

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA



Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades

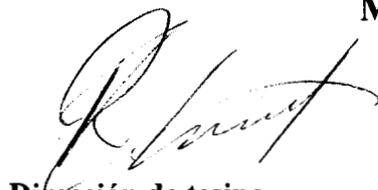
**LA PRODUCTIVIDAD LOGRADA, A TRAVES DE LA
MODERNIZACION EN EL SECTOR PUBLICO**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADA EN ADMINISTRACIÓN

Presenta:

Mónica Blanca López Olvera



**Dirección de tesina
Dr. Miguel Ángel Rosado Chauvet**

México, D. F. del 2001

Dedicatoria

El camino hacia la eternidad, empieza con el primer paso....

Lao-Tse

Son pocas las palabras para expresar el agradecimiento al creador que me permitió vivir esta maravillosa experiencia, hacia el conocimiento, a quien solo puedo decirle eso, Gracias.

A mi amada madre por todo el apoyo, los ánimos y estímulos de que me hecho participe en esta aventura de vivir. Donde he aprendido a probar de todo y saber que siempre hay un mañana, gracias por permitirme acompañarte en este camino, y por ser mi madre.

A mis amados Diana, Nancy y Nefi así como a Leonel y Saúl con quienes crecí y pasamos verdaderas pruebas, este es el resultado de todo su invaluable apoyo. La vida es así de bella, y todo es válido en ella con un costo de oportunidad, con esto quiero rendirles un agradecimiento por todo lo que aprendimos, que no fue fácil. Pero ¿quién nos prometió que las rosas irían si espinas?

A mis jefes y amigos de quienes he recibido gran apoyo y amistad sincera, si quisiera nombrar a cada uno de ellos nunca terminaría.

Gracia a mi querido profesor por toda la dedicación y apoyo, quiero que sepa que si nunca le alcanzare en conocimiento sepa que si hubo germinación de toda su enseñanza.

A todas esas personas que me forjaron a través de esas pruebas fenomenas que me impulsaron a superarme

Mónica

U. A. M. IZTAPALAPA BIBLIOTECA

INDICE

INDICE

	PAGINA
Introducción	3

CAPITULO PRIMERO

La Productividad

1.1 Concepto	6
1.2 Estándares y ratios	7
1.3 Factores que influyen en ella	8
1.3.1 Formas de incentivarla	9
1.4 Conceptos relacionados con la productividad	11
1.5 Fijación de objetivos y planificación	12

CAPITULO DOS

Programa de modernización en el Sector Público Promap

2.1 Presentación	13
2.2 Antecedentes	13
2.3 Diagnóstico	16
2.4 Objetivos que persigue	19
2.4.1 Participación y atención ciudadana	19
2.4.2 Descentralización administrativa	21
2.4.3 Medición de la gestión pública	22
2.4.4 Dignificación, profesionalización y ética del servidor	23
2.5 Instrumentalización	25
2.6 Metas	25

CAPITULO 3

La Burocracia en la productividad

3.1. Burocracia	27
3.2. La simplificación administrativa	30
3.3. La reestructuración del sistema burocrático	31
3.4. La reforma al sistema presupuestario	32

CAPITULO CUATRO

El control en las empresas públicas

4.1. El cambio en organizaciones gubernamentales	40
4.2. La planeación estratégica	42
4.3. Construcción de indicadores estratégicos	46
4.3.1 Indicadores estratégicos dentro del objeto de estudio	47

Fr = 667 1072 A.C.

INDICE

CAPITULO CINCO
Reporte de la investigación efectuada

5.1. Método y resultados	51
5.2. Resultados: Análisis de datos del personal	52
5.3. Conclusiones	60
Bibliografía	63
ANEXO 1	65
ANEXO 2	66
ANEXO 3	67

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCION

Debido al desarrollo en la productividad a nivel mundial se hace necesario lograr la inserción de la productividad nacional, tanto a nivel industrial como en el sector público. Esta exigencia se ha acentuado más en los últimos años debido a la globalización de los servicios en general como radio-comunicación, carreteras etc., así como al interés de la sociedad que se ha vuelto cada vez más participativa, esa necesidad dió origen al presente estudio, el cual se propone cubrir diferentes aspectos:

El objetivo general de este estudio es analizar si el Programa de Modernización para la Administración Pública (Promap) fue un instrumento que haya elevado la productividad, basado en las metas establecidas, el impacto obtenido entre hombres y mujeres así como entre empleados de base y mandos medios de la Dirección General de Tarifas Transporte Ferroviario y Multimodal en el Distrito Federal debido a que a pesar de haberse logrado cambios, estos no han sido integrales ni totales.

También es necesario medir el impacto y continuidad que tendrá dentro del sector gubernamental, ya que se ha hecho costumbre que en cada sexenio se apliquen nuevos programas, los cuales muchas veces no tienen seguimiento a largo plazo y el Promap esta por probar si éste es uno de esos casos. Tomando en cuenta que existe la meta del adelgazamiento de este aparato y la necesidad de lograr un servicio eficaz, se hace imprescindible actualizarse a través de la tecnología, y de capacitación, así como la correcta toma de decisiones en varios aspectos.

Este estudio no pretende aportar soluciones mágicas, pero si observaciones interesantes que sirvan para lograr una identificación del personal de cualquier nivel con su trabajo, las cuales permitan el avance del mismo.

El problema que se plantea es identificar *¿si el Programa de Modernización para la Administración Pública (Promap) es un instrumento que eleve la productividad entre hombres y mujeres así, como entre empleados de base y mandos medios de la Dirección General de Tarifas, en el Distrito Federal?*

La hipótesis a evaluar es la siguiente H_0 : *El Promap no desarrolla positivamente la productividad en los empleados, hombres y mujeres, personal de base, y mandos medios de esta Dirección General de Tarifas Transporte ferroviario y Multimodal.*

Objetivos particulares

- Determinar si el Promap tiene una influencia para incrementar o desarrollar la productividad en los empleados de la Dirección General de Tarifas, Transporte Ferroviario y Multimodal.
- Evaluar si la productividad se ha incrementado más en los empleados de base o de confianza.

INTRODUCCION

- Determinar si la productividad tiene una marcada diferencia entre los hombres y mujeres.
- Analizar la cercanía y aplicación de la capacitación obtenida por parte de la Dependencia encargada de planear la capacitación.
- Observar la respuesta que existe por parte del trabajador de base ante los estímulos.

A fin de establecer las preguntas de investigación de : ¿Si la capacitación es un medio que permita a los empleados incrementar su productividad?, ¿El nivel jerárquico es un factor que influya en la productividad?, ¿Existe relación entre éstos factores y la percepción de los empleados de confianza y sindicalizados?.

Este análisis es una investigación descriptiva, la hipótesis de investigación se considera como correlación bivariada. La investigación exploratoria es considerada como no experimental, debido a que las variables de investigación no fueron manipuladas deliberadamente por el investigador.

Límites:

Dado a que este programa es aplicable a todo el Sector Público de la Federación a nivel nacional, se planea realizar la investigación en la Dirección General de Tarifas Transporte Ferroviario y Multimodal adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el Distrito Federal.

La información se obtendrá de diferentes fuentes a través de consultas bibliográficas de dos tipos:

1. Seleccionar de diferentes corrientes que abordan el tema relativo al problema planteado.
2. Una vez seleccionados los textos, realizar una confrontación de los mismos y elaborar una conclusión que resultara de leer las diferentes corrientes.
3. Y a través de elaborar investigación de campo mediante encuestas que se aplicarán en el año 2000, y con la obtención de información de centros de capacitación¹, así como las asistencias que dieron coordinadores del mismo programa dentro del área de estudio.

Este programa fue instaurado a efecto de tener control en el terreno que comprende, dada la importancia en el desarrollo de los elementos modernizadores del desempeño burocrático y de las formas de determinar las necesidades a cubrir, desarrollar los programas de incentivos así como la selección de personal.

¹ PROMAP Manual del participante. 1998. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (CECAL) México D. F.

INTRODUCCION

Una empresa particular tiene claro y definido el perfil requerido para ciertos puestos en la mayoría de los casos, pero en el sector público sólo se puede escoger de lo existente, sin olvidar los compadrazgos, donde se tiene que acomodar al recomendado ajústese o no al perfil necesario y entonces aprovechar las posibles aptitudes y actitudes.

Promap pretende recopilar la necesidad de un cambio para incrementar la productividad de los servidores públicos, qué hacer y cómo, en una administración pública que responda a las necesidades de la ciudadanía, donde los servidores públicos no siempre están abiertos al cambio, o logran identificarse con la idea de superación ni a una filosofía que eleve el nivel de desarrollo, donde es necesario cambiar la cultura en general.

La variable dependiente que se plantea es la productividad y **la independiente** es la aplicación del Promap.

Dado que la productividad es resultado de la propia iniciativa o responsabilidad y no necesariamente de la profesión, se considera que ésta se relaciona con la capacitación oportuna, en el sentido de convertirse en un eslabón que le permita al trabajador tener una disposición a participar dentro de la organización, sin importar la ubicación de este empleado dentro de la estructura orgánica, así como tener el sentido de pertenencia y deseo de ascender en una clara inserción a la organización.

Por tal motivo el análisis que se presenta se divide en cinco los cuales se enuncian a continuación:

El capítulo 1º. Señala el concepto de productividad y señala los factores y las formas de incentivarla.

El capítulo 2º indica como se pretende aplicar el Programa de Modernización Promap sus antecedentes, el diagnóstico que se elaboró y los objetivos que persigue y la instrumentalización.

El capítulo 3º determina como es la burocracia en la productividad describiendo primero que se entiende por burocracia, como se ha llevado la simplificación administrativa, como se ha intentado hacer la reestructuración del sistema burocrático y la reforma al sistema presupuestario.

En el capítulo 4º se señala la gestión del control de las empresas públicas, como se elabora la planeación estratégica, la construcción de los indicadores estratégicos y se especifica cuales son los indicadores estratégicos dentro del objeto del estudio.

Por último se presenta el capítulo 5º muestra el reporte de la investigación efectuada, señalando su método y resultados. El instrumento exploratorio (encuesta) se compone de una muestra de 58 empleados en la Dirección General de Tarifas Transporte Ferroviario y Multimodal de los cuales 50 son de base y 8 mandos medios.

LA PRODUCTIVIDAD

CAPITULO PRIMERO

LA PRODUCTIVIDAD

La productividad² se desarrolla a raíz de la revolución industrial donde se supera la etapa agrícola para iniciar la etapa industrial, trayendo como consecuencia la creación de los sindicatos, la capacitación, tecnología, la intervención gubernamental, la obrero-patronal, así como los estudios del comportamiento y el aumento de la productividad.

El desarrollo laboral surge a partir de la fábrica de Frederick W. Taylor, considerado el iniciador de la administración científica en la producción ya que al preocuparse por que los trabajadores ejecutaran mejor sus tareas, se coloca en la corriente de los partidarios de las relaciones humanas a efecto de incrementar su productividad, demostrando la importancia que tienen los estímulos que reciben los trabajadores.

Al mismo tiempo el sindicalismo se desarrolló hacia el equilibrio entre poder de la administración y del trabajador. De ahí que la negociación de los trabajadores mediante el sindicalismo para el aumento de la productividad se vuelva vital. Los sindicatos no se oponen a los incrementos de la productividad sino al aumento en el trabajo sin un aumento de salario, el cual se disfraza a través de las ganancias de la productividad.

Aunque en el caso del desarrollo del Promap no ha encontrado la activa participación del sindicato y en caso de tenerla solo ha sido en el papel de observador nunca formando parte en el desarrollo del mismo y por consecuencia de los trabajadores

Ocasionalmente los sindicatos suelen ser una piedra de tropiezo por no querer cambios en los métodos para hacerse más productivos, pero esto lo hacen en defensa de los intereses de sus agremiados. Este tema podría profundizarse más mediante otro tipo de estudio ajeno al que nos ocupa

1.1 Concepto:

La productividad no demanda mas trabajo, sino mejor trabajo³, sinónimo a la “organización de los insumos de trabajo son aún más importantes que el resultado final en comparación con el capital”⁴

La productividad puede expresarse como un índice que relaciona lo producido (salidas o productos) por un sistema y los recursos utilizados (entradas o insumos) donde:

El *sistema* puede ser tan amplio o restringido como sea necesario y va desde una región del mundo hasta un sector de una empresa, etc.

La productividad puede darse en diferentes formas, ejemplo de ellas son:

² Montalvo Gómez, Francisco. 1998 “*Productividad*” capitulo 1 pp 86 ITAM

³ *Acuerdo Nacional para la elevación de la Productividad y Calidad* Confederación de trabajadores Mexicanos (CTM)

⁴ Carro, Alejandro. 1992 “*Productividad Estratégica*” 1ª. Ed. Ediciones Macchi Argentina

LA PRODUCTIVIDAD

$$\text{Productividad Parcial} = \frac{\text{Salida Total}}{\text{Una entrada}}$$

$$\text{Productividad Total} = \frac{\text{Salida Total}}{\text{Entrada Total}}$$

$$\text{Prod. Física} = \frac{\text{Can. Física de salida}}{\text{Cant. Física entrada para esa salida}}$$

La productividad de la mano de obra tiene sus limitaciones, por no brindar una adecuada información sobre los aspectos de la marcha global de la empresa.

