

44

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

ADMINISTRACION PUBLICA Y CALIDAD TOTAL EN MEXICO, ESTUDIO DE CASO: LA UNIDAD DE SERVICIO CIVIL DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO (1995-2000)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
ARMANDO LLEDIAS SANDOVAL

DIRECTOR DE TESIS: LIC MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE

CIUDAD UNIVERSITARIA

2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**





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 MIS PADRES:

Alicia y Armando, por tener la fortuna de tenerlos.

A LETICIA MI ESPOSA:

Por su apoyo y comprensión.

A MI HIJA LETICIA:

Con amor y alegría y como ejemplo de que nunca es tarde para el logro de nuestras metas.

A MIS HERMANOS ROBERTO Y MARÍA RITA:

Con respeto.

A MI MISMO:

Porque a pesar de todo, lo logre.

A LA UNAM:

Mi Alma Mater.

INDICE GENERAL

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO 1 SUSTENTO TEORICO	
1.1 El Estado.	5
1.1.1 Teorías Organicistas.	5
1.1.2 Teorías Sociológicas.	7
1.1.3 Teorías Jurídicas.	9
1.2 El Gobierno.	10
1.3 La Administración Pública.	13
1.3.1 Concepto de la Administración Pública.	13
1.4 Calidad Total.	15
1.4.1 Antecedentes de la Administración Moderna de la Calidad.	15
1.4.2 Concepto de Calidad Total.	18
1.4.3 Sistema de Aseguramiento de la Calidad.	19
1.4.4 Método de Control y sus Herramientas Básicas.	20
1.5 Administración Pública y Calidad Total.	22
CAPITULO 2 LA UNIDAD DE SERVICIO CIVIL DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	
2.1 Antecedentes.	28
2.2 Conformación Orgánica.	45
2.2.1 Estructura Orgánica.	45
2.2.2 Objetivos de las Direcciones Generales Adjuntas de la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público.	49
2.3 Importancia de la Unidad de Servicio Civil para la Administración Pública Federal Mexicana.	50
2.3.1 Algunas acciones que desarrollo la Unidad de Servicio Civil que impactaron en la Administración Pública Mexicana 1995-2000	51

2.3.1.1 En materia de aplicación de medidas de racionalización del gasto.	52
2.3.1.2 En materia de estímulos.	53
2.3.1.3 En materia de integración de percepciones y tabulador de servicio civil.	54
2.3.1.4 En materia de personal operativo.	55
2.3.1.5 En materia de desarrollo de personal (capacitación)	56
2.3.1.6 En materia de presupuesto de servicios personales.	57

CAPITULO 3 LA CALIDAD TOTAL EN LA UNIDAD DE SERVICIO CIVIL DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO (1995-2000)

3.1 Antecedentes de la Administración Total de la Calidad en el Sector Público Mexicano.	58
3.2 Situación de la Unidad de Servicio Civil antes de la implantación del Sistema de Calidad.	59
3.2.1 Sistema de compensación.	59
3.2.2 Prestaciones.	62
3.2.3 Condiciones Generales de Trabajo.	63
3.2.4 Capacitación.	64
3.2.5 Evaluación del desempeño.	65
3.2.6 Estructuras Orgánicas.	66
3.2.7 Presupuesto de Servicios Personales.	67
3.2.8 Programa Salarial del Ramo 23.	70
3.2.9 Normatividad.	71
3.2.10 Organización Interna de la Unidad de Servicio Civil.	72
3.3 Implantación del Sistema de Administración por Calidad en la Unidad de Servicio Civil	74
3.3.1 Compromiso por parte de la directiva.	74
3.3.1.1 Organización Interna para la Calidad.	74
3.3.2 Diagnóstico.	77

3.3.2.1 Acciones.	77
3.3.3 Establecimiento del modelo de calidad.	80
3.3.4 Documentación del sistema de calidad.	85
3.4 Resultados.	88
3.4.1 Indicador de productividad. Número de asuntos atendidos por empleado.	89
3.4.2 Indicador de costos. Empleados totales por año.	91
3.4.3 Indicador de desarrollo de personal. Cursos de capacitación promedio por persona al año.	92
3.4.4 Indicador por mejora de sistemas. Empleados por equipo de cómputo e impresoras.	94
3.4.5 Indicador por mejora de sistemas. Número de equipos conectados a la red interna.	95
3.4.6 Indicador de desarrollo de personal. Promociones por cada 10 empleados.	97
3.4.7 Indicador de atención al público. Conocimiento de normas y Guías de servicios.	98
3.4.8 Indicadores de atención al público. Reducción de tiempos de respuesta.	100
3.4.9 Indicador de atención al público. Satisfacción de los usuarios.	100
3.5 Alcances y Perspectivas.	101
CONCLUSIONES.	103
BIBLIOGRAFÍA.	106
DOCUMENTOS OFICIALES	110
HEMEROGRAFÍA	111

INTRODUCCIÓN

En la actualidad se ha gestado una serie de transformaciones económicas, políticas y sociales que involucran a todo el contexto internacional, el cual se ve más integrado debido al desarrollo tecnológico logrado en los últimos años, así como por la globalización económica que pone en práctica nuevas pautas a seguir en el intercambio de mercancías.

Debido a estas condiciones exógenas y a dinámicas internas que cobran fuerza, tales como la apertura a la democracia, nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil, participación ciudadana, competencia de los mercados, etc., en los Estados se gesta como obligación la revisión de su papel y sus funciones, como requisito ineludible para legitimar su trascendencia, garantizando la democracia y el bienestar de las mayorías, redefiniendo y reafirmando su relación con la sociedad.

El cambio en lo económico nos lleva a una gran velocidad hacia esquemas de globalización y de interdependencia, las estrategias de formación de bloques regionales parecería ser la ruta obligada de inserción a la nueva dinámica. En lo político, el cambio empuja a una acelerada democratización de los sistemas, sin la cual no parecerían poder darse condiciones para el desarrollo. En lo social, el cambio se traduce en una nueva dinámica de los grupos y agentes sociales, en la cual la democracia se pretende ejercer no sólo por la vía electoral sino, fundamentalmente, por la idea de una participación directa de lo público.

Derivado de lo anterior, la Administración Pública es objeto de constantes transformaciones y recomendaciones, tales como la desregulación, el uso de mecanismos de mercado, y la adaptación de conceptos y técnicas surgidas en la iniciativa privada, como cliente, calidad total o el enfoque al usuario.

Es aquí en el terreno de la atención de los resultados en donde se promueve identificar los servicios y productos que cada dependencia o entidad debe proporcionar a la sociedad, y a partir de ellos, analizar la pertinencia de los procesos de carácter intermedio, detectando aquellos que resulten prescindibles o susceptibles de simplificarse. Este ejercicio requiere consolidarse a través del desarrollo de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo de actividades que se difunda en todos los niveles; evaluando los resultados de gestión en términos de la calidad, entendida ésta como el resultado de todas las actividades

o procesos que se realizan cotidianamente: las operativas, administrativas, financieras etcétera.

La mejora en la calidad de los bienes y servicios que proporciona el sector público continúa siendo uno de los retos fundamentales para nuestro país. Una de las principales demandas de la sociedad es que éstos se proporcionen de manera eficiente, transparente y oportuna.

El reto de las instituciones públicas es transformar su manera rígida y burocrática de operar, en una más flexible, conforme a estándares basados en las necesidades de los consumidores o usuarios de los bienes y servicios que se proporcionan.

Este proceso de cambio en la Administración Pública Federal debe darse bajo un marco que propicie la mejora continua en la operación y atención a las necesidades de la población. Los sistemas de aseguramiento de la calidad son instrumentos que permiten que la retroalimentación de la sociedad hacia las instituciones, sea el principal mecanismo para identificar las áreas en las que el gobierno debe mejorar su forma de actuar, buscando en todo momento, la satisfacción de las necesidades de la población.

La implantación de sistemas de aseguramiento de la calidad en instituciones gubernamentales es una práctica poco común y novedosa. Resulta difícil la aplicación de estos sistemas de administración en el Gobierno, ya que por su naturaleza y características, funge como autoridad y prestador de servicios, en la mayoría de los casos, de carácter monopólico; por lo cual, no se ve obligado a buscar mecanismos que propicien mejorar los servicios con un enfoque de calidad. Por lo consiguiente, existe la concepción de que estos sistemas son utilizados sólo por empresas privadas y no se perciben con claridad los beneficios en la aplicación de los mismos en la Administración Pública.

En el Gobierno Federal son pocos los casos en que las unidades administrativas cuentan con procedimientos definidos y criterios claros para la resolución de los asuntos de su competencia. Esto aunado a una cultura en donde el hábito y la discrecionalidad es el modo de operación usual, hace poco factible la adopción de estos sistemas de administración.

En la presente investigación se presenta el caso práctico de la Unidad de Servicio Civil, unidad administrativa perteneciente a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, con el propósito de demostrar que es posible la aplicación de sistemas de aseguramiento de la calidad, como una manera de mejorar la capacidad de respuesta a las demandas de la población.

Para fines de presentación, la presente investigación se divide en tres capítulos:

El primero se refiere al Sustento Teórico, en donde se pretende acercarse a la idea del Estado bajo la óptica de tres teorías; la Organicista, la Sociológica y la Jurídica, el concepto de Gobierno, la Administración Pública, la Calidad Total y la interrelación entre la Administración Pública y la Calidad Total.

La idea del Estado de la Teoría Sociológica se torna fundamental para la investigación, dado que como sostiene Marx, "la sociedad y el Estado son dos fenómenos diferentes, pues la primera, es la totalidad de las relaciones de producción, la base real de la vida comunitaria, sobre la cual, pero determinadas por ella en lo general, se elevan las superestructuras sociales, entre ellas el Estado, que en los sistemas de propiedad privada es el instrumento de poder creado por la clase poseedora de la riqueza para mantener su dominio sobre los desposeídos".

Para el concepto de Gobierno y después de haber analizado diversas corrientes, se llega a la conclusión de que Gobierno es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad, y que la Administración Pública es el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que así cumple su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder.

Asimismo, se aborda la Calidad Total, señalando sus antecedentes, su concepto, el sistema de aseguramiento de la calidad, y el método de control y sus herramientas básicas. Para ello se define que la Calidad Total implica pensar en ella en términos de todas las funciones de la empresa, y es un proceso de principio a fin, donde se integran las funciones relacionadas entre sí en todos los niveles. Es un enfoque de sistemas que considera todas las interacciones entre los diversos elementos de la organización. Por su parte, el Sistema

de Aseguramiento de la Calidad se conceptualiza como un mecanismo administrativo que permite asegurar que en cada parte del proceso se aplique correctamente todo el instrumental técnico y administrativo del control total y mejoramiento de la calidad.

En la parte última de este capítulo se menciona la interrelación entre la Administración Pública y la Calidad Total y se señala que derivado de los procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre, causa y efecto, de los cambios en la naturaleza y estructura de operación de los mercados, la Administración Pública es objeto de constantes transformaciones y recomendaciones, tales como la desregulación, el uso de mecanismos de mercado y la adaptación de conceptos y técnicas surgidas en la iniciativa privada, como cliente, calidad total o el enfoque al usuario.

En el capítulo dos, denominado La Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se expone sus antecedentes desde la perspectiva de diversos periodos históricos, su conformación orgánica, así como la importancia de la Unidad de Servicio Civil para la Administración Pública Federal Mexicana; así se señala que, la Unidad es el ente administrativo globalizador que le da el enfoque integral a la administración de recursos humanos desde lo normativo, estructural y presupuestal.

En el tercer capítulo, titulado La Calidad Total en la Unidad de Servicio Civil 1995-2000, se establecen los antecedentes de la administración total de la calidad en el Sector Público Mexicano, la situación de la Unidad de Servicio Civil antes de la implantación del sistema de calidad a través de los servicios que la Unidad presta a los clientes externos, la implantación del sistema de administración por calidad en la Unidad de Servicio Civil, señalando para ello, las etapas y acciones que se emprendieron para su implantación a fin de llegar a los resultados, haciendo uso de indicadores tanto internos como externos. Se hace mención de los alcances y perspectivas de la implantación del sistema de aseguramiento de la calidad en la Unidad de Servicio Civil llegando a su certificación por un organismo internacional Quality Management Institute (QMI) en julio de 1999.

Por último se presentan las Conclusiones de la investigación, en donde se hace mención de los logros de la Unidad de Servicio Civil al contar con un sistema de aseguramiento de la calidad, como un instrumento que permite a la Administración Pública ser más eficiente y tener mayor capacidad para conocer las necesidades de la sociedad.

CAPITULO 1. SUSTENTO TEORICO.

1.1 El Estado.

En primer término se considera necesario acercarse a la idea de Estado, agrupándolo en torno de tres grupos de teorías que intentan definir los rasgos más sobresalientes: las teorías organicistas, sociológicas y las jurídicas.

1.1.1 Teorías organicistas.

Esta teoría se fundamenta en la analogía de que el Estado puede compararse a un organismos vivo. "El Estado es entendido como un ser humano; sus partes no pueden ser separadas de la totalidad, ésta precede a las partes, por lo que cuenta con unidad, dignidad y carácter, de tal manera que no puede disgregarse del conjunto". (1)

Los atenienses y los romanos sintieron y concibieron a la polis y a la civitas como comunidades humanas naturales.

La polis como un ente real colocado sobre los ciudadanos, "...la ciudad (Estado) existe por naturaleza y es anterior al individuo, porque si el individuo no es por si mismo, lo será con referencia al todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no puede entrar a formar parte de una comunidad o el que tiene necesidad de nada para bastarse a si mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un dios". (2)

Por su parte, Platón anotaba que "...en el Estado se encuentran más visibles las partes y caracteres que constituyen al individuo y por lo tanto, comienza determinando las partes y las funciones del Estado para proceder luego a determinar las partes y las funciones del individuo..." (3)

- 1) Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México, INAP, p 29
- 2) Aristóteles. *Política*. México, Porrúa, 1985, Colección Sepan Cuantos, p.159.
- 3) Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, México, F.C.E., 1984, p.448.

En la misma forma que las polis griegas, Roma descansó sobre la esclavitud. Pero la vida política de la capa social superior de los ciudadanos revela la misma característica de Atenas, los romanos se sentían y sabían miembros de una comunidad de hombres libres que vivían dentro de un orden asegurado por un Gobierno.

Los griegos nombraron al Estado polis, término idéntico a ciudad, una de las razones fundamentales por la cual su ciencia del Estado tuvo que construirse sobre la base del Estado- Ciudad, y nunca pudo atreverse a concebir al Estado-Territorial. Al hablar de esos Estados, se les describe únicamente como el conjunto de los habitantes. La comunidad de ciudadanos es idéntica al Estado, la terminología política de los romanos muestra el mismo tipo: el Estado es la civitas, la comunidad de todos los ciudadanos, o la res publica, la cosa común al pueblo como comunidad.

Estas ideas concebidas por los clásicos fueron retomadas por teóricos filosóficos como George W.F. Hegel, quien en sus estudios sobre Derecho, Filosofía y del Estado, asume la idea de que todo individuo está sometido a la finalidad del Estado. Las tesis de Hegel se basan en la identificación del Estado con Dios o el Espíritu Superior a lo que señala que "El Estado es lo racional en sí y para sí, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad. Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil finalidad última de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el ser de miembros del Estado". (4)

Para Hegel, el hombre tiene existencia racional en el Estado, es en este ente supremo donde todo individuo tiene un valor y voluntad. Es en el propio Estado donde se justifica la sujeción de los individuos y no existen límites reales, ya que todo lo conforma dicha entidad.

4) Hegel, G.W.F. *Filosofía del derecho*. México, UNAM, 1985, p p.242-243.

El todo tiene un valor superior al de las partes y estas partes están obligadas a responder por el todo. Concibe que es sólo en el estado donde el hombre obtiene su libertad y ésta se encuentra condicionada a los términos que el propio Estado imponga para concederla.

1.1.2 Teorías Sociológicas.

En esta teoría se concibe al Estado, "como una unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen en comunidad para alcanzar un fin, de tal forma que las voluntades particulares llegan a adquirir un poder único en la voluntad de un órgano director donde se deposita".(5)

El término Estado fue ajeno a la antigüedad, época en la que se usaron las denominaciones de polis, res publica e imperium. Nació con la idea moderna del Estado en Italia, pero fue Nicolás Maquiavelo quien lo introdujo, en el momento histórico en que se buscaba la liberación de Italia del poder papal y la unificación entre todas sus provincias y llegar a conformar un cuerpo único que adquiriera fuerza interna y a su vez la manifestara ante sus enemigos.

"El término Estado viene acompañado del vocablo dominio, así el nombre de Estado surge en virtud y a colación de una nueva relación entre sociedad e instituciones. La palabra Estado etimológicamente deriva de la voz latina status, situación o condición de ser, que no mantiene ninguna familiaridad con el actual significado de dicho concepto; se acerca más al término de constitución, modo de ser". (6)

Otro de los representantes de esta corriente, se ubica dentro de los pensadores del siglo XVII, refiriéndonos al pensamiento filosófico de Tomás Hobbes quien define la esencia del Estado como, "una persona de cuyos actos, una gran multitud, por actos mutuos, realizados entre sí ha sido instituida por cada uno como autor al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como él juzgue oportuno, para asegurar la paz

5) Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México, INAP, p 28

6) *Ibid*. p 29.

y defensa común. El titular de esa persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que rodean es súbdito suyo." (7)

La idea de asociación de voluntades surge como la única vía para formar un poder común a todos los hombres, poder que sea capaz de darle a estos hombres la defensa de sus personas y propiedades frente a otros hombres, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de la tierra. De esta manera se le confiere a un solo hombre, o una asamblea de hombres, todo el poder y la fortaleza. Por mayoría de votos se reducen las voluntades a una voluntad, que representa y atiende las cosas comunes; y así, a esa multitud unida en una persona se denomina Estado.

Por otra parte, y como principal representante de esta corriente se tiene a la concepción marxista del Estado, que se caracteriza por la crítica al capitalismo evidenciando la separación entre Estado y sociedad.

El Estado aparece como aquella estructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad, considerada como la superestructura política de la economía y destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de la propiedad y de las relaciones de explotación.

Marx sostiene que, "la sociedad y el Estado son dos fenómenos diferentes, pues la primera, es la totalidad de las relaciones de producción, la base real de la vida comunitaria, sobre la cual, pero determinadas por ella en lo general, se elevan las supraestructuras sociales, entre ellas el Estado, que en los sistemas de propiedad privada es el instrumento de poder creado por la clase poseedora de la tierra y de la riqueza para mantener su dominio sobre los desposeídos".(8)

El Estado aparece como la organización que permite a la burguesía asegurar y consumir la explotación, y en manera alguna un ente en sí y por sí, ni es una realidad originaria como las clases sociales, sino el

7) Hobbes, Tomás. *Leviatán*, México, F. C. E., 1984, p. 141.

8) De la Cueva, Mario. *La idea del estado*. México. UNAM, p. 373.

medio, la organización del poder que crea una de ellas para conservar su posición económica privilegiada. El Estado surge de las propias contradicciones históricas y el desarrollo de las sociedades, relacionado con todas las instancias y niveles de la sociedad y de las clases sociales.

Al respecto Engels señala que " El Estado (...) no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad (...) Es más bien producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurarlos..." (9)

Marx y Engels partieron de su concepción materialista de la historia, de las leyes de la vida social, en especial de la lucha de clases y concluyeron que el Estado es la supraestructura política determinada por la necesidad de la clase poseedora de la riqueza de defender sus pertenencias e imponer el trabajo a los esclavos, a los siervos o al proletariado y disfrutar así sus bienes. El Estado es una institución clasista, de la clase en el poder para preservar sus privilegios, el instrumento de poder de la riqueza sobre los desheredados, los ejércitos y las cárceles del capital para los violadores de los mandamientos decretados por los dueños del poder.

En suma, el Estado surge como un producto necesario del propio desarrollo histórico de las contradicciones que se manifiestan en las sociedades clasistas y por esta condición se encuentra ligado al modo de producción de estas sociedades y además, es un instrumento a través del cual una clase o fracción de clase mantiene su hegemonía.

1.1.3 Teorías Jurídicas.

Para esta teoría y su representante más significativo Hans Kelsen, el Estado se concibe a partir de un ordenamiento estrictamente jurídico o desde su carácter normativo.

9) Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y del estado*. Moscú, Progreso, 1969, p. 173.

"El Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen sus comportamientos".(10)

Dentro de esta teoría se le otorga personalidad jurídica al Estado, una unidad normativa cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco del derecho, donde la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el propio Estado, " la ordenación llamada Estado, tiene ante todo, el sentido de un orden normativo (...) el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que los forman), es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana."(11)

En suma, al ser una unidad perteneciente a la esfera de las normas o los valores, mantiene una relación estrecha con el orden legal y por tanto, existe una identidad entre el Derecho y el Estado. "Toda problemática estatal es jurídica, y la metodología que explica las acciones que sigue el Estado ante determinadas situaciones que afectan su integridad es a través del derecho, mismas que se explican de acuerdo a la conducta que dicte la norma sobre los ciudadanos". (12)

1.2 El Gobierno.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, habría que distinguir entre formas de Estado y formas de Gobierno, considerando para las primeras los modos de estructurarse respecto a todos los elementos

10) Kelsen,Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México, 1988,UNAM, p. 224.

11) Kelsen, Hans. *Compendio de teoría del Estado*. Barcelona, Blume, 1979, p.118.

12) Sánchez González, José Juan. Op. Cit., p 32.

constitutivos (el gobierno, el pueblo, el territorio), es decir la forma que adopta el todo social.

Para las segundas, o las formas de Gobierno se hace referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí. La forma de Estado se refiere al todo y la forma de Gobierno, a una parte de ese todo; es decir, los poderes u órganos del Estado que lo ejercitan.

Para la Ciencia Política, las formas de Estado se refieren a la estructura o contorno de la organización política, es decir, a la consideración total y unitaria de las instituciones políticas. Cuando se alude a las formas de Estado se alude al Estado visto como un todo, con los diversos elementos que lo componen. Se define la forma política "como la configuración del ejercicio y organización del poder político" (13)

Las formas de Gobierno hacen referencia a los modos como están constituidos los órganos del Estado. Es una visión parcial de la organización estatal, vista a través de la forma como se integra uno de sus poderes, el poder ejecutivo y como se relacionan sus funciones.

El Gobierno representa un ente más concreto y definido a través de la soberanía del Estado y de la sociedad. "El Gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general el Gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. En particular se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el jefe del ejecutivo o a sus órganos auxiliares". (14)

El Estado representa por medio de su Gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. El Gobierno

13) Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*, México, 1988, Porrúa, p.617.

14) *Ibid.* p. 577.

es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad, que se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, así como de cumplir y llevar a cabo sus acciones.

El Gobierno es "... un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política. Llamo por consiguiente Gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo". (15)

Puede afirmarse que el Gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del Gobierno se hace palpable en las leyes, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales. "El Gobierno (...) es el ejercicio del poder del estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el estado, una forma de relacionar dos entes divididos". (16)

"Por medio del Gobierno el Estado conoce las demandas de la sociedad, el Gobierno asimila la problemática de la comunidad, se vincula a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella". (17)

Por otra parte, el Gobierno permite mantener la vinculación entre las demandas sociales y el propio Estado, ya que éste al concebirse como un ente por encima de la sociedad, requiere de un mecanismo que le permita vincularse con la misma y mantener contacto con ésta sin dejar de ser la unidad de las clase o fracciones dominantes.

15) Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública en el Estado capitalista*. México, Fontamara, 1986, p. 73.

16) *Ibidim.* p.73

17)) Sánchez González, José Juan. *Op. Cit.* p. 33.

El Gobierno es pues, el ejercicio del poder del Estado en la sociedad.

1.3 La Administración Pública.

1.3.1 Concepto de la Administración Pública

El concepto de Administración Pública se encuentra ligado con el de Gobierno. Así, tenemos que "... la noción más fiel al significado de la administración pública consiste en su identificación con el gobierno. Con esa identidad queda puntualizada la naturaleza política de la administración pública". (18)

Mientras, que el Gobierno es la parte pasiva, la Administración Pública es la parte activa del Estado. "El Gobierno ejerce el poder en la medida que sus aparatos o instituciones intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a establecer vínculos que enlazan el rompimiento que existe entre sociedad y Estado. Los instrumentos (...) tienen su manifestación concreta y clara en la Administración Pública". (19)

"La Administración Pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la Administración Pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando, por este hecho lo general del Estado (...) en hechos concretos que causan un impacto en las clase sociales y en los individuos". (20)

Es así que, todas las acciones que realiza el Gobierno relacionadas con las cuestiones que ligan al Estado con la sociedad se hacen presentes a través de las políticas públicas que dicta, ya sea en materia de políticas fiscales, legislaciones diversas, educación y salud pública y vivienda, así

18) Guerrero Orozco, Omar. Op. Cit. p. 73.

19) Sánchez González, José Juan, Op. Cit. p. 33.

20) Guerrero Orozco, Omar. Op. Cit. p. 89

como otras funciones del Estado que al concretizarse se hacen visibles en y a través de la Administración Pública.

Ahora bien, considerando que, " la administración pública es el ente que organiza la presencia del estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad (...) la administración es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clase (...) es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar (...) la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general... " (21)

De lo anterior se puede apreciar la relación contradictoria entre Estado y sociedad y la intervención de la acción del Ejecutivo como encargado de unirlos, siendo la Administración Pública el depositario del poder. Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político, corresponde a ella, ser la base del Gobierno que se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planeación, organización y la dirección de su conducta para cumplir con los fines del sistema.

Así pues, "La Administración Pública es el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder".(22)

La Administración Pública es el vínculo que liga al Estado con la sociedad. Es el brazo ejecutor del Estado que concreta sus acciones en la sociedad para beneficio de ésta. Su campo de actividad queda bajo la tutela del

21) Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. México, F.C.E., 1984, p. 10.

22) Sánchez González, José Juan. Op. Cit. p. 34.

Poder Ejecutivo y está reglamentada por leyes y normas jurídicas que determinan los límites del Estado frente a la vida privada. Está comprometida con los fines del Estado; sus base ideológicas y doctrinarias reflejan la concepción de un Estado, el Estado capitalista, que en síntesis se conforma por la voluntad general.

1.4 Calidad total

1.4.1 Antecedentes de la Administración Moderna de la Calidad.

El control de calidad, tuvo tal vez su origen en el sistema de factorías que se desarrolló a raíz de la Revolución Industrial. Los métodos de producción de aquellos tiempos eran rudimentarios, los productos se elaboraban a partir de materiales no estándar, con métodos que tampoco eran estándar. El resultado de eso eran productos de calidad muy variable. "Las únicas normas reales que se aplicaban eran las medidas de dimensiones, de peso, y en ciertos casos, de pureza. La forma más común de control de la calidad era la inspección que realizaba el comprador".(23)

Fue hasta el comienzo del siglo XX, cuando Frederick Taylor desarrolló su sistema de administración científica, el cual hacía énfasis en la productividad a expensas de la calidad. Los departamentos de inspección centralizada estaban organizados para revisar la calidad en el extremo de la salida de la línea de producción.

El control de calidad se enfocaba en la inspección final del producto manufacturado, y se desarrollaron muchas técnicas para reforzar el proceso de inspección. La mayoría de éstas incluía el examen visual o algún tipo de prueba al cual se sometía el producto después de la fabricación. Los métodos de control estadístico de la calidad y la garantía de la misma se adoptaron más tarde. El punto focal predominante consistía en detectar los problemas de manufactura. Así, la alta gerencia se apartó de la idea de dirigir a la empresa para el logro de la calidad y por ende, la

23) Claude S., Geoge, Jr. *La historia del pensamiento administrativo*. Prentice- Hall, 1972, p. 5

fuerza de trabajo no tenía interés alguno por la calidad. Este último concepto era preocupación que sólo le correspondía, en gran parte, al personal del taller.

"Las medidas tradicionales para el control de la calidad se diseñaban como mecanismos de defensa con miras a prevenir fracasos o suprimir defectos".(24)

En los albores de la década de los años cincuentas se marca para el Japón un cambio fundamental en su cultura administrativa, que fue promovido por el Doctor W. Edwards Deming y el Doctor Joseph M. Juran. El primero al que podría denominarse como el padre del control de calidad japonés, introdujo el concepto de calidad total.

Antes de verificar habría que planear y después ejecutar. La verificación serviría entonces para pasar a una cuarta etapa, que sería actuar en caso de que discrepara de lo obtenido lo planeado. La idea central es que primero se planea la calidad y después se la construye durante el proceso. Una vez concluido éste, nada se podrá hacer para mejorarla, pues ya estará incorporada en el producto. De ahí la gran importancia del autocontrol en cada una de las fases y por cada uno de los participantes del proceso. Por ello se enfatizó la utilidad del análisis estadístico de la calidad y de controlarla simultáneamente a la fabricación del producto.

Otro aspecto central en la propuesta de Deming, fue romper el mito del supuesto dilema entre calidad, productividad y costos; los tres aspectos son parte de un mismo todo, por lo que no pueden seguir caminos separados o avanzar en direcciones contrarias.

Por su parte, Juran enfatiza la necesidad de entender la calidad como una responsabilidad de todos los integrantes de la empresa y de no atribuirla únicamente a las áreas de proceso. Este enfoque se funda en la idea del trabajo en equipo como medio para mejorar la calidad. Dichas

24) Garvin, David A. *La competencia en las ocho dimensiones de la calidad*. Harvard Business Review, Noviembre y diciembre de 1987, pp. 101-102.

participaciones derivaron en un nuevo enfoque de control de calidad que combina los aspectos técnicos con los humanos. Juran define la calidad "como la adecuación para el uso en términos de diseño, conformación, disponibilidad, seguridad y uso práctico" (25). De este modo, en su concepto se incorpora más íntimamente el punto de vista del cliente. Juran enfoca su atención en la administración vista de arriba hacia abajo y en métodos técnicos.

Igual que Deming y Juran, Armand Feigenbaum promovió un sistema para integrar los esfuerzos de los diversos grupos que forman una organización y para orientarlos hacia la meta de adquirir, mantener y mejorar la calidad. Según él, el enfoque contrario consistía en inspeccionar y controlar la calidad después de los hechos, en lugar de incorporarla al proceso en una etapa más temprana.

Philp Crosby, hace énfasis en la motivación y la planificación, y no presta atención ni al control estadístico del proceso ni a las diversas técnicas que Deming y Juran proponen para la resolución de problemas. Afirma que la calidad es gratuita porque el modesto costo de la prevención siempre será menor que los costos derivados de la dirección, la corrección y el fracaso.

Estos autores y otros se mueven bajo el esquema de dos escuelas de pensamiento: los que enfocan su atención en los procesos e instrumentos técnicos y los que se centran en las dimensiones administrativas. Deming aporta métodos para que los fabricantes puedan medir las variaciones en el proceso de producción, con el propósito de determinar las causas de la mala calidad. Juran hace énfasis en la adopción de metas anuales específicas y en la formación de equipos que trabajen para alcanzarlas. Crosby insiste en un programa para reducir a cero los defectos y Feigenbaum enseña el control total de la calidad, encaminado a basar las actividades de dirección en métodos estadísticos y de ingeniería en todos los sectores de la compañía.

A manera de conclusión, señalamos que el manejo de la calidad total en los autores citados, existen diferencias en cuanto a la escuela que representan, sin embargo, encontramos temas en común:

-La inspección nunca es la solución para el mejoramiento de la calidad, ni tampoco lo es la actitud policial.

-La participación y el liderazgo de la alta gerencia son esenciales para generar la tan necesaria cultura en la que todos se comprometen a lograr la calidad.

-Un programa para elevar la calidad requiere el esfuerzo y un compromiso a largo plazo de toda la organización, además de la inversión necesaria para la capacitación.

-La calidad es lo primero y los calendarios de trabajo son secundarios.

1.4.2 Concepto de la Calidad Total

La calidad total implica pensar en ella en términos de todas las funciones de la empresa, y es un proceso de principio a fin, donde se integran las funciones relacionadas entre sí en todos los niveles. Es un enfoque de sistemas que considera todas las interacciones entre los diversos elementos de la organización. De este modo, la eficacia general del sistema es mayor que la suma de las aportaciones individuales de sus subsistemas. Entre estos últimos figuran todas las funciones organizacionales que intervienen en el ciclo de vida de un producto, tales como: diseño, planificación, producción, distribución y servicio de campo. También los subsistemas de administración tienen que ser integrados, lo cual requiere: de una estrategia enfocada al cliente, los instrumentos de la calidad y la participación del empleado. La estructura que soporta toda la carga es la satisfacción del cliente. La consigna es el mejoramiento continuo.

La interpretación que de la calidad realiza Kaoru Ishikawa es básicamente de dos maneras; " en su interpretación más estrecha, calidad significa calidad del producto. En su interpretación más amplia, calidad significa calidad del trabajo, calidad del servicio, calidad de la información, calidad del proceso, calidad de la división, calidad de las personas incluyendo a los

trabajadores, ingenieros, gerentes y ejecutivos, calidad del sistema, calidad de la empresa, calidad de los objetivos, etc. (26)

Lo que enfatiza esta definición es la interdependencia que debe existir entre todos los elementos que componen la empresa para producir con la más alta calidad.

Para Deming, "la calidad debe construirse en cada fase del proceso desde la recepción de los insumos y refacciones hasta el comportamiento del producto en manos del cliente. La inspección al final de la línea no podrá hacer nada para incrementar la calidad, puesto que ya estará incorporada en el producto; a lo sumo, sólo podrá tomarse nota. Asimismo, los procesos de verificación son caros, a los que debe de añadir los costos adicionales que representa el retrabajo o desperdicio de aquellos productos que no cumplen con las especificaciones". (27)

1.4.3 Sistema de Aseguramiento de la Calidad

La calidad no puede ser sólo el resultado de buenos propósitos. "Es indispensable organizarse para que esa voluntad logre transformarse en hechos concretos. El control de calidad y mejoramiento de la calidad establece que la calidad es de todos, pero que sin una organización adecuada, se convierte en trabajo de nadie. Por ende, es preciso que exista un Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) que, a lo largo y lo ancho de la empresa, exista una organización específica que los coordine y dé seguimiento. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad, es en esencia, un mecanismo administrativo que permite asegurar que en cada parte del proceso se aplique correctamente todo el instrumental técnico y administrativo del control total y mejoramiento de la calidad".(28)

El aseguramiento de calidad es un sistema para controlarla desde el insumo hasta el servicio posterior a la venta, y garantizar que se obtengan la calidad que demanda el mercado de la forma más económica posible.

26) Ishikawa, Kaoru. *¿ Que es el control total de calidad ? La modalidad Japonesa*, Editorial Norma, Colombia, 1986, p. 41.

27) Deming, Edward. *Conferencia Anual*, Tokio, Japón, 1982.

28) Aste Tomasini, Alfredo. *Planeación estratégica y control total de calidad. Un caso real hecho en México. México*, Editorial Grijalbo, 1990, p.143.

Sobre estas bases, se define que el control total y mejoramiento de la calidad como un concepto administrativo que busca de manera sistemática, y con la participación organizada de todos los miembros de una empresa, elevar consistente e integralmente su calidad, previendo el error y haciendo de la mejora constante un hábito.

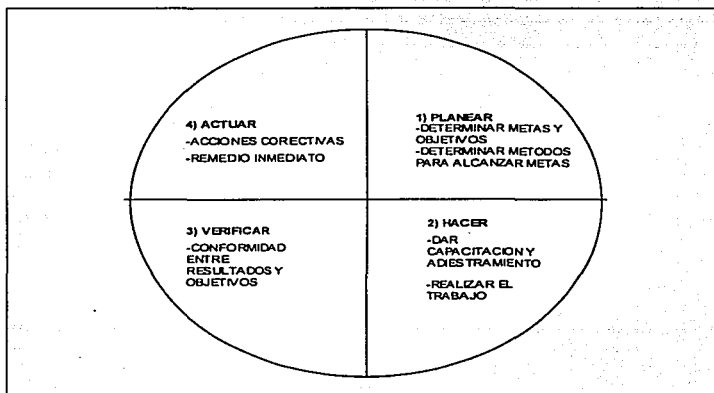
En síntesis puede afirmarse que el sistema de aseguramiento de la calidad es la esencia del control total y el mejoramiento continuo y el elemento dinámico.

1.4.4 Método de control y sus herramientas básicas.

La calidad requiere control y, a su vez, éste hace necesario un método universalmente aceptado que permita diagnosticar en forma ordenada aquello que se desea resolver o mejorar. Para ello Deming planteó un círculo de control fundamental, a través del cual se puedan analizar problemas de calidad y revisar en forma constante las normas y procedimientos, a efecto de atender al consumidor con una calidad más alta y un precio menor.

CIRCULO DE CONTROL

GRAFICA 1



El círculo Deming plantea cuatro partes fundamentales: Planear, Hacer, Verificar y Actuar.

Planear.

Planear implica la definición de objetivos y el establecimiento de los planes y procedimientos para alcanzarlos. Para ello, en primer término se realiza una etapa de diagnóstico y análisis, utilizando métodos estadísticos, con el fin de conocer con un razonable grado de certeza cuáles son los principales factores de desviación.

Hacer.

A partir de este diagnóstico se realizan una serie de acciones que, se juzga, resolverán el problema, lo cual hace indispensable dar adiestramiento y capacitación a quienes tengan que realizarlas no sólo en su tarea específica, sino en toda la metodología de análisis y seguimiento que deben emplear para que eventualmente sean capaces de autocontrolarse.

Verificar y Actuar.

Consiste en comparar el objetivo y metas planteadas con datos reales, con el propósito de conocer si se está avanzando por el camino correcto, o bien hay que aplicar medidas correctivas e iniciar el ciclo de nueva cuenta, lo que con seguridad llevará a nuevos diagnósticos de la situación original.

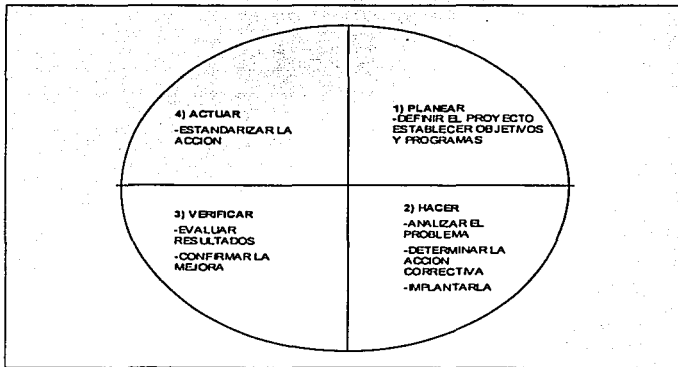
Ahora bien, controlar es la primera parte del problema; la segunda es mejorar. Para ello se aplica también el círculo Deming, pero se orienta ahora no al control de una variable, sino a buscar cómo mejorarla a través del desarrollo de un proyecto específico.

De esta forma, en la primera fase del círculo, es decir la planeación, se definirán el proyecto, sus objetivos y la forma en que será desarrollado. En la segunda, se realizarán los programas conforme a lo previsto, para posteriormente verificar y evaluar los resultados y, en caso de que estos fueran positivos, proceder a normalizar los métodos y procedimientos para

que, a partir de ese momento, dicha mejora quede incorporada como una acción normal.

CIRCULO DE MEJORA

GRAFICA 2



Por último, el control total y mejoramiento de la calidad tiene un lenguaje común: la estadística. A través de ella se realiza el diagnóstico, se da seguimiento a las acciones implantadas y se comprueban sus resultados. Así existen siete herramientas estadísticas que son la base del control total y mejoramiento de la calidad, por esto, Ishikawa considera que, utilizando estas herramientas, es factible resolver el 95 por ciento de los problemas de calidad y productividad.

De esta manera las herramientas citadas son: Diagrama de Pareto, Histograma, Diagrama causa y efecto, Diagrama de dispersión, Estratificación, Gráficas en general y gráficas de control y las Hojas de verificación-diagramas de flujo.

1.5 Administración Pública y Calidad Total.

Hasta hace unos veinte años la mayoría de los países del mundo tenían una

economía relativamente cerrada al intercambio comercial, los permisos de importación y las altas tarifas arancelarias, los subsidios gubernamentales, así como las diferencias en las comunicaciones limitaban el intercambio comercial y de servicios entre las naciones y, por otro lado protegían a las industrias locales y los empleos que generaban.

En términos generales los países pobres exportaban, sobre todo, materias primas, mientras que los desarrollados las vendían transformadas industrialmente y aunque existía un entorno competitivo, la protección y participación de los gobiernos en las economías locales las limitaban al grado de ser prácticamente irrelevantes.

A partir de la década de los años setentas, pero más fuertemente a partir de los ochentas, el modelo económico proteccionista y de alta participación estatal en la economía, hizo crisis en casi todo el mundo, debido a las enormes deudas entre los países desarrollados que habían prestado enormes cantidades de dinero teniendo como garantía las materias primas como el petróleo y los subdesarrollados quienes vieron caer fuertemente los precios y se vieron imposibilitados a pagar.

Este proceso se intensifica en la década de los años noventas, donde acaba por configurarse una economía nueva caracterizada "...por procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre, causa y efecto, a su vez de los cambios en la naturaleza y estructura de operación de los mercados: el tránsito del mercado espacial a las redes de intercambio... el paso de estructuras de competencia oligopolística en el mercado internacional a las alianzas estratégicas oligopolísticas; los cambios en la organización de la estructura industrial a partir de la fábrica mundial, la subcontratación y el comercio intrafirma, el nuevo sistema de comercio internacional, donde el comercio complementario y competitivo da paso al comercio adversario de bloques regionales". (29)

29) Villareal, René. *Liberalismo social y reforma del estado*, p.10, citado por Ricardo Uvalle Berrones en, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p.93.

"Las tecnologías basadas en la informática han posibilitado la producción de pequeñas partidas de artículos cada vez más adaptados a los diferentes clientes y con los que atender los huecos más selectivos del mercado. Las compañías más perspicaces están pasando de la fabricación de grandes series de productos corrientes a las series más cortas de productos de mayor valor añadido como aceros especiales y especialidades químicas. Mientras tanto, la constante innovación acorta los ciclos de vida de los productos...la exacerbada competencia y el cambio acelerado exige una constante innovación". (30)

"Con la innovación tecnológica sobreviene el declive de los sistemas de comunicación e intercambio sustentados en la jerarquía, la distancia y el secreto en un mundo que, como el actual, es diferente, dado que se rige por la apertura de las economías; la publicitación de los sistemas de comunicación e información; por la formación de comunidades de estados; por grandes intercambios en los procesos de mercados y por la constante renovación de patrones de **calidad y productividad**". (31)

En consecuencia, la crisis del estado en materia de gobierno y administración pública "... proviene de no haberse adaptado a un mundo que se ha vuelto totalmente distinto. El sistema de control antiguo de la sociedad industrial se basaba en la jerarquía, la distancia y el secreto. Pero la jerarquía ya no funciona- o no funciona bien- cuando hay posibilidades de discusión y elección. La distancia disminuye porque las relaciones humanas se simplifican y ya no se admiten las diferencias de clase o de posición como en el pasado. Y el secreto ha desaparecido con los modernos medios de comunicación. El resultado es que el administrador, que antaño tenía más oportunidad de avance, ya no las tiene". (32)

30) Toffer, Alvin. *El cambio del poder*. Pp. 55-80, citado por Ricardo Uvalle Berrones Berrones, en *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. P.93.

31) Uvalle berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 94.

32) Crozier, Michael. *El cambio en las organizaciones públicas*. p. 96, citado por Ricardo Uvalle Berrones, en *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p.94.

La concepción del Estado en buena parte del siglo IX y durante el primer tercio del siglo XX se centraba en el modelo de un Estado gendarme, preocupado de manera exclusiva por garantizar la seguridad y soberanía además de impartir la justicia. Se trataba de un estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer.

Posteriormente, desde la década de los treinta, en la mayor parte de los países capitalistas la concepción del estado evolucionó hacia el modelo del Estado providencia la primera fase del Estado benefactor. En este modelo se ampliaban las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos, como educación, salud, vivienda y algunos otros. A partir de este cambio de escenario, la acción gubernamental se expandió; el principal reto era de orden cuantitativo; lograr la cobertura de los servicios básicos. Los aparatos gubernamentales se convirtieron en grandes aparatos de producción masiva de servicios.

Aquí la Administración Pública seguía siendo capaz de entender, analizar y prescribir la acción gubernamental.

No es sino hasta la segunda mitad del siglo XX cuando el enfoque jurídico-tradicional de la Administración Pública comienza a perder su capacidad para explicar un fenómeno que se va haciendo cada vez más complejo, es el momento en que la intervención estatal se amplía hacia diversos sectores de actividad, es la fase amplia del Estado benefactor, llamada Estado omnipresente.

"La alta complejidad en la que se venían inmersas las estructuras gubernamentales generaba, como reflejo automático, la necesidad de crecer en tamaño para intentar de esta manera enfrentar dicha complejidad. Crecen

las dependencias existentes y surgen otras nuevas; la lógica de la acción gubernamental se hace, por tanto difusa y confusa". (33)

" El monolito estatal se fragmenta. La lógica de la acción gubernamental se diversifica en varias lógicas. Las dependencias gubernamentales se bifurcan, se contraponen y se disputan los espacios y los recursos, los cuales, por cierto, comienzan a ser más escasos dados los altos niveles de déficit público a los que llega en el escenario de una excesiva intervención estatal. En medio de este proceso de fragmentación, los grupos organizados de la sociedad comienzan a introducirse por todas las rendijas".(34)

Es a partir de este momento cuando la Administración Pública tradicional ya no puede ayudarnos a entender el acontecer del gobierno en acción.

Una vez que el Estado omnipresente entra en una profunda crisis de legitimidad a fines de la década de los setenta, se inicia nuevamente la reconfiguración del aparato estatal, surgiendo el Estado modesto o el Estado regulador. En este escenario lo público deja de ser monopolio estatal que recobra su esencia original; un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes.

En este escenario la lógica de la acción gubernamental es más diversa y potencialmente más conflictiva que antes. Las dependencias asumen un comportamiento semiautónomo, puesto que sólo de esta forma pueden enfrentar sus retos en cuanto a logros y sobrevivencia.

"En tal situación se requiere entender, analizar y describir un sistema de redes de dependencias gubernamentales más que un aparato gubernamental...es en este momento cuando la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, las

33) Bozeman, Barry. *La gestión Pública. Su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Véase estudio introductorio de Enrique Cabrero Mendoza, p.19-60.

