo de ejecución; éste deberá ser publicado a través de la intranet.

5. Instalaciones para el desarrollo, discusión y aprobación de disposiciones

Las salas de juntas deben contar con espacio suficiente, al menos para 8 personas, con conexión a Internet, por cable o inalámbrica; contactos polarizados



y con fuente de energía ininterrumpida. Debe existir una pantalla para proyectar imágenes desde cañón y un pizarrón blanco con marcadores de tinta borrable.

6. Equipo de cómputo, cañón electrónico e impresora

Para el desarrollo de las disposiciones será necesario contar con equipos de tecnología actual, portátiles, con Windows 2000 o superior y acceso a correo electrónico e Internet (para consulta de normatividad o portales de gobierno).

El cañón deberá ser portátil, con eliminador de baterías y con cable para conectar a una Laptop.

La impresora deberá ser láser, con velocidad de estándar actual 24 páginas por minuto. No es necesario que sea portátil, ya que no se utilizará en las salas de junta sino en oficinas.

7. Software para desarrollar las disposiciones

El paquete Microsoft Word deberá ser en español, contar con licencia y compatible para Windows 2000 o superior. Microsoft Powerpoint y Visio también serán en español y contarán con la licencia y compatibilidad referidas.

8. Aplicaciones para difundir las disposiciones

El paquete Microsoft Outlook deberá ser en español, con la configuración apropiada para la plataforma instalada en la CDI.

La Normateca Interna debe ser un repositorio dinámico, personalizado para la CDI, con motor de búsqueda integrado, en aplicación cliente/servidor que permita un acceso a más tardar de 15 segundos a las disposiciones depositadas en ella. Deberá contar con acceso a través de contraseña y estar construido y ubicado





A su vez, este primer nivel de la CDI está integrado por Direcciones de área que son las que emiten comúnmente las solicitudes de requerimiento de actualización o emisión de nuevas disposiciones, acorde a los cambios en el entorno operativo de los Programas y Proyectos a cargo de las citadas áreas que integran la CDI.

3. Herramientas de homologación normativa y Ficha técnica de atributos

El proveedor es la Secretaría de la Función Pública, específicamente la Dirección General de Simplificación Regulatoria.

En el caso de Guías emitidas por la CDI, es la Coordinación General de Administración y Finanzas (CGAF) quien se encuentra facultada para desarrollar este tipo de documentos.

La ficha técnica de atributos es elaborada y actualizada por la Dirección General Adjunta de Innovación y Mejora, adscrita a la CGAF.

4. Mecanismo Institucional para la elaboración y actualización de disposiciones normativas.

La metodología bajo la cual fueron emitidos los documentos que conforman la normativa del COMERI, proviene de la Secretaría de la Función Pública, y ha sido adecuada a las necesidades institucionales por la Coordinación General de Administración y Finanzas, sin embargo, la aprobación de los documentos fue proveída por el COMERI, el cual está integrado como sigue:

**Figura No. 15. Integración del COMERI de la CDI**

<b>Presidente</b>	Coordinador General de Administración y Finanzas
<b>Secretario Ejecutivo</b>	Director General Adjunto de Innovación y Mejora
<b>Vocales</b>	Titular de la Unidad de Coordinación y Enlace Titular de la Unidad de Planeación y Consulta Coordinador General de Programas y Proyectos Especiales Director de Programación y Presupuesto Director de Recursos Materiales y Servicios Generales Director de Recursos Humanos y Organización Director de Servicios de Informática y Telecomunicaciones
<b>Asesores</b>	Titular del Órgano Interno de Control Directora General de Asuntos Jurídicos

Fuente: Normateca Interna de la CDI, <http://normateca.cdi.gob.mx>.

El Plan Institucional de Mejora Regulatoria Interna (MRI), es construido por la Dirección General Adjunta de Innovación y Mejora con base en las solicitudes de las diversas áreas de la CDI, y propuesto para su aprobación ante el COMERI.

5. Instalaciones para el desarrollo, discusión y aprobación de disposiciones

Las salas de juntas forman parte de las instalaciones del Edificio principal de la CDI, sito en Av. México Coyoacán No. 343, Colonia Xoco. Cuenta con 6 salas de juntas con capacidad de 10 personas en promedio.

6. Equipo de cómputo, cañón electrónico e impresora

El proveedor interno de este equipo es la Dirección de Servicios de Informática y Telecomunicaciones quien es la facultada para administrar el equipamiento con el que cuenta la CDI. A su vez, los proveedores comerciales de la CDI que cumplieron los requerimientos establecidos fueron DELL para equipos de





documentos publicados estén en formato Word o PDF, y que especifiquen la última fecha de actualización.

En el caso de la edición impresa de la agenda de la APF, se requiere sea de reconocido prestigio, para que garantice la durabilidad del impreso, actualidad de los contenidos y permita una actualización por Internet.

2. Solicitudes de las diferentes áreas de la CDI

Que las áreas solicitante formen parte de la estructura vigente de la CDI y que las personas que firmen las solicitudes cuenten con el nombramiento respectivo que los acredite como titulares de las áreas que tienen a su cargo.

3. Herramientas de homologación normativa y Ficha técnica de atributos

La principal característica de la Secretaría de la Función Pública es que emita las guías de conformidad a un Programa o Política Gubernamental de Mejora Regulatoria, alineado al Plan Nacional de Desarrollo y a otras estrategias transversales de la Administración Pública Federal.

Para las Guías emitidas por la CDI, el requisito es que la Coordinación General de Administración y Finanzas se encuentre facultada para esta labor de mejora regulatoria, con el personal suficiente y competente para las funciones requeridas.

La Dirección General Adjunta de Innovación y Mejora, como responsable de la construcción de la Ficha técnica de atributos, debe contar con la metodología apropiada así como tener la facultad determinada por el superior jerárquico, es decir el Titular de la CGAF.



4. Mecanismo Institucional para la elaboración y actualización de disposiciones normativas

Los miembros titulares del COMERI, y en su caso, los suplentes, deberán contar con el perfil de conocimientos, nivel de toma de decisiones y actitud de apertura para el trabajo colegiado previo y durante las sesiones del Comité. Las sesiones deberán llevarse a cabo conforme el Manual de Integración y Funcionamiento respectivo.

El personal de la Dirección General Adjunta de Innovación y Mejora encargado de preparar el Plan Institucional de MRI, deberá contar con un perfil de administrador que le facilite la construcción de escenarios, proyectos y cronogramas.

5. Instalaciones para el desarrollo, discusión y aprobación de disposiciones

La CDI, a través de la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, deberá mantener funcionales y en buen estado las salas de juntas requeridas, así como contar con una adecuada administración para su ocupación por diferentes servidores públicos.

6. Equipo de cómputo, cañón electrónico e impresora

Las características de los proveedores comerciales es que sean reconocidas, con respaldo de garantía al menos de 2 años y con soporte técnico eficiente. Debe tener refacciones disponibles en México.

7. Software para desarrollar las disposiciones

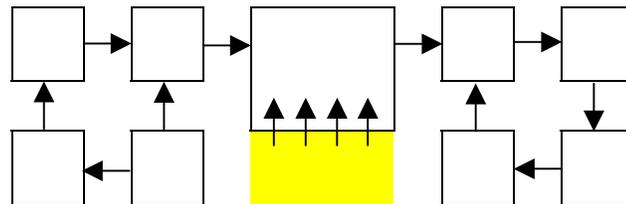
El proveedor es único en México.



8. Aplicaciones para difundir las disposiciones

En el caso de Outlook, el proveedor es único en México. En referencia al proveedor de la Normateca, ya que se trata de un software libre, el proveedor es el área de Informática de la propia CDI, como responsable del software requerido.

**5.10 Los subprocesos o subsistemas del Modelo de sistema de control institucional para la gestión y mejora de las disposiciones de carácter interno \***



\* Con base en el modelo de Churchman

Después de un análisis detallado de las actividades y funciones desarrolladas por la CDI en materia de disposiciones de carácter interno, pudimos confirmar que la versión preliminar presentada en el Capítulo 4 era correcta, por lo que a continuación se describe en forma concreta y resumida cada uno de ellos, en relación a la forma en que aportan los principales atributos a los productos requeridos por los usuarios:

1.Subproceso “Planeación de la mejora regulatoria interna”

Es el responsable de la construcción del Plan anual de elaboración y actualización de disposiciones internas, a través de la recepción de solicitudes y pre-evaluación de anteproyectos de disposiciones. Es importante destacar que no todos los anteproyectos están listos al inicio del ejercicio, pero al menos se cuenta con los que se atenderán durante el 1er. trimestre, y así sucesivamente se van incorporando los nuevos anteproyectos cada trimestre. El área “dueña” de



este subproceso es la Dirección General Adjunta de Innovación y Mejora (DGAIM).