La productividad promedio es útil para realizar análisis comparativos de productividad entre diferentes sistemas.

1.2 Estándares y ratios:

Sin estándares es imposible comparar personas o trabajos u organizaciones y determinar cual es la meta alcanzable⁵.

Estándares: Es algo utilizable como una regla o base de comparación para juzgar la calidad, cantidad, valor, contenido o alcance.

Ratios: Es la relación entre las cantidades o números similares, representan instantáneas de un período específico. Adquieren plena significancia cuando se refieren a un nivel pretendido de X organización por ejemplo el ratio de ausentismo dice que de cada 100 jornadas se pierden 8 por ausentismo, la calidad de bueno o malo lo precisa el estudio de empresa de competencia así como de la propia historia de la empresa, analizadas estas circunstancias se determinara el nivel óptimo.

Una evaluación del rendimiento regularmente administrada para que los empleados comprendan y acepten, tiene un gran potencial para incrementar la productividad. Dentro de estos ejemplos de registros de rendimiento encontramos:

Ausentismo, costos de accidente, índices de accidentes, quejas de empleados y clientes, costos por unidad, tiempo de inactividad, empleados ascendidos, errores empleados, horas extras, productividad, terminaciones de empleados, movimiento de personal, volumen de trabajo atrasado, etc.

El tipo de evaluación a usar se seleccionara con base a las habilidades de la persona y el tipo de trabajo realizado.

Todo aumento de productividad física se debe justificar por la evaluación financiera. Se han argumentado diferentes razones⁶ para justificar la productividad laboral:

- Es relativamente fácil de interpretar.
- Permite estimar las necesidades laborales del futuro.
- Y por último se relaciona con los costos de mano de obra por unidad.

⁵ Smith Elizabeth A. Argentina 1993. "Manual de productividad" 1ª. Ed. Ediciones Macchi

⁶ Kopelman Richard E. México 1988. "Administración de la productividad en las organizaciones" 1ª. Ed Mc Grow Hill,

LA PRODUCTIVIDAD

Las mediciones de la productividad pueden resultar engañosas, ya que no por trabajar mucho una persona es útil su trabajo, suponiendo que tiene muchas correcciones. Así mientras la productividad del proceso físico corresponde al uso eficiente de los recursos, también se conceptualiza en términos de valor generado.

Una organización puede ser altamente eficiente en producción de servicios o bienes, pero no necesariamente efectivos en la satisfacción de necesidades por tanto tiene un valor.

De lo anterior se desprende que la productividad es una condición necesaria, pero no suficiente para el éxito de una organización.

El retraso en el crecimiento de la productividad significa amenaza al nivel de vida y el bienestar nacional en tres formas:

Ingreso real:

El crecimiento de este, depende de la producción de más bienes y/o la prestación de más servicios, al incrementarse éstos se genera un aumento de capital a través de mayores ahorros y por consecuencia el nivel de vida se eleva.

Competitividad nacional:

Si el país falla en aumentar su productividad, los productos se vuelven menos competitivos y los servicios más deficientes por lo que se prefieren los productos importados, o se dejan de utilizar los servicios esto se refleja en la pérdida de empleos.

Calidad de vida:

La productividad incrementada otorga los medios para que sea mejor y existan usos alternativos de los medios de producción, que exista tiempo libre así como la satisfacción de necesidades.

Los factores que a continuación se indican han hecho que descienda la tasa del crecimiento de la productividad:

- Disminución de la intensidad del capital
- Disminución de inversión en investigación y desarrollo
- Cambios en la composición de la fuerza laboral y la economía
- Cambios en actitudes y valores.

1.3 Factores que influyen en la productividad

Existen diversos estudios para determinar que es lo que motiva al ser humano. A fin de evitar detalles se comenta que se empieza por cubrir las necesidades de alimento, ropa y vivienda para poder sobrevivir, satisfechas estas necesidades se ocupa de otras como la diversión y los pequeños o grandes lujos, finalmente toda persona asciende por la escala económica, sus pensamientos son dominados por artículos exóticos y juguetes.

Un desastre económico destrozaría tal suposición, ante una crisis la gente utiliza modelos denominados *programas primarios* y son motivados por ellos, entre los que encontramos:

LA PRODUCTIVIDAD

Necesidad de poder: Es alguien que da la impresión de hacerse cargo de todo y de controlar a los demás, es el gerente que quiere que se obedezcan sus ordenes al pie de la letra, el burócrata que hace que se cumplan cada una de las reglas, también los innovadores ejercen control total sobre su investigación y piden recibir todo su crédito, este tipo de personas trata de distinguirse de las demás, tienden a tener oficinas muy sobrias, rara vez muestran vacilación.

La mejor forma de tratar a estas personas es reconocer sus logros, ofreciendo símbolos de autoridad, reconociendo sus aportaciones o delegándoles autoridad.

Necesidad de afiliación: Su meta es asociarse con la gente y formar parte del grupo, necesita sentirse apreciado por la gente, gusta de rodearse de fotografías de grupos y actividades grupales, este tipo de gentes da mejor rendimiento cuando se les asigna trabajar en grupo, es recomendable premiar las aportaciones al grupo, agradecerles por ayudar a los demás.

Necesidad de logro: Dan gran importancia al cumplimiento de sus metas no necesitan supervisión de sus trabajos, tienen como motivación fundamental llevar a término el trabajo, asumen el control y a veces el poder, suelen fijar objetivos a largo plazo que sean realizables, planeando los imprevistos, hacen preguntas concretas sobre objetivos, no se distrae de la tarea actual, rara vez interviene en luchas de poder o en actividades de socialización. A estas personas se les puede motivar reconociendo sus logros mediante palabras o premios, alentando su iniciativa, estimulando su pensamiento independiente.

Estas necesidades dirigen el comportamiento, generalmente tenemos mezcla de las tres haciéndose más notoria una de ellas

1.3.1. Formas de incentivarla

Entre las formas de incentivar la productividad esta la de satisfacer las necesidades básicas que permitan desarrollar la innovación, tradicionalmente se estila hacerlo de dos formas: mediante el castigo (amenazas explícitas o implícitas) o de incentivos (ofreciendo alguna forma de poder, fama o dinero) entre las que encontramos:

El reto de la creación: El simple reto de crear algo da la impresión de logro cuando se ha terminado, además la inclusión de las personas en el equipo es significativo sin importar el grado de participación, esto permitirá una relación con el usuario, además es importante establecer metas de diferente término, así al ver los avances de metas a corto, mediano y largo plazo podrá ver los avances alcanzados, al observar alguna persona con iniciativa es recomendable asignarle responsabilidad así como recursos para lograr el proyecto.

Reconocimiento, fama: Casi todos los innovadores tienen el sentido de automotivación pero no debe olvidarse el reconocimiento a un trabajo bien hecho, éste cumple con dos funciones: Mantener informado sobre los avances y brindar la oportunidad de un reconocimiento constante así como una retroalimentación.

LA PRODUCTIVIDAD

Entre otras formas podría incentivar el mencionar a los demás empleados los avances, publicar los estudios que demuestren el avance de la realización de metas, la asignación de un espacio puede ser cuestión de poder o prestigio para las personas creativas que le permite tener privacidad y estar lejos de distracciones.

Compensación: Los empleados creativos pueden sentir una satisfacción interna con su trabajo y muchas veces no reciben los incrementos ni los bonos que reciben otras áreas, al respecto la compensación es tan importante como el nivel real de ingresos, por ello la misión del superior es luchar por dar mejoras para sus empleados como lo haría para el mismo.

Castigo: Nace de la dificultad de medir la producción creativa, en estos casos es importante determinar las causas que origina la falla a fin de evitar frustración⁷ en los trabajadores que nos generaría problemas mayores como son:

- **Agresión:** Es cuando la energía de la motivación se dirige al objeto frustrante agrediéndole, por ejemplo: si un jefe llamara la atención a un empleado que tuvo un error ante esa frustración el empleado puede contestar con un golpe si fuera directa la agresión pero es peor si la agresión queda desviada y a fin de evitarse problemas mayores el empleado agrede utensilios, documentos, otros compañeros o a su propia familia, inclusive encauzarse en manera colectiva llegando a crear problemas de índole político.
- **Evasión:** Es cuando la persona se aleja del objeto frustrante, entre ellas encontramos: el ausentismo, los retardos, fingirse enfermo, los accidentes o de manera psíquica a través de la ensoñación cuando se dedica a soñar despierto para evadir la realidad dedicándose a jugar, platicar o a leer. Llegando incluso a decidirse por buscar otro empleo.
- **Regresión:** La cual consiste en ira hacia atrás. Es decir si antes se sacaba el trabajo en determinado número de días, ante una regresión tendría que hacerse en mas número de días.
- **Aislamiento:** Al ser frustrante el trato con otras personas, una persona frustrada deja de tener contacto amistoso o laboral con los compañeros, superiores o subordinados.
- **Racionalización:** Consiste en tratar de justificar los errores a través de falsas razones.
- **Sublimación:** Es la única forma positiva a la frustración y consiste en superar las causas de la frustración dándoles una adecuada salida.

Existen más formas de frustración pero a fin de evitarlas será necesario evitar los conflictos que podrían llegar a casos extremos creando desajustes de la personalidad como el alcoholismo, neurosis, drogadicción, etc. Por ello se hace necesario la atención a la salud mental de las organizaciones como la flexibilidad en horarios de entrada y de tiempo de transportes, llegando incluso a la reubicación del personal en zonas de trabajo más cercanas.

⁷ Arias Galicia Fernando. México, 1996 *Administración de Recursos Humanos* Edit. Trillas pp535

LA PRODUCTIVIDAD

1.4 Conceptos relacionados con la productividad

Eficacia: Grado en que es alcanzado un objetivo determinado, éste expresa las salidas del sistema, es lograr metas.

$$\text{Eficacia} = \frac{\text{Resultados}}{\text{Objetivos}}$$

Al expresar una medida que sea personal u organizacional se atañe asuntos como: ausentismo, accidentes, cohesión, comunicación, conflictos, control, etc.

Eficiencia: Es una medida del grado de utilización de la mano de obra y se expresa con una relación de tiempos o cantidades producidas. Esta se mejora cuando hay producción más útil por unidad de insumo igual o menor.

Rendimiento: Es el grado de utilización de un capital (máquina, edificio, animal, etc.)

$$\text{Rendimiento} = \frac{\text{Prod. Real}}{\text{Prod. estándar}}$$

Aprovechamiento: Es el grado de utilización de las materias primas y los materiales.

Rentabilidad: Es la relación entre la utilidad obtenida y el valor total de empleados, este índice se comenzó a usar en 1919. Esta razón se mejora haciendo o produciendo mas con menos costos.

Racionalización: Es el proceso de eliminar elementos no razonables de cualquier actividad como cuando el análisis del procedimiento sugiere el menor control y formularios más simples.

Efectividad: Es la relación existente entre la productividad total real y la estándar, esta denota el grado de optimización del fundamento del sistema.

Los requisitos básicos para la **eficiencia organizacional** incluyen:

Valor:

Es decir un justo o adecuado equivalente que incluye el valor estimado, calculado, precio de mercado. Así vemos que los productos tienen valor solo cuando se les necesita.

Calidad:

Indica el valor relativo de productos y servicios de eficacia y eficiencia utilizados para fabricar o proveer servicios, es un arma competitiva estratégica, esta junto a la productividad debido a que son inseparables.

LA PRODUCTIVIDAD.

Innovación:

Es el proceso de crear productos, servicios, procesos, estructuras, etc., para alcanzar las presiones, demandas internas y externas. Esta se basará en necesidades de la organización. Entre sus fuentes están:

- Cambios demográficos en la población
- Cambios en la percepción, modo o significado.
- Nuevos conocimientos científicos o no científicos.

Calidad de vida de trabajo:

Incluye factores relacionados con el trabajo que influyen sobre la dedicación o el compromiso al trabajo. Sus principales dimensiones son:

- Seguridad, libertad de ansiedad física, económica y de futuro empleo.
- Igualdad a paga por rendimiento.
- Individualización: grado en que el trabajo estimula el desarrollo de habilidades únicas, como el aprendizaje continuado, autonomía y pleno uso de habilidades.
- Democracia; grado en que las opciones, las personas son escuchadas y utilizadas para la toma de decisiones

1.5 Fijación de objetivos y planificación

La planificación es lo primero que debe fijarse, ya que cuando la misión está claramente definida y conocida en toda la organización es posible hacer una mejor utilización de los recursos humanos y materiales, que redundará en ahorro de tiempo y esfuerzo. Brindando así competitividad en una organización.

Los principales propósitos de la *planificación* son:

Comprensión: Cuando se determina la importancia de las actividades relacionadas al trabajo es más fácil fijar objetivos y prioridades.

Control: Sirve para regular y evaluar el rendimiento en los logros establecidos permitiendo una corrección si ha habido alejamiento de los planes.

Predicción: Estima algún evento o condición futura. Estos permitirán establecer los objetivos de mejoramiento de productividad.