34) *Ibid.* p. 21.

preferencias del cliente-usuario, entre otros aspectos, surgen como elementos fundamentales". (35)

Derivado de lo anterior, la Administración Pública es objeto de constantes transformaciones y recomendaciones, tales como la desregulación, el uso de mecanismos de mercado, y la adaptación de conceptos y técnicas surgidas en la iniciativa privada, como cliente, calidad total o el enfoque al usuario.

Es aquí en el terreno de la atención de los resultados en donde se promueve identificar los servicios que cada dependencia o entidad debe proporcionar a la sociedad, y a partir de ellos, analizar la pertinencia de los procesos de carácter intermedio, detectando aquellos que resulten prescindibles o susceptibles de simplificarse. Este ejercicio requiere consolidarse a través del desarrollo de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo de actividades que se difunda en todos los niveles; evaluando los resultados de gestión en términos de la calidad. Entendida ésta como el resultado de todas las actividades o procesos que se realizan cotidianamente: las operativas, administrativas, financieras etcétera.

CAPITULO 2. LA UNIDAD DE SERVICIO CIVIL DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

2.1 Antecedentes.

Las transformaciones que se han suscitado en la Administración Pública a través del fenómeno de la modernización administrativa, llevan a describir los antecedentes de la Unidad de Servicio Civil y por ende su evolución.

El proceso de transición de una sociedad que en la década de los años sesentas se encontraba entre lo rural y lo urbano, y que a partir de la siguiente década afirmó definitivamente su desarrollo urbano industrial, proceso que ha continuado hasta nuestros días.

En este lapso, la sociedad nacional se diversificó y alcanzó crecientes niveles de complejidad y demandas que condujeron a las organizaciones públicas a modificar y reorientar sus premisas teórico-prácticas en los campos institucional, organizativo y funcional.

Las primeras formulaciones a favor del reordenamiento y la reestructuración de la Administración Pública Federal se concentraron en la reforma jurídica a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958).

Durante el régimen del presidente Díaz Ordaz, las experiencias y reflexiones giraron alrededor de la elaboración de diagnósticos y proyectos de organización de las entidades del sector público, de la reestructuración de los marcos normativos, del diseño de sistemas de coordinación y de medidas administrativas orientadas a la formación y reclutamiento de recursos humanos, de la adquisición y conservación de recursos materiales, de la formación de unidades de organización y métodos, de la elaboración de estudios de planeación, de la legitimidad de la Administración Pública en la sociedad y de la prevención de resultados.

Sobre estas preocupaciones la Comisión de Administración Pública (CAP), desarrollo nueve líneas de trabajo: programación y presupuestos, estructuras de organización, bases jurídicas de los organismos públicos, recursos humanos, recursos materiales, planeación administrativa, elaboración de presupuestos por programas , realización de reformas macro y micro administrativas y la modificación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

"La Comisión de Administración Pública elaboró un diagnóstico sobre el funcionamiento de la Administración Pública nacional y regional, permitiendo con ello elaborar una radiografía institucional de las diferentes dependencias gubernamentales de la Administración Pública identificando claroscuros, heterogeneidades y contradicciones y preparar estudios tendientes a elaborar el Manual de Organización del Gobierno Federal (1969-1970), del Prontuario de disposiciones jurídicas del sector público, de las Guías para operación de almacenes y para el funcionamiento de la Unidades de Organización y Métodos y de las Guías e instrumentos de consulta sobre metodología, de Manuales e instructivos para mejorar la utilización de locales y equipos, adquisiciones, almacenes e inventarios, correspondencia de equipo y sobre la situación de los recursos humanos en la Administración Pública." (1)

En el régimen presidencial comprendido de 1970-1976, los cambios implicaron una serie de propuestas vinculadas entre sí; trasformaciones objetivas y subjetivas, estructuras y funciones, procedimientos formales e informales, aptitudes y actitudes, hábitos y mentalidades en el trabajo administrativo; sin embargo, resultaba urgente ir más allá de las coyunturas y otorgar al cambio una proyección estratégica, así como los instrumentos adecuados para la consecución práctica de sus objetivos.

Para tales fines, se transformó a la Comisión de Administración Pública en la Dirección General de Estudios Administrativos (1971), y se elaboraron e implantaron las bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal , que derivaron en once programas prioritarios:

- Instrumentación de los órganos y mecanismos de reforma administrativa.

1) Instituto Nacional de Administración Pública. *La administración Pública ante los retos. Bases para un diagnóstico*. Material mimeográfico. 1991. p. 24.

- Reorganización y readecuación administrativa del sistema de programación.
- Racionalización del gasto público.
- Estructuración del sistema de información y estadística.
- Desarrollo del sistema de organización y métodos.
- Revisión de las bases legales de la actividad pública federal.
- Reestructuración del sistema de administración y desarrollo de recursos humanos.
- Revisión de la administración de los recursos materiales.
- Racionalización del sistema electrónico de datos.
- Reorganización de los sistemas de control administrativo y de contabilidad gubernamental.
- Macro reforma sectorial y regional.

Un aspecto importante de esta gestión, se relacionó con las finanzas públicas: presupuesto y gasto público. Ello vinculado con las crecientes obligaciones gubernamentales frente a una sociedad cada vez más compleja, competitiva y contradictoria.

La planeación del desarrollo, la programación y los presupuestos por programas devinieron reflexión y acción de gobierno. El intervencionismo estatal y las tareas del Estado como promotor e impulsor de las políticas de desarrollo, habrían sido impensables sin haber rediseñado la Administración Pública.

Por otro lado, fueron ganando espacio conceptual y organizativo, las nociones de sector (en el ámbito de la coordinación administrativa) y de región (en el económico-territorial). Una vez que estos conceptos empezaron a formar parte de la conciencia administrativa, en una realidad caracterizada por fuertes tendencias a favor de la centralización, se construyeron en elementos imprescindibles de los nuevos giros que paulatinamente iría adquiriendo la reforma administrativa: la descentralización y la desconcentración.

Dicha reforma sentó las bases fundamentales de la permanente transformación a que debería quedar sujetos los órganos públicos al delimitar los nuevos contornos estratégicos. Esta reforma se concibió como una transformación interna, endógena, de cara a sí misma y frente a la cual la sociedad constituía aún una figura de límites y contornos imprecisos.

Para el sexenio de 1976-1982, la Reforma Administrativa se coloca en el centro de la reforma integral, a fin de adecuar las instituciones públicas a los requerimientos de una

política de desarrollo, convirtiéndose en un medio, en un instrumento que, junto con la reforma política y la reforma económica, daría origen a la reforma social.

En este marco, debería realizarse las reformas política y económica: la primera para abrir causas democráticas a las demandas de participación plural de la sociedad, y la segunda, para promover el crecimiento elevado, sostenido y eficiente para hacer factible la distribución de mínimos de bienestar a la sociedad, en nutrición, educación, salud y vivienda. Para ello, el gasto público y el vínculo entre política de egresos y planeación, se construyeron en el eslabón fundamental para activar la acción estatal en y sobre la sociedad.

El órgano encargado de la Reforma Administrativa fue la Coordinación General de Estudios Administrativos (1977), que sustituyó a la Dirección General de Estudios Administrativos. Dicha Coordinación se integró por siete Direcciones Generales: Organización y Métodos, de Estudios Sectoriales, de Estudios Jurídicos-Administrativos, de Administración y Desarrollo del Personal ¹, de Estudios de Sistemas de Apoyo Global, de Asesoría a Estados y Municipios, y de Servicios de Apoyo.

Las dos grandes vertientes de esta reforma fueron el perfeccionamiento de las metodologías de estudio y de los mecanismos de funcionamiento administrativo y el hacer de la planeación y la programación los propulsores de la transformación de la Administración Pública.

Los objetivos de la Reforma administrativa fueron:

- Organizar al gobierno para organizar al país.
- Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno y precisar responsabilidades, así como facilitar la oportuna evaluación de resultados.
- Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal.
- Contribuir al fortalecimiento de la organización política nacional y del federalismo.

¹ A partir de este año 1977 empezamos a encontrar a la Dirección General de Administración y Desarrollo del Personal como el equivalente de la Unidad de Servicio Civil, pero dependiente de la Coordinación de Estudios Administrativos. La Coordinación General de Estudios Administrativos fue creada el 1° de enero de 1977.

- Mejorar los aspectos administrativos del sistema de impartición de justicia.

Y se desplegaron a lo largo de cinco etapas; Organización institucional, sectorial, intersectorial, reforma de ventanillas y administración y desarrollo del personal público.

La instrumentación de la Reforma Administrativa se hizo a través de la información, la programación-presupuestación y la evaluación, de manera que todas ellas tendrían que adecuar sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos a ese cambio permanente, programado y participativo.

“La realización de la reforma contó con una base jurídica-económica y administrativa de relevante importancia, destacando la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (1976), la Ley General de Deuda Pública (1976), la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (1976), el Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la secretaría de estado o departamento administrativo que se determine (1977), la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (1978), el Acuerdo globalizador de las acciones de Reforma Administrativa (1979), el Acuerdo que formaliza la creación de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento (1979), la Ley sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal (1979), el Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (1980), el Decreto por el que se abrogan los decretos que crearon y modificaron a los Comités Promotores de Desarrollo socio-económico de los diferentes estados de la república (1981), el Decreto que modifica los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos (1981) y el Decreto que crea el Código Fiscal de la Federación (1981)”. (2)

Cabe señalar que, fue en este periodo cuando a la luz de la citada Reforma, se realizó la separación funcional de las políticas de ingresos y egresos en dos secretarías, la de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto. La política de ambas secretarías se encontraban relacionadas por medio de la Comisión Intersecretarial de

Gasto-Financiamiento. Sin embargo, se señala que este vínculo fue demasiado frágil, puesto que acabaron por prevalecer los intereses sectoriales, lo que redundó por afectar tanto al Plan como a la misma Reforma Administrativa.

Hacia 1982, México concluía el ciclo político-económico del capitalismo regulado estatalmente, con una Administración Pública que comprometió muchos esfuerzos y recursos desde la década de los años sesentas con el objetivo del desarrollo. Asimismo, se cerraba una prolongada fase de estabilidad socio-económica y política y se habría otra caracterizada por la incertidumbre y las catástrofes.

Frente al intervencionismo y la regulación estatal de los regímenes precedentes, el modelo económico-político se fundamentó sobre una nueva base: la rectoría del Estado (1982-1988). Lo anterior implicó cambios en el uso de las finanzas públicas, en el manejo de los precios-clave del sector público y del sector privado, en la delimitación conceptual de las empresas estratégicas y prioritarias del sector público y en las medidas tendientes a la modernización administrativa, todo ello orientado por la Ley de Planeación (febrero de 1983), el Plan Nacional de Desarrollo (marzo de 1983) y la renovación moral.

Los objetivos fundamentales alrededor de los cuales se fue construyendo la redefinición estratégica del papel del Estado en la economía y en la sociedad, pasaron a través de las nuevas premisas del funcionamiento económico-financiero del Estado, de una nueva articulación entre los sectores público, social y privado, de un más profundo énfasis en los procesos de descentralización, desconcentración y regionalización, de una más amplia rearticulación y delimitación de las relaciones entre Administración Pública, la ciudadanía y los niveles propios del Estado.

Para el logro de tales fines, el gobierno del presidente De la Madrid, construyó una armazón jurídica en donde destacan "la Ley de Planeación (1983), el Programa Inmediato de Reconstrucción Económica (PIRE, 1982), el Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, las Reformas Constitucionales a los artículos 25, 26, 27, 28, 73, y 115 (1983), el Decreto de reformas y adiciones a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1982), la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el Decreto de Reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (1982), el Acuerdo por el que se crea la Dirección

General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República (1983), el acuerdo por el se crea de carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como los programas correspondientes a la competencia de las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, el Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron lugar a la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos(1983) y el reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto". (3)

Estas disposiciones se complementaron con el conjunto de normas jurídicas que orientaron y regularon las acciones a favor de la descentralización, desconcentración y regionalización, de la modernización y simplificación administrativas, de la renovación moral, de la desincorporación y reconversión de la empresa pública y de la regulación y manejo de las finanzas públicas y privadas.

La rectoría del Estado contempló las transformaciones en la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, bajo el concepto de modernización de la Administración Pública que se orientó en cuatro vertientes:

- La descentralización y desconcentración de la Administración Pública en sus niveles global, sectorial e institucional.
- La optimización e innovación organizacional en las estructuras básicas y funciones de la Administración Pública central y paraestatal.
- Reorganización de los sistemas de administración de recursos e información.
- Elaboración del programa de mejoramiento de los servicios y trámites de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La reconceptualización del lugar que ocupa la Administración Pública en los procesos de transformación del Estado y de la economía, explica el porque ella misma se vio poderosamente afectada por las medidas de racionalización global que puso en movimiento el régimen delamadrista. Bajo este mismo tenor, se señala que, en la medida en que los cambios se profundizaron en las áreas estratégicas del Estado, el proceso de Modernización Administrativa redujo su importancia general, situación que se expresó en la jerarquía administrativa que finalmente adquirió, al transferirse sus funciones a la Dirección General de Servicio Civil.

La Coordinación General de Estudios Administrativos constituida en 1977, fue derogada en 1983. La medida se justificó porque dejó de ser prioritaria para el Ejecutivo Federal y por no contar con los recursos económicos suficientes para su conservación. De esta manera, algunas de sus funciones fueron transferidas a la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal dependiente, a nivel de staff, de la Secretaría de Programación y Presupuesto y para julio de 1985, quedo bajo la Dirección General de Servicio Civil, perteneciente a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta Dirección continuaría desempeñando las funciones que le eran propias y que le habían sido especificadas en enero de 1983 y además absorbería las de la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal².

Las funciones básicas de la Dirección General de Servicio Civil de conformidad al artículo 24 del Diario Oficial de la Federación fueron:

- “Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el Sistema del Servicio Civil de Carrera del personal del Poder Ejecutivo Federal, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria.
- Proponer normas en materia de catálogo de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios y, en general, sobre administración y desarrollo del personal federal, así como operar el sistema de información y registro correspondiente.
- Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las Condiciones Generales de Trabajo, y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación del personal de la Administración Pública Federal.
- Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales de las dependencias, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de la Administración Pública Federal.
- Registrar las estructuras ocupacionales y de los puestos correspondientes de la Administración Pública Federal, y sancionar las modificaciones de las mismas.
- Estudiar y emitir resoluciones sobre beneficios con cargo al erario federal, y sancionar los Acuerdos de la Juntas Directivas de los Institutos de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, respecto a pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y

² Dichas funciones eran las de diseñar la política y las directrices para la modernización administrativa global, sectorial e institucional, proponer políticas y lineamientos para la descentralización y desconcentración administrativa, optimizar las estructuras y funciones de la A.P.F., y cambio de organización que implicarán modificaciones a su estructura orgánica.

compensaciones , así como pagar las prestaciones que se cubren con cargo al erario federal, en los términos de las disposiciones de seguridad social para las fuerzas armadas y trabajadores civiles del Estado.

- Establecer, en coordinación con la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público.
- Opinar las propuestas de reforma a la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, en lo referente a las implicaciones de recursos humanos.
- Formular el Presupuesto de Servicios Personales, para su posterior integración al presupuesto de Egresos de la Federación, y
- Coadyuvar, cuando proceda, con las dependencias y entidades, en las gestiones que ante ellas realicen las representaciones sindicales de sus trabajadores, relativas a remuneraciones y demás prestaciones". (4)

A partir de 1988-1994 se observó un cambio en las tendencias prevalecientes hasta entonces. Con el régimen del presidente Salinas, la Administración Pública dejó de verse fundamentalmente a sí misma para encarar, en lo interno, a una sociedad más depauperada, heterogénea, desarticulada, compleja y demandante. En lo externo, debía ofrecer una respuesta a la necesidad de inserción e interrelación de la economía y la sociedad mexicana con los procesos de cambio mundiales más dinámicos.

Para dar respuesta a estas condiciones endógenas y exógenas, se pusieron en marcha tres procesos de modernización (económica, política y social), que han dado origen a lo que conocemos como Reforma del Estado.

Las tareas básicas de la Modernización Administrativa se llevaron a cabo en la Dirección General de Servicio Civil y se han caracterizado primordialmente por dos aspectos; la administración y el desarrollo del personal para el Servicio Civil de Carrera y las medidas de transformación de la Administración Pública a niveles global, sectorial e institucional en un marco de eficiencia y productividad.

Así, nos encontramos que, de conformidad al Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto las atribuciones conferidas a dicha Dirección General eran:

4) Diario Oficial , 24 de enero de 1983., p. 15.

- "Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria.
- Proponer normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registro correspondiente.
- Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales y registrar éstas, así como racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades.
- Estudiar y emitir resoluciones, en los términos de las disposiciones legales aplicables, sobre beneficios con cargo al erario federal, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones.
- Establecer la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público.
- Dictar las normas y metodologías a que deberá sujetarse la formulación del presupuesto de servicios personales, para su posterior integración al presupuesto de Egresos de la Federación.
- Diseñar y proponer, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional.
- Promover, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, los programas de modernización administrativa en materia de organización, desconcentración, descentralización, sectorización y sistemas con las dependencias y entidades; evaluar los avances de la modernización de la Administración Pública Federal, y proporcionar asesoría y apoyo técnico en estas materias y
- Dictaminar, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban de reflejarse en su reglamento interior, así como registrar las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades".(5)

En suma, las funciones fundamentales de esta Dirección se refieren a los aspectos de política salarial, al establecimiento del Servicio Civil de Carrera, normatividad para puestos,

tabuladores y prestaciones de la Administración Pública y dictaminación sobre estructuras ocupacionales, definición de políticas y normas de reclutamiento, selección, capacitación, administración de sueldos, prestaciones, escalafón, separación, evaluación e información, definición de políticas generales y revisión de condiciones generales de trabajo y de proyectos de reorganización de las estructuras orgánicas con el fin de evaluar su impacto sobre las estructuras ocupacionales.

Por otra parte, sus actividades se efectúan en el nivel central y en la división sectorizada de la Administración Pública Paraestatal, en el marco de los proyectos de descentralización y desconcentración y de los objetivos estratégicos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

El 21 de febrero de 1992, en el Diario Oficial de la Federación, se publica el decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las que se encuentra la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la de Hacienda y Crédito Público, producto de las medidas de transformación de la Administración Pública a niveles global, sectorial e institucional que representaban una de las tareas básicas de la modernización administrativa. En la citada Ley en el artículo 31 se cita lo siguiente:

Fracción XXI.- establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles de la Administración Pública Federal.

Fracción XXII.- dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En el Diario Oficial de la Federación publicado el 4 de junio de 1992, con el decreto a modificar al Reglamento Interior se crea la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, derivada de la fusión de las Direcciones Generales de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles y de Servicio Civil, que guarda para sí las mismas funciones establecidas en el Reglamento Interior del año de 1989, adicionándose las siguientes:

- "Proponer normas de carácter general para la realización de obra pública.

- Proponer las normas para la adquisición de toda clase que realicen las Dependencias de la Administración Pública Federal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Proponer las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles de la Administración Pública Federal.
- Resolver los recursos administrativos en materia de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, así como tramitar los que se interpongan contra las resoluciones que dicte la misma.
- Imponer las sanciones que, conforme a las normas legales corresponda aplicar a la Secretaría, derivadas de la inobservancia de las disposiciones legales en las materias de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal". (6)

El 25 de enero de 1993, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la cual fusiona la Subsecretaría de Normatividad y Control Presupuestal con la Subsecretaría de Programación y Presupuesto, para crear la Subsecretaría de Egresos, en la que queda adscrita la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo.

Para el 28 de diciembre de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en virtud del cual corresponde actualmente a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de conformidad con el artículo 37, fracción XIX de dicha Ley, establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal; además de quedar facultada para llevar a cabo todas las actividades relacionadas con modernización administrativa, razón por la cual, la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo llevó a cabo la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros adscritos a las áreas que hasta esa fecha se habían encargado de realizar dichas funciones.

Para el gobierno comprendido de 1995-2000 se establece a través del Plan Nacional de Desarrollo, el prototipo de servicio público para el fin del siglo en México. " Una administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático". (7) Para ello, el Plan Nacional de Desarrollo establece seis propósitos a realizar:

1. Promoción de la descentralización administrativa.
2. Profesionalización de los servidores públicos.
3. Sistemas de control y rendición de cuentas.
4. Modernización de la gestión Pública.
5. Simplificación y adecuación del marco normativo.
6. Responsabilidades de servidores públicos.

Por su parte, para el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) establece que la: "...profesionalización deberá contemplar tanto los procesos sustantivos específicos de cada dependencia y entidad como de tipo administrativo, de regulación o control, comunes dentro del sistema de servicio civil que al efecto se instaure, contemplando acciones desde el inicio, durante el desarrollo y hasta la conclusión de la carrera en el servicio público". (8)

Las políticas del programa de Modernización para alcanzar la profesionalización del servidor público son: " una más rigurosa selección del personal con base a su capacidad y probidad, el fortalecimiento de la capacitación como inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de todos los servidores públicos, el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el medio ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servicio público, el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsables, así como la seguridad de un retiro seguro". (9)

Así, el Programa de Modernización se encuentra integrado por cuatro subprogramas y sus respectivas líneas de acción.

7) Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, SHCP, 1995.

8) Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Diario oficial de la Federación, martes 28 de mayo de 1996.

9) *Ibid.* p. 63.

SUBPROGRAMAS Y LINEAS DE ACCION DEL PROMAP

CUADRO 1

SUBPROGRAMAS	LINEAS DE ACCION	SUBPROGRAMAS	LINEAS DE ACCION
Participación y Atención Ciudadana	<p>Participación ciudadana en los procesos preventivos y de retroalimentación para la gestión pública</p> <p>Mecanismos para mejorar la atención al público</p> <p>Transparencia</p> <p>Revisión y simplificación del marco normativo actual</p> <p>Estándares de calidad</p> <p>Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo</p> <p>Validación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos</p> <p>Fortalecimiento del federalismo</p>	<p>Descentralización y Desconcentración Administrativa</p>	<p>Simplificación de trámites para el ciudadano</p> <p>Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de los entes coordinados</p> <p>Delimitación de funciones que evita el entorpecimiento de las operaciones y procesos</p>
Medición y Evaluación de la Gestión Pública	<p>Creación de indicadores de desempeño</p> <p>Sistema integral de información</p> <p>Fortalecimiento de los órganos internos de control</p>	<p>Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público</p>	<p>Actualización de conocimientos y habilidades</p> <p>Sistema integral de desarrollo de recursos humanos</p> <p>Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo</p> <p>Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público</p> <p>Efectividad de la labor de investigación y fomento de responsabilidad</p>

Dentro de esta perspectiva, el 11 de septiembre de 1996, se publica en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual se establece en el Artículo 63 la competencia de la Unidad de Servicio Civil, nombre que sustituye a la denominación de Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, al dársele mayor importancia al establecimiento de un servicio civil de carrera.