## 2. Subproceso “Reuniones previas de trabajo colegiadas”

Se distingue por contener la ejecución colegiada de reuniones, previo a cada sesión programada del COMERI; en estas reuniones participa la DGAIM, la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ) y el Órgano Interno de Control (OIC). Se evalúan 5 de las 9 características de las disposiciones, definidas en la “Ficha Técnica de 4 dimensiones”. Las reuniones se ejecutan bajo el esquema de Equipos de Alto Rendimiento (EAD).

## 3. Subproceso “Aprobación y emisión”

Este subproceso aporta sólo dos características, las correspondientes a la emisión a tiempo y a la aprobación de disposiciones por parte del Comité de Mejora Regulatoria Interna (COMERI), sin embargo resulta esencial para la obtención de las firmas autógrafas del Director General de la CDI como Autorizó, así como de los servidores públicos responsable del Visto Bueno, Elaboró y Supervisó.

## 4. Subproceso “Difusión y sensibilización”

Es el responsable de dos características, una compartida con el subproceso anterior, sobre la emisión a tiempo, ya que la difusión implica el cumplimiento del Plan de trabajo establecido al principio del ejercicio. La otra característica es la difusión, a través de la Normateca Interna de la CDI (<http://normateca.cdi.gob.mx>), correo electrónico, circular y mediante talleres de



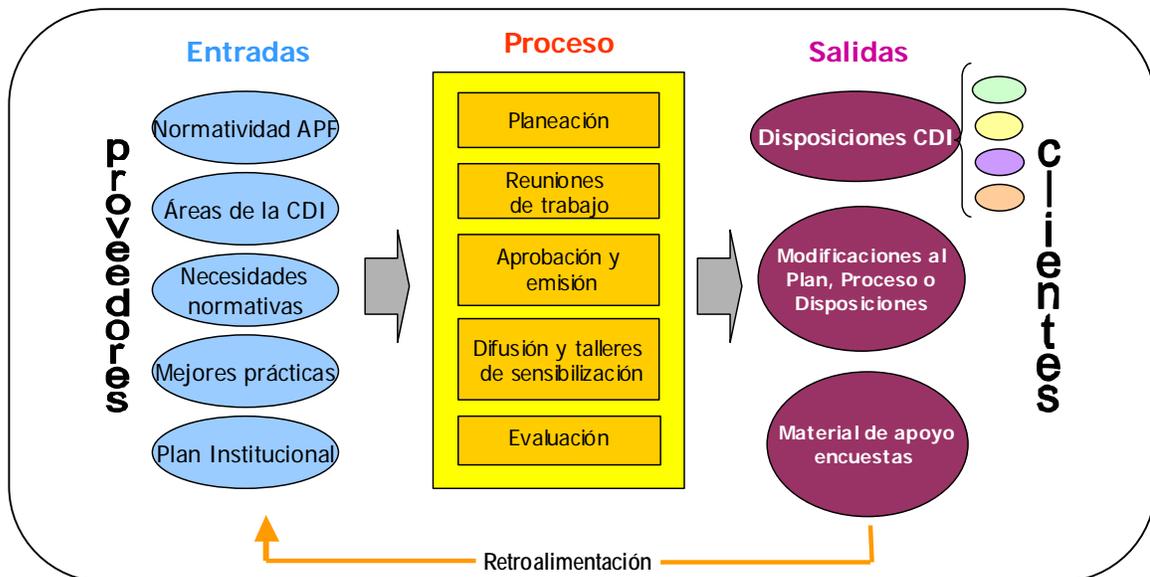
sensibilización. Las áreas “dueñas” de este subproceso son la DGAIM y el área emisora de la disposición.

### 5. Subproceso “Evaluación de la mejora regulatoria interna”

Uno de los sub-procesos más importantes, ya que evalúa de manera integral el cumplimiento de las características de las disposiciones emitidas, sobre el grado en que cubren las necesidades de los usuarios. El indicador meta para cada disposición es del 80%. Cuando la evaluación de la disposición está por debajo de este valor, se requiere analizar las posibles causas, aplicando las herramientas de calidad “Diagrama causa-efecto” y “Diagrama de Pareto (80/20)”.

Con los elementos de la parte endógena descritos, el Sistema de control institucional propuesto queda así:

**Figura No. 16.** Modelo del sistema de control institucional para la gestión y mejora de las disposiciones en la CDI



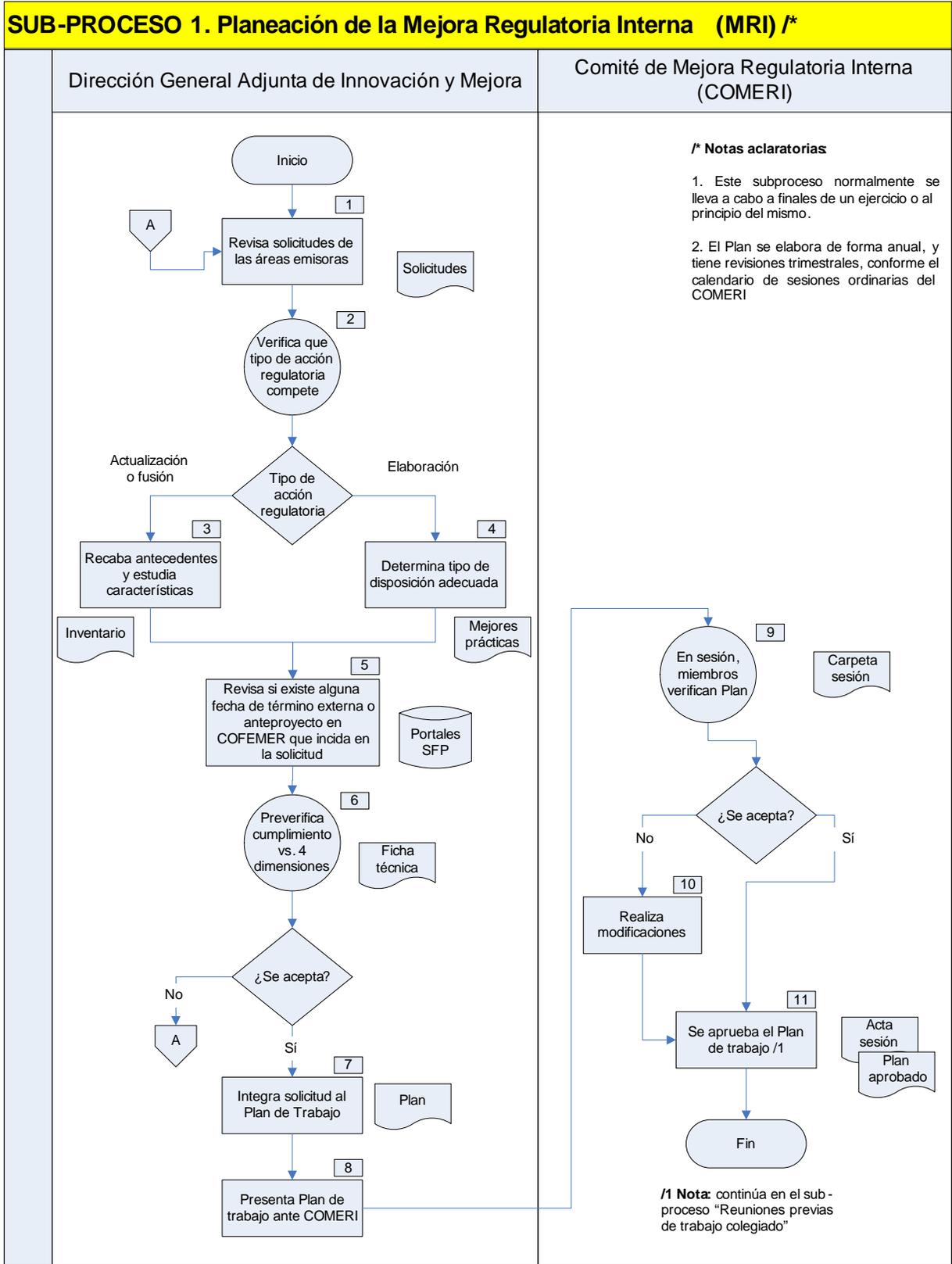
Fuente: Elaboración propia.