CAPITULO DOS PROGRAMA DE MODERNIZACION

PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PROMAP⁸

2.1 Presentación

Por ser la Administración Pública esencial en el cambio que se propuso aplicar durante 1995-2000, fué planeada cubriendo dos ámbitos: En el contexto *internacional*, debido al acelerado crecimiento por la liberalización de los mercados multinacionales, quedó rezagada la administración del país, por el continuo cambio en mecanismos administrativos el desarrollo técnico en diversos países mediante la utilización de mejores aparatos administrativos públicos para aportar competitividad en diversos países; y en el *nacional* al contar con una sociedad más dinámica y crítica que reclama la mejora de los servicios gubernamentales, exige el replanteamiento de la actuación gubernamental por ser la beneficiaria de los bienes y servicios públicos, a más de ser quien los sufraga mediante los impuestos.

Este programa planea responder a la dinámica que exige el pueblo, escuchando las opiniones y sugerencias de los usuarios mediante la consulta ciudadana a fin de lograr que la función pública se desarrolle con eficacia y oportunidad, impulsando el esfuerzo de la desregulación y simplificación administrativa así como especificando lo derechos de la ciudadanía.

De las consultas⁹ llevadas a cabo los resultados fueron incorporadas en el planteamiento del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), que posteriormente formaron parte de subprogramas. Entre los cuales se encuentra inscrito el Promap, dentro del mismo, destacaron estos puntos:

Participación y atención ciudadana.

Descentralización y/ o desconcentración administrativa.

Medición y evaluación de la gestión pública.

Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

La racionalidad del gasto implica el definir acciones y proyectos estratégicos que permitan el desarrollo real de cada sector y privilegiar a la infraestructura física, mejorando servicios públicos, la dotación eficiente de insumos así como en la capacitación de recursos humanos.

2.2 Antecedentes

El desarrollo de la Administración Pública ha ido al parejo de la evolución del Estado, ajustándose para responder acorde a su desarrollo así como al entorno mundial, observándose de la siguiente manera:

⁸ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

⁹ Entre estas consultas se encuentran las llevadas en esta Dirección y se muestran en el anexo I

PROGRAMA DE MODERNIZACION

Período de 1952-1958.

Acelera la búsqueda de técnicas que incrementen la productividad nacional. Revisando y vinculando sus objetivos con las inversiones. En 1954 La Comisión Nacional de Inversiones adquiere mayor importancia al ser segregada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público adscribiéndola directamente bajo las ordenes del Ejecutivo Federal. Se elaboró el Primer Programa Nacional de Inversiones 1953-1958. Donde se utilizaron por primera vez las cuentas Nacionales para fijar las metas.

Período de 1958-1964.

El objetivo principal fue la estabilidad monetaria en 1958, se emite la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Se crea la Secretaría de la Presidencia que asume las funciones de planeación. Se transforma la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría de Patrimonio Nacional. En 1962 se establece la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social. Esta elabora el Plan de Acción Inmediato 1962-1964 a fin de regular económicamente y mejorar la distribución del ingreso.

Período de 1964-1970.

Con signos de debilitamiento ante la intervención del Estado en 1965 se constituye la Comisión de Administración Pública (CAP) encargada de la realización de un diagnóstico para mejorar y actualizar los sistemas y métodos de la organización.

Período de 1970-1976.

Surgen las bases del programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo federal 1971-1976 para ordenar, integrar y articular el sector público y transformarlo en un instrumento que conduzca el desarrollo económico social. En 1971 la CAP se transformó en la Dirección General de Estudios Administrativos y a los titulares de las dependencias se les encomendó la creación de las Comisiones Internas de Administración auxiliadas por las Unidades de Organización y Métodos (UOM) y asesoradas por Unidades de Planeación a efecto de instrumentar en cada dependencia las reformas necesarias.

Período de 1976-1982.

La administración entra en su mayor auge, exigiendo la aplicación de instrumentos legales que previera el cumplimiento de diversos propósitos, entre ellos:

- a) Simplificar estructuras y precisar responsabilidades de las dependencias centralizadas, evitar duplicidades, regularizar las dependencias con base al derecho administrativo, racionalizar las concurrencias y equilibrar funciones.
- b) Que el gasto público se presupueste con base a programas, señalando objetivos, metas y propiciar la oportuna evaluación de resultados así como establecer la organización sectorial para una coordinación pragmática.

En 1976 se promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública y Federal para integrar las normas de administración pública, centralizada y a la paraestatal en un solo instrumento jurídico.

PROGRAMA DE MODERNIZACION

Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976 responsable de la planeación y programación del presupuesto. En 1977 se establecen los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) para fortalecer la relación entre federación y gobiernos estatales.

1980-1982 se formula el plan global de desarrollo para lograr la mayor congruencia posible entre este y los planes sectoriales y estatales, uniformar las metodologías y profundizar estudios de ramas estratégicas. Se establece un mecanismo de reubicación interna en cada dependencia para evitar el desplazamiento masivo de personal de confianza en 1972 y en 1976 se modifica.

Estas reformas fueron esfuerzos para enfatizar la planeación de políticas públicas pero se desviaron sin alcanzarse.

Período de 1982-1988.

La crisis económica y financiera trajo medidas de cambio sustantivo: austeridad, reforma administrativa y la renovación moral fueron los tres ejes de la gestión pública. A fin de mejorar las finanzas publicas y la administración pública efectuó acciones como:

Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal en 1983 que sentaron las bases de la reestructuración que consistieron en:

- Integrar y efficientizar el sistema de control de las dependencias y vigilar el funcionamiento y operación de las unidades de control;
- Establecer un servicio público de carrera: seleccionando, desarrollando, capacitando y estimulando al ejercicio de la función pública y
- Reforzando el esquema sectorial.

Un nuevo orden normativo en las reformas y adiciones de los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales así como la expedición de la Ley de Planeación consolidó el Sistema Nacional de Planeación Democrática para lograr la unidad del desarrollo.

El PND de 1983-1988 planteaba la descentralización de la vida nacional, el fortalecimiento del federalismo y la corresponsabilidad de todos los estados. Para garantizar una Administración Pública mas honesta y transparente, así como la unificación de funciones de control. En 1982 se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secoger) para control del ejercicio del gasto y congruencia presupuestal de los servidores públicos así como del registro de sus declaraciones de bienes patrimoniales.

En 1985 se implantó el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal a efecto de reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites del gobierno para responder oportunamente. Se continuó necesitando mecanismos de participación social como el Sistema de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, etc.

Se reorganizaron instrumentos encargados de implantar las políticas de recursos humanos, la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil se creó como para la instauración del servicio civil de carrera, que promovería mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para unificar y sistematizar los métodos administrativos y de desarrollo personal.

PROGRAMA DE MODERNIZACION

Período de 1988-1994.

Se inician las transformaciones en el orden económico y social. Abriendo espacios para la participación de la sociedad anteriormente reservadas al estado; surgen programas de participación ciudadana.

Se implementan acciones para fortalecer la relación gobierno-sociedad como la Contraloría Social, que permite a los ciudadanos participar y vigilar programas sociales, el Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, así como la Comisión Nacional de derechos Humanos.

Se reforma la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario de la función pública.

Se elabora el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, para ratificar la autonomía de las entidades paraestatales proponiendo índices de medición para evaluar resultados de las empresas públicas y la suscripción de convenios de desempeño con la participación de cada entidad.

Dado el insuficiente presupuesto fue difícil la utilidad de la planeación y adopción del mismo, obteniendo pocos resultados la calidad como mecanismo de la administración.

2.3. Diagnóstico general obtenido por el Promap

En administraciones anteriores el reto fue: ofrecer servicios de calidad, combatir corrupción e impunidad a todos los niveles; así como la identificación de las causas que lo generan. En la encuesta se agruparon en cuatro las áreas de oportunidad de mejoramiento: mismas que se tomaron como ejes de este programa.

Limitada participación y atención ciudadana.

Al ser las funciones básicas de la Administración Pública: *efectuar actos de autoridad* (Permisiónar, autorizar, cobro de contribuciones, sanciones, etc.), *provisión de bienes y/o servicios, operación de programas públicos y sociales*. Su aplicación genera problemas como: la ausencia de límites claros ante la autoridad y con los particulares, costos sociales no cuantificables; molestias, desconfianza y deterioro de la imagen del servidor público que atiende a los usuarios.

Ante la compleja integración de atribuciones de las dependencias se genera: lentitud en los procedimientos y baja capacidad de respuesta que propician carencia en la definición y amplia difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público dando cabida al abuso y a la corrupción.

Existen escasos programas que cuentan con mecanismos, que incluyan servicios al exterior del país y se estima que ha sido erróneo restringirlos por efectos presupuestarios.

PROGRAMA DE MODERNIZACION

Al no existir una política generalizada y obligatoria de desregulación y simplificación administrativa para dependencias y entidades que haga accesible la interacción entre autoridad y particulares, se genera desaprovechamiento de la autoridad de medios tecnológicos como el fax, computadoras, instituciones bancarias, etc. Continúa la tendencia de actuar como mensajeros entre oficinas de gobierno, llevando información que servirá para desahogo de trámites que son innecesarios y repetitivos.

Centralismo

En las última décadas las funciones públicas quedaron centralizadas. En la reconfiguración el sector paraestatal bajó de 1,155 a fines de 1982 a solo 204 organizaciones en diciembre de 1995. De estas últimas 80 son organismos descentralizados y 99 empresas de participación mayoritaria y 25 fideicomisos públicos. El sector central de la administración pública se mantuvo estable y esta compuesto actualmente de 17 Secretarías de Estado, la Oficina de la Presidencia, La Procuraduría General de la República y el Departamento del Distrito Federal, cuenta además con 68 órganos administrativos. No obstante los adelantos es necesario un cambio cualitativo no solo cuantitativo con transformaciones de fondo.

Al volverse la sociedad más dinámica se hace necesario mejores mecanismos para manifestar sus inconformidades, de la Federación respecto a los gobiernos estatales y municipales, etc.

Persiste la concentración sin un adecuado análisis de costo-beneficio y sin calcular la programación geo-demográfica, que ha generado duplicidad de acciones provocando irritación e ineficacia.

En la consulta popular se destacó la importancia de acelerar la desconcentración administrativa y presupuestal de los servicios, trasladándose a los estados y municipios a cambio de compromisos concretos y medibles:

- De las Dependencias globalizadoras en su relación con las dependencias coordinadoras del sector.
- El cúmulo de la normatividad en adición al marco jurídico
- De las dependencias coordinadoras de sector hacia órganos desconcentrados y sus entidades coordinadas.

Continúan el centralismo en cuanto a decisiones, condiciones que limitan la autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa de entidades dada la frecuencia con que consultan. Este esquema alarga los procesos de resolución así como de respuesta.

Deficiente mecanismo de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.

El desempeño se ha medido con base a niveles de gasto autorizados por Hacienda, así como a la asignación de programas en rubros presupuestarios, dando prioridad a la disciplina fiscal sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad en el cumplimiento de las expectativas.

La verificación del cumplimiento se limita a pedir cuentas de logros alcanzados y eficiencia de los programas, por parte de Secodam. La vigilancia presupuestaria apegada a la normatividad solo es condición necesaria para alcanzar el desempeño satisfactorio al servicio público, y frecuentemente la justificación del presupuesto solicitado para el siguiente ejercicio fiscal depende del monto ejercido el año inmediato anterior.

Las asignaciones presupuestarias quedan solo en el rubro correspondiente, si el proceso vigente de autorización tiene por objeto ser eficaz también deberá allegarse de los avances tecnológicos que lo permitan.

La uniformidad de las reglas internas relativas a la administración de recursos humanos, materiales y financieros dificultan adaptarse a la diversidad de circunstancias que enfrenta la administración pública. Tampoco existen verdaderos incentivos que ofrezcan bienes y servicios diferenciados acordes a la estructura.

Ante la falta de parámetros de calidad en las acciones, existe ausencia de consenso respecto a las obligaciones y compromisos de las instituciones gubernamentales en los estándares de calidad, generando ausencia de sistemas de información electrónicos que concentran la evolución cuantitativa y cualitativa de la gestión gubernamental. Se han hecho esfuerzos a través del Sistema Integral de Información para la creación de un mecanismo ágil, que tampoco ha sido suficiente y se ha visto limitado, por no existir una homogeneización de la informática.

Esta misma deficiencia ha restringido casos como la determinación de costos unitarios por centro o por responsabilidad así como los parámetros que representan el grado de satisfacción de los usuarios.

La rendición de cuentas que se entrega ha sido incapaz de satisfacer las expectativas de información requeridas por el público ya que éstos documentos solo se presentan a las unidades de jerarquía superior o son de circulación de carácter restringido.

Carencia de la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Dada la importancia del recurso humano en el proceso de mejoramiento administrativo y la lucha anticorrupción, se hace necesario impulsar una cultura de servicio con un principio de superación y reconocimiento del individuo.

PROGRAMA DE MODERNIZACION

Se busca impulsar las acciones que incidan en el mejoramiento y bienestar de los mismos; existen mecanismos y voluntad de proceder con energía para sancionar conductas indebidas, en defensa de la sociedad y de la imagen del servicio público.