En dicho Reglamento Interior se señalan las siguientes competencias:

- "Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria;

- Expedir normas y emitir dictámenes en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registro correspondientes;
- Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal;
- Establecer políticas y expedir normas sobre las estructuras ocupacionales y registrar éstas, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades;
- Autorizar y registrar, conjuntamente con la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo en el ámbito de sus respectivas competencias, las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como sus modificaciones;
- Estudiar y emitir resoluciones, en los términos de las disposiciones legales aplicables, sobre beneficios con cargo al erario federal, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones;
- Establecer el control presupuestal de los servicios personales, así como dictar y expedir las normas y metodologías, criterios y establecer los procedimientos a que deberá sujetarse la formulación del presupuesto en materia de servicios personales de las dependencias y entidades, para su posterior integración al Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Diseñar y proponer, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional;
- Promover, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, los programas de modernización administrativa en materia de organización, desconcentración, descentralización, sectorización y sistemas con las dependencias y entidades; evaluar los avances de la modernización de la administración pública federal y proporcionar asesoría y apoyo técnico en estas materias;
- Dictaminar, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que impliquen modificaciones a su estructura básica y que deban reflejarse

- en su reglamento interno, así como registrar las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades, y
- Resolver los asuntos que las disposiciones legales que integren el régimen de los servidores públicos y las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario".(10)

Para el 6 de enero de 1999, se establece el objetivo de la Unidad de Servicio Civil, en los términos siguientes: "Expedir y emitir normas, metodologías y procesos en materia de administración y desarrollo de personal que permitan un servicio civil de carrera congruente con las necesidades del Gobierno Federal, así como dictaminar y registrar conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal, dentro del marco de la modernización administrativa para elevar la eficiencia y productividad, y controlar la formulación y administración del presupuesto de servicios personales". (11)

Y en cuanto a las funciones:

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

10) Diario Oficial de la Federación. 11 de septiembre de 1996. pp. 59-60.

11) Diario oficial de la Federación. 6 de enero de 1999. segunda sección, pp. 59-60.

- Planear, dirigir y coordinar los programas y las acciones que permitan realizar el proceso de motivación, reconocimiento, capacitación, actualización, productividad, desarrollo y optimización de los recursos humanos del Gobierno Federal, a través del diseño, establecimiento, coordinación, supervisión y evaluación del Sistema del Servicio Civil de Carrera.
- Emitir dictámenes en materia de catálogos de puestos y tabuladores de sueldos, a fin de promover grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento que permitan la continuidad de los objetivos y metas del Gobierno Federal.
- Definir la normatividad que en materia de registro de estructuras orgánicas, ocupacionales y salariales deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para llevar a efecto su organización interna y articular los esquemas salariales en congruencia con funciones, responsabilidades y atribuciones.
- Asesorar, coordinar, evaluar y emitir opinión, desde el punto de vista jurídico, respecto de todos aquellos asuntos que dentro del ámbito de su competencia, corresponda atender a la Subsecretaría de Egresos y a sus unidades administrativas adscritas.
- Determinar las políticas generales relacionadas con el establecimiento y revisión de las Condiciones Generales de Trabajo y prestaciones de las dependencias y entidades paraestatales cuyas relaciones laborales se encuentren reguladas por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria.
- Planear, elaborar, dirigir y, dar seguimiento a las acciones que permitan establecer normas, lineamientos, metodologías y procedimientos en materia de administración de personal del Sistema General de Administración de Recursos Humanos del Gobierno Federal.
- Establecer programas de modernización administrativa en materia de organización, administración y desarrollo de personal de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la participación que corresponda a las demás unidades administrativas de la Secretaría.
- Otorgar a las áreas internas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dependencias de la Administración Pública Federal, que así lo requieran, servicios informativos sobre aspectos económicos, laborales y jurídicos con el objeto de coadyuvar en la elaboración de estudios, proyectos e investigaciones para la ágil toma de decisiones , a través del préstamo de diversas publicaciones". (12)

Por último, en Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de octubre de 2000, se emite el Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sin que con ello modifique lo establecido para la Unidad de Servicio Civil.

2.2 Conformación Orgánica.

La Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encuentra ubicada dentro de la Subsecretaría de Egresos; integrándose de conformidad al Manual de Organización Específico de la siguiente manera:

1 Secretario particular, 1 Secretario Auxiliar, 4 Direcciones Generales Adjuntas, 10 Direcciones de Área, 1 Coordinación Administrativa, 28 Subdirecciones de Área, 2 Secretarías Técnicas y 59 Jefaturas de Departamento.

2.2.1 Estructura Orgánica.

“Unidad de Servicio Civil

Secretario Particular

Secretario Auxiliar

Dirección General Adjunta Presupuestal de Servicios Personales

Departamento de Control Administrativo de Servicios Personales

Dirección de Seguridad Social Civil y Militar

Subdirección de Seguridad Social Civil y Militar

Subdirección de Control y Pagos de Seguridad Social

Departamento de Contabilidad

Departamento de Pagos

Subdirección de Normas y Procedimientos del FONAC

Subdirección de Operación y Control del FONAC

Subdirección de Seguros y Prestaciones del Gobierno Federal

Departamento de Seguros

Dirección de Integración y Control del Sector Central y Entidades

Subdirección de Presupuesto de Servicios Personales del Sector Central

Departamento de Integración y Control “A”

Departamento de Integración y Control "B"
Departamento de Integración y Control "C"
Departamento de Integración y Control "D"
Subdirección de Presupuesto de Servicios Personales de Entidades
Departamento de Integración y Control de Honorarios
Departamento de Control de Entidades Paraestatales
Subdirección de Estudios de Personal Federal
Dirección de Integración y Control de los Sectores Educación y Salud
Subdirección de Salud y Organismos Descentralizados
Departamento de Salud
Departamento de Organismos Descentralizados
Subdirección de Educación Básica y Organismos de Ciencia y Tecnología
Departamento de Educación Básica en el D.F. y Organismos de Ciencia y Tecnología
Departamento de Educación Federalizada
Subdirección de Educación Central y Superior
Departamento de Organismos de educación Superior
Departamento de Educación Central
Dirección General Adjunta de Servicio Civil
Secretaría técnica
Dirección de Análisis Salarial y Organizacional "A"
Subdirección Sectorial "A"
Departamento del Sector PGR
Departamento del Sector SCT
Departamento de los Sectores SECODAM, SECTUR y TFF
Departamento del Sector SECOFI
Subdirección Sectorial "B"
Departamento de los Sectores PRESIDENCIA, SEGOB
Departamento del Sector SHCP
Departamento de los Sectores SEDESOL, SEMAR, y SEDENA
Dirección de Análisis Salarial y Organizacional "B"
Subdirección Sectorial "C"
Departamento del Sector SER

Departamento de los Sectores SAGAR y STPS

Departamento de los Sectores SSA, ISSSTE e IMSS

Departamento del Sector SE

Subdirección Sectorial "D"

Departamento del Sector SEP

Departamento de los Sectores SRA, SEMARNAP y TA

Subdirección de Sueldos y Prestaciones de los Modelos de Educación y Salud

Departamento de los Modelos de Educación Básica, Media Superior y Superior

Departamento de Tabuladores de las Instituciones de Educación Superior

Departamento del Modelo de Salud y prestaciones del Modelo de Educación

Dirección de Investigación y Desarrollo del Servicio Civil

Subdirección de Compensación y Desarrollo

Departamento de Compensación

Subdirección de Servicio Civil

Departamento de Análisis del Servicio Civil

Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal

Departamento de Capacitación y Evaluación

Departamento de Investigación del Desarrollo de Personal

Subdirección de Certificación de la Calidad

Departamento de Análisis de Proyectos

Departamento de Aseguramiento de la Calidad

Subdirección de Investigación

Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos

Dirección de Estudios Laborales

Subdirección de Estudios Laborales

Departamento de Estudios Laborales

Dirección de Apoyo Jurídico

Subdirección "A"

Departamento "A"

Subdirección "B"

Departamento "B"

Subdirección "C"

Dirección General Adjunta de Normatividad y Desarrollo Organizacional

Secretaría Técnica

Departamento de Atención al Registro de Estímulos por Productividad, Eficiencia y Calidad en el Desempeño

Subdirección de Normatividad de Administración y Operación del SIARH

Departamento de Administración del SIARH

Departamento de Operación del SIARH

Departamento de Normatividad del SIARH

Departamento de Consultoría y Capacitación a Usuarios del SIARH

Dirección de Normatividad de Administración de Recursos Humanos

Subdirección de Investigación y Desarrollo de Normatividad de Administración de Recursos Humanos

Departamento de Normatividad de Remuneraciones y Pago a Recursos Humanos

Departamento de Normatividad de Incentivos y Prestaciones

Departamento de Investigación y Elaboración de Normatividad de Administración de Recursos Humanos

Subdirección de Implantación y Seguimiento de la Normatividad de Administración de Recursos Humanos

Departamento de Implantación y Seguimiento de la Normatividad de Administración de Recursos Humanos

Departamento del Sistema Nacional de Filiaciones

Departamento de Normatividad de Compatibilidades

Coordinación Administrativa

Departamento de Recursos Humanos

Departamento de Recursos Financieros

Departamento de Recursos Materiales

Departamento de Servicios Generales

Dirección de Gestión, Verificación y Desarrollo

Departamento de Registro y Seguimiento de la Gestión

Departamento de Documentación e Información

Departamento de Análisis de Información Laboral " (13)

2.2.2 Objetivos de las Direcciones Generales Adjuntas de la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este punto, se anotará únicamente lo relativo a los objetivos de las Direcciones Generales Adjuntas, por considerar que en ellas se plantean de forma condensada las funciones encomendadas a la Unidad de Servicio Civil.

Así, para la **Dirección General Adjunta Presupuestal de Servicios Personales** tenemos: "Coordinar la formulación del anteproyecto de presupuesto de servicios personales de las dependencias del Ejecutivo Federal y vigilar el estricto apego a las normas, procedimientos y controles aplicables a la política salarial que dicte el Ejecutivo Federal, para las dependencias y entidades apoyadas de la Administración Pública Federal; así como observar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones que en materia de seguridad social civil y militar se emitan.

Dirección General Adjunta de Servicio Civil.

Propiciar la modernización y eficiencia de la Administración Pública Federal, a través de la optimización de las estructuras orgánicas, ocupacionales y salariales, así como diseñar y aplicar los esquemas de desarrollo y profesionalización de sus recursos humanos, que contribuyan al establecimiento de un servicio civil de carrera.

Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos.

Asesorar, dirigir, evaluar y emitir opinión jurídica sobre aquellos asuntos, que dentro del ámbito de su competencia le corresponda atender a la Unidad de Servicio Civil.

Dirección General Adjunta de Normatividad y Desarrollo Organizacional.

Planear y dirigir las acciones que aseguren la determinación del programa Anual de Normatividad de la Administración de Recursos Humanos y Servicios Personales para la Administración Pública Federal; con el fin de asegurar tanto el ejercicio eficaz y transparente

del presupuesto de servicios personales como la eficiente Administración y Desarrollo de personal del Ejecutivo Federal y, coadyuvar a la adecuada operación de la Unidad de Servicio Civil". (14)

2.3 Importancia de la Unidad de Servicio Civil para la Administración Pública Federal Mexicana.

La administración de los recursos humanos de la Administración Pública Federal es un problema que debe verse desde el punto de vista presupuestario, así como a la forma en cómo se organizan las dependencias y entidades para llevar a cabo sus funciones y fines que les encomienda la ley. En efecto, dicho costo depende del número de plazas por cada uno de los puestos existentes en cada Institución, de los niveles jerárquicos y salariales que se asignen, del tipo de personal que se requiera, de las prestaciones establecidas y, del régimen jurídico laboral a que se encuentre sujeto el personal.

Así, la administración de los recursos humanos en la Administración Pública Federal requiere de un enfoque integral que permita armonizar de manera consistente todos los factores antes mencionados, con la política macroeconómica que delimita el gasto público federal y por ende el Presupuesto de Egresos de la Federación. En este sentido, es importante considerar que el gasto en servicios personales representa el 46.24% del gasto programable de la Administración Pública Federal y que, por lo tanto, cualquier política que pretenda beneficiar a los trabajadores o al personal de mando en las dependencias o entidades, puede incrementar el costo de los servicios personales, en detrimento de otros rubros del gasto público.³

Por otro lado, reconociendo que los recursos humanos constituyen el capital más importante de la Administración Pública Federal, es indispensable contar con una política de personal que a la vez de estimular su desarrollo profesional, reconozca sus méritos y, con base a ello, garantice su permanencia en las instituciones públicas.

³ Con respecto al porcentaje, véase Subsecretaría de Egresos, *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, México, Talleres Gráficos de México, 2000, p.25.

14) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Manual de Organización Específico, Unidad de Servicio Civil*. 2000 pp. 29,65,139 Y 149.

De ahí que, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 haya establecido entre las estrategias y objetivos fundamentales relativas a Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública Federal lo siguiente:

"La necesidad de avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechará la experiencia y los conocimientos de los servidores públicos y que no se interrumpirá el funcionamiento administrativo... La creación del servicio profesional de carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para permanecer en la función pública. Crear un servicio de carrera, permitirá además, establecer normas claras para que los ascensos se basen en la capacidad y el rendimiento profesional y que el servicio público culmine con el retiro digno y decorosos". (15)

De lo anterior, se desprende que la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el ente administrativo globalizador que le da el enfoque integral a la administración de recursos humanos de la Administración Pública Federal, dado que las funciones fundamentales de dicha Unidad se refieren a aspectos de la aplicación de la política salarial del gobierno federal, tanto para dependencias del sector central como de entidades apoyadas presupuestalmente en el rubro de servicios personales, al establecimiento del servicio civil de carrera, normatividad para puestos, tabuladores salariales y prestaciones de la Administración Pública Federal y dictaminación sobre estructuras ocupacionales, definición de políticas y normas de reclutamiento, selección, capacitación, administración de sueldos, prestaciones, escalafón, separación, difusión de políticas generales y revisión de condiciones generales de trabajo y de proyectos de reorganización de las estructuras orgánicas con el fin de evaluar su impacto sobre las estructuras ocupacionales y el control presupuestal de los servicios personales para su posterior conformación en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

2.3.1 Algunas acciones que desarrollo la Unidad de Servicio Civil que impactaron en la Administración Pública Federal Mexicana (1995-2000).

En este rubro, pretendo destacar algunas acciones que emprendió la Unidad de Servicio

15) Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*. México, Talleres Gráficos de México, 1995. p.54.

Civil, como aquel ente administrativo globalizador que le da el enfoque integral a la administración de recursos humanos y que han repercutido en la Administración Pública Federal Mexicana, para que a manera de ejemplos resaltemos la importancia de dicha Unidad.

2.3.1.1 En materia de aplicación de medidas para la racionalización del gasto.

En el contexto de la crisis económica de 1995, y ante la drástica reducción de más de 30% de la planta productiva, la Unidad de Servicio Civil, con el propósito de reducir y hacer eficiente el gasto público, diseñó y aplicó una estrategia en la Administración Pública Federal, para aminorar la carga fiscal que las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades ejercían sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este sentido, uno de los rubros de gasto corriente que merecía mayor atención era el referido al capítulo 1000, "Servicios Personales" y su correlación con el tamaño y composición de las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Para tal efecto, la Unidad de Servicio Civil estableció el programa denominado Medidas Estructurales para la Reducción del Gasto en Servicios Personales, que buscaba generar ahorros presupuestarios a través de la instrumentación de las siguientes medidas: en primer lugar el congelamiento o sea la no ocupación de las plazas operativas de base vacantes y la cancelación de las plazas desocupadas de confianza. En segundo lugar un redimensionamiento del sector público promoviendo entre las dependencias y entidades la reducción de sus estructuras orgánicas a cambio de la creación de puestos ocupacionales⁴ con mejores niveles salariales y con mayor flexibilidad para moverlos dentro de las estructuras organizacionales. Por último, incentivar al personal de base con antigüedad de uno a siete años, a renunciar a su plaza mediante estímulos en adiestramiento y apoyos económicos que les permitirá obtener mejores niveles de ingreso al insertarse en el mercado laboral.

⁴ Son puestos con actividades definidas, delimitadas y concretas que no necesariamente conforman una estructura orgánica por niveles jerárquicos aunque si se respaldan por un grado de responsabilidad determinado, en su caso, de autoridad, si se tratan de puestos de mando.

Para incentivar la segunda medida, se elaboró y emitió conjuntamente un tabulador de puestos de alto nivel de responsabilidad, el cual permitió que los servidores públicos de mando pudieran tener acceso a mejores niveles salariales, sin cambiar de nivel jerárquico. Para aplicar esta medida, se condicionó a las dependencias a reducir en un 30% el costo de su plantilla de personal de confianza, pudiendo disponer éstas de la mitad de dicho porcentaje para mejoras salariales y compra de equipo de computo, quedando el resto como ahorro presupuestario.

En febrero de 1996, para dar continuidad a las medidas de ahorro citadas, se emitió la Norma para el Redimensionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Esta norma mantuvo como objetivo disminuir el gasto en servicios personales. Además, incorporó criterios de índole técnico-funcional a efecto de hacer más objetiva la valuación de los puestos y la definición de las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades, lo que permitió optimizar los recursos humanos de la Administración Pública Federal.

En 1998, se expide la Norma para Autorizar y Registrar las Estructuras Orgánicas y Ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, donde se siguió condicionando la mejora salarial a una reducción de la plantilla de confianza, se establecieron los criterios de orden técnico-funcional que debían aplicarse para la renivelación salarial de este tipo de puestos, así como los niveles máximos que podían alcanzarse para cada nivel jerárquico.

La aplicación de las Medidas Estructurales para la Reducción del Gasto en Servicios Personales de 1995, la expedición de la Norma para el Redimensionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en 1996, y de la Norma para Autorizar y Registrar las Estructuras Orgánicas y Ocupacionales de 1998, fueron medidas que se tomaron con el propósito de sentar las bases para el diseño y posterior instrumentación de un tabulador del servicio civil así como para reducir el costo del establecimiento de un servicio civil federal en una Administración Pública más pequeña que la de 1995.

2.3.1.2 En materia de estímulos.

Con base en el diagnóstico de ingresos llevado a cabo por la SECODAM en 1995 y con fundamento en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese mismo año, la Unidad de Servicio Civil emitió la Norma para la Aplicación de Estímulos por Productividad, Eficiencia y Calidad . Dicha norma, establecía por primera vez los límites máximos de ingreso mensual que correspondían a cada uno de los puestos que ocupaban los servidores públicos, de acuerdo con su nivel jerárquico. Además, obligó a las dependencias a presentar el registro de estímulos y a enterar la procedencia de las economías y ahorros provenientes de los diferentes capítulos de gasto utilizados para el pago de dichos estímulos, prevaleciendo la obligación de utilizar los recursos relacionados con servicios personales, por encima de los de cualquier otro capítulo de gasto. En esta norma, se estableció que los ingresos por concepto de estímulos serían gravables en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Para 1996, se continúa con el proceso de transparentar los ingresos de los servidores por concepto de estímulos, y por primera ocasión, el Presupuesto de Egresos de la Federación autoriza expresamente su aplicación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y fija el límite máximo de ingreso neto mensual para cada uno de los puestos. De esta forma, la Unidad de Servicio Civil expide la normatividad correspondiente, vinculando el pago de los estímulos al cumplimiento de programas para fomentar el ahorro y al cumplimiento de las metas programadas, haciendo corresponsables a los Órganos de control Interno y a las áreas de administración y finanzas en la determinación del cumplimiento de los mismos.

A partir de 1996, se estableció una metodología de análisis y registro que contó con un sistema automatizado, el cual permitió obtener una gama de reportes para observar la adecuada aplicación de la norma, incrementando los filtros de seguridad, además de aportar un método más eficiente para la entrega de información.

2.3.1.3 En materia de integración de percepciones y tabulador de servicio civil.

La Unidad de Servicio Civil fue avanzando en el diseño de una estructura de percepciones donde el sueldo representara la mayor parte del ingreso de los servidores públicos, por ser éste un concepto fijo, regular y permanente y los estímulos, que eran la parte variable,

representaran la menor proporción. Derivado de esto, para el ejercicio de 1999, se propuso y obtuvo la aprobación de la H. Cámara de Diputados, para integrar al sueldo, a través de la compensación garantizada, una parte del estímulo promedio pagado para cada puesto en 1998, tomando como punto de referencia los montos autorizados para la SHCP. Lo anterior, implicó que, a partir de ese momento el sueldo representara entre 65 a 75 % del total de ingresos de los servidores públicos de mando. El monto restante, 25 a 35%, permaneció como estímulo para ser pagado en los términos de la norma respectiva.

Para el ejercicio fiscal del 2000 y con el propósito de continuar avanzando en el establecimiento de un servicio civil de carrera, el Ejecutivo Federal obtuvo la aprobación de la Cámara de Diputados para integrar una proporción adicional de los estímulos otorgados en el ejercicio fiscal de 1999 al sueldo.

De esta manera, la nueva composición del ingreso es de 80% en el sueldo y 20% en el estímulo. Esto permitió la conformación del tabulador de sueldos traslapado, en donde los puestos se clasifican por grupos, de acuerdo al nivel jerárquico, incluyendo al personal operativo y de enlace. A su vez, cada grupo contempla tres diferentes grados de responsabilidad definidos en función del valor del puesto. Por último cada grado se compone de siete niveles salariales, de manera tal que el servidor público puede ascender salarialmente, de acuerdo con su desempeño, sin necesidad de modificar su nivel jerárquico.

2.3.1.4 En materia de personal operativo.

En 1995, a diferencia de las compactaciones de niveles realizadas al tabulador en años anteriores, como una medida de recuperación salarial, se aplicó en contrapartida un corrimiento de niveles en el Tabulador General del Personal Operativo de la Administración Pública Federal Centralizada, de tal manera que el nivel mínimo para los puestos existentes fue el 14, en lugar del 13 y el 27Z, de nueva creación, se convirtió en el nivel máximo, en lugar del 27.

En 1996, se autorizó por primera vez la aplicación de incrementos salariales de forma diferenciada en porcentajes y en fechas de aplicación por grupos de niveles de ingreso.

Por lo que respecta al personal de enlace de los niveles 27ZA, 27ZB, 27C Y 27CC, aquellas dependencias que llevaron a cabo su proceso de redimensionamiento, pudieron incluirlos en el tabulador de puestos de alto nivel de responsabilidad, lo que los hizo susceptibles de la aplicación de estímulos por productividad, eficiencia y calidad.

2.3.1.5 En materia de desarrollo de personal (capacitación)

En 1996, la Unidad de Servicio Civil incluyó en la Norma que Establece el Sistema de Evaluación del Desempeño del personal operativo⁵, la obligación de considerar las necesidades de capacitación identificadas, para que el trabajador incremente su eficacia. En este sentido, la norma estableció la obligación para que los resultados de la evaluación se considerasen como una fuente primaria para la realización de la detección de necesidades de capacitación, requerimiento que hasta la fecha es cumplido por las dependencias.

A partir de ese mismo año, y para garantizar el cumplimiento de los programas de capacitación, se estableció una disposición en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que se prohíbe la transferencia de recursos de capacitación a otras partidas de gasto.

Adicionalmente, y con el fin de estimular el buen desempeño de los servidores públicos de mando de la Administración Pública Federal así como apoyar su capacitación y formación en el extranjero, en el 2000, se crea la Norma que Regula el Programa de Estadías de Capacitación y Formación de Jóvenes Profesionales en el Extranjero.

Esta norma, emitida conjuntamente por la SER y la SHCP, a través de la Unidad de Servicio Civil, tiene como objetivo que los servidores públicos con una edad de 30 años como máximo y una antigüedad mínima de tres años en la Administración Pública Federal, puedan realizar una estadía de hasta por un año en representaciones del gobierno mexicano en el extranjero, a fin de capacitarse y mejorar su formación profesional en aspectos o materias relacionadas al trabajo que desempeñan en la Unidad Responsable a las que están adscritos.