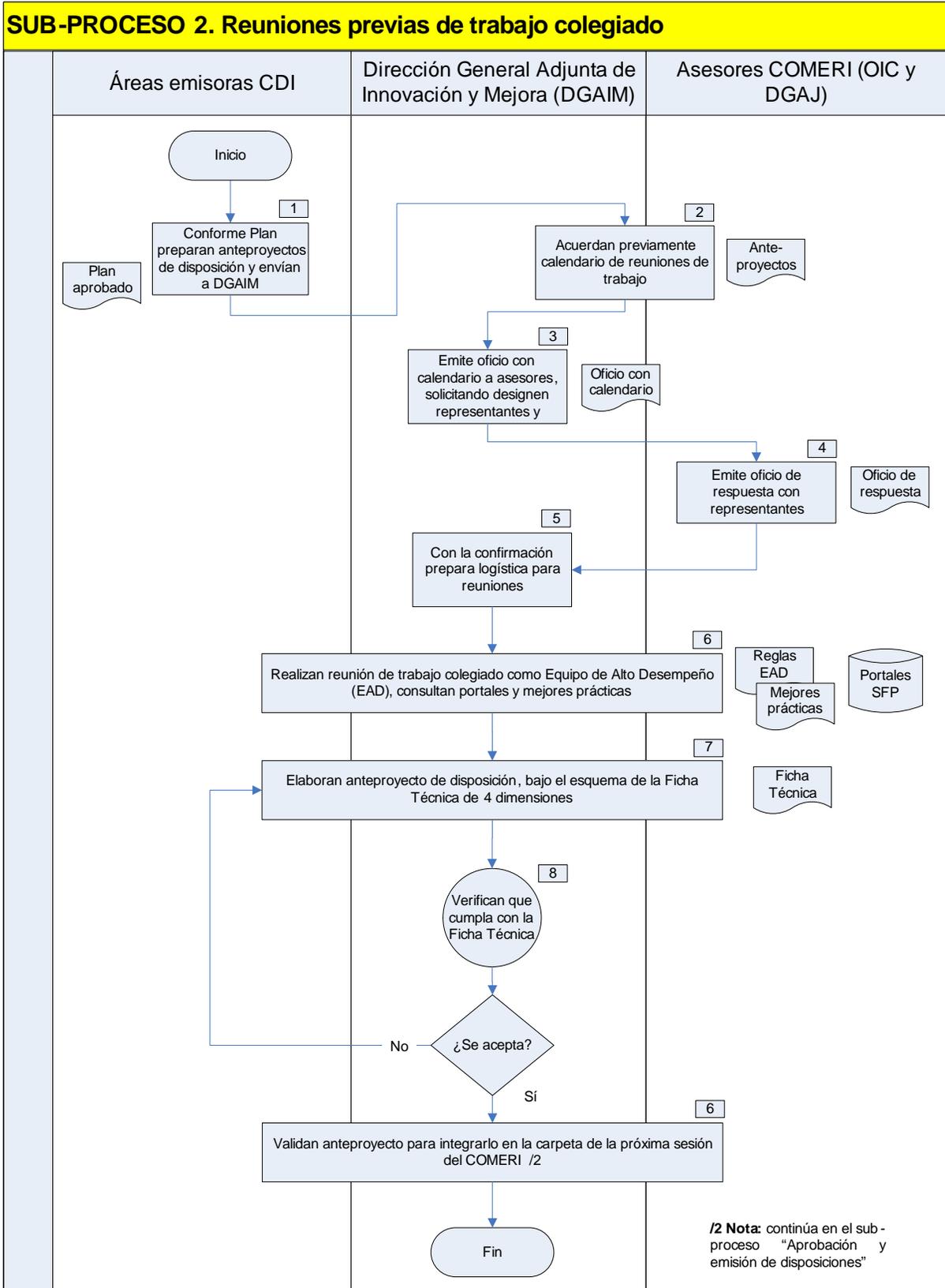


Una vez definidos aquellos subsistemas que son responsables directos de las características en los productos, que hacen que éstos sean satisfactorios de las necesidades y expectativas de los clientes, a tales subsistemas les denominaremos claves o sustantivos. A estos subsistemas se les determina su estructura, a partir de sus procedimientos, hasta la identificación de las actividades en las que se integra la característica deseada en el producto.

Para efectos de la presente investigación se presentarán los procedimientos correspondientes a los 5 subprocesos o subsistemas identificados, con las actividades que en suma, aportan los atributos para satisfacer los requerimientos de los clientes.

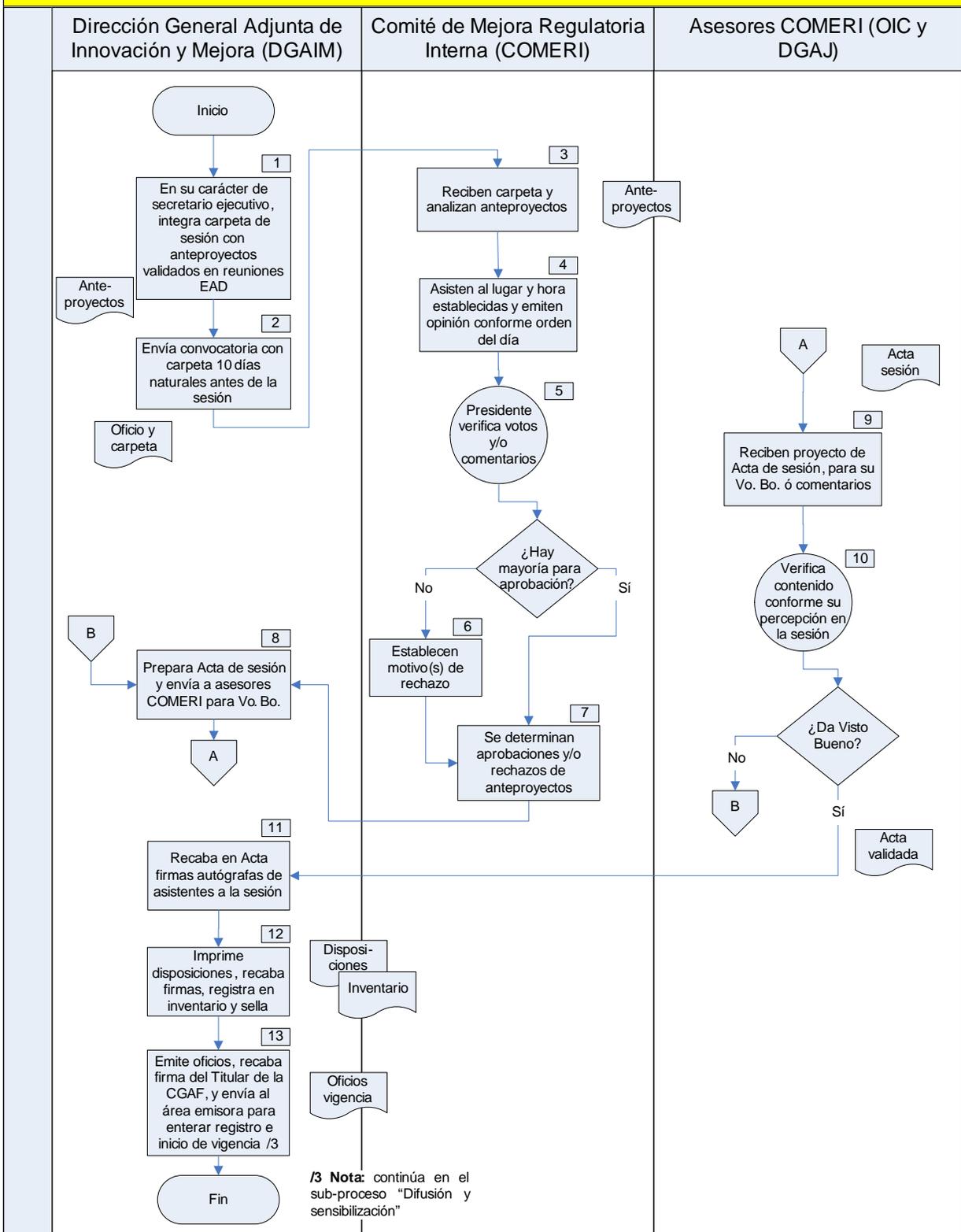
Para ser consistentes, la simbología para desarrollar el flujograma (Anexo C), es con base en la “Guía Técnica para la elaboración de procedimientos” emitida por la CDI.