Por ello profesionalizar el servicio público es una prioridad esencial, y contemplará procesos específicos a cada dependencia, administrativos, de regulación o control, comunes en todo el ámbito gubernamental, siendo integral, para efectos de su aplicación, con acciones al inicio, durante el desarrollo y a la conclusión de la carrera en el servicio público.

2.4 Objetivos que persigue el Promap

- ◆ Contar con un servicio profesional de carrera que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, donde en los relevos en la titularidad de las dependencias se aproveche la experiencia y conocimientos del personal, dando continuidad al funcionamiento administrativo.
- ◆ Impulsar en el servidor público una cultura que favorezca los valores éticos y de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio.
- ◆ La capacitación de los servidores no es sistemática ni acumulativa por ello no existe evaluación en puestos específicos, ante la carencia de adiestramiento integral

La fuerza de trabajo denota estabilidad en números absolutos por el dinamismo de la rotación de empleos, sin embargo, genera discontinuidad en puestos altos la memoria institucional que preserva las experiencias en el avance de los programas. Se desaprovecha el potencial y experiencia personal de los trabajadores de funciones técnicas y operativas al no ser consultados para proponer mejoras a los usuarios.

A pesar de existir un código en el orden preventivo, no se han erradicado prácticas irregulares o de corrupción. El burocratismo ocasiona que las acciones se realicen con lentitud, provocando la prescripción de los asuntos en virtud de la previsión de los plazos. Es común incurrir en fallas que impidan su adecuada fundamentación y la falta de seguimiento de resoluciones que resultan incobrables debido a su complejidad. Las sanciones que más se aplicaron en 1989-1995 fueron de apercibimiento, sin embargo, han disminuido progresivamente.

En cuanto a las declaraciones patrimoniales se ha omitido profundizar en los servidores que trabajan en áreas administrativas, donde puede existir mayor proclividad a la corrupción como son las adquisiciones, contracciones, manejo de fondos y valores, expedición de licencias entre otros.

2.4.1 Participación y atención ciudadana.

Se medirá la calidad de los servicios en la percepción que tienen de las dependencias los usuarios.

PROGRAMA DE MODERNIZACION

Otorgando mecanismos para la observancia sobre el desempeño gubernamental porque el ciudadano que emite su opinión presta un servicio invaluable al área que califica. Se propone examinar las quejas del proceso y solución de problemas.

Objetivo:

Lograr la participación activa de la sociedad en la ejecución y evaluación de acciones institucionales que contribuyan a lograr una atención eficiente y eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las Instituciones Públicas.

Líneas de Acción

Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública. Resultado de las consultas para conocer propuestas concretas a través de:

Desarrollo de la contraloría social:

Creando mecanismos transparentes que transfieran recursos de la población a fondos específicos estableciendo registros de padrones de beneficiarios haciéndolos públicos y manteniéndolos actualizados. Estos se difundirán mediante buzones de sugerencias.

Extensión de los sistemas de atención directa de la población:

Estableciendo mecanismos electrónicos que señalen el trámite involucrado y contra quien se formula para tomar las medidas pertinentes, a fin de establecer la metodología y periodicidad conveniente.

Revisar los procesos de toma de decisiones en materia de servicios públicos para suprimir gastos que no cubran las demandas específicas de la población, destinando el ahorro generado a mejorar los servicios. Presupuestar los productos que genere el ejercicio de sus funciones para brindar servicios alternativos, oportunos y ágiles. Autorizar modificaciones, cuotas, destino de los productos obtenidos para el uso del área administrativa en el mejoramiento de la infraestructura, prestación de servicios de mayor calidad y para incrementar las posibilidades de pago por estímulos vinculados al desempeño del personal. También propiciar que los días y horarios estén en función de las necesidades de la población.

Promoverá el desahogo de trámites oficiales mediante sucursales bancarias, oficinas postales, telégrafos, oficinas municipales y locales para que sean verdaderas ventanillas universales. Asimismo, impulsar otros medios de comunicación remota como el fax, internet, correo electrónico, tarjetas de pago, ordenes de pago bancarias, giros postales o telegráficos entre otros.

Transparencia

Informar a la población los servicios que prestan, forma de tramitar y los requisitos mediante esquemas de señalización en oficinas públicas. Contará con identificación todo servidor público que tenga contacto con el público.

PROGRAMA DE MODERNIZACION

Estándares de calidad.

Realistas y de calidad que permitan a la población formarse una idea clara de la atención a que tiene derecho. Revisándose periódicamente para detectar puntos débiles y de fortaleza, informando a la población sobre la evolución observada a fin de:

- Establecer mecanismos para auditar de modo externo la prestación de los servicios públicos a fin de mejorar su calidad.
- Promocionar una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo
- Identificar los servicios y productos básicos para analizar los procedimientos de carácter intermedio detectando los que sean susceptibles de simplificarse
- Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos. Dando a la tecnología un papel central para eficientizar la toma de decisiones

2.4.2. Descentralización y/o desconcentración administrativa

Reconsiderar el tamaño y costo de las estructuras administrativas, así como la relación que guardan las áreas de regulación y control con las áreas encargadas de la operación. Impulsando la descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia los gobiernos estatales y municipales; así como a la que se lleva a cabo al interior de la propia Administración Pública Federal. Priorizando la desconcentración de funciones en órganos administrativos con facultades de decisión en materias y ámbitos territoriales específicos.

Se analizan nuevas tecnologías para la prestación de servicios; y el impacto en las estructuras orgánicas y ocupacionales existentes.

Objetivos

Fortalecer el Pacto Federal mediante la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, para promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran.

Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse oportunamente a las nuevas realidades, para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como la racionalización permanente para reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

Líneas de Acción

Fortalecimiento del federalismo:

Desde 1996 las dependencias y entidades de la APF revisarán las funciones que podrán ser transferidas a los gobiernos estatales y municipales, a fin de evitar duplicación en estructuras y funciones. Asumirán un papel normativo, determinando los elementos que les permitan evaluar los resultados y el desempeño de la gestión de las unidades operativas en estados y municipios.

PROGRAMA DE MODERNIZACION

Secodam promoverá la desconcentración de atribuciones por regiones en materia de inconformidades, cuando las adquisiciones u obras públicas sean financiadas con recursos federales, se dará facilidad a la simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario.

SHCP continuará con el estudio y revisión del sistema presupuestario, a fin de proponer prácticas que alienten la efectividad, eficiencia y economía en la prestación de los servicios y programas públicos, asimismo dará la flexibilidad de utilizar en la unidad administrativa, los ahorros o ingresos que generen en un ejercicio fiscal.

Revisarán las posibles duplicaciones de los informes periódicos que solicitan a las dependencias y a entidades de la administración pública, a fin de eliminar, simplificar y coordinar sus necesidades de información, con objeto de reducir costos y cargas de trabajo.

Fortalecimiento de la autonomía de gestión de organismos desconcentrados y de entidades coordinadas. Definiendo las dependencias coordinadoras de sector que guiarán la acción de las entidades y unidades operativas, a efecto de darles mayor libertad que les permita responder con agilidad a las condiciones cambiantes del mercado, así como ofrecer mejores opciones a la población en los bienes y servicios prestados.

2.4.3. Medición y evaluación de la gestión pública

El control presupuestario se complementará con una evaluación que mida resultados de la gestión pública, expresados en factores como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a las poblaciones objetivo, y vinculación con las demandas y necesidades de la población.

Objetivos

Fortalecer la rendición de cuentas mediante esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan flexibilizar la operación garantizando los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilizan con honestidad, eficiencia y eficacia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos son sancionadas adecuada y oportunamente.

Líneas de Acción

Las dependencias y entidades conforme a los criterios establecidos por la SHCP y Secodam, establecerán objetivos claros, vinculadas a programas, acciones o servicios concretos, con metas significativas y cuantificables en términos de resultados.

PROGRAMA DE MODERNIZACION

Desde 1997, las dependencias y entidades acordarán con la Secodam y la SHCP indicadores de desempeño, que indique los resultados de su gestión en términos de la calidad, costos unitarios y de la pertinencia de sus servicios; así como del efecto que sus acciones tengan en la sociedad asegurándose que se cumplan los objetivos institucionales propuestos.

Se apoyará a las dependencias y entidades para que tengan información sistematizada de los costos unitarios por unidad, o centro de operación de los servicios y productos, que permitan determinar el monto de los recursos públicos utilizados a través de los programas o acciones gubernamentales.

La SHCP y Secodam profundizarán en la revisión y adaptación que permita la interconexión informática de las dependencias y entidades.

Dará mayor fortaleza e independencia a los órganos internos de contraloría en las dependencias y entidades, para que se promueva la instrumentación del (PROMAP) en el ámbito de su competencia y coadyuvar al logro de una administración honesta y eficiente de los recursos públicos.

2.4.4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público

Es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo. Desarrollando acciones que incidan en el mejoramiento y bienestar de los recursos humanos; previendo los mecanismos y la voluntad de proceder con energía para sancionar conductas indebidas, que en defensa de la sociedad y de la propia imagen del servicio público haya necesidad de aplicar.

Esta profesionalización contemplará procesos específicos a cada dependencia de tipo administrativo, de regulación o control, comunes en todo el ámbito gubernamental, siendo integral su aplicación, con acciones al inicio, durante y a la conclusión de la carrera en el servicio público.

Objetivos

Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, para que en los relevos en la titularidad se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal dándose continuidad al funcionamiento administrativo. Impulsando en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos y de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

PROGRAMA DE MODERNIZACION

Líneas de Acción

Aplicará procedimientos más rigurosos en el ingreso de los servidores públicos, que prevean, la evaluación de aptitudes indispensables para pertenecer al servicio público.

La Comisión Nacional Mixta de Capacitación constituida por la Secretaría y el Sindicato, será responsable de promover la participación de jefes y trabajadores para el desarrollo de las acciones que se señalan en el programa de capacitación¹⁰. (Art. 66)
Y sin embargo la sensación de los trabajadores no señala percibir intervención de parte de el sindicato

Se proveerá a los servidores públicos de habilidades administrativas acordes a los diversos puestos, garantizando la actualización del nivel de desempeño del servidor público.

Se establecerá un sistema electrónico, en línea, con las dependencias de la administración pública, que contendrá la información que determinen las autoridades competentes el cual será actualizado.

Las autoridades competentes, emitirán las disposiciones administrativas para que a partir de 1998 los servidores públicos o particulares que lo deseen, puedan participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil a fin de mejorar las perspectivas de desarrollo.

Los reconocimientos o estímulos económicos que se asignen a servidores públicos, quedarán ligados a partir de 1997, directamente a la productividad y al desempeño individual y colectivo, para asegurar total transparencia en las percepciones.

Las autoridades desarrollarán y establecerán un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos, a fin de que sea aplicado por las propias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La SHCP, elaborará a partir de 1997, los proyectos de ordenamiento legislativos para impulsar el servicio civil, y promoverá el establecimiento de condiciones de retiro para el personal que egrese del servicio público o que se separe temporalmente.

Secodam en coordinación con las dependencias, revisarán los del sistema del control y fiscalización de la gestión pública, para fortalecer sus facultades, prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que den lugar al fincamiento de responsabilidades. Se revisarán las conductas irregulares de los servidores públicos, a fin de iniciar con oportunidad la imposición de sanciones administrativas previsto y evitar con ello la prescripción.

¹⁰ *Condiciones Generales de Trabajo 1998, S. C. T.*

Líneas de estrategia

PROGRAMA DE MODERNIZACION

Promoverá la participación de la sociedad en el seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental, mediante la promoción y difusión del Promap, la creación de mecanismos de consulta directa, recepción, análisis y atención de planteamientos y sugerencias.

Promover, en cada dependencia y en ámbito estatal y municipal los conceptos de este Programa, mediante la difusión y sensibilización a los servidores públicos de todos los niveles. Fortalecer mecanismos de coordinación entre la Secodam y contralorías internas de las dependencias para evaluar la gestión pública.

Establecer una estrecha relación entre la Secodam y la SHCP, con el sector académico, y con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), para impulsar el servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal.

2.5. Instrumentalización

El principal instrumento para alcanzar los objetivos generales, son las Bases de Coordinación que promoverán la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las dependencias de la Administración Pública Federal.

El cumplimiento de estas Bases se evaluará anualmente, para decidir las acciones basadas en resultados. Secodam elaborará las técnicas relativas al establecimiento de los estándares de calidad, indicadores para la medición del desempeño y de resultados; elaboración de encuestas para apoyar el proceso de desarrollo de las dependencias.

Promoverá el intercambio de experiencias exitosas entre las dependencias. Además de mantener el contacto permanente con organismos internacionales encargados de reformas similares. Dando prioridad a las áreas de relación directa.

2.6. Metas

Participación y atención ciudadana.

Definir estándares de calidad en la atención al público, permitiendo que los productos obtenidos se utilicen en la dependencia que los genere, beneficiándose así esa población, brindando información clara de al público, simplificando normas establecidas, y utilizando los avances tecnológicos, propiciando la desregulación de trámites obsoletos, incentivando la aplicación de sistemas de quejas y denuncias, así como estableciendo políticas que agilicen la expedición de autorizaciones y se difundan para ser accesibles.