⁵ Esta norma se expide anualmente, con fundamento en la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Cíviles para establecer el marco normativo y metodológico con el que las dependencias y entidades lleven a cabo el proceso de evaluación del desempeño de su personal operativo.

2.3.1.6 En materia de presupuesto de servicios personales.

Con la finalidad de dar orden, transparencia y tener un mejor control del gasto, que permitiera conocer la magnitud real del costo de los servicios personales de la Administración Pública Federal Centralizada, la Unidad de Servicio Civil llevó a cabo diversas acciones en lo que se refiere al control, seguimiento e integración del presupuesto de servicios personales. En 1995, se revisaron los registros de plazas de las dependencias, a fin de conciliar plazas que aparecían registradas en los analíticos de puestos- plaza⁶.

Otra medida en este rubro fue reasignar los recursos presupuestarios con el fin de ordenar las partidas de gasto que forman parte del capítulo 1000 de "Servicios Personales". Así, en 1998 se incluyen en la partida 1509 "Compensación Garantizada" los recursos del personal de mando que tradicionalmente se venían presupuestando y ejerciendo con cargo al capítulo de "Servicios Generales", en la partida 3806 "Asignaciones para requerimientos de cargo de Servidores Públicos Superiores y de Mandos Medios": De igual manera, los recursos que se presupuestaban en el ramo 19 para atender las repercusiones de seguridad social y pago de seguros de los servidores públicos se asignan al concepto 1400 "Pagos por concepto de Seguridad Social", en cada dependencia, por considerarse gastos inherentes a las plazas. También los recursos para sufragar el costo de personal contratado por honorarios que se encontraban en otros capítulos de gasto, se reasignan a la partida 1201 "Honorarios y Comisiones".

⁶ Documento que contiene el total de plazas en una dependencia clasificadas por número de plazas, puesto, nivel salarial, costo total de las plazas por puesto y que se envía a la Cámara de diputados como parte de los anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

CAPITULO 3. LA CALIDAD TOTAL EN LA UNIDAD DE SERVICIO CIVIL 1995-2000.

3.1 Antecedentes de la Administración Total de la Calidad en el Sector Público mexicano.

A partir del año de 1987, se observa la aplicación de la calidad total y las estrategias de mejora continua y búsqueda de la excelencia en las instituciones gubernamentales mexicanas.

Las dependencias del gobierno federal que destacaron en sus programas entre 1989 y 1993 fueron la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, Petróleos Mexicanos y algunas Secretarías de Estado.

El programa de más amplia difusión en el proceso de mejora continua entre 1989 y 1993 a nivel de secretarías de estado estuvo encabezado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Dicha Secretaría implementó un programa de modernización e imagen que tuvo importantes avances durante 1990, 1991 y hasta 1993 y el programa más ambicioso en esas fechas fue el de la Comisión Federal de Electricidad.

Es importante establecer que los gobiernos iniciaron las estrategias de competitividad y calidad como un propósito central de la administración federal, conciente de optimización de los recursos materiales, ante la demanda creciente de los ciudadanos, de mejores servicios y como estrategia de abaratamiento de los costos, reducción del desperdicio y optimización de la eficiencia de los recursos.

Muchos de estos programas mantienen una solidez constante y podría considerarse como el programa más exitoso al emprendido por la Comisión Federal de Electricidad, ya que de manera constante, de 1987 a 1996 se han ido superando las metas y mejorando las actitudes para obtener los primeros resultados a partir del establecimiento de la visión, la misión, los valores y la planeación estratégica.

Dentro de este periodo se ubica un intento federal por llevar las estrategias de calidad y mejora continua a todas las organizaciones gubernamentales federales; este intento macro es el programa denominado de simplificación y modernización administrativa.

Este programa va encaminado al mejor aprovechamiento de los recursos, a la identificación de las áreas de oportunidad para proporcionar un mejor servicio y a la búsqueda de una desregulación que permita la reinversión de los procesos para mejorar la percepción que los clientes tienen del servicio. El gobierno federal suscribió acuerdos con las 31 entidades federativas, estos acuerdos recibieron el nombre de Acuerdos para la elevación de la productividad y calidad y en ellos se hacía énfasis en crear estrategias de desarrollo de sistemas de calidad y mejora continua, tanto hacia adentro del sector gobierno como hacia las organizaciones e instituciones del sector privado. Estos acuerdos se firmaron de 1992 a 1994.

3.2 Situación de la Unidad de Servicio Civil antes de la implantación del Sistema de Calidad.

Para estar en condiciones de observar la situación que guardaba la Unidad de Servicio Civil como un área globalizadora que le da el enfoque integral a la administración de recursos humanos, así como en materia presupuestal y de normatividad, cuyas resoluciones afectan a toda la Administración Pública Federal, antes de la implantación del Sistema de Calidad (SAC), es menester realizar un diagnóstico de los servicios que se prestan a los usuarios, así como de la organización interna de la Unidad de Servicio Civil.

3.2.1 Sistema de compensación.

A principios de 1995, la composición de los ingresos de los servidores públicos de tanto de mandos medios y superiores¹ como de nivel operativo, presentaba diversos problemas. Los ingresos mensuales se componían de tres conceptos: El sueldo tabular representaba el 35% de dichos ingresos. Los otros dos conceptos, habían sido creados para compensar el rezago del sueldo tabular y establecer un incentivo al buen desempeño de este personal y representaban respectivamente el 21% y el 44% del ingreso promedio mensual. Estos

¹ Los puestos de mandos medios son los de Jefe de Departamento, Subdirector de Área, Director de Área, y Director General General Adjunto; mientras los puestos de mandos superiores, son los de Director General, Jefe de Unidad, Subsecretario y Secretario; y los homólogos a ambos.

conceptos se presupuestaban en el Presupuesto de Egresos de la Federación como estímulos en el rubro relativo a "Servicios Generales" y no en el de "Servicios Personales"². Pero al igual que en el caso del sueldo tabular, la carencia de una política salarial preventiva, con el paso del tiempo, provocó que estos conceptos perdieran sus características selectivas pasando a formar parte de lo que en la práctica se conocía como sueldo mensual integrado.

Por otra parte, los sueldos mensuales establecidos en el tabulador para puestos de un mismo nivel jerárquico eran similares y no tomaban en cuenta el grado de responsabilidad, complejidad o riesgo que implicaba el desarrollo de la función. Por ejemplo, en 1995 un jefe de departamento de especialidades periciales de la Dirección General de Servicios Criminalísticos de la Procuraduría General de la República, tenía el mismo sueldo mensual que el jefe de departamento de fotografía de la Dirección General de Comunicación Social de la misma dependencia.

Puesto	Sueldo tabular	Cantidad adicional	Reconocimiento mensual	Ingreso Mensual
Jefe de Departamento de Especialidades Periciales.	\$1,921.00	\$823.60	\$1,649.60	\$4,394.20
Jefe de Departamento de Fotografía.	\$1,921.00	\$823.60	\$1,649.60	\$4,394.20

Asimismo, el tabulador era poco flexible por lo que, en la mayoría de los casos, para que un servidor público pudiera obtener una mejora salarial era necesario que ascendiera a un puesto de mayor jerarquía.

En adición a lo anterior, no existían criterios técnicos para la definición de los niveles jerárquicos que correspondían a los distintos puestos que se autorizaban, por lo que la determinación de los sueldos mensuales era el resultado del nivel jerárquico que se asignaba a los puestos. Por último, los sueldos mensuales sólo representaban en promedio el 52% del ingreso mensual total ya que el otro 48% correspondía a los estímulos.

Por lo que se refiere al personal operativo de base y confianza, al inicio de 1995, como resultado de una política de contención salarial, el tabulador general de sueldos, cuyo

² Los Servicios Generales se encuentran comprendidos en el capítulo 3000 de la clasificación por objeto del gasto, mientras que los Servicios Personales corresponden al capítulo 1000.

diseño original consistía de 27 niveles (de 1 al 27) y un universo de 800 puestos operativos ordenados y clasificados en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal, se había rezagado salarialmente, además de compactarse en sólo 15 niveles (del 13 al 27).

Esto trajo como consecuencia que todo el universo de puestos operativos se concentrara ahora en un tabulador con un rango de niveles salariales más compacto, con diferencias salariales entre nivel y nivel, cada vez menos significativas y quedaran desarticuladas y rebasadas las líneas de ascenso que existían en el escalafón.

La problemática antes descrita propició que, en la búsqueda de mejoras salariales para el personal operativo, las dependencias se orientaran hacia la conversión de plazas y puestos, aun cuando las funciones, actividades y responsabilidades no correspondieran con el puesto obtenido.

En adición a sus sueldos mensuales como ya se mencionó, los servidores públicos de mando podían recibir estímulos sobre los cuales en la mayoría de los casos, no pagaban impuestos y se otorgaban de manera discrecional, favoreciendo principalmente a los mandos superiores. Hasta 1995, la Unidad de Servicio Civil no autorizaba específicamente el pago de los estímulos, ni contaba con un registro del personal que los recibía, por lo que los titulares de las dependencias definían los montos, frecuencia y las personas que debían beneficiarse, lo que generaba inequidad.

La Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo, realizó un estudio a principios de 1995 tomando como base las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de años anteriores, encontrando como resultado, que las dependencias estaban clasificadas en cinco grupos de ingresos, ordenados como se muestra en la siguiente tabla.

Grupo 1	SAGAR, SE, SECOFI, SECTUR, SEDESOL, SEMARNAP, SRA, SRE STPS, SALUD.
Grupo 2	SEP Y SCT
Grupo 3	SECODAM
Grupo 4	SHCP
Grupo 5	SEGOB Y PGR

Los servidores públicos de mando que laboraban en las dependencias que se encontraban en el grupo 5 podían percibir montos más altos de estímulo, sin que esto necesariamente estuviera relacionado a funciones de mayor responsabilidad, complejidad o riesgo.

3.2.2 Prestaciones

Las prestaciones reconocidas para el personal de mando eran exclusivamente, la despensa, la prima quinquenal, la prima vacacional, el aguinaldo y las prestaciones de seguridad social, tales como ISSSTE, FOVISSSTE Y SAR, que se cubrían considerando sólo el sueldo tabular.

Por otro lado, los mandos superiores, recibían beneficios como el uso de vehículos oficiales, uso de celulares, gastos de representación y viáticos, sin que estos se consideraran prestaciones, así como una estructura integrada por diverso personal de apoyo como son secretarías, chóferes, mensajeros, etc.; sin criterios claros de asignación.

Además de lo anterior, el personal de mando superior, contaba con un seguro de gastos médicos mayores, cuya prima era cubierta en un 60% por el Gobierno Federal estando el resto a cargo del servidor público beneficiario.

En el caso de las prestaciones del personal operativo se han integrado por las que otorga el Gobierno Federal de forma generalizada como: despensa, prevención social múltiple, ayuda por servicios, fondo de ahorro capitalizable, las establecidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como: prima vacacional, prima quinquenal y aguinaldo; y las específicas que se encuentra consignadas en las Condiciones Generales de Trabajo de cada Secretaría.

Por lo que se refiere a las prestaciones que otorga el Gobierno Federal en forma generalizada al inicio de 1995, éstas no se habían actualizado en su valor debido a que en las revisiones salariales no habían sido consideradas y por lo tanto su rezago se fue acentuando.

Aun cuando existía normatividad para el otorgamiento de estímulos, como es el caso de la asignación del empleado del mes, creado para recompensar económicamente el desempeño del personal operativo de base y confianza, este esquema se había desvirtuado

y en lugar de otorgarlo bajo una base objetiva de evaluación del desempeño, se otorgaba discrecionalmente y, en el mejor de los casos, procurando beneficiar al mayor número de personal en el transcurso del año, para evitar posibles brotes de inconformidad del personal y de los propios representantes sindicales.

3.2.3 Condiciones Generales de Trabajo

Conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estaban obligadas a presentar ante la Unidad de Servicio Civil sus respectivas Condiciones Generales de Trabajo, para su autorización, siempre que estas implicaran erogaciones con cargo al Erario Federal. Lo anterior, buscaba evitar que las dependencias contrajeran obligaciones económicas que no estuvieran contempladas en el presupuesto o que implicaran mayores recursos en ejercicios de gastos subsecuentes.

Al inicio de 1995, se observó que las prestaciones consignadas en las Condiciones Generales de Trabajo guardaban gran disparidad entre las diferentes dependencias y entidades; sin embargo, históricamente la Unidad de Servicio Civil había tratado de contener los impactos presupuestarios que esta disparidad podía traer como consecuencia. Para ello, se negaba a las dependencias la autorización para crear nuevas prestaciones, o para otorgar incrementos superiores al tope establecido por la prestación mas alta autorizada a alguna dependencia cuando se trataba del mismo concepto.

Ante la inexistencia de criterios y procedimientos explícitos para la revisión y autorización de las Condiciones Generales de Trabajo, así como las presiones sindicales que enfrentaba las dependencias y entidades, estas acordaban el otorgamiento de prestaciones e incrementos directamente con sus sindicatos, sin contar con la autorización de la Unidad de Servicio Civil.

Como consecuencia de lo anterior, para enfrentar dichos compromisos, las dependencias presupuestaban los recursos en capítulos de gasto distintos al de servicios personales, o disponían de las economías generadas. Esta situación constituía un impedimento para conocer el costo real e impacto de las erogaciones por este concepto.

3.2.4 Capacitación

En el caso del personal de mando, históricamente este había prescindido de la capacitación, primero porque no existía una obligación legal para darla, y segundo porque estos puestos no se ocupaban de acuerdo a un perfil previamente definido que exigiera ciertos conocimientos y habilidades.

Los recursos destinados para capacitación eran mínimos y se utilizaban fundamentalmente para los programas de capacitación del personal operativo, sin embargo, cuando esta llegaba a darse para el personal de mando no se hacía con una visión estratégica de largo plazo, ni considerando las necesidades reales de las unidades responsables o de las dependencias.

Aunado a lo anterior, la asistencia del personal de mando a los cursos impartidos era muy baja, dado que se consideraba imprescindible este personal para el buen funcionamiento de las áreas o servicios a su cargo.

La capacitación, en el caso del personal operativo, no se hacía sobre la base de una detección de necesidades previas, y no existía una vinculación entre ésta y el desarrollo del trabajador, por lo que el hecho de que un trabajador se capacitara, no le generaba ni un sueldo más alto ni la posibilidad de obtener una renovación a un puesto de mayor jerarquía. Además, no existía un esquema de evaluación de los resultados obtenidos, lo cual hacía difícil conocer su impacto sobre los resultados de la institución.

La capacitación era un aspecto no prioritario, a tal grado que los recursos presupuestarios asignados para tal fin, eran transferidos de manera muy frecuente y sin restricciones, para satisfacer otras necesidades institucionales. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1995, las dependencias destinaron el 0.8% de su presupuesto de servicios personales para programas de capacitación.

Los criterios para designar al personal que podía ser susceptible de capacitarse no estaban basados en las necesidades del trabajador o de la unidad responsable a la cual estuviera adscrito, sino en el criterio de si el jefe directo podía o no, prescindir de ese personal. De esta manera, se capacitaba al personal que realizaba las actividades menos útiles y en materias que no se vinculaban con las funciones que desempeñaba.

En 1995, la Unidad de Servicio Civil llevó a cabo un diagnóstico a través de un cuestionario-encuesta, que permitiera conocer de manera más específica, la problemática y los diversos aspectos relacionados con apego a la normatividad existente; la organización del área de capacitación en cada dependencia ; el proceso de planeación que se desarrolla para la capacitación, y la metodología para el seguimiento y evaluación de la capacitación.

El cuestionario-encuesta mencionado, se aplicó a 22 instituciones de la Administración Pública Federal, encontrando que los manuales de procedimientos que se utilizaban para la realización de las actividades de capacitación eran obsoletos. Sólo un poco más de la mitad del universo de las dependencias contaba con algún Comité o Comisión de Capacitación. Las acciones de capacitación no se vinculaban con un esquema que promoviera la profesionalización integral de los trabajadores. Las acciones en materia de capacitación se orientaban en un 76% al personal operativo, el 24% restante se dirigía al personal de mando.

Por otro lado, la capacitación se limitaba a la capacitación en el puesto (la que prepara a servidores públicos para llevar a cabo con eficiencia y eficacia sus responsabilidades, mediante la adquisición o actualización de conocimientos) y para el puesto (que se dirige a proporcionar los conocimientos, habilidades y aptitudes del servidor civil, diferentes al puesto que desempeña). No se orientaba a los aspectos relacionados con la productividad y calidad. Más de la mitad de las dependencias no contaba con indicadores para evaluar el impacto de la capacitación. La gran mayoría de las dependencias disponían de una cartera de cursos, que sólo se limitaba a enunciar los títulos de los eventos, sin brindar información detallada acerca de los mismos. Las acciones de capacitación no habían sido evaluadas considerando el impacto y costo-beneficio que representaban, tanto para la institución como para el trabajador.

3.2.5 Evaluación del desempeño.

En el caso del personal de mando, no existía un sistema objetivo que valorara la capacidad o la experiencia de los servidores públicos como elementos a considerar en los casos de promociones a puestos de jerarquía superior.

No existía un sistema de evaluación del desempeño que permitiera una valoración objetiva de sus competencias y contribuciones al cumplimiento de objetivos institucionales, de tal manera que el otorgamiento de estímulos, ascensos salariales y promociones a puestos de mayor jerarquía se hacía sobre la base del criterio del inmediato superior, el cual no siempre es objetivo.

Los incentivos para el desarrollo del personal operativo eran escasos, ya que las promociones a través de movimientos escalafonarios ascendentes en la práctica eran el resultado de las negociaciones de los líderes sindicales con las autoridades administrativas de las dependencias y no se tomaban en cuenta los conocimientos, aptitudes y desempeño de los trabajadores.

Por otro lado, la inmovilidad de que goza el personal operativo contribuye a restar posibilidades de ascenso en el escalafón, ya que no existían incentivos para que el trabajador mejore su desempeño, y es prácticamente imposible despedir a los que no cumplen con su función.

3.2.6 Estructuras Orgánicas

Al inicio de la administración 1995-2000, la plantilla laboral de la Administración Pública Federal era obesa y poco eficiente en la conformación de sus estructuras. Esta situación se hizo más evidente ante la crisis económica que vivía el país a principios de 1995.

Las estructuras orgánicas y ocupacionales con que operaban las dependencias y entidades, en la mayoría de los casos, no coincidían con las estructuras autorizadas por la Unidad de Servicio Civil, observándose un crecimiento irregular que duplicaba funciones y que en la etapa de integración de presupuesto, reflejaba diferencias en la magnitud y costo de los servicios personales.

Lo anterior se debía al desfase que existía entre las necesidades de actualización de las dependencias y entidades, producto de la propia dinámica de su operación y la escasa capacidad de respuesta de la Unidad de Servicio Civil, derivada de lo excesivo de los trámites, la poca claridad de los requisitos y la falta de control sobre los tiempos de respuesta que, en ocasiones, rebasaban los seis meses.

La falta de reglas, tanto para definir, como para autorizar estructuras, permitía que la Unidad de Servicio Civil ejerciera esta facultad, en mucho de los casos, de manera unilateral. Debido a que las estructuras se modificaban sin una base técnico-funcional, en cada cambio de titular había una reestructuración orgánica, lo que impedía la continuidad de los programas y el cumplimiento de metas y objetivos institucionales.

En el caso de las entidades, se solicitaban estructuras planas, argumentando la búsqueda de mayor eficiencia en su organización. Sin embargo, posteriormente, quedaba claro que esto era una estrategia para justificar la necesidad de despegar salarialmente los puestos superiores.

Otra situación común, era la existencia de estructuras paralelas, ocupadas por personal contratado por honorarios, lo que generaba, a su vez, otro tipo de problemática. Primero, no existían disposiciones para que las dependencias y entidades registraran ante la Unidad de Servicio Civil las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, por lo que no se tenía control ni del número, ni de los montos asignados a estos contratos. Segundo, a través de estas contrataciones, se ejercían funciones que implicaban actos de autoridad, sin estar facultados para ello. Tercero, las personas contratadas de esta manera, al realizar funciones propias de la institución se encontraban en desventaja respecto a sus homólogos con plaza presupuestal, debido a que no tenían derecho a prestaciones, seguridad social e incrementos salariales.

3.2.7 Presupuesto de Servicios Personales.

Con cargo al capítulo "Servicios Personales" se han venido cubriendo las remuneraciones ordinarias, extraordinarias y las prestaciones de carácter socioeconómico a favor de los servidores públicos al servicio de las dependencias y entidades, así como las obligaciones fiscales a cargo de éstas en materia de remuneraciones y aportaciones de seguridad social.

En el año de 1995, se identificaron algunos conceptos de servicios personales que, por diversos motivos, se encontraban ubicados en otros capítulos de gasto. Lo anterior impedía conocer el costo real de los servicios personales del Gobierno Federal, y tener un control eficiente de los recursos destinados a sufragar este rubro del gasto público. Además, por

estar ubicados en otros capítulos de gasto distintos al capítulo 1000, se dificultaba la integración del presupuesto de servicios personales al recaer esta responsabilidad en un área distinta a la Unidad de Servicio Civil.

Por ejemplo, se encontró que desde su origen los conceptos denominados cantidad adicional y reconocimiento mensual que formaba parte de las percepciones de los mandos medios y superiores, se encontraban ubicados en el capítulo 3000, "Servicios Generales". Adicionalmente, el pago de los estímulos se cubría con recursos de diversos capítulos de gasto, ya que no se contaba con una partida de gasto específico.

Otro caso, eran las aportaciones del Gobierno Federal a terceros institucionales para cubrir los conceptos de seguridad social, como es el caso de Aseguradora Hidalgo, S.A., el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Fondo de la Vivienda del ISSSTE. Estas por considerarse erogaciones no regularizables³ se presupuestaban a través del Ramo 19.

Otro factor que dificultaba la integración de presupuesto y que reflejaba diferencias en la magnitud y costo de los servicios personales era que las dependencias y entidades operaban con plazas y estructuras no autorizadas, como eran los casos de contrataciones por honorarios, registro de personal federalizado y carrera magisterial, entre otros. Además, no existían disposiciones para que las dependencias y entidades registraran ante la Unidad de Servicio Civil las plazas eventuales y las contrataciones de servicios profesionales por honorarios.

Como consecuencia, todos los años se presentaban conflictos con las dependencias al integrar sus presupuestos, ya que generalmente éstas solicitaban montos mayores de los que la Unidad de Servicio Civil determinaba, dando lugar a desgastantes reuniones de trabajo para tratar de conciliar las cifras de ambas partes. Sin embargo, dado que el criterio que prevalecía era el de la autoridad, esto obligaba a las dependencias a hacer uso de recursos presupuestados para otros propósitos, a fin de cubrir los déficits que se generaban en el capítulo de servicios personales.

³ El término no regularizable se utiliza presupuestalmente como contrapartida al término regularizable, que implica que un monto de recurso se debe presupuestar permanentemente.

Por lo que se refiere al control y seguimiento de los servicios personales de los organismos y entidades que se encuentran en el capítulo 4000, se identificó la siguiente problemática.