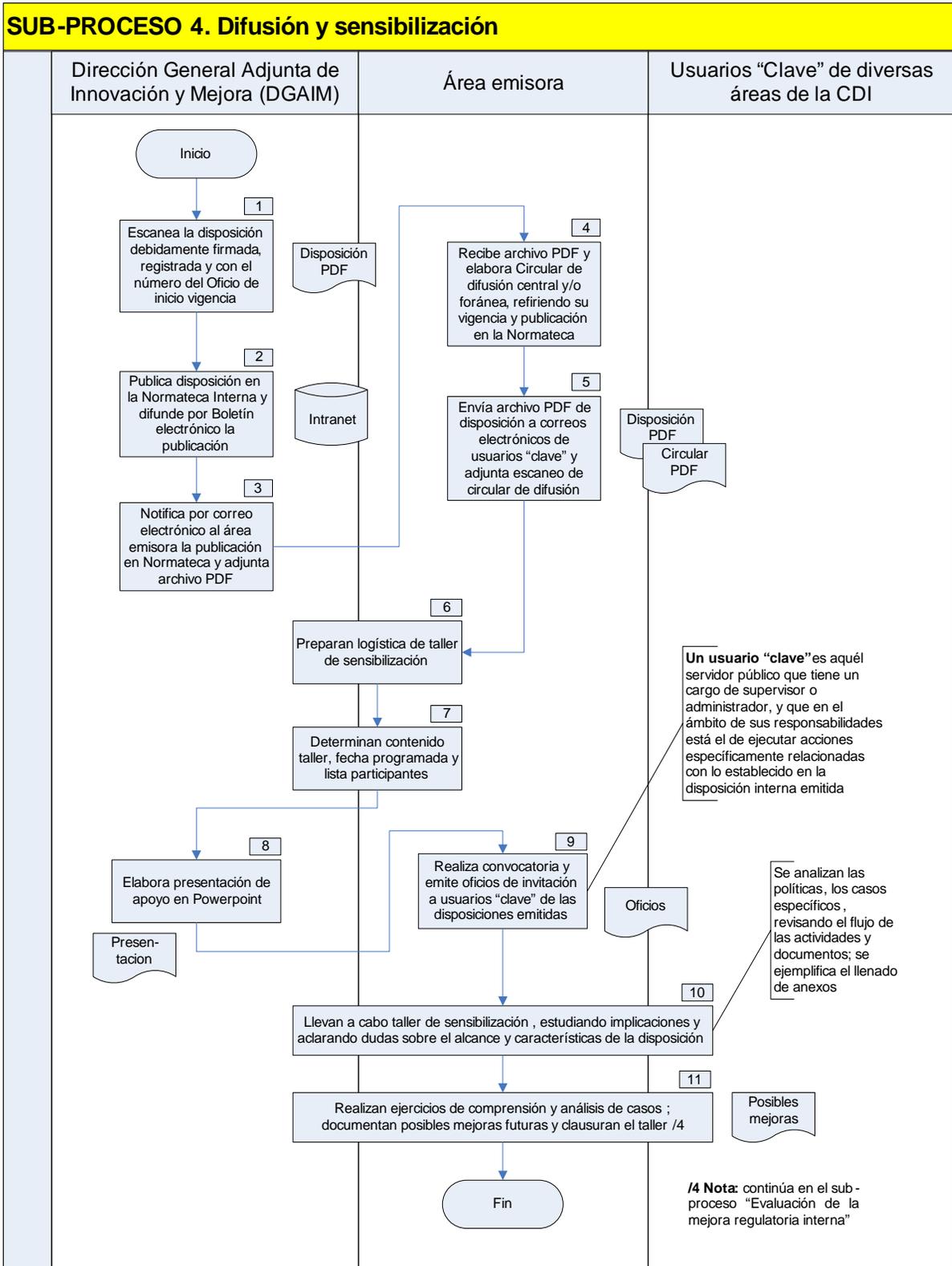






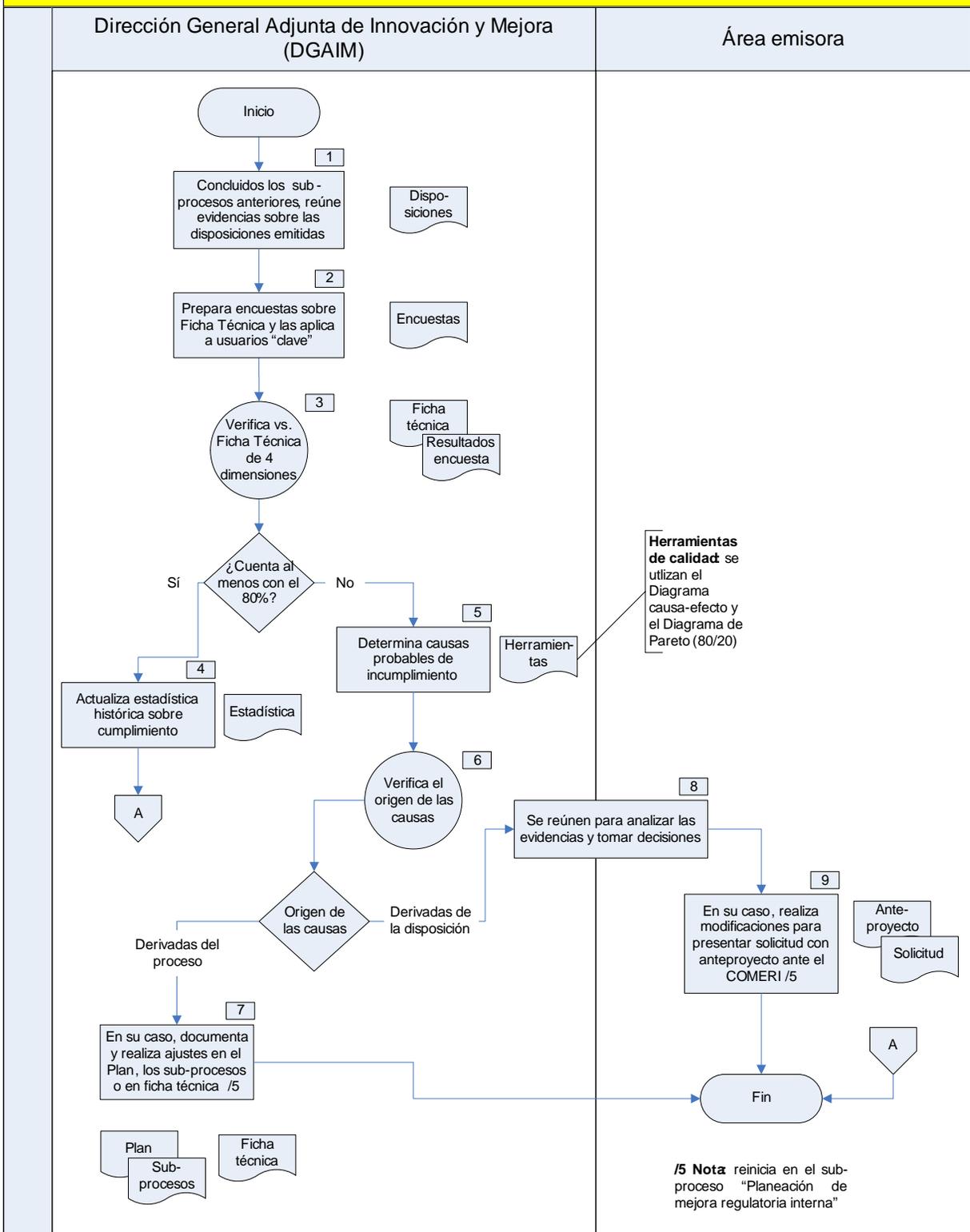
**SUB-PROCESO 3. Aprobación y emisión de disposiciones**







### SUB-PROCESO 5. Evaluación de la Mejora Regulatoria Interna (MRI)





En la siguiente tabla presentaremos la forma en que cada sub-proceso desarrollado en diagrama de flujo contribuye a establecer, verificar y evaluar los atributos que satisfacen las necesidades de los usuarios de las disposiciones de carácter interno de la CDI:

**Figura No. 17.** Subprocesos del Sistema de control institucional vs. atributos requeridos en las disposiciones

Atributo	Subprocesos				
	Planeación de la MRI /1	Reuniones previas de trabajo colegiado	Aprobación y emisión	Difusión y sensibilización	Evaluación de la MRI/1
1.1 Producto de la planeación	√				√
1.2 Emitida a tiempo			√	√	√
2.1 Escrita con Lenguaje Ciudadano	√	√			√
2.2 Aplicable en oficinas centrales y foráneas	√	√			√
2.3 Cuenta con indicadores y/o medición de resultados	√	√			√
3.1 Aprobada por el COMERI			√		√
3.2 Acorde a las mejores prácticas	√	√			√
4.1 Acorde al marco normativo vigente y aplicable	√	√			√
4.2 Publicada en Normateca y en al menos 3 medios				√	√

/1 MRI: Mejora Regulatoria Interna

Fuente: Elaboración propia, con base en los diagramas de flujo desarrollados.