PROGRAMA DE MODERNIZACION

Descentralización y/o desconcentración administrativa.

Para un desahogo de trámites evitando pérdidas de tiempo y gastos, facilitando la delegación de funciones de las oficinas centrales, evitando las duplicidades.

Medición y evaluación de la gestión pública.

- ◆ Se establecerán metas significativas y cuantificables para difundir la evaluación de los estándares de calidad del desempeño de los prestadores de servicios mediante encuestas.
- ◆ Se conformará un sistema integral de información cuya cobertura incluya información del comportamiento de indicadores del desempeño y de costos unitarios por unidad.

Dignificación y Profesionalización y ética del servidor público.

- ◆ Se revisaran métodos y procedimientos de responsabilidades haciéndolos oportunos, se impulsará el servicio civil, con la participación de la Secodam, se promoverá mejorar las condiciones del retiro del servicio público para el personal, que permitan llevar a cabo procedimientos rigurosos en la contratación de los servidores públicos así como la promoción de un sistema de estímulos a la productividad.
- ◆ Se establecerá un sistema integral de desarrollo de recursos humanos, así como para el periodo de 1998- al 2000 se propone seleccionar prospectos que ocuparan las vacantes con base en méritos y calificaciones demostradas

CAPITULO TRES LA BUROCRACIA EN LA ADMINISTRACION

LA BUROCRACIA EN LA PRODUCTIVIDAD¹¹

3.1. Burocracia

- a) Conformada por sectores estables mediante leyes y ordenamientos, contiene tres elementos en el gobierno.
 - *Las actividades* se reparten de manera estable como deberes oficiales.
 - *La autoridad* da ordenes necesarias para cumplir asignaciones y es repartida de manera delimitada.
 - *El cumplimiento normal* es asegurado por normas y personas calificadas para ello.

Al estar basada la división de trabajo en deberes, éstos se cumplen mediante oficinas, respetando una autoridad, sin ésta, el trabajo no se autoriza.

En este sentido se debería hacerse un cambio para responder efectivamente por el trabajo que están autorizando, evitando una impersonalización de la responsabilidad.

- b) La autoridad es basada en niveles y éstos se organizan para controlar niveles inferiores.

Promap tiene como meta disminuir la dependencia vertical por considerar que ha sido parte del atraso laboral, se hace necesaria una organización más horizontal a efecto de hacerse mas dinámica.

- c) La administración se funda en documentos “archivos” que se conservan como original, ya que la información no le pertenece al funcionario.

- d) Administrar un cargo es hacerlo de la mejor manera lo que requiere de una preparación cabal y experta, sobre todo del ejecutivo moderno.

Es costumbre que el empleado que llegue se adecue a las necesidades del área, Promap cubre este aspecto dando impulso al Servicio Civil, sin embargo éste no ha impactado a todas las Secretarías, su avance ha sido lento, con todo y esto, la gente parece estar dispuesta a desarrollar cambios, solo que ni la capacitación parece ser acorde con las necesidades, ni los cursos han sido suficientemente especializados para cubrir las necesidades de las áreas. Sería interesante tomar una verdadera iniciativa por parte de los mandos medios a efecto de detectar las necesidades propias del área, para capacitar en las necesidades reales de sus empleados.

- e) La administración se ajusta a normas generales mas o menos estables. Solo que actualmente han tenido que actualizarse acordes a las necesidades del país y su contexto.

¹¹ Weber Max. México, 1977. *¿Qué es la burocracia?* Editorial la Pleyade Pps 118

LA BUROCRACIA EN LA ADMINISTRACION

La situación del funcionario

a) Es necesario un curso de preparación, para capacitar y posteriormente crear un espíritu el funcionario de fidelidad a la administración a cambio de su seguridad laboral.

Este programa se empieza a aplicar a los nuevos ingresos tratando de crear un espíritu más cooperativo y responsable, con un mínimo alcance porque apenas inicia en el caso de estudio, se continúa enseñando a la vieja usanza de transmitir la información de manera verbal, dando un carácter de personalización de las labores, lo que permite que exista un ocultamiento de información para adquirir poder a todos los niveles.

b) El tipo de funcionario burocrático es nombrado por una jerarquía superior.

Generalmente los nombramientos mezclan lo personal con lo laboral, lo cual no garantiza la eficiencia y ha logrado la inconformidad a nivel nacional, así la implantación del Servicio Civil se planea a efecto de no continuar con la práctica de preferencias en la selección de personal.

c) Es normal que la posición de funcionario sea vitalicia.

Este punto dificulta la eficiencia técnica en el desempeño de las labores de los empleados, haciendo viciosa la relación laboral, los nuevos contratos se empiezan a hacer con tendencias a mejora los salarios a través de contratos de confianza que no implican la seguridad mencionada, éste carácter permite despedirlos en el momento que se considere pertinente. La base laboral implica un sueldo bajo pero seguridad laboral, por ello algunos mandos medios piden licencia en sus bases para que cuando sean revocados sus nombramientos regresen a su base inmediata anterior.

d) El funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico, por ello desea que las promociones se fijen en base a criterios de antigüedad o de exámenes de pericia.

El sindicato nunca ha entrado en participación por el recorrimiento escalafonario deseado por las bases trabajadoras, solo interviene para nombramientos en puestos bajos, se considera privilegio de los mandos medios decidir acerca de plazas de confianza y siguen siendo repartidas a discrecionalidad, ahí es donde se considera sería prudente la participación del Servicio Civil, para tampoco lesionar a los más antiguos solo por ello, sino por el mismo desarrollo adquirido.

e) La gran empresa capitalista moderna se burocratiza mas cuando se hace más grande. La carencia de una economía monetaria provocaría modificaciones internas significativas en la estructura burocrática, llegando incluso a modificarla.

El gran estado y las masas son el terreno clásico de la burocratización en el aspecto cuantitativo. El aspecto cualitativo da origen a la burocratización y el desarrollo de las tareas administrativas debido a que se hacen más complejas.

LA BUROCRACIA EN LA ADMINISTRACION

La estructura de poder ha tenido influencia, y la exigencias culturales se condicionan a la riqueza de los grupos mas influyentes del Estado.

En el presente caso, el objetivo del trabajo tiene que ver con las comunicaciones, en especial la aprobación de tarifas de los medios de comunicación

Dentro de las ventajas de la organización burocrática esta la precisión, velocidad, certidumbre, conocimientos de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y costos materiales es la administración burocrática pura. La burocracia planificada es superior a las restantes formas de administración.

Estas virtudes pertenecen a la burocracia perfecta, por eso la investigación del Promap percibió necesario un cambio por parte de la burocracia mexicana, ya que en la realidad se perciben algunas desviaciones.

La burocratización implica el principio de la especialización de las funciones administrativas así como de la impersonalización es decir “sin tomar en cuenta a las personas”.

Este punto se presta para un análisis real y profundo que podría realizarse más adelante también, ya que se habla mucho de la mordida o de desvíos a favor de clases privilegiadas.

La “igualdad de derechos” para los gobernados abarca los siguientes postulados:

- 1) Prevención de un grupo cerrado de estatus de funcionarios a favor de la admisibilidad universal de los cargos;
- 2) Minimización de la autoridad del cuerpo de funcionarios a favor del avance de la influencia de la opinión pública.

El mismo Weber, reconoce que lo primero que se hace es la formación de equipos como en las transiciones sexenales y es ahí donde se colocan las personas que integran un equipo, es algo que la gente percibe.

Los gobernados no pueden prescindir del aparato burocrático o reemplazarlo, cuando ya existe.

Promap acoge la idea de que la inspección del servicio de los mandos medios para evitar abusos de parte de autoridades, asimismo se han fincado desconcentración de funciones y en caso de requerirlo se reorganizarán las funciones de la administración pública.

La burocracia acrecienta la superioridad de los profesionalmente informados conservando el secreto de sus conocimientos y medidas más importantes.

LA BUROCRACIA EN LA ADMINISTRACION

Mediante la planeación de metas anuales con verdaderos impactos se hace la *Definición* de formas de las oficinas gubernamentales. Para que se haga una *ampliación* hacia la ciudadanía, así como la *extensión* hacia la capacitación de los servidores públicos para un mejor servicio.

Queda incluida la difusión a través de medios masivos a efecto de dar a conocer a la ciudadanía las acciones adoptadas.

Para este efecto Secodam recoge los resultados de las dependencias. Y a fin de año señala las medidas que mejor impactaron a cada dependencia. Logrando tener un manejo real de metas, ya que la metodología ha sido poco clara y siempre maneja simplemente el mismo conteo de lo recibido, reflejando solo logros en las peticiones en algunas áreas mas no a través de posibles umbrales que realmente reflejen el comportamiento lo cual sería más recomendable.

3.3. La reestructuración del sistema burocrático

Se considera que la modernización es caracterizada por la readecuación de las dependencias orgánicas y la gestación de un nuevo perfil burocrático, ágil con niveles profesionales más elevados mediante cambios profundos, así como un tamaño realmente funcional¹⁴. El autor comenta que se ha elevado la calidad de los recursos humanos a efecto de contar con el personal adecuado procurando mejorar la retribución como motivación a quienes logren ser más eficientes y eficaces.

Mediante controles presupuestarios y evaluatorios de la gestión pública que permitan a la administración prevenir, conocer y corregir las prácticas irregulares, vía una actualización de la estructura jurídica. Sin perder la perspectiva de mejorar los esquemas de remuneración, desarrollo y seguridad social para el personal a fin de elevar su nivel de vida.

Capacitación en el sector público

En el Programa Nacional de Capacitación y Productividad se precisa la política para la formación de los recursos humanos estableciendo criterios uniformes y optimizando su productividad. Se emiten los lineamientos generales de capacitación en el Sector Público y la detección de necesidades dando importancia a la capacitación en el puesto y para el puesto; permitiendo la formación de instructores internos y actualizando los conocimientos de los mandos medios y superiores. Estos lineamientos junto con los “ de Disciplina Presupuestal, Ahorro y Estímulos a la Productividad”. A efecto de fortalecer el personal sustantivo operativo impartiendo cursos a nivel de grupos, ramas y puestos; para diferentes niveles de responsabilidad en la toma de decisiones.

225535

¹⁴ Ruiz Sacristán Carlos. México. La Administración pública contemporánea en México *La reestructuración del sistema burocrático* Pps 233 -254 Fondo de Cultura Económica

LA BUROCRACIA EN LA ADMINISTRACION

La profesionalización implicaría que el secreto laboral se quede dentro de las misma dependencia a través de computadoras, archivos, etc., es decir, que sea un sistema más lógico donde exista continuidad laboral, porque ha sido clásico que la información sea manejada como medio de poder y en los fines de sexenio, no sea posible que se haya continuidad en los trabajos pendientes. Una forma en que se esta tratando de lograr esta historia en esta dependencia es a través del respaldo de archivos semanal.

3.2. La simplificación administrativa¹²

A fin de adecuarse a la modernidad, desde 1989 se institucionaliza la responsabilidad de los titulares de las dependencias para apoyar la simplificación administrativa con carácter activo y participativo por parte de la sociedad, dentro de sus *objetivos* destacan:

META	FORMA	COMENTARIO¹³
<i>Fortalecer e impulsar la modernización económica del país</i>	Con la participación de particulares de la micro, pequeña y mediana empresa mediante legislaciones claras y sencillas.	Se ha logrado en algunas áreas, con escaso avance iniciándose con la reducción de reglas, pero aun falta mucho por hacer.
<i>Consolidando una cultura administrativa que propicie la eficiencia y productividad en la gestión</i>	Mediante la capacitación, motivación y orientación a todos los niveles a fin de lograr un cambio de actitud por parte del trabajador de manera participativa en todos los niveles.	La capacitación ha sido en los cursos programados, sin embargo esta Dependencia nunca ha sido participativa ni menos propositiva, los cursos no son propuestos a todo el personal.
<i>Elevando la calidad y transparencia en la prestación de los servidores públicos</i>	Identificando áreas conflictivas debido a los sistemas obsoletos que ocasionan pérdidas de tiempo y gastos excesivos, mediante la introducción de tecnología avanzada y una actitud de servicio hacia la ciudadanía	Continúan trabajándose en ello, pasando a ser un organismo que aprueba no autoriza, no se ha optimizado el uso de las computadoras que son usados como transcritores y no con otras funciones, sin embargo ha habido algunos avances.
<i>Apoyar las acciones de la prevención y combate de la corrupción</i>	Mediante una mejor fiscalización y revisión, actualización del marco normativo. Evitando las condiciones que se prestan a complejidad y generen de conductas desleales que permitan practicas ilícitas como la mordida o la dadiva.	Se observan cierto avance además de que el contacto no es tan continuo con el personal externo, solo por parte de mandos medios.
<i>Fortalecimiento de la confianza y cercanía a la sociedad mediante el mejoramiento de la acción.</i>	Abriendo canales de comunicación con los distintos objetivos de la población en respuesta a esa demanda.	Se abrió un módulo de atención ciudadana que ha agilizado la gestión desde 1997, el cual no es muy solicitado pero ha permitido dinamizar las acciones y la implantación de cartelones en las diferentes áreas que guían al usuario externo.