A pesar de que la Unidad de Servicio Civil jurídicamente es responsable de los servicios personales de toda la Administración Pública Federal, administrativamente los organismos y entidades del 4000 se han presupuestado bajo la coordinación de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, a través de la partida 4301, debido a que en su momento se consideró adecuado dar mayor flexibilidad a aquellos. Esto ha implicado que en algunos casos para organismos y entidades no apoyadas en servicios personales por la Unidad de Servicio Civil se sobrestime su valor o que se financien medidas con transferencias de recursos propios, lo que resulta imposible validar por la Unidad de Servicio Civil por no contar con los analíticos puesto-plaza, las asignaciones originales y el registro de los movimientos presupuestarios durante el ejercicio del gasto.

El control y seguimiento del presupuesto del capítulo 4000 de los organismos y entidades, se lleva a cabo de transferencias y los movimientos no son registrados de la misma forma que los servicios personales en el capítulo 1000, por lo que existen conceptos de sueldo que no deben ser indexados, tales como: prestaciones no ligadas al salario, recursos para contrataciones por honorarios y plazas eventuales, así como prestaciones derivadas de condiciones generales de trabajo, entre otros, lo que ha permitido que se generen economías desde la asignación original en el presupuesto de dichos organismos y entidades, los que históricamente se fueron sumando en cada ejercicio.

Lo anterior, propició que al contar con márgenes de recursos y tener libertad en su presupuesto, los organismos y entidades fueran adquiriendo compromisos adicionales avalados, en el mejor de los casos, sólo por el órgano de gobierno; lo que provocó la aplicación en forma discrecional del recurso al cubrir un tabulador por arriba del autorizado, creación de estructuras paralelas por honorarios y otros beneficios económicos no autorizados.

3.2.8 Programa Salarial del Ramo 23.

En 1995, las previsiones salariales y económicas para cubrir incrementos salariales, prestaciones genéricas, así como la recuperación salarial de determinados grupos de trabajadores y la creación de plazas, entre otras medidas, se ubicaban en el programa salarial del Ramo 23 "Erogaciones no Sectorizables". El decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995 presentaba los recursos del programa salarial de manera agregada con los diversos programas del ramo 23 que, originalmente, ascendían a 8,117.35 millones de pesos y que, derivado de la crisis económica de diciembre de 1994, se amplió a 15,837.4 millones de pesos.

En el transcurso del año, los recursos del programa salarial se distribuían y se traspasaban a cada uno de los ramos y entidades, según se fueran requiriendo, de acuerdo a las autorizaciones de medidas genéricas o específicas y no necesariamente correspondían a las medidas previstas de origen.

Las previsiones se efectuaban tomando como base el monto ejercido para determinada medida en el año anterior, sin una base de datos actualizada, resultando que el valor de las previsiones quedara sobreestimado.

Por lo que se refiere a la formalización presupuestaria de las autorizaciones en materia de servicios personales constituía uno de los problemas más serios para las dependencias y entidades, en cuanto a eficiencia y tiempos de respuesta.

Cada vez que se autorizaba una medida salarial o económica para una dependencia o entidad, los interesados debían remitir sus solicitudes mediante el documento denominado oficio de afectación presupuestaria⁴ para el, dictamen que debía emitir la Unidad de Servicio Civil.

En ocasiones las afectaciones presentadas por las dependencias o entidades, no coincidían con los montos determinados por la Unidad de Servicio Civil, esto implicaba, llevar a cabo

⁴ La afectación presupuestaria es el movimiento que permite ajustar o modificar el presupuesto original autorizado por la H. Cámara de Diputados, en razón de las necesidades de recursos que las dependencias tienen para cumplir con las medidas salariales o económicas autorizadas.

un proceso de aproximaciones sucesivas, hasta que finalmente los montos de la afectación presupuestaria coincidieran al monto determinado por la Unidad, lo que se traducía en tiempos muy largos de respuesta y en consecuencia no contaban con la liberación oportuna de los recursos solicitados.

Asimismo, la aplicación de las previsiones del paquete salarial provocaba un crecimiento adicional en el presupuesto regularizable de servicios personales, derivado de medidas tales como creación de plazas y reordenamientos en el tabulador que se autorizaban con vigencias menores a un año, es decir, posteriores al 1 de enero. Lo anterior tenía como efecto un alto complemento a la anualidad, esto es, el costo implícito de sufragar estas medidas parciales durante la totalidad del año.

3.2.9 Normatividad

En el ámbito de la normatividad en servicios personales se encontraba obsoleta, lo que entorpecía el funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ésta se encontraba dispersa, en distintos formatos y con características diferentes, ya que no existía un procedimiento para su expedición, por lo que podía tener el carácter de lineamiento, instructivo, manual, norma, comunicado o documento indefinido. Por otra parte, su presentación podía ser en papel oficial con logotipo de la Secretaría de Programación y Presupuesto o en hojas blancas, donde no se identificaba su procedencia y además, podían carecer de la firma o autorización del funcionario facultado para emitirla.

Los documentos normativos, en muchas ocasiones, no se difundían y se daban a conocer de manera informal lo que originaba que las dependencias y entidades no conocían con exactitud el total de documentos normativos necesarios para la administración de los recursos humanos y el ejercicio del presupuesto de servicios personales.

Las imprecisiones de las normas provocaban, la mayoría de las veces, una interpretación discrecional por parte de las dependencias o entidades, con lo que se caía prácticamente en una autorregulación.

3.2.10 Organización Interna de la Unidad de Servicio Civil:

En diciembre de 1994, la estructura orgánica y los procesos administrativos de la entonces Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, actualmente la Unidad de Servicio Civil, no permitían responder con eficacia a la problemática anteriormente descrita, ni se planteaba como objetivo el diseñar y establecimiento de un servicio civil de carrera.

Adicionalmente las funciones de las diferentes áreas de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo no respondían a un proceso lógico de organización, por lo que se daba el caso de que el área presupuestaría elaborara tabuladores y dictámenes de creación de plazas así como normas, de igual manera el, área de estructuras realizaba funciones normativas, jurídicas y de presupuesto. Cabe señalar, que cada dirección de área tenía su propio consultor jurídico, lo cual implicaba que existiera una amplia diversidad de criterios en la interpretación de los diferentes ordenamientos que conformaban el marco jurídico de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo.

Por otra parte, la inexistencia de procedimientos técnico-operativos implicaba que los criterios empleados en la dictaminación no fueran uniformes y se basaran en la experiencia individual de cada servidor público. Los dictámenes emitidos para la resolución de los asuntos se hacían con una visión parcial del problema, ya fuera desde el punto de vista organizacional, presupuestal o normativo, ya que no existía comunicación ni procedimientos que se vincularan entre las diferentes áreas de la Dirección citada. Por ejemplo, las conversiones y creaciones de plazas, en muchas ocasiones se resolvían como dictamen presupuestario sin mediar un dictamen técnico de estructura, lo que ocasionaba que la estructura orgánica autorizada no fuera congruente con el analítico de puesto-plaza registrada para efectos presupuestarios o viceversa.

Además de lo anterior, la falta de criterios y requisitos para atender las solicitudes de las dependencias y entidades, provocaba que estas enviaran información excesiva, diversa y heterogénea, de acuerdo a lo que se suponían que podía servir como información soporte.

Los tiempos de respuesta para diversos tipos de asuntos, oscilaba entre las tres semanas y los seis meses, sin importar el grado de complejidad que implicara el análisis.

TIPO DE DICTAMEN	NUM. DE CASOS	MINIMO DIAS HABILES	MÁXIMO DIAS HABILES
REESTRUCTURACIÓN ORGÁNICA	44	2	188
CREACIÓN DE ORGANISMOS	2	22	33
CAMBIOS DE ADSCRIPCIÓN	6	19	59
CAMBIOS DE DENOMINACIÓN	4	19	42
CREACIÓN DE PUESTOS O PLAZAS	6	14	54
RECLASIFICACION DE PUESTOS	2	14	24

Por lo que se refiere a la automatización del desarrollo de las actividades sustantivas de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, tales como la elaboración del anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de servicios personales; el registro de estructuras orgánicas y ocupacionales; el control y seguimiento de los analíticos puesto-plaza autorizados a las dependencias y entidades, así como el registro de filiaciones de los servidores públicos, se llevaban a cabo manualmente, sin bases de datos sistematizados, ya que la infraestructura de cómputo era insuficiente.

En virtud de que no existía una organización y actualización sistemática de la información relativa a la administración de los recursos humanos, en la etapa de elaboración de presupuesto se requerían muchas horas-hombre para integrar la información, dando lugar a un mayor margen de error. Además, esto ocasionaba que la toma de decisiones se viera afectada por la falta de estimaciones presupuestales oportunas.

En relación con el control de plazas, se dificultaba la actualización de los analíticos puesto-plaza autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación a las dependencias y entidades, con los movimientos de plazas derivados de creaciones, transferencias, conversiones, etcétera, solicitados a la Unidad de Servicio Civil en el transcurso del ejercicio fiscal. Esto implicaba el manejo de altos volúmenes de información, para los cuales, como se mencionó antes, no se tenía un sistema de cómputo apropiado que permitiera facilitar la

validación de los movimientos y la generación inmediata de un analítico puesto-plaza modificado, que sirviera de base a subsecuentes movimientos.

3.3 Implantación del Sistema de Administración por Calidad en la Unidad de Servicio Civil.

Atendiendo a la problemática descrita, la Unidad de Servicio Civil buscó el establecimiento de un modelo de administración que combinando aspectos técnicos y tecnológicos, integrara el factor humano como elemento fundamental para mejorar el proceso administrativo orientado a la satisfacción de las necesidades de los clientes.

En este sentido, se iniciaron las actividades tendientes a la implantación de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC), que brindara certeza de que en todos los procesos desarrollados existiría uniformidad y apego a los estándares definidos por el personal que integra la Unidad de Servicio Civil. Se buscó que éste contribuyera a fomentar un clima organizacional con cultura de servicio con calidad y que permitiera establecer mecanismos de medición continua del grado de satisfacción del cliente.

3.3.1 Compromiso por parte de la alta directiva.

La implantación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC), de la Unidad de Servicio Civil, implicó crear conciencia en todo el personal para generar una nueva forma de trabajo en equipo que buscara el logro de objetivos comunes. Se requirió que el personal de todos los niveles se involucrara, asumiendo compromisos y participando activamente para la realización de los mismos.

3.3.1.1 Organización Interna para la Calidad

La Organización Interna para la Calidad se conformo por el Consejo Directivo de Calidad, el Comité Ejecutivo de Calidad, el Grupo Estratégico de Calidad, el Grupo de Trabajo y los Agentes de Cambio ISO.

Todas las funciones de la organización Interna para la Calidad se llevaron a cabo, manteniendo cada una de las personas que la integraban sus mismas responsabilidades,

salvo la Subdirección de Certificación de la Calidad. En este caso se reconvirtió una subdirección distribuyendo sus funciones para dar lugar a esta nueva área, con funciones específicas para la implantación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC).

El Consejo Directivo de Calidad quedó integrado por el Titular de la Unidad de Servicio Civil, fungiendo como el Presidente Ejecutivo, los Directores Generales Adjuntos como vocales y el Subdirector de Certificación de la Calidad como Secretario Técnico. El Consejo es el órgano encargado de formular las políticas y principios rectores de calidad, de desarrollar la estrategia para la implantación del SAC.

El Comité Ejecutivo de Calidad se conformó por los Directores de Área y el Grupo Estratégico de Calidad, cuya función principal era la de diseñar y proponer el programa para la implantación del SAC, e identificar las necesidades generadas en la Unidad de Servicio Civil para proponer las acciones de mejora.

El Grupo Estratégico de Calidad lo conformó el Director de Investigación del Servicio Civil y la Subdirección de Certificación de la Calidad, cuya función consistió en elaborar el programa de trabajo para ser sometido a consideración del Consejo Directivo y Comité Ejecutivo y desarrollar las actividades que de él se derivaran.

El Grupo de Trabajo se integró por representantes de las direcciones de área de todos los niveles, cuya función era la de coordinar los trabajos para el desarrollo, actualización y mejora de los procedimientos de operación.

Los Agentes de Cambio ISO lo compone el personal seleccionado de todos los niveles de cada dirección general adjunta y de área. Participaron en la ejecución de los programas y actividades que permitieron la implantación efectiva y mantenimiento del SAC, además fungieron como auditores internos.

Una de las principales tareas a realizar fue la de dar a conocer el objetivo general de la Unidad de Servicio Civil con base en las atribuciones asignadas, a fin de que el personal se identificara como parte de la misma y asumiera la importancia de su participación. Para lograr lo anterior, el Consejo Directivo de la Calidad definió la Misión y Visión de la Unidad

de Servicio Civil. Asimismo se establecieron los principios básicos de actuación y las políticas de calidad.

La misión adoptada por la Unidad de Servicio Civil fue:

- La búsqueda de continuidad en los planes y programas del gobierno, mediante el establecimiento de normas, sistemas, métodos y procedimientos dirigidos al uso racional del gasto público en servicios personales.
- La consolidación del desarrollo profesional, personal y familiar de todos los servidores públicos, contribuyendo con su desempeño más comprometido a los intereses de la sociedad y al cumplimiento de las funciones de un mejor gobierno que satisfagan plenamente las necesidades que requiere el desarrollo social de México.
- El desarrollo de una administración pública que motive e inspire la vocación de servicio, la eficiencia, la sensibilidad social y afectiva de los servidores públicos, quienes tienen la responsabilidad de servir a la ciudadanía.

La visión:

- La visión de la Unidad de Servicio Civil, es llegar a ser a través del establecimiento y desarrollo del servicio civil de carrera, un área administrativa que ofrezca a los servidores públicos, estabilidad y reconocimiento, en función a su capacidad y méritos propios, dignificando su nivel de vida y su desarrollo personal y profesional, que cambie la cultura del servidor público, induciéndolo a incrementar su compromiso con los servicios que presta el gobierno a la ciudadanía.
- En este contexto, mediante principios de lealtad, imparcialidad, honestidad, equidad y transparencia, generar una nueva cultura de trabajo en donde los futuros servidores públicos, sumando conocimientos, talento y energía, cambien la imagen y perspectiva de la Administración Pública Federal, dando al gobierno mayor capacidad de respuesta con la calidad de vida de los ciudadanos y el bienestar social de la nación.

Principios básicos de actuación:

- Vocación de servicio, compromiso y lealtad plena para con el bienestar de México.
- Obtener credibilidad y confianza ante toda persona relacionada con la Institución.

- Trabajo en equipo con estricto respecto y reconocimiento a la individualidad.
- Constante superación personal y profesional.
- Mejora continua de los servicios que se prestan.
- Orden y limpieza en el ambiente laboral.
- Responsabilidad con la comunidad y la familia.

Políticas de calidad:

- Definir y asegurar parámetros de satisfacción al cliente y cumplir plenamente sus requerimientos.
- Implantar una cultura de calidad de servicio al cliente y establecer la mejora continua.
- Consolidar el trabajo en equipo.
- Reforzar la capacitación para mejorar la calidad del desempeño de los trabajadores de la Unidad de Servicio Civil.
- Proporcionar a los trabajadores de la Unidad de Servicio Civil un ambiente laboral agradable.
- Otorgar a los servidores públicos ascensos, estímulos y recompensas en base a la evaluación del desempeño y méritos propios.
- Mantener informado al personal sobre las políticas de calidad que se acuerden en el Consejo Directivo de Calidad.
- Realizar acciones que contribuyan a proteger el medio ambiente y los ecosistemas.

3.3.2 Diagnóstico.

Una vez establecida la organización interna para la calidad, la Unidad de Servicio Civil, realizó un diagnóstico de la situación que guardaba y llevó para ello, una serie de acciones como la concientización para la cultura de la calidad e identificación de los servicios que presta y la encuesta de clima organizacional.

3.3.2.1 Acciones.

A partir de los lineamientos emitidos por el Consejo Directivo, el Comité Ejecutivo definió el programa de concientización, el cual consistió en realizar en cada dirección de área reuniones para sensibilizar al personal en materia de calidad y para detectar las necesidades de recursos materiales requeridos para la correcta prestación de los servicios.

Paralelamente, el Consejo Directivo y el Comité Ejecutivo iniciaron un proceso de definición de los servicios que proporciona la Unidad de Servicio Civil, con base en las atribuciones que le confiere el Reglamento Interior.

Una vez identificados los servicios, el Comité Ejecutivo asumió la tarea de elaborar el Manual de Procedimientos Técnico-Operativos, para lo cual se acordó integrar grupos de trabajo responsables de coordinar las actividades que permitieran desarrollar, actualizar y mejorar los procedimientos de operación.

Por su parte, el Manual de Organización Específico con el que contaba la Unidad de Servicio Civil respondía a los requerimientos solicitados por la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo, su revisión y actualización se realizaba de manera poco seria y las funciones en la mayoría de los casos no correspondía con las actividades que realizaba el personal.

En razón de lo anterior, el Comité Ejecutivo actualizó el Manual de Organización Específico con la perspectiva de calidad, lo que significaba que las funciones reflejaban las tareas realizadas por el personal y en su contenido se contemplaron aspectos básicos sobre la organización interna y, además, se describieron de manera sintetizada los antecedentes históricos que dieron origen a la Unidad de Servicio Civil.

En la etapa de difusión de la nueva cultura de la calidad, el Grupo Estratégico participó elaborando el material de apoyo para promover e impulsar entre las diversas áreas el programa de trabajo que en materia de calidad se había definido; así como también para sugerir la adopción de herramientas y técnicas administrativas para el mejor desarrollo de las actividades, con los recursos disponibles de la Unidad de Servicio Civil.

Por su parte, los Agentes de Cambio ISO fungieron como facilitadores en la concientización del personal para la implantación del SAC.

El proceso de implantación del SAC, como señalamos fue acompañado de un programa de difusión que permitiera generar una nueva cultura de calidad en todos los niveles de la

organización y de capacitación para proporcionar al personal herramientas y conocimientos de calidad.

Para lograr lo anterior, se llevó a cabo un Programa de Concientización hacia la calidad, que consistió en la realización de cursos y prácticas referentes a la Normatividad ISO 9000, Auditorías de Calidad, Planes de calidad e Interrelación entre la Calidad Total y Aseguramiento de la Calidad.

Por otra parte, el enfoque de un servicio con calidad está orientado a mejorar la capacidad de respuesta y el rendimiento en los resultados, para lo que es fundamental el acercamiento de la Unidad de Servicio Civil con sus clientes, para conocer su opinión y mejorar la prestación del servicio de acuerdo a sus necesidades.

Así, la Unidad de Servicio Civil identificó a dos tipos de clientes, los externos y los internos. Los externos son las personas a las que se les provee el servicio, en tanto que los internos son las personas integrantes de la Unidad de Servicio Civil que interactúan para proporcionar el servicio. En el contexto de calidad, la Unidad de Servicio Civil buscó acercarse a sus clientes mediante la Encuesta y el Sistema de Buzón de Quejas y Sugerencias.

El proceso de relación con los clientes externos, se realizó mediante la aplicación de encuestas a clientes externos, como un mecanismo que permitiera conocer los niveles de satisfacción, sus necesidades y expectativas en los servicios que presta la Unidad de Servicio Civil. Dicha encuesta fue diseñada por el Grupo Estratégico y sometida a consideración en el Comité Ejecutivo y posteriormente, el Consejo Directivo acuerda su aplicación.

Para llevar a cabo la encuesta con el apoyo de todas las áreas, se conformó el directorio de clientes externos de la Unidad de Servicio Civil. Con el propósito de dar objetividad al proceso de aplicación, el grupo Estratégico, seleccionó aleatoriamente a los clientes que serían sujetos de ser encuestados y fue el responsable de aplicar la encuesta, compilar y analizar los resultados. Finalmente se emitió un reporte de resultados de la encuesta, el que se dio a conocer a todo el personal de la Unidad de Servicio Civil.

Derivado de los resultados se realizó un análisis para evaluar el grado de satisfacción y expectativas del cliente, elaborándose con ello la matriz de seguimiento y proyectos de mejora. En la matriz se identificaron las áreas que en el marco de la mejora continua debían ser atendidas, se citaron las acciones a seguir y se delimitaron responsables.

Por otro lado, al interior de la Unidad de Servicio Civil, se aplicó la encuesta de clima organizacional, lo que permitió conocer y analizar el ambiente laboral dentro del contexto de la cultura de calidad y estar en posibilidad de identificar las debilidades y realizar las acciones de fortalecimiento, con base en los principios rectores de calidad.

El Grupo Estratégico fue el responsable de aplicar la encuesta a todos los integrantes de la Unidad de Servicio Civil, de procesar la información y analizar los resultados arrojados. Se obtuvo un reporte de resultados, mismo que se dio a conocer a todo el personal de la Unidad. La difusión de los resultados se llevó a cabo mediante reuniones que cada Director de Área realizó con sus colaboradores, en donde éstos se discutieron y analizaron.

Derivado de los resultados y tomando como referencia los principios básicos de actuación se realizó la matriz de prioridades para proyectos de mejora, cuya difusión se hizo a través de los pizarrones informativos.

Dichos resultados posibilitaron a los niveles directivos a definir e iniciar las acciones para satisfacer las necesidades expresadas por el personal de la Unidad de Servicio Civil.

3.3.3 Establecimiento del modelo de calidad.

Una vez que se contaba con la organización interna para la calidad y el diagnóstico de la Unidad de Servicio Civil, de manera conjunta los integrantes de la organización realizaron un proceso de análisis de la serie de Normas ISO 9000, reconocidas internacionalmente y que regulan los sistemas de aseguramiento de la calidad, a fin de identificar la norma a partir de la cual se diseñaría el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en función de las necesidades de la Unidad de Servicio Civil.

La serie de Normas ISO 9000 se utilizaron como base para el desarrollo, implantación y certificación. Dentro de esta serie existen tres modelos que se pueden aplicar, con base en las necesidades de las organizaciones y respecto a la satisfacción de sus clientes.

La ISO 9001 es la más completa de su género, ya que se incluyen todos los elementos del proceso de producción, desde el diseño del producto o servicio hasta la entrega del mismo.

La ISO 9002 está restringida a una parte del desarrollo del proceso productivo, es decir aplica en la producción y entrega del producto o servicio, sin embargo, no cubre el diseño del producto.

La ISO 9003 establece todos los aspectos que se refieren únicamente a la inspección e instalación del producto así como en sus pruebas finales.

Para seleccionar el modelo de la ISO 9000 se inició por identificar si en la realización de las funciones de la Unidad de Servicio Civil, se hacía trabajo de diseño, desarrollo de producción, instalación y servicio, se dio inicio a una serie de reuniones entre los miembros de la Organización Interna para la Calidad, que tuvieron como propósito, en primer lugar, analizar las atribuciones y facultades de la Unidad de Servicio Civil, para identificar si el desempeño de sus funciones se generaba un producto. Se concluyó que las normas eran el producto y que a su vez representaban la materia prima para el desempeño de las funciones de las áreas sustantivas de la Unidad de Servicio Civil.

Teniendo identificadas a las normas como producto, se procedió a realizar el ejercicio para revisar y analizar el proceso de elaboración, expedición y emisión de las normas. Esto permitió identificar que las actividades que se ejecutaban durante el proceso consistían en la planeación del diseño, determinar al responsable de la elaboración, definir la interrelación entre las áreas involucradas para proporcionar la información, revisar que en el proyecto se contemplen los requerimientos esperados por el cliente, verificar y validar el proyecto, someter a consideración de las instancias correspondientes y finalmente emitir oficialmente la norma.