Como se puede observar, los subprocesos “Planeación de la MRI” y “Reuniones previas de trabajo colegiado” son los que aportan mayor número de características antes de la emisión de la disposición interna; una vez difundida, el subproceso de “Evaluación de la MRI” se encarga de evaluar de forma integral, para realizar ajustes.

### **5.11 Análisis del entorno**

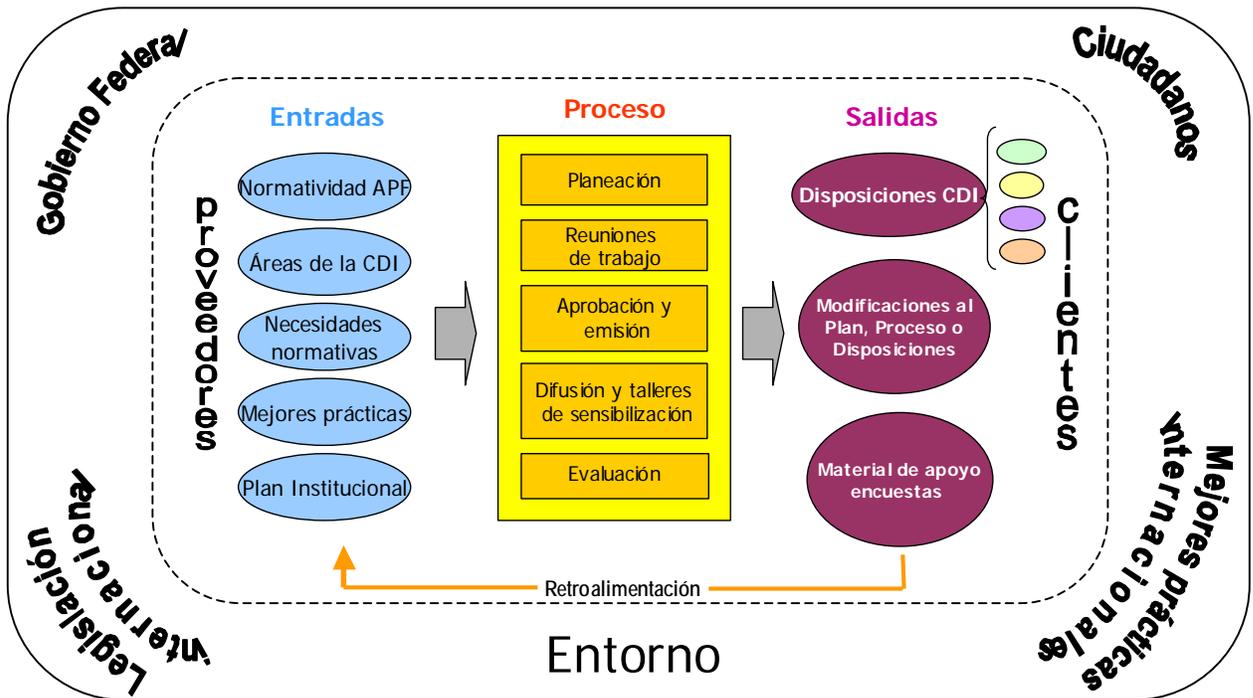
Hasta este momento hemos revisado la parte endógena del Modelo de control institucional de gestión y mejora de las disposiciones internas, sin embargo no estaría completo si no incorporamos su componente exógeno, en estricto apego al enfoque sistémico establecido por la Teoría General de Sistemas.

La razón es que cualquier sistema debe responder e interactuar con su entorno, lo que se denomina interdependencia (ver Capítulo 2. Marco Teórico); de no contar con el flujo continuo de información de “adentro” hacia fuera y viceversa, perdería su estado de sistema dinámico, adaptable a las circunstancias y ajustando su comportamiento, gracias a la retroalimentación.

En un sentido amplio, complementando el Modelo presentado en el punto anterior, el esquema integral quedaría así:



**Figura No. 18.** El Modelo de sistema de control institucional para la gestión y mejora de disposiciones de la CDI



Fuente: Elaboración propia.

Es decir, el suprasistema o entorno incide en el Sistema de control institucional de gestión y mejora propuesto, de modo tal que enseguida abordaremos este tema por cada uno de los componentes esquematizados.

### El Gobierno Federal

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) que se presenta al inicio de cada gestión de un Presidente Constitucional, contiene las líneas generales de desarrollo y las temáticas superiores para conducir al País, a través de las diferentes Dependencias y Entidades



que componen la Administración Pública Federal, así como a través de los Gobiernos Estatales y Municipales. Este proceso es complejo y requiere, entre otros, que se establezcan comisiones intersecretariales, convenios y acuerdos, lo que necesariamente influye en la forma de administrar los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos de dichas Instituciones y organismos, y dependiendo de sus características y alcance, podrá incidir en el marco legal y/o procesos que los regula y controla.

### *Los Ciudadanos*

La población en México es cada vez más consciente y demandante, lo que ha exigido modificar y mejorar la prestación de los servicios; esto ha traído como consecuencia el replanteamiento de procesos y la introducción en las acciones de gobierno de conceptos tales como planeación estratégica o presupuesto por resultados, tableros de control o cuadros de mando integral (Balanced ScoreCard ó BSC). Esto es un ejemplo del poder de influencia en los procesos y en general en la manera de administrar la función pública, por lo que no se puede soslayar la importancia de este factor del entorno en el Modelo propuesto.

### *La Legislación Internacional*

Inmersos en el concierto internacional, menos frecuente por cierto, existen Tratados, Convenios y otros instrumentos Internacionales, que dadas sus características pueden implicar la adopción de medidas al interior de nuestro país, como miembro o parte firmante. Estas medidas, de incidir en la acción gubernamental, se convertirían en un factor exógeno a considerar en el Modelo.



### *Las Mejores Prácticas Internacionales*

Un ejemplo claro de este factor son las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de desregulación administrativa, que fueron expuestas de forma amplia en el Capítulo 2. Marco teórico.

La influencia de estos 4 factores exógenos, como les hemos denominado, puede materializarse y condicionar modificaciones a los aspectos legales o regulatorio-administrativos, y en cualquiera de éstos casos, implicará ajustes de menor o mayor importancia, que deberán ser considerados para el Modelo propuesto.



## 6. Conclusiones y recomendaciones

### 6.1 Conclusiones

- La normatividad de la Administración Pública Federal (APF) aún está construida bajo criterios difusos, incongruentes, inconsistentes, sin métrica y/o con lenguaje complicado, esto incide en una inadecuada operación por parte de los servidores públicos y, por ende, provoca una deficiente prestación de servicios y trámites a la ciudadanía.
- Es indispensable que las Dependencias y Entidades de la APF cuenten con un instrumento eficaz que permita evaluar la calidad de las disposiciones que regulan su operación interna; el Modelo de sistema de control institucional para la gestión y mejora de las disposiciones propuesto, permitirá: 1) la adecuada medición del indicador denominado eficiencia normativa, 2) detectar la brecha entre los resultados reales vs. programados en la materia, y 3) actuar en consecuencia para disminuir la brecha detectada.
- Las Reglas de Operación de los 100 Programas Gubernamentales<sup>1</sup>, son disposiciones de tipo externo que emiten las Dependencias y Entidades, y su función es establecer los criterios y modalidades para la entrega de apoyos a beneficiarios. Su elaboración se basa en un modelo desactualizado y ambiguo, y su construcción en la CDI no es clara ni consistente, además de no ser producto de la planeación y revisión colegiada.

---

<sup>1</sup> MÉXICO, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, Anexo 16, p. 66.



- Las áreas de las diferentes Dependencias y Entidades encargadas de la Política de Mejora Regulatoria Interna (MRI), son las responsables de sensibilizar a los servidores públicos sobre la gran responsabilidad social, además de la administrativa que por Ley les corresponde, que tienen y deben asumir al redactar y construir reglas de operación, políticas, procedimientos, manuales y demás instrumentos normativos.