Esta se implantan a través de distintas vertientes, que se encuentran comprendidas en el Promap.

¹² Vazquez Cano Luis Ignacio. México, 1977. *La Administración pública contemporánea en México La simplificación administrativa* Fondo de Cultura Económica Pps 209-232

¹³ Este comentario es por parte de la investigadora después de lo observado en el estudio realizado

LA BUROCRACIA EN LA ADMINISTRACION

El Servicio Civil en la administración pública federal

Contar con trabajadores mejor preparados dará a la gestión mayor eficiencia y eficacia por ello se tiende a la profesionalización del trabajador en el servicio civil que comprende desde su reclutamiento y selección de personal hasta su retiro del servicio.

Mediante la modernización de los recursos, del gobierno federal ha permitido la mejora de niveles salariales y la superación de criterios unilaterales como la antigüedad, para dar lugar a los elementos evaluatorios que determinen el ascenso con base en la capacitación y productividad. Logrando un cambio interesante hacia la modernización en la aplicación del servicio civil a fin de lograr la diversidad en la unidad.

Responsabilidad en los servidores públicos

Las responsabilidades de los servidores públicos y el manejo honesto, eficiente, oportuno es una prioridad que perfecciona la intervención de la ciudadanía. A efecto de fortalecer los valores para prestar con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia la utilización de los recursos públicos. Mediante la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que promueve que sea una actividad constante de cumplimiento. SECOGEF asegura la conducta del personal en el sentido del apego a la normatividad bajo los criterios de eficiencia, legalidad y transparencia. Cuando se detectan irregularidades con carácter delictivo se hacen del conocimiento de las autoridades judiciales.

3.4. La reforma al sistema presupuestario

Cuatro eventos incidieron en un cambio de la gestión gubernamental¹⁵.

EVENTO	CARACTERISTICAS
AVANCE EN EL ESTADO DE LA REFORMA	<ul style="list-style-type: none"> • Replanteamiento de la participación del estado hacia actividades prioritarias. • Fortalecimiento de la división de poderes. • Desconcentración regional de responsabilidades. • Regulación moderna y desregulación selectiva.
DEMANDA DE LA SOCIEDAD AL SECTOR PUBLICO	<ul style="list-style-type: none"> • Reclamo de una organización ágil y flexible. • Cauces para expresar, pluralidad política y órgano superior de Fiscalización. • Mayor participación ciudadana en la evaluación de metas políticas.
AGOTAMIENTO DEL MODELO PRESUPUESTARIO	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentación del proceso de planeación, programación y presupuesto (PND-POA- PEF). • Necesidad para evaluar los resultados en lugar de las actividades. • Necesidad es un proceso formal de "rendición de cuentas" y mayor delimitación de responsabilidades. • Necesidad de información estratégica para tomar decisiones. • Rigidez normativa.
ACENTUADAS RESTRICCIONES PRESUPUESTARIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del gasto programable y limitados recursos públicos. • Modificaciones que impactaron los compromiso del gasto (obligaciones presupuestarios ineludibles). • Menor margen de maniobra en la composición del gasto público para cubrir nuevas acciones y programas

¹⁵ Módulo I "Inducción a la reforma al sistema presupuestario." Centro de Estudios de Administración aplicada, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Subsecretaría de Egresos Unidad de Política y Control Presupuestal.

LA BUROCRACIA EN LA ADMINISTRACION

Resultado de esto fue la renovación de la administración Pública Federal a efecto de obtener un cambio de la Administración Pública a través de 3 vías:

Administración Pública:

- Reforzar los mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación del desempeño.
- Reformas legales normativas
- Orientación a resultados
- Incrementar la rentabilidad de recursos públicos.

Servidores Públicos:

- Mayor delegación de facultades
- Mayor corresponsabilidad
- Motivación – incentivos
- Certidumbre en la carrera pública- reglas claras
- Normatividad

Sociedad y Sectores Productivos:

- Mayor actitud de servicio por parte de las autoridades
- Rendición de cuentas del gobierno
- Participación democrática
- Mayores espacios de opinión

Ante este cambio requerido por la sociedad en el modelo de la administración pública se articularon programas como estos: Programa de Modernización de la administración Pública (Promap), Reforma al Sistema Presupuestario, Reforma Legal y Normativa, Programa de Federalización, Programa de Desconcentración de Responsabilidades y Descentralización Regional.

CAPITULO CUATRO

EL CONTROL EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS¹⁶

Algunos despachos americanos piensan que es preferible cuantificar en el corto plazo los objetivos de las empresas públicas, dada la dificultad de operacionalizar los objetivos de estos problemas con base a estos orígenes:

A *nivel tutelar*: por una relación que no es clara entre gobierno y empresa, dadas las percepciones subjetivas que pueden tener ambas partes llegando inclusive a la contradicción como:

En las empresas privadas se persiguen intereses y objetivos propios se desarrollan estrategias de mercado en un marco de competitividad. El interés general de la colectividad representado por el Estado, se limita a desarrollar políticas nacionales donde las empresas públicas solo son intermediarios y están al servicio de un orden mas elevado que el de los suyos.

A *nivel de sistema de gestión*. Encauzado a una centralización y protección del empleo, mientras que la lógica de la iniciativa privada busca una descentralización vía (precios) como adaptación del empleo en función de mecanismos de mercado.

Las condiciones de *cambio continuo de las políticas*: dan como resultado ambigüedades, es decir, la empresa en general tiene que tomar decisiones acordes al período en que se circunscribe y pasar por etapas electorales o el mercado mismo, en ello esta la elección de cuales mecanismos serán prioritarios.

A nivel de *contenido de política*: La lógica de control centrado en la empresa en un ámbito delimitado por legislaciones y sin posibilidad de movilizarse a corto plazo a diferencia del de la iniciativa privada

El autor considera que la tesis de la maximización del interés particular de la empresa y del interés general de la colectividad se lograría basándose en la competencia perfecta, pero solo en el mercado, en ése sentido el estado se encarga de que prevalezcan imperativos de diferente naturaleza como: empleo, justicia social, desarrollo regional, prestigio, etc.

Propone como alternativas para resolver la ambigüedad de la relación gobierno-empresa pública, tomando en cuenta que pueden ser de diferentes índoles:

¹⁶ Ramírez Martínez Guillermo. México, *Apuntes de control de gestión*. Profesor de UAM Iztapalapa.

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

La jerarquización de los objetivos

Sabiendo cual es el objeto que debe ser maximizado y tratándolo como restricción o cual tendrá mayor prioridad, solo que esta se hará difícil en la medida que:

- La diversidad de objetivos económico, político y social brindan una percepción diferente de los mismos. Las empresas públicas consideran necesario algo que no lo es para la empresa privada.
- Las dificultades del gobierno referente a definir sus objetivos de manera coherente y consistente, ocasionalmente la principal justificación de las empresas públicas es superar las imperfecciones del mercado.

La CEPAL concluyó que las razones que justifican la existencia de la empresa pública no son el único indicador de ideología y fin de Estado, debido a que en países con regímenes diferentes presentan actividad estatal de relevancia, como: La necesidad de prestar servicios públicos como el transporte, la educación, salud, etc; la de estar presentes en actividades calificadas como estrategia para el desarrollo y la utilización de tecnología de punta; las confiscaciones y las nacionalizaciones.

- La multiplicidad de tutelas como la económica y financiera (Hacienda, Presupuesto, Planificación, Comunicaciones) depende del sector o actividad a la que se dedica a las administrativas, actividades productivas o de servicio en la empresa o en su gestión administrativa. Cada una de estas tutelas no tiene claro cual priorizar e inclusive alcanzando a no comprender a quienes son sus últimos jefes lo que permite que exista conflictos en la tutela económica- financiera.
- Ausencia ocasional de la competencia y capacidad técnica necesaria en los funcionarios a nivel tutelar para analizar expedientes complejos corriéndose el riesgo de guiar decisiones sin un correcto margen de referencia o sujeto a consideraciones de orden meramente político

y la operacionalización.

Si para la iniciativa privada es difícil operacionalizar, lo es más para la empresa pública considerando que en éstas se evita una verdadera responsabilidad, esto se logra mediante normas de actuación transparentes. La corriente de control de gestión se expresa en este sentido como un pretexto que para los empleados de empresas públicas se considera que la responsabilidad eficaz se lograría mediante objetivos y actuación transparente, sustentando la necesidad de ejercer una verdadera presión de gestión sustituyendo la presión del mercado como regulador de su actividad mediante:

- *La responsabilización efectiva: en los resultados a alcanzar debido a que, el no tener claro lo que se va a hacer, propicia un deterioro paulatino, ese nivel se encuentra mas débil en la gestión pública pudiendo tener muchos sesgos hacia intereses particulares de cada directivo.*

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

- El desarrollo de sistemas administrativos contemplando tres imperativos complementarios y a la vez contradictorios:
 - Una obligación de servicios; *asumiendo la responsabilidad de asegurar la calidad y disponibilidad de servicios en óptimas condiciones de calidad, precio para el usuario.*
 - Obligación social; *dado que el gobierno dará el ejemplo de progreso social proveyendo a su personal de condiciones óptimas de trabajo., de carrera y de vida..*
 - Obligación económica; *dado que el fin del gobierno es administrar los fondos recogidos a la ciudadanía mediante impuestos, cuotas, etc. de tal forma deberán optimizar la rentabilidad de estos dineros.*

- Establecimiento de metas operacionalizadas, que reflejaran la necesidad simultanea de:
 - *Maximizar la calidad del servicio para el usuario y el rendimiento del personal.*
 - *Minimizando el precio para el usuario y/o el costo de producción.*
 - *Definiendo un objetivo a mejorar para posteriormente optimizar la figura global.*

Contraparte al enfoque anterior

El autor hace mención a diferentes artículos donde anuncia los efectos negativos de este enfoque como son:

Abocarse a la pérdida de competitividad por haberse guiado por el culto de la rentabilidad a corto plazo, o las discrepancias entre intereses a corto plazo por los responsables y los objetivos a acorto plazo así como la burocratización de procedimientos que no permiten dinamizar acorde a las nuevas situaciones .

Referente a la gestión de empresas públicas, existen posiciones que sustentan la imposibilidad de concretar los objetivos previstos que si bien pueden ser llevados al detalle, estos no ofrecen garantía de su realización.

La realización de estos objetivos en términos operacionales podrá ejercer presión sobre diferentes responsables, quienes deberán ser evaluados, considerando que los objetivos Nacionales podrían diluirse referente a su prioridad llegando a atender la cantidad mas que la calidad, como en el caso de este programa.

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

Casos en que es posible una responsabilización efectiva:

El autor señala cuatro tipos reguladores individuales que serían:

Clientelismo: Donde el centro de interés del subordinado depende de la actitud de su jefe, ya que determina la naturaleza de su trabajo, salario o permanencia en la organización (Mandos Medios), podría no ser adecuado debido a que los dirigentes a fin de asegurar la convergencia seleccionan a sus subordinados en función de su lealtad no de su competencia.

Participación: Cuando el individuo comparte los objetivos y resultados de la organización, donde la responsabilidad efectiva se daría en forma óptima. Los individuos toman parte de las decisiones demuestran lealtad hacia la organización; esto se da más en las asociaciones sin fines de lucro, o cooperativas, obreras. Al ser la identidad de amplio contenido se percibe de manera diferente, sobre la base de identidad organizacional hacia los resultados a largo plazo trayendo consigo mayor motivación de los participantes en las organizaciones públicas.

Lograría así una cultura positiva y llegaría a ser una ventaja crítica para las organizaciones de estado en el cumplimiento de sus metas.

Por ello a pesar de ser necesario el control de corto plazo en el nivel de políticas, procedimientos o normas, que aseguren la convergencia de estos objetivos tendrían como consecuencia emprender acciones corriendo el riesgo del sacrificio de la obtención de mejores resultados en un periodo a largo plazo.

Funcionarismo: Sistema donde el status, los derechos y obligaciones del personal no se definen por la vía legal, la pertenecía a una categoría social, el provenir de cierta universidad. La lealtad a la persona, se ejerce mas hacia su profesión, categorías o agrupaciones que hacia la organización de sus fines.

En la empresa pública este papel lo representan los sindicatos, que se encargan de ejercer presiones para buscar mayores beneficios, y ejerce mayor ayuda sobre el eje social, para llevar a cabo una fuerte presión de gestión.

El servicio civil de carrera tiende a ser una solución en busca de responsabilidad defectiva del personal ejecutivo, siendo esta una de las alternativas mas viables en al organización pública, en países como Francia la carrera civil tiene gran tradición distinguiéndose así empresas públicas al servicio de la Nación de las del servicio del gobierno; Para ellos la empresa pública pertenece primero a la Nación y después al gobierno, la responsabilidad de la misión descansa en algún nivel superior de la burocracia en turno.

Contractualismo: Expresa que los derechos y obligaciones son definidos sobre un contrato que se tiene con la dirección y el asalariado, éste mecanismo es efectivo para asegurar la productividad y solo es recomendable para empresas públicas en actividades eventuales y de corta duración. Existe la posibilidad de que algunas empresas publicas privilegien la contratación de personal en deterioro social económico a personal eventual de manera permanente , esto también tendría consecuencias para la misma organización

Los tableros de control de gestión en la empresas públicas (TCG)

Las dificultades que se presentan en base a la utilización de estos criterios financieros parecen corregirse con la aplicación de un instrumento de control de gestión que cubra diversos ámbitos de la actividad empresarial. Así, sirven para fines de evaluación, y como instrumentos de planeación operacional y de información.