Como resultado de lo anterior, la Organización para la Calidad se convenció de que se cumplía con las etapas de control del diseño del producto, establecidas en la Norma ISO

9001, por lo tanto, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Unidad de Servicio Civil se diseñó y desarrolló con base en la citada norma.

MATRIZ DE EQUIVALENCIAS

NMX-CC-003/ISO 9001	UNIDAD DE SERVICIO CIVIL
4.1 Responsabilidad de la dirección	5.1 Responsabilidad de la dirección
4.1.1 Política de calidad.	5.1.1 Política de calidad.
4.1.2 Organización.	5.1.2 Organización.
4.1.2.1 Responsabilidad y autoridad.	5.1.2.1 Responsabilidad y autoridad.
4.1.2.2 Recursos	5.1.2.2 Recursos
4.1.2.3 Representante de la dirección	5.1.2.3 Representante del titular de la Unidad
4.1.3 Revisión de la dirección	4.1.3 Revisión de la dirección
4.2 Sistema de calidad	5.2 Sistema de aseguramiento de la calidad
4.2.1 Generalidades	5.2.1 Generalidades
4.2.2 Procedimientos del sistema de calidad	5.2.2 Documentación del sistema de aseguramiento de la calidad
4.2.3 Planeación de la calidad	5.2.3 Planeación de la calidad
4.3 Revisión del contrato	5.3 Interrelación con los clientes o usuarios
4.3.1 Generalidades	5.3.1 Generalidades
4.3.2 Revisión	5.3.2 Revisión
4.3.3 Modificaciones al contrato	5.3.3 Modificaciones
4.3.4 Registros	5.3.4 Registros
4.4 Control del diseño	5.4 Control del diseño
4.4.1 Generalidades	5.4.1 Generalidades
4.4.2 Planeación del diseño y desarrollo	5.4.2 Planeación del diseño y desarrollo
4.4.3 Interrelaciones organizacionales y técnicas	5.4.3 Interrelaciones organizacionales y técnicas
4.4.4 Datos de entrada del diseño	5.4.4 Datos de entrada del diseño
4.4.5 Resultados del diseño	5.4.5 Resultados del diseño

4.4.6 Revisión del diseño	5.4.6 Revisión del diseño
4.4.7 Verificación del diseño	5.4.7 Verificación del diseño
4.4.8 Validación del diseño	5.4.8 Validación del diseño
4.4.9 Cambios del diseño	5.4.9 Cambios del diseño

4.5 Control de documentos y datos	5.5 Control de documentos
4.5.1 Generalidades	5.5.1 Generalidades
4.5.2 Aprobación y emisión de documentos y datos	5.5.2 Aprobación y emisión de documentos
4.5.3 Cambios en documentos y datos	5.5.3 Cambios en documentos

4.6 Adquisiciones	5.6 Compras
4.6.1 Generalidades	5.6.1 Generalidades
4.6.2 Evaluación de subcontratistas	5.6.2 Evaluación de proveedores
4.6.3 Datos para adquisiciones	5.6.3 Datos para compras
4.6.4 Verificación de los productos comprados	No aplica
4.6.4.1 Verificación del proveedor en las instalaciones del subcontratista	No aplica
4.6.4.2 Verificación del cliente al producto subcontratado	No aplica

4.7 Control de productos proporcionados por el cliente	5.7 Control de insumos proporcionados por el cliente o usuario
--	--

4.8 Identificación y rastreabilidad	5.8 Identificación y rastreabilidad del servicio
-------------------------------------	--

4.9 Control del proceso	5.9 Control del proceso
-------------------------	-------------------------

4.10 Inspección y prueba	5.10 verificación de actividades
4.10.1 Generalidades	5.10.1 Generalidades
4.10.2 Inspección y pruebas de recibo	5.10.2 Verificación inicial

4.10.3 Inspección y prueba en proceso	5.10.3 verificación en el proceso
4.10.4 Inspección y prueba finales	5.10.4 verificación final
4.10.5 registros de inspección y prueba	5.10.5 registros de verificación
4.11 Control de equipo de inspección, medición y prueba	5.11 Control del sistema de medición
4.11.1 Generalidades	5.11.1 Registros de verificación
4.11.2 Procedimiento de control	5.11.2 Procedimientos de control
4.12 Estado de inspección y prueba	5.12 Estado de verificación de actividades
4.13 Control de producto no conforme	5.13 Acciones para servicios no conformes
4.13.1 Generalidades	
4.13.2 Revisión y disposición de productos no conformes	
4.14 Acción correctiva y preventiva	5.14 Acción correctiva y preventiva
4.14.1 Generalidades	5.14.1 Generalidades
4.14.2 Acción correctiva	5.14.2 Acción correctiva
4.14.3 Acción preventiva	5.14.3 Acción preventiva
4.15 Manejo, almacenamiento, empaque, conservación y entrega	4.15 Manejo, almacenamiento, empaque, preservación y entrega
4.15.1 Generalidades	4.15.1 Generalidades
4.15.2 Manejo	4.15.2 Manejo
4.15.3 Almacenamiento	4.15.3 Almacenamiento
4.15.4 Empaque	4.15.4 Empaque
4.15.5 Conservación	4.15.5 Conservación
4.15.6 Entrega	4.15.6 Entrega
4.16 Entrega de registros de calidad	5.16 Entrega de registros de calidad
4.17 Auditorías de calidad internas	5.17 Auditorías de calidad internas

4.18 Capacitación	5.18 Capacitación
4.19 Servicio	5.19 Servicio
4.20 Técnicas estadísticas	5.20 Técnicas estadísticas
4.20.1 Identificación de necesidades	
4.20.2 Procedimientos	

3.3.4 Documentación del Sistema de Calidad.

Establecido el modelo de calidad bajo la Norma ISO 9001, se elaboró la documentación del sistema, con el propósito de establecer dentro del marco de calidad, las bases sobre las cuales se desarrolla y administra la prestación de los servicios de la Unidad de Servicio Civil.

La documentación permite registrar las actividades para la administración del SAC, lo cual propicia el control durante su desarrollo y contribuye a tener evidencias que posibiliten medir la efectividad de éste.

Dado que, el personal operaba de forma informal en la mayoría de los casos no se contaba con procedimientos documentados y los que existían no guardaban correspondencia ni congruencia con la forma de operar, se inició la elaboración, adecuación, actualización y simplificación de los procedimientos técnico-operativos por parte de los integrantes del Grupo de Trabajo, quienes recibieron la capacitación para que contaran con las herramientas necesarias para el desarrollo de los mismos.

Durante el proceso de elaboración se asignó como primer tarea que el personal de todos los niveles escribiera lo que hacía; posteriormente se reunieron las personas que realizaban una misma función para armonizar procedimientos y después se llevó a cabo la revisión de éstos para eliminar actividades innecesarias y duplicidad de tareas. Asimismo, se identificó la información estrictamente necesaria para llevar a cabo los procedimientos y se buscó desregular al máximo cada uno de ellos.

Como resultado, a finales de 1996 se conformó el Manual de Procedimientos Técnico-Operativos de la Unidad de Servicio Civil, integrado por 206 procedimientos, los cuales se pusieron en práctica y posteriormente fueron revisados para continuar desregulando actividades.

En 1998, se revisan los procedimientos establecidos en 1996, a fin de continuar con el proceso de simplificación y actualización de éstos. En este proceso la Dirección General Adjunta de Servicio Civil y la Dirección General Adjunta de Normatividad y Desarrollo Organizacional redujeron sus procedimientos.

En 1999, se revisaron nuevamente los procedimientos entre las Direcciones Generales Adjuntas de la Unidad, lo que implicó que se redujeran 38 en la Dirección General Adjunta Presupuestal de Servicios Personales y 5 en la Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos. Sin embargo, en la Dirección General Adjunta de Servicio Civil se incrementaron 10 y en la Dirección General Adjunta de Normatividad y Desarrollo Organizacional 15, debido a que se prestaban los servicios sin contar con los procedimientos documentados.

La elaboración de los procedimientos técnico-operativos, se realizó de manera conjunta entre los directivos con la participación del personal de todas las áreas de la Unidad, que directamente efectúa la operación de los servicios y quien identifica las dificultades para su ejecución.

En conclusión, durante la elaboración del Manual de Procedimientos Técnico-Operativos, se llevó a cabo un proceso de delegación de facultades y de simplificación y desregulación de los procedimientos en las distintas áreas de la Unidad de Servicio Civil, con lo cual se eliminaron 35, quedando integrado por 171.

En adición al manual de procedimientos citado, se desarrollaron las Guías de Servicio en donde queda definido el servicio, el área responsable, los requisitos que debe cubrir el solicitante, los formatos e instructivos que deberán ser llenados, el tiempo de respuesta por parte de la Unidad, y la descripción del trámite. Una vez definidas las Guías el personal de las diferentes áreas ofrecieron cursos de capacitación a los responsables de las áreas de recursos humanos de las dependencias y entidades, con la finalidad de dar a conocer los nuevos lineamientos que debían cubrir al solicitar el servicio a la Unidad.

La simplificación de procedimientos, implicó la eliminación de tareas, pasos y la duplicidad de funciones, la desregulación eliminó requerimiento y delegó al jefe de departamento la responsabilidad para el dictamen de los asuntos, lo que se tradujo en una reducción considerable en los tiempos de respuesta y se tuvo la posibilidad de atender rápida y oportunamente las solicitudes de los usuarios.

Por otro lado, y a fin de establecer los criterios básicos necesarios para la planeación, administración, establecimiento, operación y verificación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, se elaboró el Manual de Calidad para la Prestación de los Servicios en la Unidad de Servicio Civil (MAC).

El MAC tiene el propósito de establecer los criterios básicos necesarios para la planeación, administración, establecimiento, operación y verificación del SAC. En él se listan los servicios que presta la Unidad de Servicio Civil, se describe la política de calidad, se señalan las responsabilidades de todo el personal para la administración del SAC, se citan los elementos generales de operación para trabajar con base en un sistema de aseguramiento de la calidad, de acuerdo con los requisitos de la Norma ISO 9001. Asimismo, el Manual de Calidad cuenta con tres anexos, donde se relacionan los procedimientos de aseguramiento de la calidad, los técnicos operativos y los planes de calidad de cada servicio.

El contenido del MAC, fue elaborado por la Subdirección de Certificación de la Calidad y sometido a consideración de los integrantes del Consejo Directivo y del Comité Ejecutivo de la Calidad para su aprobación.

Para la aplicación de las políticas y directrices definidas en el MAC, se requirió la elaboración del Manual de Procedimientos de Aseguramiento de la Calidad (MPAC) en el que contienen los procedimientos para instrumentar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

El Manual de Procedimientos de Aseguramiento de la Calidad incluye las guías técnicas para la clasificación y elaboración de documentos y quince procedimientos de aseguramiento de la calidad, entre los cuales, se encuentra el control de documentos de la Unidad de Servicio Civil, registros de calidad, auditorías de calidad internas, calificación y

certificación de auditores internos, técnicas estadísticas que sirven de apoyo para que el personal administre y controle su operación.

La elaboración del Manual de Procedimientos de Aseguramiento de la Calidad se realizó de manera conjunta con los integrantes de la Organización Interna de la Calidad a través de reuniones de trabajo.

En suma, se puede señalar que la implantación del Sistema de Administración por Calidad en la Unidad de Servicio Civil obedeció a una serie de etapas y acciones y que con base al programa anual de auditorías el cual fue sometido a consideración del Comité Ejecutivo, los auditores internos realizaron visitas en todas las áreas de la Unidad de Servicio Civil y revisaron que la operación de los procedimientos correspondieran con los elementos del SAC; para lo cual elaboraron el informe de auditoría en donde se reportan el cumplimiento e incumplimiento con los requisitos del SAC.

Derivado de los incumplimientos detectados, las áreas auditadas realizaron un programa para su atención, mismo que fue revisado por los auditores internos para asegurar que se llevaran a cabo las acciones de mejora.

3.4 Resultados

A fin de mostrar los resultados, la Unidad de Servicio Civil definió como instrumentos de medición los indicadores que otorgan una referencia medible y cuantificable del estado de la organización en un lugar y momentos determinados.

Los indicadores permiten detectar los desajustes entre los niveles de desempeño existente y el nivel deseado. Los indicadores permiten conocer y medir los resultados que la organización genera con la finalidad de dar sentido de dirección a sus integrantes que en un momento determinado pueden calificar el grado y el nivel de eficiencia en el servicio que se presta, determinando la viabilidad de las políticas adoptadas, o bien modificándolas para lograr un mejor rendimiento.

Los indicadores dentro de la Unidad de Servicio Civil abarcaron varios rubros, así se cuenta con indicadores de productividad, indicadores de costo, indicadores de mejora de sistemas, indicadores de desarrollo de personal, indicadores de desempeño e indicadores de atención al público.

3.4.1 Indicador de productividad. Número de asuntos atendidos anualmente por empleado.

Es de importancia para la Unidad de Servicio Civil contar con los elementos suficientes con los cuales pueda evaluar su desempeño como Institución, dada su naturaleza, los indicadores de tipo financiero no son los más adecuados por lo que se definió uno alternativo acorde con sus atribuciones.

Ya que sus funciones se refieren básicamente a la prestación de servicios en materia de servicios personales (jurídicos, normativos, organizacionales y presupuestales) se determinó establecer como indicador una variable que se relaciona con su productividad: el número de asuntos resueltos promedio por empleado al año. Este indicador tiene como objetivo determinar si, como consecuencia de la implantación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, así como, la desregulación en los procesos de las áreas que conforman la Unidad, se incrementa la productividad.

A efecto de determinar si existe o no incremento en la productividad, se consideró el número de asuntos ingresados por año a la Unidad de Servicio Civil y el número de empleados con los que contaba al inicio de cada ejercicio presupuestal desde 1997 al 2000.

Para el año de 1997, ingresaron a través del sistema de control de gestión un total de 1729 asuntos para los cuales la Unidad contaba para su atención con un total de 404 servidores públicos, por lo que en promedio, cada empleado atendía un poco más de 4 asuntos al año.

Cabe mencionar que, el número de asuntos que fueron recibidos a través del sistema de control de gestión no representaron el total de asuntos que ingresaron a la Unidad de Servicio Civil, ya que durante este año se recibían a través de otros departamentos.

En 1998 se determinó que la única área encargada de la recepción y distribución de los asuntos sometidos a la consideración de la Unidad sería el departamento de control de gestión, lo cual explica el aparente crecimiento de la productividad de la Unidad, al pasar de 1729 asuntos atendidos el año anterior a 11787 durante ese año.

Estos asunto fueron atendidos por un total de 398 empleados, 6 menos que el año anterior, como resultado la productividad aumento en 25 asuntos por empleado al año en promedio para pasar de un poco más de 4 a casi 30 asuntos.

En el año de 1999, se evidenció la necesidad de desarrollar un nuevo sistema de control de gestión que permitiera la interacción entre el departamento responsable de esta tarea y las áreas encargadas de desahogar los asuntos. En razón de lo anterior y tomando en consideración las necesidades específicas de cada una de las áreas que integran la Unidad de Servicio Civil, en agosto de ese año se implanto el nuevo sistema de control de gestión que permitió al titular de la Unidad supervisar de manera global y a cada una de las Direcciones Generales Adjuntas de manera particular, el desahogo de los asuntos que les son encomendados a efecto de poder atenderlos de manera oportuna.

Tomando en consideración la totalidad de los asuntos ingresados durante ese año, tanto aquellos bajo el sistema anterior, como los ingresados bajo el nuevo, la Unidad recibió 15702, los cuales fueron atendidos por 392 empleados. Como resultado se obtuvo una productividad promedio por empleado de 40 asuntos.

Para el año 2000 ingresaron a la Unidad un total de 15166 asuntos, los cuales se atendieron por 345 empleados (47 empleados menos que en 1999), con un resultado de casi 44 asuntos resueltos por persona.

Año	No de asuntos	No de empleados	Atendidos
1997	1729	404	4.279
1998	11787	398	29.615
1999	15702	392	40.056
2000	15166	345	43.961

3.4.2 Indicador de costos. Empleados totales por año.

Este indicador refleja el tamaño de la nómina de personal que presentó la Unidad de 1995-2000, medido por el número de recursos humanos adscritos a ella. El comportamiento de esta variable se debe primordialmente a la implantación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, a la capacitación y al cambio de una administración de calidad.

Cabe mencionar que el estándar del presente indicador se define como el tamaño de la Unidad en el periodo inicial del estudio, de tal forma que se logren comparaciones congruentes con los periodos posteriores.

Al principio de 1994, la Unidad de Servicio Civil contaba con un total de 476 empleados. Como resultado del diagnóstico interno 1996, para la implantación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, se evidenciaron áreas de oportunidad para la optimización de los recursos, especialmente los recursos humanos. Asimismo, para operar a través de procedimientos técnico-operativos claros y por escrito se detectó que en algunas áreas se contaba con personal en exceso o con una mala distribución de las cargas de trabajo.

En razón de lo anterior, se tomó la determinación de que la Unidad de Servicio Civil únicamente operara con el personal estrictamente necesario, por lo cual se promovieron esquemas de jubilación del personal que estuviera en posibilidad de hacerlo, además de llevar a cabo los ajustes que hicieran congruente la estructura con los cambios en las atribuciones que señalaba tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto significó un primer paso hacia la operación de un área eficiente y sin desequilibrios tanto por exceso de personal como por inequidades en la distribución de sus funciones.

Para 1998 se logró reducir el número de empleados de la Unidad de Servicio Civil, por lo que el total la Unidad en su conjunto se redujo en 17%, pasando de 476 a 398 personas. Sin embargo, se empezó a notar un cambio dentro de las actividades de la Unidad, ya que de manera paralela se incrementó la dotación de nuevas tecnologías a través de equipos de computo, disminuyendo la participación de personal de apoyo secretarial, pero sobre todo, se intensificaron los programas de adiestramiento a través de cursos intensivos de capacitación, lo cual impidió que se viera afectado el desempeño.

Los resultados de años anteriores en esta materia, pusieron de manifiesto para el 2000, que aún faltaba personal por reducir, por lo que en ese periodo se intensificaron las campañas para promover entre el personal las jubilaciones y sobre todo, los programas de retiro voluntario. Las reducciones en el número de personal paso de 476 personas en 1994 y 398 en 1998, a un total de 340 lo que represento reducciones del 29% y 15% respectivamente.

Esta reducción no impacto negativamente en el desempeño de la Unidad en términos de productividad, si no lo contrario, gracias al fomento de una cultura de calidad dentro de la misma, que ha dado como resultado la optimización de sus recursos humanos.

Año	No. de empleados
1994	476
1996	406
1998	398
2000	345

3.4.3 Indicador de desarrollo de personal. Cursos de capacitación promedio por persona al año.

Este indicador permite conocer el grado de avance en materia de capacitación dentro de la Unidad de Servicio Civil. Se define como la cantidad de cursos de capacitación promedio recibidos por cada uno de los empleados de la organización y cuyo estándar refleja el nivel recibido en promedio al inicio de la implantación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Durante 1997, se impartieron un total de 49 cursos con un total de 740 asistentes. Estos cursos versaron sobre diferentes materias entre las que sobresalen los de calidad, informáticos y desarrollo humano.

Con el fin de dar respuesta a la detección de necesidades realizada entre el personal de la Unidad, durante 1998, se procedió a solicitar cursos más específicos, sin lograr en su totalidad las solicitudes planteadas. Sin embargo, se impartieron un mayor número de cursos, lo que redundó en un mayor número de empleados capacitados con relación al año

anterior, logrando un total de 746 personas capacitadas, superando el estándar fijado el año anterior (1.832).

Durante 1999, se presentó un decremento poco significativo en el nivel de este indicador, debido en buena medida a que los cursos recibidos previamente, los servidores públicos ya contaban con una buena cantidad de elementos para desarrollar sus funciones de forma adecuada y de acuerdo también con los nuevos equipos informáticos.

Dada la prioridad del tema para la organización, aún en el marco de medidas de austeridad implantadas en el Gobierno Federal, éstas no repercutieron de manera importante en los programas de capacitación que se desarrollaron en la Unidad.

En el año 2000, el nivel de capacitación se mantuvo prácticamente igual al nivel del año anterior, aún cuando las medidas de austeridad se intensificaron, sin embargo, cada empleado de la Unidad en promedio, todavía le correspondió participar en más de un curso durante este periodo.

A pesar de este comportamiento y debido a la inversión en esta materia llevada a cabo durante los ejercicios anteriores, los indicadores de la gestión de la Unidad en términos de productividad no sólo no se redujeron sino que incluso se incrementaron, lo que implica que los beneficios de los cursos previos compensaron las limitaciones presupuestales en esta materia.

Cursos de capacitación promedio por persona (anual)

Año	Cursos promedio
1997	1.832
1998	1.874
1999	1.372
2000	1.204

Para demostrar lo anterior y medir el grado de aprovechamiento de la capacitación dentro de la Unidad, en materia de computación, a partir de junio de 1999 se estableció un procedimiento para registrar el número de peticiones de soporte técnico solicitadas al área de informática.

Estas solicitudes se refieren a dudas o problemas que se presentan cotidianamente dentro de las áreas con respecto a la operación del equipo y programas de cómputo con que cuenta el personal. Al respecto el número de consultas promedio mensuales disminuyó en un 50% en menos de un año.

3.4.4 Indicador por mejora de sistemas. Empleados por equipo de cómputo e impresoras.

A finales de 1994, la administración recibió la Unidad con 71 computadoras para los 476 empleados (una computadora por cada 6.7 empleados). Asimismo, existían solo 13 impresoras de todos tipos para el mismo personal, lo cual nos arroja una proporción de 5.5 computadoras por impresora. En cuanto al personal se refiere, la Unidad contaba con una impresora para cada 36.6 empleados.

Para 1996, el número de equipos y de impresoras se incremento, pasando las primeras de 71 a 95 y las segundas de 13 a 20. sin embargo, debido a la disminución del número de empleados las razones entre equipo y personal mejoran sustancialmente de 6.7 a 4.3 en computadoras y de 36.7 a 20.3 en impresoras.

Adicionalmente y gracias al fortalecimiento de la red local, fue posible configurar los equipos de tal manera que una misma impresora le comenzara a dar servicio a varias computadoras al mismo tiempo.

Durante el periodo de 1998, se da fuerte impulso a la inversión en equipo, tanto central como periférico, derivado principalmente de la necesidad generada por el gran número de personas capacitadas. Con un número importante de personas capaces de utilizar este tipo de equipos, la necesidad de dotar a cada uno de ellos con una computadora y que esta tuviera acceso a un periférico de impresión se volvió una prioridad. Las computadoras como tales casi se duplicaron pasando de 95 a 167 y las impresoras se triplicaron, pasando de 20 a 66.

Lo anterior, mejoró la capacidad de respuesta de la Unidad ya que las proporciones de computadoras por cada impresora paso de 4.8 a 2.5 en tan sólo dos años. Por último, el número de empleados por impresora bajo de 20.3 a 6.0, durante el mismo tiempo,

desahogando aún más las cargas de trabajo de las áreas, lo que permitió el incremento sostenido de la productividad.