## 6.2 Recomendaciones

- Llevar a cabo encuestas sobre los atributos deseables en la normatividad, dirigidas a los usuarios internos y externos, que permitan conocer periódicamente y de manera oportuna los requerimientos y sus probables modificaciones debidas al entorno de la APF. El análisis estadístico será fundamental para el tratamiento de la información resultante.
- Implementar en la CDI el Modelo de sistema de control institucional para la gestión y mejora de disposiciones propuesto; una vez que se cuente con resultados e información sobre su comportamiento durante 6 meses, se someta al estudio de la Secretaría de la Función Pública, para que de así considerarlo, lo implemente en un grupo piloto, con miras a extenderlo como buena práctica al universo de Dependencias y Entidades de la APF, que según datos publicados en el portal de la misma Secretaría, asciende a un total de 238.
- Realizar las Reglas de Operación de los Programas de la CDI a través del sistema de control institucional para la gestión y mejora de disposiciones expuesto, con el objeto de evaluar su eficiencia normativa durante su construcción y emisión respectivas. Si los resultados son positivos, el Modelo propuesto no sólo aplicaría para las disposiciones de carácter interno sino



también para las de aplicación externa, es decir, las dirigidas hacia los ciudadanos.

- Implementar la metodología de Equipos de Alto Desempeño así como la herramienta “Lenguaje Ciudadano” (desarrollada por la Secretaría de la Función Pública) para sensibilizar a los servidores públicos responsables de la construcción y emisión de disposiciones de la CDI, haciendo especial énfasis en la importancia y responsabilidad social que reviste el diseñar normatividad clara, concreta y sencilla, que permita el pleno entendimiento y acceso a los trámites y/o servicios, tanto a los usuarios internos como externos.



No nos queda más que agradecer el tiempo y atención que usted ha dedicado en leer esta investigación, y esperamos que su contenido aliente otras propuestas y abra nuevas posibilidades para la mejora en el desempeño de las diferentes Instituciones gubernamentales de nuestro país.

En la medida en que las acciones de gobierno cuenten con más y mejores mecanismos para evaluarse y ser comparadas objetivamente, los ciudadanos nos veremos en mayor o menor grado beneficiados; como ciudadano lo afirmo, como profesionalista lo propongo y promuevo y como servidor público lo ofrezco con humildad y convicción.

***Sinceramente, muchas gracias.***



Anexo A. Cuestionario aplicado

**Cuestionario sobre los 9 atributos deseables en las disposiciones de carácter interno de la CDI**

Nombre: \_\_\_\_\_

Puesto: \_\_\_\_\_

Disposiciones de carácter interno: Manuales, Procedimientos, Políticas, Guías, Lineamientos, Reglamentos, entre otros.

En su opinión, ¿Cuál es la importancia (peso relativo en porcentaje) de los siguientes atributos definidos para las disposiciones de la CDI?

<b>Atributo</b>	<b>1. Producto de la planeación</b> La disposición está incorporada al Plan anual para la elaboración/actualización de disposiciones de la CDI.	<b>2. Emitida a tiempo</b> La disposición fue formalizada y liberada en la fecha programada requerida.	<b>Total</b>
Importancia (%)	%	%	= 100%

<b>Atributo</b>	<b>3. Escrita con Lenguaje Ciudadano</b> La disposición está redactada con lenguaje claro, sencillo y directo; pensada en el lector	<b>4. Aplicable en Oficinas Centrales y Foráneas</b> La disposición incluye las equivalencias en responsables/actividades para su aplicación en los dos ámbitos de la CDI.	<b>5. Cuenta con indicadores y/o medición de resultados</b> La disposición cuenta con patrones de medición, plazos de cumplimiento y/o indicadores que faciliten su medición y evaluación.	<b>Total</b>
Importancia (%)	%	%	%	= 100%

<b>Atributo</b>	<b>6. Aprobada por el COMERI</b> La disposición fue sujeta de revisión por los integrantes del órgano colegiado y, en su caso, aprobada por el Comité de Mejora Regulatoria Interna de la CDI.	<b>7. Acorde con las mejores prácticas</b> La disposición contempla los contenidos y los criterios de una mejor práctica, ya sea interna o externa, para la elaboración de documentos similares. Se apega a las Guías Técnicas o de homologación diseñadas para la Administración Pública Federal y/o la CDI.	<b>Total</b>
Importancia (%)	%	%	= 100%

<b>Atributo</b>	<b>8. Acorde al marco normativo vigente y aplicable</b> La disposición está de conformidad a la normatividad vigente y aplicable, según su campo de aplicación.	<b>9. Publicada en Normateca Interna y difundida a través de al menos 3 medios más</b> La disposición está en la intranet de la CDI y fue informada mediante talleres, circulares y correo electrónico.	<b>Total</b>
Importancia (%)	%	%	= 100%



Anexo B. Universo de disposiciones de la CDI



Inventario de Disposiciones de la Normateca Interna

<http://normateca.cdi.gob.mx>

No. Gral.	No. Esp.	Categoría	Descripción	Clasif. /1	Área dueña	Fecha inicio vigencia
1	1	Contrato Colectivo	Contrato Colectivo de Trabajo	SP	DRHO	01/01/2007
2	1	Procedimiento	Control de Aseguramiento de Bienes Patrimoniales	RM	DRMSG	26/04/2007
3	2	Procedimiento	Custodia, Asignación, Uso y Mantenimiento de Vehículos Oficiales	SG	DRMSG	19/07/2005
4	3	Procedimiento	Disposición Final y Baja de Bienes Muebles	RM	DRMSG	28/07/2005
5	4	Procedimiento	Inventario de bienes de Activo Fijo	RM	DRMSG	18/06/2004
6	5	Procedimiento	Inventario de Bienes de Cons. en los Almacenes, Proveeduría y Foráneos	RM	DRMSG	13/08/2004
7	6	Procedimiento	Movimiento de Bienes en el Almacén General	RM	DRMSG	29/11/2005
8	7	Procedimiento	Movimientos de Proveeduría	RM	DRMSG	08/12/2005
9	8	Procedimiento	Prestación de Servicios Generales en Unidades Adm. Centrales	SG	DRMSG	20/01/2006
10	9	Procedimiento	Registro y Afectación de Bienes Instrumentales	RM	DRMSG	14/06/2007
11	10	Procedimiento	Donaciones SHCP	RM	DRMSG	13/05/2004
12	11	Procedimiento	Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios	A	DRMSG	01/09/2006
13	12	Procedimiento	Movimientos de Personal por honorarios en oficinas centrales	SP	DRHO	12/04/2006
14	13	Procedimiento	Seguros Institucionales para el personal de Estructura	SP	DRHO	06/06/2006
15	14	Procedimiento	Control de Asistencia en Unidades Administrativas Centrales	SP	DRHO	08/12/2005
16	15	Procedimiento	Filiación de Personal	SP	DRHO	01/02/2006
17	16	Procedimiento	Capacitación Institucional	SP	DRHO	22/02/2007
18	17	Procedimiento	Mesa de Ayuda	I	DSIT	27/04/2005
19	18	Procedimiento	Adecuaciones Presupuestarias Externas	PG	DPP	01/02/2006
20	19	Procedimiento	Boletos de Avión	PG	DPP	01/02/2006
21	20	Procedimiento	Cancelación de Adeudos	PG	DPP	30/09/2005
22	21	Procedimiento	Comisiones para Servidores Públicos en Unidades Administrativas Centrales	PG	DPP	04/11/2005
23	22	Procedimiento	Comisiones para Servidores Públicos en Unidades Administrativas Foráneas	PG	DPP	04/11/2005
24	23	Procedimiento	Gastos a comprobar y Comprobación de Gastos	PG	DPP	22/07/2007
25	24	Procedimiento	Control del Presupuesto Autorizado	PG	DPP	30/10/2007
26	25	Procedimiento	Fichas de Ingreso de Caja	PG	DPP	15/02/2006
27	26	Procedimiento	Fondo Fijo	PG	DPP	16/05/2005
28	27	Procedimiento	Gestión de los Ingresos Excedentes	PG	DPP	30/08/2005
29	28	Procedimiento	Liberación de Recursos Presupuestales ante la SHCP	PG	DPP	16/06/2005
30	29	Procedimiento	Ministración de Recursos	PG	DPP	23/11/2005
31	30	Procedimiento	Solicitud de recursos mediante Orden de Pago	PG	DPP	22/02/2007
32	31	Procedimiento	Pago a Proveedores	PG	DPP	01/02/2006
33	32	Procedimiento	Pagos Caja General	PG	DPP	05/04/2004
34	33	Procedimiento	Pago de Nómina	PG	DPP	22/02/2007
35	34	Procedimiento	Retiro de Recursos de Unidades Operativas para Enteros a TESOFE	PG	DPP	06/07/2005
36	35	Procedimiento	Verificación de la Suficiencia Presupuestal de Requisiciones de Compra	PG	DPP	14/06/2007