La aplicación de estos (TCG) posibilita la presión de gestión sobre los principales responsables; no solo en empresas publicas sino también donde ejerce una fuerte presión. En ambos casos el sistema de tableros se apoya en las empresas del estado por:

- Sistema de evaluación del desempeño, donde las metas nacionales se traducen en objetivos empresariales explícitos y cuantificados; y
- Un sistema de incentivos, ligado al bienestar nacional mediante bonificaciones, monetario o de otro tipo

A pesar de que la Empresa Pública no puede integrarse cuantitativamente a los elementos del Plan Nacional y los Planes sectoriales, el resto de los objetivos se maneja en términos valorativos en el Plan Operativo Anual como principios orientadores de las acciones que se tomen. Y los resultados que no son medibles podrían evaluarse mas fácilmente mediante un juicio control político y los que fuesen medibles también incluirían elementos adicionales que no estarían contemplados en los planes globales pero que serian necesarios para el dominio de la gestión organizacional como el mercado o la calidad, etc.

También existirían inconvenientes del uso de estas TCG, ya que la organizaciones que están inmersas en medios muy dinámicos como los cambios tecnológicos a corto plazo, o la inestabilidad del mercado cambios de gustos del consumidor no podrían ajustarse a estas tablas a riesgo de caer en la pasividad.

La planeación de la empresa pública a partir de la relaciones contractuales con el Estado

El establecimiento de una relación contractual entre el Estado y la empresa pública, constituyen el elemento mediante el cual convergen la planeación y evaluación de la gestión propia, buscando mayor autonomía de estas empresas y a la vez recibiendo compromisos efectivos de las metas a alcanzar.

Francia es el ejemplo que cita el autor del tratado y explica como al ser la primer nación que lo utiliza presento diferentes características dentro de cuatro diferentes contratos que realizó a saber:

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

- Contratos de programa: El primer intento de codificación a principios de 1970, con la Electricité de France (EDF) y Societe Nationale de Chemins de Fer (SNCF). Este contrato tenía como finalidad precisar, por parte del estado y las empresas públicas, las metas a alcanzar, estableciendo metas de rentabilidad, basadas en hipótesis provisionales, sobre necesidades de capital, evolución de tarifas así como de salarios.

Durante esta ejecución existía la posibilidad de hacer revisiones por cualquiera de las dos partes. La rescisión del contrato de los dirigentes no se puede realizar salvo que existan faltas graves.

El dinamismo de este contrato tiene por objetivo resolver el déficit de la empresa otorgándose gran autonomía en la gestión a la empresa, sustentado en el desarrollo y crecimiento prioritario, con base al aumento en las tarifas (bajo ciertos límites y condiciones). El contrato establecía metas a realizar e hipótesis de cálculo (condiciones económicas). Estableciendo metas referentes a la generación de excedentes de productividad global, sobre el capital contable y la rentabilidad financiera del capital invertido.

- Contratos de empresa: La segunda generación de contratos fue menos innovadora, más pragmática operacional, el estado retribuía a las empresas por cargas no imputables a su gestión, comportándose así como un banquero, limitando su participación en función del riesgo de quiebra de las empresas. Entre sus características están el prever el crecimiento del servicio prestado, autorizando a comprar el equipo necesario para su desarrollo, es un contrato de indemnización porque el estado se compromete a compensar las cargas financieras y a la vez es un contrato de financiamiento en función de los aumentos de capital que el estado autoriza a la compañía para financiar sus inversiones y por último es un contrato de productividad física por manifestar objetivos de productividad física y de valor.
- Los contratos de plan: Tienen lugar con F. Mitterrand con objetivos esencialmente económicos y de solidaridad nacional, considerando a las empresas públicas como polos de desarrollo y de innovación social, bajo las siguientes características:
 - Asocia a los trabajadores en la fijación de las metas, siendo más implícita.
 - Tiene presentación más sistematizada y homogénea.
 - Los compromisos comportan menos cifras que los anteriores.
 - La contribución del reestablecimiento de equilibrio exterior es planteado como objetivo prioritario.
 - Confiere a la inversión, investigación y desarrollo una importancia fundamental y
 - Enfatiza compromisos sociales: Empleo, desarrollo profesional, condiciones de trabajo, seguridad, etc.

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

- Los convenios de gestión: En México conocidos como Convenios de Gestión o Contratos de Programas y están aplicados en sectores como Puertos Mexicanos, que es un Órgano desconcentrado

4.1. El cambio en organizaciones gubernamentales: Entre la planeación y la ambigüedad¹⁷

Desde los 80s se ha tratado de reorganizar una *modernización*, y ésta según el autor se puede lograr más mediante *ajustes de procedimientos administrativos* o simplificación que por medio de *reorientación de funciones al aparato estatal* o replanteamiento de fines esenciales del estado.

Diferencia los tres niveles existentes de la modernización:

1. Los procesos encaminados a resolver problemas de eficiencia con cambios a las técnicas y procedimientos para una mayor racionalización.
2. Los dirigidos a resolver problemas de eficacia orientados a cambios organizacionales y ajustes a los procesos de identidad.
3. Y los que se originan para resolver los problemas de legitimidad que tratan de obtener la interlocución entre el Estado y la sociedad

El autor aborda los problemas que la eficacia de la administración pública busca en una reestructuración organizativa de agencias de gobierno

Se han instrumentado varios proyectos de reestructuración con diferentes resultados. Generando ocasionalmente falsas expectativas al plantearlo como un proceso racional, lineal y secuencial. El cual tratan de explicar como susceptible de planeación y control total, sin tomar en cuenta que la organización es un espacio social que cuenta con historia propia. Es posible que el control no solo pueda ser de otras organizaciones sino de ciertos individuos, los cuales pueden ser: líderes colocados en puestos políticos altos, directores. Siendo susceptibles de controlarse en términos de racionalidad absoluta.

Y en el caso sometido a estudio se ha observado muy clara la relación entre líderes de mandos medios o de la base trabajadora que incide cuando se trata de organizar, aunque es claro que no existe un líder que asuma una posición definida en este momento de estudio.

Así es como el cambio planeado por la federación fue entendido como instrumento de cambio organizacional, resultado de una selección deliberada en persecución de una "*mejor funcionalidad*". Esta interpretación de cambio se dió en forma unidireccional, asumiendo los reformadores que tienen una total capacidad de organización y el poder suficiente de desarticular cualquier resistencia asumiendo la actividad organizativa como un proceso secuencial que conocemos:

¹⁷ Del Castillo, Arturo. México 1996 *Del cambio en las organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad* documento del CIDE número 47

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

- a) Identificar un problema o actividades disfuncionales
- b) Realizar un diagnóstico que permita conocer que les propicia
- c) Adoptando medidas correctivas
- d) El problema se resuelve

Como se señala aplicar en escuelas como la reingeniería, auditoria, desarrollo organizacional, ciclo de control, desarrollo gerencial, etc. Sin embargo también es de señalar que existen procesos organizacionales que causan procesos anárquicos de reforma reorganizativa con relaciones poco claras y ambiguas.

De ahí que las decisiones de reforma se convierten en un medio para discutir no solo la eficiencia de los canales de comunicación, los procedimientos de trabajo y la eficacia organizativa sino para poner de relieve las rivalidades entre grupos de trabajo, tipos de liderazgo y las formas en que se expresan y manifiestan.

Al tener los reformadores control limitado sobre los procesos de cambio, muchos cambios no son resultado de sus intenciones y muchas de sus decisiones nunca se concretan considerando dos cuestiones básicas:

La 1ª. Tiene que ver con la forma en que la estructura y el funcionamiento de una organización pueden cambiar.

La segunda relacionada con los propios procesos de reforma es decir su intencionalidad, como la abundancia de procesos de reformas de la organización.

En este sentido se demuestra como los procesos de modernización son desordenados y es necesario estudiarlos de manera que cubra mas allá de los planteamientos de la linealidad, libertad y racionalidad, incorporando esquemas conceptuales que involucren la dimensión de la ambigüedad en el acto decisorio. Así es como se utilizan los estudios para las técnicas para el cambio organizacional y las relaciones de cambio dentro de la ambigüedad.

Dentro de las técnicas para lograr el cambio organizacional se encuentran:

Los de la ruta crítica: donde hay que tomar la decisión de las acciones, a efecto de distinguir las planificadas de las tácticas (emergentes), y donde tendrán que ajustar a:

- Nivel operativo; La base de la pirámide son metas fijadas a corto plazo, están circunscritas al ámbito de la capacidad técnica.

Esta es una de las áreas que mas se ha abandonado en el sector burocrático, debido a que ha creado una especie de estigma. Donde no vale la pena capacitar a un empleado que no se quiere superar. Pero debe tenerse en cuenta que quizá no se han aprovechado las actitudes de otras personas en casos semejantes.

225535

- Nivel ejecutivo o de coordinación: se toman en cuenta las políticas institucionales donde las decisiones tienen criterio de funcionalidad de la organización.

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

Esta área coordina a la base trabajadora, pero se encuentra absorta en sus funciones y no siempre logra asumir las actitudes ni las necesidades de capacitación de los funcionarios bajos.

- Nivel estratégico: Donde se encuentran las decisiones de amplio horizonte (largo plazo) se refiere a las situaciones presentes que impactarán a futuro dada una proyección.

Es el área que se considera la mas alejada de la realidad ya que como en el caso presente, planean un Programa tan grande que se diluye de posición a posición y solo llega a considerarse un número mas en las metas, perdiendo los efectos benéficos.

4.2. La planeación estratégica:

Dentro de la capacitación a los directivos de la administración pública se cubrió la de implantar una planeación estratégica como apoyo práctico y de impacto en el desarrollo de actividades cotidianas a fin definir claramente los objetivos a alcanzar. La cual servirá para identificar y valorar la utilidad de esta en la Reforma al Sistema Presupuestario y el Promap. Y estar preparados, para efectuar mejores acciones con una clara visión del futuro.

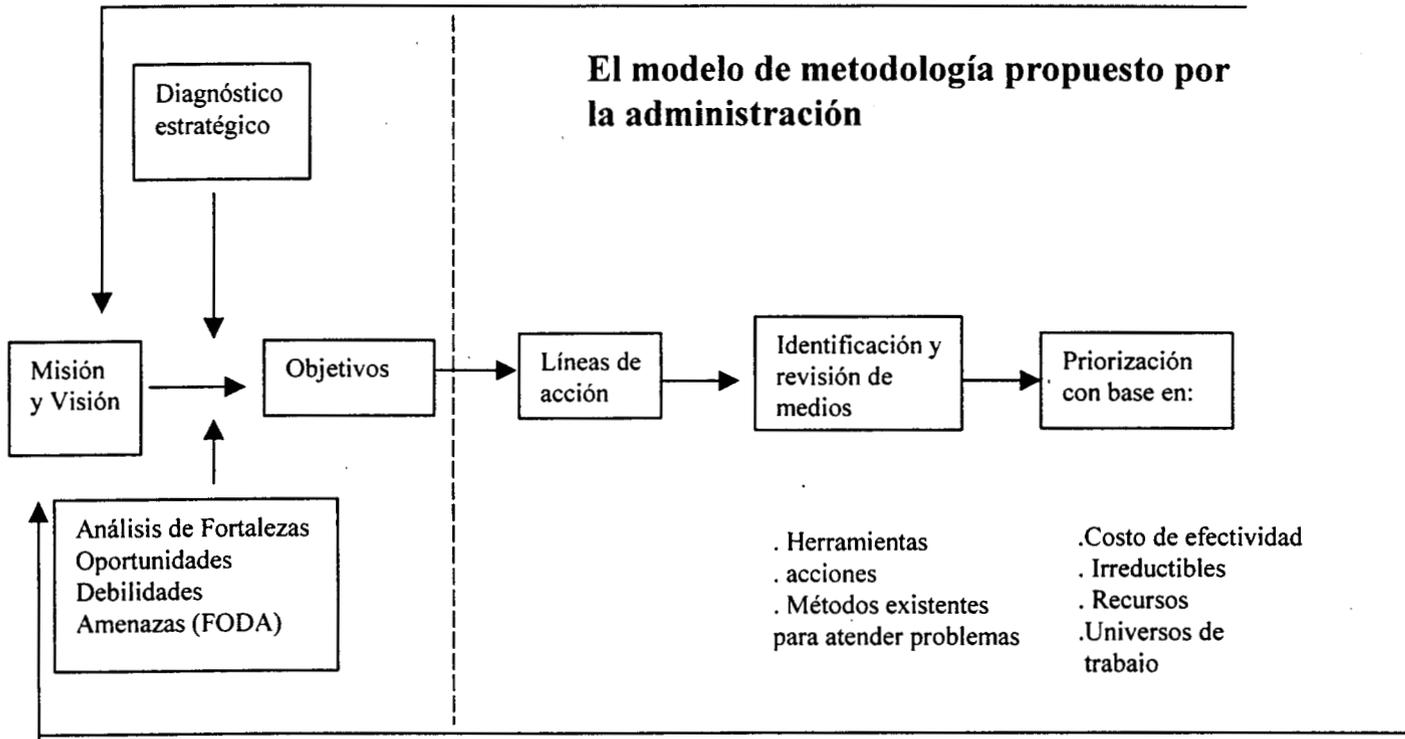
La visión será resultado de nuestros sueños en acción, será hecha para librar obstáculos por los líderes, debido a que ayuda a identificar los obstáculos y tomar acciones para corregir oportunamente las desviaciones, ejemplo de ello es: como en 1998 en la planeación de los programas solo obtuvieron el 75.1% de las metas programadas en el centro Chiapas de las cuales se ejerció el 189.9% del presupuesto original¹⁸.