Para el año 2000, el número de equipos se incrementa, pero de manera más discreta que en periodos anteriores. En cuanto a las impresoras se refiere, la proporción de éstas contra cada PC varía ligeramente situándose en 2.0, sin embargo, ahora, existe un periférico de impresión por cada 3.8 empleados, lo que se considera adecuado considerando las ventajas de una red local que permite compartir los activos informáticos.

Sin embargo, para compensar el menor ritmo de crecimiento en la inversión en esta materia debido a la falta de recursos disponibles, fue necesario reducir el tamaño de la Unidad, lo que redundó en mejores proporciones entre el recurso humano y el técnico, provocando un mayor acercamiento al estándar definido. Lo anterior gracias a la implantación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y el programa permanente de capacitación.

Empleados por cada equipo de cómputo

Año	Empleados por cada equipo de cómputo
1994	6.700
1996	4.270
1998	2.380
2000	1.930

3.4.5 Indicador por mejora de sistemas. Número de equipos conectados a la red interna.

De manera paralela al indicador anterior, y con el objeto de utilizar el equipo informático al máximo posible, dentro de la Unidad se llevó a cabo un plan para incrementar las conexiones de cada PC a la red interna existente y así poder compartir los beneficios derivados de las economías de escala de servidores comunes. El contar con esta tecnología se ha reflejado de una manera importante en la productividad de la Unidad, debido

principalmente a las ventajas de poder compartir y transferir información sin tener que trasportarla físicamente, además de tener la facilidad de realizar impresiones remotas.

Por otra parte, se cuenta con los servicios adicionales de comunicación como el correo electrónico y el acceso a internet, que son herramientas que nos permiten comunicar con personas e instituciones que cuenten con equipos conectados a la red local, y que a su vez este conectada a una red tipo wan en cualquier parte del mundo.

Este indicador representa el porcentaje acumulado de equipos que cuentan con nodos instalados a la red cada año. El estándar se define como el 100%, es decir, la meta se alcanzará en el momento en que todos los equipos se encuentren intercomunicados entre sí.

Para el año de 1994, sólo el 14% de los equipos se encontraban intercomunicados a la red interna. El número de equipos conectados en 1996, aumento considerablemente ya que se logró cuadruplicar el número de nodos instalados al pasar de 14% al 63% en tan sólo dos años, fortaleciendo aún más la facilidad de impresiones remotas dentro de la Unidad.

Lo anterior, proporcionó mayor facilidad de comunicación y velocidad de acceso a la información, que sin duda constituye la herramienta más importante para la eficiencia en el desempeño de cualquier actividad y organización.

En 1998, el porcentaje se redujo marginalmente, ya que si bien el número de nodos de intercomunicación creció 25% pasando de 80 a 100, lo que generó un mayor número de usuarios de la red interna y una mejor comunicación entre las áreas, este crecimiento se vio más que compensado por el incremento de casi 100% en el número de computadoras asignadas a la Unidad.

Durante el año 2000, el porcentaje de equipos conectados a la red creció aún más, lo que acercó el indicador al estándar fijado de manera notable. No sólo el porcentaje de equipos conectados se incremento en 17% con respecto a 1998, si no que la Unidad fue capaz de incorporar a la red tanto a equipos ya existentes, como parte de los nuevos que se instalaron durante este periodo. Lo anterior representó una gran herramienta para superar los índices de productividad de años anteriores y permitió otorgar instrumentos adecuados

de trabajo al personal que venía capacitándose en el pasado para instrucción no cayera en la obsolescencia.

Equipos conectados a la red

Año	Equipos conectados a la red
1994	0.141
1996	0.632
1998	.0599
2000	.0771

3.4.6 Indicador de desarrollo de personal. Promociones por cada 10 empleados.

Este indicador nos permite conocer el comportamiento que se ha dado en la Unidad de Servicio Civil con respecto a las promociones de personal que se han generado en promedio desde la entrada en vigor del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. El estándar definido se establece en el promedio de promociones por cada 10 empleados de la Unidad al inicio de la implantación del sistema.

En 1997, la Unidad de Servicio Civil contaba con una población total de 404 servidores públicos, de los cuales fueron promocionados únicamente 26, lo que equivale a un 6.4% del total del personal.

Durante el siguiente año, la población de la Unidad se redujo a 398 servidores públicos. No obstante lo anterior, el número de promociones fue mayor, dándose un total de 36 movimientos, lo que equivale al 9% de la población total de la Unidad, superando lo conseguido durante 1997.

Como consecuencia de los logros obtenidos durante 1998 en materia de productividad, capacitación y reducción del costo de plantilla, con respecto a las promociones del personal, se redoblaron esfuerzos para superar el porcentaje obtenido en los años anteriores, logrando un total de 41 promociones de personal, entre los 392 servidores públicos adscritos a la Unidad, lo que representa un 10.5% de la población total.

El número de promociones para el año 2000, creció en 136 promociones equivalente a un 36.4% de los 345 empleados adscritos a la Unidad, lo que significó que se han beneficiado a un mayor número de los servidores públicos de la Unidad que en ningún otro periodo durante el cual ha sido implantado el Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Promociones promedio por cada 10 empleados anual

Año	Promociones promedio %
1997	0.644
1998	0.905
1999	1.046
2000	3.942

3.4.7 Indicadores de atención al público. Conocimiento de normas y guías de servicios.

En 1999, se realizó la primer encuesta a clientes externos para conocer el grado de satisfacción, necesidades y expectativas de éstos. La encuesta consistió en la aplicación de un cuestionario a una muestra de 104 clientes de 17 dependencias e integrar y procesar la información para elaboración del reporte de resultados.

El cuestionario contuvo una pregunta que posibilitó al personal de la Unidad de Servicio Civil saber si los clientes conocen la normatividad, las guías de servicio y sus formatos.

Los resultados para esta pregunta son el porcentaje obtenido del total de la muestra de acuerdo a la respuesta de cada cliente. El estándar para medir el grado de conocimiento de los clientes de la Unidad respecto a la normatividad en materia de servicios personales es de 100%, es decir, se espera que todos los clientes conozcan las normas y guías de los servicios que proporciona.

Al respecto, las respuestas señalaron que el 50% de los clientes consideraron que las guías de servicios y sus formatos eran claros y entendibles, en tanto que el 27% no lo estimaron

así. De lo anterior se dedujo que el 77% de los clientes tenían conocimiento de la normatividad emitida por la Unidad de Servicio Civil.

Otra pregunta del cuestionario, permitió confirmar que los clientes conocen la normatividad, toda vez que sus sugerencias se enfocaron, en mayor medida, a dotar de mayor claridad a las normas, políticas y lineamientos que se utilizan en la Unidad de Servicio Civil para determinar la autorización y dictamen de las solicitudes para la prestación de los servicios.

Se puede decir que los clientes de la Unidad tienen conocimiento de la normatividad y las guías de servicios, derivado del programa de difusión y capacitación dirigido a las dependencias en 1998 por el personal de la Unidad de Servicio Civil. Otro factor que permitió la difusión de las normas fue la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde todos los clientes pudieron consultarlas.

En el año 2000, se llevó a cabo la segunda encuesta a clientes externos; el cuestionario se conformó con preguntas diferentes al de 1999, ya que los integrantes del Comité Ejecutivo acordaron que se debería de aplicar uno más sencillo y con menos preguntas que el anterior.

El tamaño de la muestra fue de 97 clientes correspondientes a 19 dependencias. En el cuestionario aplicado se planteó la pregunta concreta para identificar si los clientes conocen la normatividad emitida por la Unidad de Servicio Civil.

Del total de la muestra, 77% contestó que sí conocía la normatividad, si se asume que en 1999 el mismo porcentaje de los clientes tenía conocimiento de las normas y las guías se dedujo que no hubo ningún avance durante un año. Esto debido a que los clientes no consultaron las normas por otros medios, como la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de Internet.

Esta información permitió identificar que un área de oportunidad para que todos los clientes conocieran las normas era difundir su publicación en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e inclusive generar una específica de la Unidad de Servicio Civil para facilitar su consulta.

3.4.8 Indicadores de atención al público. Reducción de tiempos de respuesta.

La encuesta aplicada en 1999 en su pregunta 5 planteó; cómo los clientes calificaban el tiempo de respuesta de sus trámites efectuados ante la Unidad de Servicio Civil. La respuesta apuntó que el 49% estimaba que el tiempo de respuesta se consideraba bueno, lo cual se consideró que fue el resultado de la desregulación en los procedimientos de trabajo y en la delegación de facultades para atender los trámites.

En la encuesta realizada en el 2000, no se preguntó específicamente sobre los tiempos de respuesta de los asuntos solicitados por los clientes, sin embargo, existió una pregunta que permitió detectar los problemas que los clientes tuvieron con relación a la atención del personal de la Unidad de Servicio Civil.

Como resultado, se obtuvo que el 91% de los clientes encuestados manifestaron no tener problemas con la atención proporcionada por el personal; no obstante el 5% afirmaba haber tenido problemas concretamente con el tiempo para la autorización de las modificaciones en estructuras orgánicas y de condiciones generales de trabajo, emisión de tabuladores y registro y autorización de estímulos por productividad.

3.4.9 Indicadores de atención al público. Satisfacción de los usuarios.

La información de la encuesta aplicada en 1999, arrojó que en materia de satisfacción de los usuarios con relación a los servicios que ofrece la Unidad de Servicio Civil fue que el 44% consideró que la atención era excelente y 45% buena. Estos resultados afirmaron que el 85% de los clientes encuestados estaban satisfechos de la atención que recibieron del personal.

En la encuesta de 2000 el cuestionario refirió preguntas relacionadas con la atención telefónica y de trato directo al público, obteniéndose que la atención telefónica que reciben los clientes en términos generales fue de manera eficaz, a tiempo y con cortesía y las llamadas se dirigen al responsable del asunto.

Por otro lado, se indicó que los clientes fueron atendidos de manera inmediata, que el personal que atiende conoce su trabajo y lo hace de manera profesional.

3.5 Alcances y perspectivas

Una vez implantado el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, la Unidad de Servicio Civil buscó la certificación de todos sus procedimientos y servicios, con reconocimiento internacional. Por ello, seleccionó al Quality Management Institute (QMI), que es un organismo canadiense dedicado a brindar servicios de certificación desde 1984. El QMI se encuentra acreditado por el Consejo Canadiense de Normas, el Consejo de Acreditamiento de Registradores de Estados Unidos de Norteamérica y el Consejo Holandés de Acreditamiento, aceptado como miembro de la Red Internacional de Certificadores (IQNet), la cual está integrada por 28 organismos de certificación de distintos países y actualmente QMI preside el consejo de esta organización.

En julio de 1999, se llevó a cabo la visita para la certificación por parte del grupo auditor del QMI. Derivado de la auditoría, el QMI certificó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Unidad de Servicio Civil, cuyo alcance comprende 14 servicios generales y 171 procedimientos técnico operativos.

La implantación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Unidad de Servicio Civil se tradujo en beneficios concretos tanto para los usuarios de los servicios, como para su personal y la propia Unidad de Servicio Civil.

Por lo que toca a los usuarios se señala que; al existir tiempos de respuesta certificados y controlados, les garantiza que recibirán en tiempo y en forma la resolución de sus asuntos.

La publicación de las normas en materia de servicios personales y de las guías de servicios en la página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por un lado les da claridad respecto a los requerimientos que deben cumplir y, por el otro, contar con criterios claros y homogéneos para la prestación de los servicios, elimina la discrecionalidad en la resolución de sus asuntos, independientemente del sector al que pertenece.

Para el personal los beneficios que el sistema brinda se expresan de la siguiente manera; al contar con un sistema documentado y estandarizado, se definen las obligaciones y responsabilidades del personal, lo cual le posibilita comprender el papel que desempeña e identifica las tareas específicas para obtener los resultados previos.

El sistema permite contar con mediciones de desempeño, ya que el personal conoce la repercusión de los resultados de su trabajo, sobre el cual puede ser evaluado.

Por su parte, la Unidad de Servicio Civil se beneficia ya que adquiere confianza y credibilidad por parte de sus clientes, al establecer las reglas de manera transparente.

Por otro lado, derivado de la experiencia en la implantación, certificación y mejora del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, la Unidad de Servicio Civil está trabajando en la elaboración de la Guía simplificada para la implantación de sistemas de aseguramiento de la calidad, mediante la cual se podrá orientar y apoyar a otras unidades responsables de la Administración Pública Federal a adoptar este sistema.

La Guía se diseñará con base en la norma ISO 9001, considerando las características y la naturaleza de la Administración Pública. Contendrá los elementos que deben cubrir las unidades administrativas para la generación de bienes o prestación del servicio, es decir desde el diseño de éstos hasta la entrega o prestación de los mismos. En la Guía se detallarán, considerando las necesidades de la Administración Pública Federal, las acciones para definir el compromiso de la alta dirección, la identificación de la documentación del sistema, la administración del proceso, la capacitación en materia de calidad, el programa de auditorías internas y la adopción de técnicas estadísticas, entre otros.

Adicionalmente, la exportación del sistema puede realizarse mediante la asistencia de los Agentes de Cambio ISO de la Unidad de Servicio Civil, formados y capacitados para asesorar a los grupos de calidad que las unidades administrativas integren, en la aplicación de la Guía para la implantación del Sistema de Aseguramiento de Calidad.

De esta manera, la Unidad de Servicio Civil apoyaría a las unidades administrativas para que adopten sistemas de aseguramiento de la calidad y cuenten con instrumentos que permitan reconocer el esfuerzo colectivo, para alcanzar las metas institucionales.

Cabe mencionar por último, que en año 2001 la Unidad de Servicio Civil recibió la visita por parte de los auditores del QMI, a fin de revisar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, dando por resultado la confirmación del sistema.

CONCLUSIONES

En la última década del siglo pasado se gestaron una serie de transformaciones decisivas que involucraron todo el contexto internacional, el cual se vio más integrado por el desarrollo tecnológico, así como, por la globalización económica que puso en práctica nuevas pautas en el intercambio de mercancías.

Esto trajo como consecuencia la apertura de las sociedades nacionales al comercio internacional, la globalización de las actividades económicas y las alianzas estratégicas de las grandes corporaciones de los países desarrollados. Debido a estas condiciones, en los Estados se gesta como obligación la revisión de su papel y sus funciones.

En este terreno, el Ejecutivo Federal busca eficientar y lograr la evolución de las instituciones de gobierno hacia niveles de calidad que satisfagan a la ciudadanía en el cumplimiento de los programas y servicios que debe recibir.

Derivado de los anterior, la Administración Pública es objeto de constantes transformaciones y recomendaciones, tales como la desregulación, el uso de mecanismos de mercado y la adaptación de conceptos y técnicas surgidas en la iniciativa privada, como cliente, calidad total o enfoque al usuario.

De esta manera, la Unidad de Servicio Civil adscrita a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el periodo 1995- 2000, llevó a cabo una serie de actividades encaminadas al establecimiento de la Calidad Total y asegurarla a través del Sistema de Aseguramiento de la Calidad que permitiera ser más eficiente y tener mayor capacidad para conocer las necesidades de la sociedad y así estar en posibilidad de satisfacerla.

Así llegamos a las siguientes conclusiones:

- 1) El Sistema de Aseguramiento de la Calidad permitió un incremento en la productividad de los servicios prestados, dado que se abatieron los tiempos de

respuesta de los asuntos que competen a la Unidad, permitiendo con ello contar con mejores elementos de decisión y control que evitaron desviaciones del sistema.

- 2) El Sistema de Aseguramiento de la Calidad, permitió medir con mayor precisión el desempeño de las áreas que componen la Unidad de Servicio Civil.
- 3) Con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, se pudo obtener el tiempo promedio de atención de la totalidad de los asuntos sometidos a la consideración de la Unidad de Servicio Civil con respecto a la fecha de compromiso de resolución; esta información permitió que las áreas identificaran las razones y las causas que originan los retrasos, con el objeto de llevar a cabo las acciones necesarias para corregir esta situación.
- 4) Con la implantación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, se evidenciaron áreas de oportunidad para la optimización de los recursos, especialmente los recursos humanos.
- 5) El Sistema de Aseguramiento de la Calidad, permitió conocer el grado de avance en materia de capacitación dentro de la Unidad de Servicio Civil.
- 6) Con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, se detectó el grado de fortalecimiento en materia tecnológica que desarrolló la Unidad para el mejoramiento de la productividad de sus servidores públicos.
- 7) El Sistema de Aseguramiento de la Calidad, permitió beneficios a los trabajadores en materia de promociones.
- 8) El Sistema de Aseguramiento de la Calidad, permitió conocer el grado de satisfacción, necesidades y expectativas de los clientes externos.
- 9) El Sistema de Aseguramiento de la Calidad, permitió que los clientes externos tuvieran mayor conocimiento de la normatividad emitida por la Unidad de Servicio Civil.

A manera de generalidades puedo señalar que, los Sistemas de Aseguramiento de la Calidad son un instrumento que permiten a la Administración Pública ser más eficiente y tener mayor capacidad para conocer las necesidades de la sociedad y estar en posibilidades de satisfacerla.

Por lo tanto, si la aplicación de sistemas de aseguramiento de la calidad se hiciera extensiva o otras áreas de la Administración Pública Federal, se podría dar continuidad en los planes y programas de gobierno, ya que, aseguraría que un producto y/ o servicio se desarrolle con base en procedimientos documentados; permitiría la delegación de facultades y delimitaría las obligaciones y responsabilidades de todo el personal.

También se describiría claramente la secuencia de las actividades que deben llevarse a cabo para la generación de un producto o la prestación del servicio, con lo que se garantizaría la uniformidad en los mismos, permitiendo, además, su mejora continua.

La adopción de estos sistemas, además, contribuiría a tener una Administración Pública más responsable con la población, dado que están orientados a la satisfacción de los clientes, con lo que se contribuye a mejorar la calidad de los bienes o servicios que se prestan.

Adicionalmente, obliga a una mayor cercanía con los usuarios de los servicios, a través de la utilización permanente de instrumentos, que permiten conocer sus necesidades, el grado de satisfacción de las mismas y sus expectativas. Generando transparencia a los procesos y procedimientos para la generación de bienes o prestación de servicios de la Administración Pública Federal.

BIBLIOGRAFIA

Abbagnano, Nicola. **Diccionario de Filosofía**, México, F.C.E. 1984.

Acosta Romero. **Derecho Administrativo**. México, Editorial Porrúa, 1991.

Acle Tomasini, Alfredo. **Planeación Estratégica y Control Total de Calidad**. México, Editorial Grijalbo, 1990.

Aristóteles. **Política**. México, Porrúa, 1985, Colección Sepan Cuantos 1985.

Baena Paz, Guillermina. **Manual para Elaborar Trabajos de Investigación Documental**. México, Editores Mexicanos Unidos, 1984.

Barzelay, Michael. **Atravesando la Burocracia**. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2000.

Barros Horcasitas, José Luis. **Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México**. México, Editorial Porrúa, 1991.

Bozeman, Barry. **La gestión pública. Su situación actual**. México, F.C.E. 1998.

Cabrera Mendoza, Enrique. **Del Administrador al Gerente Público**. México, Editorial INAP, 1997.

Claude S, Geoge Jr. **La historia del pensamiento administrativo**. Prentice- may, 1972.

De la Cueva, Mario. **La idea del Estado**. México. UNAM.

Engels, Federico. **El origen de la familia, la propiedad privada y del estado**. Moscú, Progreso, 1969.

González, Reyna Susana. **Manual de Redacción e Investigación Documental**. México, Editorial Trillas, 1990.

Guerrero Orozco, Omar. **El Estado en la Era de la Modernización.** México, Editorial Plaza y Valdéz, 1993.

Guerrero Orozco, Omar. **Introducción a la Administración Pública.** México, Editorial Harla, 1985.

Guerrero Orozco, Omar. **La administración pública en el estado capitalista.** México, Editorial Fontamara, 1986.

Gray, John. **Liberalismo.** México, Editorial Nueva Imagen, 1992.

Heller, Herman. **Teoría del Estado.** México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1975.

Hegel, G.F. **Filosofía del Derecho.** México, Editorial UNAM, 1985.

Hans, Peters Martín y Harald Suman. **La Trampa de la Globalización.** México, Editorial Taurus, 2000.

Hobbes, Tomás. **Leviatán.** México, Editorial F.C.E., 1984.

Ishikawa, Kauro. **¿Qué es el control total de calidad? La modalidad Japonesa.** Editorial Norma, Colombia, 1986.

Juran, J.M. **Manual de control de calidad.** Nueva York, McGraw-Hill, 1951.

Kelsen, Hans. **Teoría general del Derecho y del Estado.** México, UNAM, 1988.

Kelsen, Hans. **Compendio de teoría del estado.** Barcelona, Blume, 1979.

Kliksberg, Bernardo. **¿ Como Transformar al Estado?** México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1989.

Muñoz Gutiérrez, Ramón. **Pasión por un Buen Gobierno.** México, Editorial Arte y Cultura, 2001.

Omachonu, k. Vincent y Ross, E. Joel. **Principios de Calidad.** México, Editorial Diana, 1995.

Ortiz Wadgyamar, Arturo. **Política Económica de México 1982-2000.** México, Editorial Nuestro Tiempo, 1998.

Osborne, David y Gaebler, Ted. **La Reinención del Gobierno.** España, Editorial Paidós, 1997.

Pardo, María del Carmen. **La Modernización Administrativa en México.** México, Editorial INAP, 1993.

Rivera Rios, Miguel Angel. **México en la Economía Global.** México, Editorial Jus, 2000.

Rojas soriano, Raúl. **Guía para la Elaboración de Investigaciones Sociales.** México, Editorial UNAM, 1979.

Sánchez González, José Juan. **Administración Pública y Reforma del Estado en México.** México, editorial INAP, 1998.

Serra Rojas, Andrés. **Ciencia Política.** México. Editorial Porrúa, 1988.

Steiner, Geoge A. **Planeación Estratégica.** México, Editorial Continental, S.A. de C.V., 1996.

Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano.** México, Editorial Porrúa, 1978.

Uvalle Berrones, Ricardo. **El gobierno en acción.** México, Editorial F.C.E., 1984.

Uvalle Berrones, Ricardo. Institucionalización y Profesionalización del Servicio Público en México. México, Editorial Plaza y Valdéz, 1998.

Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Walto, Mary. Cómo Administrar con el Método Deming. México, Editorial Norma, 1988.

DOCUMENTOS OFICIALES

Diario Oficial de la Federación. 24 de enero de 1983

Diario Oficial de la Federación. 24 de enero de 1989.

Diario oficial de la Federación. 24 de febrero de 1992. Primera sección .

Diario Oficial de la Federación. 28 de mayo de 1996.

Diario Oficial de la Federación. 11 de septiembre de 1996.

Diario Oficial de la Federación . 6 de enero de 1999. Segunda sección .

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, Editorial Talleres Gráficos de México, 1995.

Poder Ejecutivo Federal. Programa de modernización de la Administración pública 1995-2000. México, Editorial Talleres Gráficos de México, 1995.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, martes 28 de mayo de 1996.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Modernización en la Administración de los Recursos Humanos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal 1995-2000. México, Editorial Talleres gráficos de México, 2000.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual de Organización Específico, Unidad de Servicio Civil. 2000.

HEMEROGRAFÍA

Instituto Nacional de Administración Pública. La Administración Pública ante los retos. Bases para un diagnóstico. Material mimeografiado. 1991.

Revista de Administración Pública. Ensayo sobre la Nueva Administración Pública. México, Editorial INAP, 1996.