## Anexo B. Universo de disposiciones de la CDI (continúa)



## Inventario de Disposiciones de la Normateca Interna

<http://normateca.cdi.gob.mx>

No. Gral.	No. Esp.	Categoría	Descripción	Clasif. /1	Área dueña	Fecha inicio vigencia
37	36	Procedimiento	Administración del Sistema Integral de Información para Envío a la SHCP	PG	DPP	27/02/2006
38	37	Procedimiento	Atención y Seguimiento a Observaciones	O	AEO	29/05/1998
39	38	Procedimiento	Elaboración, Actualización y Revisión de Procedimientos	O	DGAIM	13/04/2005
40	39	Procedimiento	Donativos al Albergue la Casa de los Mil Colores	O	CGPPE	21/05/2004
41	40	Procedimiento	Organización Productiva de Mujeres Indígenas	O	CGPPE	20/01/2006
42	41	Procedimiento	Promoción de Convenios en Mat. de Justicia y Apoyo a Procesos Organizativos	O	CGPPE	30/10/2007
43	42	Procedimiento	Servicios Asistenciales del Albergue la Casa de los Mil Colores	O	CGPPE	07/07/2004
44	43	Procedimiento	Atención Ciudadana - Vertiente Foránea	O	UCE	26/04/2007
45	44	Procedimiento	Atención Ciudadana - Vertiente Central	O	UCE	30/10/2007
46	45	Procedimiento	Librería "México Indígena"	O	UCE	26/04/2007
47	46	Procedimiento	PIBAL obras por contrato y por administración directa	O	UCE	30/10/2007
48	47	Procedimiento	Administración de Información de Coyuntura	O	UCE	30/10/2007
49	48	Procedimiento	Documentación y Catalogación de los Acervos de la CDI	O	UPC	08/06/2006
50	49	Procedimiento	Préstamo y Consulta en Sala – Biblioteca "Juan Rulfo"	O	UPC	08/06/2006
51	50	Procedimiento	Servicios de Información	O	UPC	22/02/2007
52	51	Procedimiento	Préstamo a domicilio	O	UPC	22/02/2007
53	52	Procedimiento	Síntesis Informativa de Prensa	O	UPC	22/02/2007
54	53	Procedimiento	Difusión de información	O	UPC	22/02/2007
55	54	Procedimiento	Préstamo interbibliotecario	O	UPC	07/05/2007
56	1	Leyes	Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	O	CDI	21/05/2003
57	1	Manuales	Manual de operación de la Normateca Interna	O	UCE	04/10/2007
58	2	Manuales	Manual de Integración y Funcionamiento Comité de Bienes Muebles de la CDI	RM	DRMSG	30/05/2005
59	3	Manuales	Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios CDI	A	DRMSG	23/01/2006
60	4	Manuales	Manual de Integración y Funcionamiento Comité de Cancelación de Adeudos	PG	DPP	01/10/2005
61	5	Manuales	Manual de Integración y Funcionamiento del Consejo Técnico Delegacional	O	UCE	22/02/2006
62	6	Manuales	Manual de Integración y Funcionamiento del Consejo Editorial	O	UCE	31/03/2006
63	7	Manuales	Manual de Integración y Funcionamiento Comité de Mejora Regulatoria Interna de la CDI	O	CGAF	04/10/2007
64	8	Manuales	Manual de Organización del INI	SP	DRHO	01/03/2000
65	9	Manuales	Manual SGP Módulo Finanzas [contabilidad y ministración] v.1_0	PG	DPP	01/01/2007
66	10	Manuales	Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la CDI	O	DRMSG	01/01/2007
67	11	Manuales	Manual Único de Integración y Funcionamiento Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de las Delegaciones Estatales	A	DRMSG	01/03/2007
68	12	Manuales	Manual Único de Integración y Funcionamiento Subcomité de Obras Públicas y Servs. Relacionados con las Mismas de las Delegaciones Estatales	A	DRMSG	07/05/2007
69	1	Guías	Guía de Servicios Básicos Coordinación Gral de Administración y Finanzas	O	CGAF	01/02/2006



Anexo B. Universo de disposiciones de la CDI (continúa)



Inventario de Disposiciones de la Normateca Interna

<http://normateca.cdi.gob.mx>

No. Gral.	No. Esp.	Categoría	Descripción	Clasif. /1	Área dueña	Fecha inicio vigencia
70	2	Guías	Guía para la Integración de la Documentación Comprobatoria del Gasto - Vertiente administrativa	PG	DPP	26/04/2007
71	3	Guías	Guía de Servicios - Hoja Filiación de Personal	SP	DRHO	02/04/2003
72	4	Guías	Guía para instancias ejecutoras POPMI 2007	O	CGPPE	01/03/2007
73	5	Guías	Guía Operativa DFCI Vertiente Central 2006	O	CGPPE	29/08/2006
74	6	Guías	Guía Operativa DFCI Vertiente Nacional 2006	O	CGPPE	05/04/2006
75	7	Guías	Guía Operativa para Jefes de Albergues Escolares Indígenas	O	CGPPE	19/07/2005
76	8	Guías	Guía Operativa para la Supervisión del Ejercicio de los Recursos Transferidos a los Fondos Regionales Indígenas	O	CGPPE	22/02/2007
77	1	Bases	Bases Grales. para el Reg., Afect, Disp. Final y Baja de B. Mueb. de la CDI	RM	DRMSG	01/06/2005
78	2	Bases	Bases Generales para la Administración, Adquisición, Disposición Final y Baja de Inmuebles de la CDI	RM	DRMSG	30/11/2005
79	3	Bases	Normas y Bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la CDI	PG	DPP	23/11/2006
80	1	Estatutos	Estatuto del Servicio Profesional de Carrera de la CDI	SP	DRHO	12/08/2006
81	2	Estatutos	Estatuto Orgánico de la Com. Nal. para el Desarrollo de los P. Indígenas	O	CDI	14/11/2006
82	1	Políticas Internas	Políticas en Materia de Seguridad Informática y Telecomunic. de la CDI	I	DSIT	01/09/2005
83	2	Políticas Internas	Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios 2007	A	DRMSG	01/03/2007
84	3	Políticas Internas	Código de Ética y de Conducta	RH	DRHO	26/04/2007
85	1	Reglas de Operación	Albergues Escolares Indígenas, Fondos Regionales Indígenas, Turismo Alternativo en Zonas Indígenas, Coordinación para el Apoyo a la Productividad, Organización Productiva para Mujeres Indígenas, Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, Promoción de Convenios en Materia de Justicia e Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	O	CGPPE/UCE	01/03/2007
86	1	Lineamientos	Acuerdo por el que se constituye el Comité de Mejora Regulatoria de la CDI	O	CGAF	12/09/2005
87	2	Lineamientos	Criterios y Funciones Específicas para la Organización y Conservación de los Archivos de la CDI	RM	DRMSG	01/08/2005
88	3	Lineamientos	Lineamientos para Comisiones Nacionales e Internacionales 2006	PG	DPP	01/10/2006
89	4	Lineamientos	Medidas para Racionalizar el Gasto de la CDI 2007	PG	DPP	01/03/2007
90	5	Lineamientos	Lineamientos para la Asignación de Apoyos para Alimentos	PG	DPP	01/06/2006
91	6	Lineamientos	Lineamientos para gastos relacionados a las partidas 7501 y 7502	PG	DPP	22/02/2007
92	7	Lineamientos	Lineamientos Específicos que Regulan la Figura de Disponibilidad del SPC	SP	DRHO	15/12/2005
93	8	Lineamientos	Lineamientos de apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena	O	UCE	21/06/2006
94	9	Lineamientos	Lineamientos Generales y Específicos para el Proyecto Excarcelación de Presos Indígenas	O	CGPPE	11/05/2006
95	10	Lineamientos	Lineamientos para la Asignación de Pasajes Locales	PG	DPP	01/10/2006
96	11	Lineamientos	Lineamientos Específicos para la Operación del Proyecto Apoyo a Tercer Nivel	O	CGPPE	19/12/2006
97	12	Lineamientos	Lineamientos para la actividad editorial institucional	O	UCE	26/04/2007
98	13	Lineamientos	Lineamientos en materia de publicaciones 2007	O	UCE	01/09/2007



## Anexo B. Universo de disposiciones de la CDI (continúa)



## Inventario de Disposiciones de la Normateca Interna

<http://normateca.cdi.gob.mx>

No. Gral.	No. Esp.	Categoría	Descripción	Clasif. /1	Área dueña	Fecha inicio vigencia
99	14	Lineamientos	Lineamientos Específicos del Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados	O	CGPPE	15/06/2006
100	15	Lineamientos	Disposiciones relativas a contratos plurianuales 2007	O	DPP	01/04/2007
101	16	Lineamientos	Lista de precios de publicaciones CDI 2007	O	UCE	01/04/2007
102	1	Reglamentos	Reglamentación para la Integración del Consejo Consultivo	O	UPC	07/06/2006
103	2	Reglamentos	Reglamento de Servicios de Consulta de los Acervos	O	UPC	01/07/2006
104	3	Reglamentos	Reglamento Interior del Consejo Consultivo	O	UPC	30/06/2004
105	4	Reglamentos	Reglamento para el Préstamo Interbibliotecario	O	UPC	01/02/2006
106	5	Reglamentos	Documento Normativo para el Sistema de Consulta Indígena	O	UPC	01/09/2005
107	6	Reglamentos	Reglamento Interno del Comité de Información de la CDI	O	DGAJ	23/01/2004
108	7	Reglamentos	Reglamento Interno del Albergue Indígena "La Casa de los Mil Colores"	O	CGPPE	01/09/2006
109	8	Reglamentos	Modelo de Reglamento del Comité de Regulación y Seguimiento (CORESE)	O	UCE	15/03/2007
110	9	Reglamentos	Reglamento de Escalafón	SP	DRHO	01/07/2007
111	10	Reglamentos	Reglamento de Ropa de Trabajo	SP	DRHO	01/07/2007
112	11	Reglamentos	Reglamento de Ropa de Trabajo (reforma al Artículo 7)	SP	DRHO	01/09/2007
113	12	Reglamentos	Reglamento de Jornadas Deportivas	SP	DRHO	01/07/2007
114	13	Reglamentos	Reglamento de Becas	SP	DRHO	01/09/2007
115	14	Reglamentos	Reglamento de Seguridad e Higiene de la CDI	SP	DRHO	01/11/2007
116	15	Reglamentos	Reglamento de Capacitación y Adiestramiento para los Trabajadores de Base	SP	DRHO	01/11/2007
117	16	Reglamentos	Reglamento para el Otorgamiento de Compensación Adicional	SP	DRHO	01/07/2007
118	1	Herramientas	Lenguaje Ciudadano	O	CDI	16/10/2006
119	2	Herramientas	Guía Técnica para la Elaboración y Actualización de Procedimientos 2.2	O	CDI	11/10/2007
120	3	Herramientas	Modelo de Administración de Riesgos Institucionales	O	CDI	29/10/2007

Nota (/1)

- SP (Servs. Personales)
- PG (Ppto. y Gasto)
- RM (Rec. Materiales)
- SG (Servs. Generales)
- A (Adquisiciones)
- I (Informática)
- O (Otros)



Anexo C. Simbología para diagramas de flujo

Símbolo	Concepto	Descripción
	<i>Inicio o Fin</i>	Dentro del símbolo deberá anotarse el texto Inicio o Fin, según corresponda al principio o conclusión del procedimiento. Excepcionalmente, podrán existir dentro del procedimiento principal, sub-procedimientos que requieran de un inicio y fin particulares, independientemente del inicio y fin generales.
	<i>Actividad</i>	Describe brevemente dentro del símbolo la actividad u operaciones a realizar. En el cuadro superior derecho se anotará el número consecutivo que corresponda a la actividad, mismo que debe coincidir con el número de paso de la Descripción de actividades.
	<i>Actividad con diagrama por separado</i>	La sombra indica que para esta actividad existe un diagrama o flujo de actividades por separado. Incluirá una nota con el nombre del proceso independiente.
	<i>Dirección de flujo</i>	Se utiliza para unir los símbolos de Inicio, Actividad, decisión, etc., señalando la secuencia lógica de las operaciones. No se emplearán líneas diagonales o inclinadas, únicamente en ángulo recto, ya sea horizontal o verticalmente, y en ningún caso podrán cruzarse.
	<i>Decisión</i>	Se usa cuando existe más de una posibilidad de continuar el procedimiento; como punto de control o decisión. Normalmente en la parte inferior del símbolo se marcará la procedencia o salida afirmativa ( <b>Si</b> ) y hacia un lado del símbolo la no procedencia o salida negativa ( <b>No</b> ). Este símbolo cuando la actividad lo requiera, podrá contar hasta con tres salidas posibles, con los textos alusivos a las alternativas de decisión.

Fuente: Guía Técnica para la elaboración de procedimientos de la CDI.



Anexo C. Simbología para diagramas de flujo (Continúa)

Símbolo	Concepto	Descripción
	Demora	Se utiliza para indicar un retraso o demora en el desarrollo de las actividades del procedimiento. (espera de una firma de autorización, que venga el proveedor a revisar la falla, etc.)
	Documento	Indica que la actividad inmediata tiene como resultado reportes impresos. En su interior se indica el nombre del reporte.
	Base de datos	Refiere que como resultado de la ejecución de la actividad contigua, se crea o actualiza una base de datos.
	Inspección	Significa una espera en el proceso, para evaluar la calidad del resultado y obtener autorización para seguir. En el recuadro se anota el número de paso que corresponda.
	Conector	Representa el enlace de una actividad o decisión a otra similar, ya sea dentro de la misma página o en una página distinta. En su interior se coloca una letra mayúscula, que indicará en qué actividad continúa el flujo; se utiliza principalmente para evitar cruces de línea innecesarios.
	Archivo temporal	Punto de archivo donde se retienen temporalmente los documentos utilizados en espera de que se cumplan otras condiciones para continuar el proceso.
	Límite de sub-procedimiento	Se utiliza para delimitar los sub-procedimientos, en el caso de que el procedimiento a diagramar cuente con uno o más; la línea punteada delimita el inicio y fin de los mismos. Corresponden a las secciones (sub-procedimientos) que aparecen en la descripción de actividades.

Fuente: Guía Técnica para la elaboración de procedimientos de la CDI, versión 2.2.



***Fuentes impresas***

CHIAVENATO, Idalberto; “Introducción a la teoría general de la administración”, Ed. Mc.Graw Hill, México, 2005, pp. 584.

CHIAVENATO Idalberto, “Administración de recursos humanos”, Ed. Mc.Graw Hill, 2007, p. 24-25, 35.

CHURCHMAN, West, “El enfoque de sistemas”, Ed. Diana, 1990.

GEORGE, Claude y ÁLVAREZ Medina, Ma. de Lourdes, “Historia del Pensamiento Administrativo”, Ed. Pearson, 2005. pp. 311.

GUIZAR Montúfar, Rafael, “Desarrollo organizacional”, Ed. Mc Graw Hill, México, 2004, pp. 405.

HITT Michael, BLACK Stewart y PORTER, Lyman, “Administración”, Ed. Pearson, México, 2006. p. 674.

MARGOULIS Richard y SALAFSKY, Nick, “Medidas de éxito, Foundation of Succes”, EUA, 2002. pp. 188.

MARTÍNEZ Bencardino, Ciro, “Estadística y muestreo”, Ed. Ecoe, Colombia, 2005. pp. 998.

MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, Estatuto Orgánico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2006, México, pp. 100-111.

MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, “Memoria de la política pública para el desarrollo de los pueblos indígenas 2001-2006”, México, 2006, pp. 221.



MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, “Una nueva relación: compromiso con los pueblos indígenas”, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 214.

MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, “Guía técnica para la elaboración de procedimientos” versión 2.2, México, 2007, pp. 32.

MÉXICO, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Ley orgánica de la administración pública federal”, México, 1976, pp.34.

MÉXICO, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, pp. 118.

MÉXICO, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, “Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006”, México, 2003, pp. 68.

REYES Ponce, Agustín, “Administración de empresas”, Edit. Limusa, México, 1998, pp. 390.

RODRIGUEZ Valencia, Joaquín, “Introducción a la administración con enfoque de sistemas”, Ed. ECAFSA, México, 2000, pp. 730.

VON BERTALANFFY, Ludwig, “Teoría general de los sistemas”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 311.

### ***Fuentes electrónicas***

[www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx), portal oficial de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; consultas realizadas del 10 al 24 de octubre de 2007.

<http://normateca.cdi.gob.mx>, portal de la Normateca de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; consultas realizadas el 10, 12 y 20 de noviembre de 2007.