La planeación estratégica cobra importancia porque la información refleja poca credibilidad al compararse con la realidad y en cambio el manejo de dos diferentes programa y coincidencia entre el presupuesto original y el alcanzado, reflejan las inercias operativas del ejercicio, resuelto cierto problema no tiene por que volver a planificarse de la misma manera que el año anterior, suponiendo que se ha cubierto la meta a alcanzar.

¹⁸ Módulo II *Planeación estratégica* Centro de Estudios de Administración aplicada, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Subsecretaría de Egresos Unidad de Política y Control Presupuestal

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

El modelo de metodología que propone la administración es el que se indica



FORMULAR ESTRATEGIAS

ATERRIZAR ESTRATEGIAS

El modelo de Planeación Estratégico Gubernamental que se comporta así:

INSUMOS	MISION
• Entorno	VISION
• Marco Normativo	OBJETIVOS

Categorías	Actividades Institucionales	Estrategias Procesos Productos y Servicios	Indicadores estratégicos Metas
Programáticas Predefinidas	Proyectos Institucionales	Líneas de acción (Programa de trabajo)	Indicadores y Metas
	Proyectos de Inversión	Acciones de mejora (Plan de calidad)	

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

Misión

Es la razón de ser de la dependencia o entidad, ésta justifica su existencia. Es una declaración formulada por el grupo estratégico que describe su propósito fundamental, ubicando la identidad de la institución y dirección requerida.

Genera motivación o compromiso entre integrantes de la dependencia, además que define el campo de especialidad y delimita fronteras de responsabilidad y será ser un párrafo corto.

Visión

Es un escenario deseado por la dependencia que se quisiera alcanzar a largo plazo. Permite establecer el alcance de los esfuerzos por realizar, de manera amplia y detallada que le permita ser entendible, debe ser positiva y alentadora para que evite al desafío y la superación, justificando un esfuerzo extra de la institución.

Es recomendable establecer los objetivos con base a un análisis FODA que permita ver el presente/interior y que conduzca hacia el futuro/entorno analizando: las Fortalezas Debilidades Oportunidades y Amenazas. Este diagnóstico permite a la entidad tomar en cuenta los recursos de que dispone para atacar la problemática como son: recursos humanos, Infraestructura física y equipo y Recursos financieros.

Los objetivos:

Son los enunciados que identifican y expresan cualitativamente las finalidades hacia las cuales deben asignarse los recursos y esfuerzos de la dependencia o entidad para dar cumplimiento a su misión y visión. Estos serán permanentes en el mediano plazo, serán una descripción concreta de los resultados que se pretenden alcanzar, comienzan en verbo infinitivo y existirán varios objetivos (los objetivos no son metas, ya que estas ultimas son elementos cuantitativos).

Las líneas de acción:

Son estrategias concretas de alcance anual que permiten avanzar hacia el cumplimiento de objetivos, son la expresión detallada del conjunto de estrategias para cumplir con éstos. Estas deben fundamentarse sin rebasar el alcance de la misión, visión y objetivos, serán mas claras que los objetivos, el resultado final de la línea de acción será una meta.

Ante el surgimiento de la globalización se han tenido que actualizar en todas las naciones las acciones gubernamentales entre los mas desarrollados encontramos:

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

LAS REFORMAS MÁS EXITOSAS HAN OCURRIDO EN PAÍSES EN LOS QUE EXISTE CORRESPONSABILIDAD ENTRE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EVALUANDO SU DESEMPEÑO CON BASE EN RESULTADOS

ACEPTACIÓN DEL GOBIERNO VS. CONTROL



Fuente: *Assessing a nation's The Global Competitiveness 1997*, World Economic Forum

Las Figuras 1 y 2 nos indican el punto en que se encuentra México en estos desarrollos durante el año de 1997.

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

ASÍ COMO EN AQUELLOS PAÍSES EN DONDE SE HA INVOLUCRADO A LA SOCIEDAD EN LAS ACCIONES DE GOBIERNO

ACEPTACIÓN DEL GOBIERNO VS. TRANSPARENCIA EN LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES



Fig. 2

Fuente: Analisis a partir de The Global Competitiveness 1997 World Economic Forum

4.3. Construcción de indicadores estratégicos¹⁹

Las característica de la planeación se aborda desde dos momentos en la administración pública:

PLANEACION TRADICIONAL	PLANEACIÓN ESTRATEGICA
❖ Orientada a objetivos	❖ Orientado a la misión y se ajusta a objetivos.
❖ Variables del contexto estables	❖ Variables del contexto que cambian continuamente
❖ Evalúa al final	❖ Evalúa continuamente mediante monitoreo
❖ Orientada al documento llamado plan	❖ Orientada a la construcción de un sistema de planeación no de un plan

¹⁹ Módulo III Centro de Estudios de Administración aplicada, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Subsecretaría de Egresos Unidad de Política y Control Presupuestal.

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

Este tipo de planeación indica las diferencias que existen entre lo planeado y las desviaciones o situaciones hacen que la presupuestación se haga acorde a las necesidades que presenta el propio estado o la dependencia, por tanto, no siempre deben presupuestarse en forma consuetudinaria sino ajustándose a los avances o necesidades nuevas, un estudio realizado observó²⁰ que de 17 unidades escogidas al azar, reasignaron en promedio en los primeros 6 meses el 40% de su presupuesto.

Ya que los indicadores producen información para analizar el desempeño de cualquier área a través de la detección y prevención de desviaciones, es a través de ésta información sistemática que se contribuye al mejoramiento de la operación diaria y la generación de servicios proporcionando datos que permita medir el cumplimiento de los compromisos.

Los indicadores tendrán características como:

Confiables: garantizando que la información proporcionada sea objetiva.

Diacrónicos: que permitan medir e identificar variaciones a lo largo del tiempo

Representativos y relevantes: describiendo lo que se desea medir, midiendo lo que desean medir, así como la forma y grado de contribución de las acciones al cumplimiento de los objetivos.

Direccionales y sensibles: Proporcionando información sin ambigüedad para determinar el grado de avance en la consecución de los objetivos.

Replicables: asegurando que al aplicar la misma fórmula a diferentes ámbitos, tiempos o condiciones, los resultados serán comparables.

Verificables y claros: Pudiendo compararse en cualquier persona y siendo comprensibles.

Vigentes: Basados en la realidad de la entidad.

Innovadores: Inducen a la creación de condiciones que permitan el surgimiento de nuevos o mejores procesos.

4.3.1. Indicadores estratégicos dentro del objeto de estudio

Existen dos diferentes tipos de indicadores: los indicadores de gestión y los indicadores estratégicos. Ambos son determinados por cada responsable de área, y dependen del área que se está trabajando.

Un ejemplo de indicador de gestión serían los indicadores del área financiera

Los cuales se expresan con las siguientes razones:

²⁰ Módulo I "Inducción a la reforma al sistema presupuestario." Centro de Estudios de Administración aplicada, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Subsecretaría de Egresos Unidad de Política y Control Presupuestal

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

DENOMINACION DEL INDICADOR	TIPO DE INDICADOR
Fondo rotatorio: Para conocer la proporción de los gastos ejercidos relacionados con los recursos ministrados a través del fondo rotatorio.	Gestión/ Financiero Fórmula: $\frac{\text{Recursos Ejercidos}}{\text{Recursos Ministrados}} \times 100$
Servicio de mantenimiento a vehículos: Para ver cuantos autos recibieron el mantenimiento preventivo y correctivo.	Gestión Fórmula: $\frac{\text{No. de vehic. que recibieron mantenimiento}}{\text{Número de vehículos existentes}} \times 100$
Pago a proveedores en tiempo: Para conocer las facturas que se tramitan en tiempo en relación de las facturas recibidas.	Gestión/ Financiero Fórmula: $\frac{\text{No. de facturas tramitadas en tiempo}}{\text{No. de facturas recibidas}} \times 100$
Ejercicio presupuestal: A efecto de conocer la proporción del presupuesto ejercido en relación con el presupuesto autorizado.	Gestión Fórmula: $\frac{\text{Presupuesto acumulado ejercido}}{\text{Presupuesto acumulado programado autorizado}} \times 100$

Los indicadores estratégicos son los que se informan a Secodam y Hacienda y Crédito quienes se encargan de revisarlos para medir los avances logrados; los cursos que se imparten al respecto tratan de encauzar la correcta planeación de indicadores estratégicos, ésta ayuda es recibida y aplicada a criterio de la propia dependencia.

La forma de determinarlo queda sujeta a las funciones prioritarias de la dirección y en el caso de la Dirección objeto del estudio para las funciones de: *Regular y supervisar agentes económicos*.

Los indicadores estratégicos tienen los siguientes objetivos en ésta organización:

- ❖ Vigilar que las tarifas de transporte aéreo y terrestre, servicios conexos, autopistas y aeropuertos cumplan con la normatividad vigente, para que los servicios se desarrollen en un ambiente de competitividad efectiva y de vocación y servicio al usuario.
- ❖ Contar con una infraestructura y los servicios de transporte ferroviario que cubran los estándares de seguridad efectiva y competitiva que permita el tránsito de personas y bienes con tranquilidad y confianza.
- ❖ Promover la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en zonas aisladas que no dispongan de otro medio de transporte.

Determinadas por las siguientes líneas de acción:

- ✓ Efectuar los registros y/o autorizaciones tarifarias acordes a la normatividad vigente.
- ✓ Ejecutar programas que verifiquen el cumplimiento de los estándares de calidad y seguridad en la prestación del servicio ferroviario, así como de las óptimas condiciones de la infraestructura de vía, operación, señalización, equipo e instalaciones en el Sistema Ferroviario Mexicano.

- ✓ Otorgar subsidios a empresas ferroviarias concesionarias que prestan el servicio de transporte de pasajeros a comunidades aisladas.

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

A continuación se muestran los indicadores considerados estratégicos para esta Dirección, que podrían considerarse poco significativos en el sentido de estratégico pero que han tomado este carácter de estratégico debido a las funciones que se consideran prioritarias perdiendo su carácter de operativo esta Dirección y convirtiéndose en una entidad más bien regulatoria.

DEFINICION DEL INDICADOR	OBJETIVO DEL INDICADOR
<p>Eficiencia en el registro o autorización tarifaria: Asegura que los niveles de cobro, reglas o demás elementos de aplicación tarifaria de los servicios de transporte, autopista y aeropuertos sean acordes a la normatividad vigente, esquemas tarifarios reducidos o de descuento y simplificadas de cobro. Garantizando al usuario que las tarifas se apliquen de forma indiscriminada</p>	<p>Garantizar a los concesionarios la atención de todas las solicitudes a efecto de que cuenten con una seguridad jurídica en la aplicación de sus tarifas.</p> <p>FORMULA: $\frac{\text{No. de solicitudes de registro o aut. atendida}}{\text{No. de solicitudes de registro o aut. recibidas}} \times 100$</p>
<p>Cumplimiento del programa de verificación: Evalúa el avance en la ejecución de los programas de verificación de las actividades de transporte ferroviario, vigilando la seguridad de la red, comparando las verificaciones programadas con las realizadas, para conocer las áreas hacia donde deben orientarse o reorientarse los programas</p>	<p>Vigilar el cumplimiento de los programas de verificación y supervisión en áreas de infraestructura para coadyuvar en el ámbito de competencia al logro de niveles óptimos de seguridad y eficiencia.</p> <p>FORMULA: $\frac{\text{No. de verificaciones realizadas}}{\text{No. De verificaciones programadas}} \times 100$</p>

Para la actividad institucional de *Proporcionar seguridad y orientación a los usuarios de los servicios públicos concesionados.*

Que tiene como objetivo:

- ❖ Promover la modernización del Sistema de Transporte Ferroviario para elevar la seguridad, eficiencia y calidad en los servicios.

Para ello se determinaron las siguientes líneas de acción:

- ✓ Mantener un estricto control en la expedición y renovación de Licencia Federal Ferroviaria.
- ✓ Elaborar normas Oficiales Mexicanas relacionadas con especificaciones técnicas de seguridad para la infraestructura de vía, de los equipos y del transporte de materiales y residuos peligrosos.
- ✓ Verificar el cumplimiento de la normatividad ferroviaria en materia de seguridad en operación, infraestructura y materiales peligrosos.
- ✓ Atender con eficiencia y oportunidad las solicitudes de los bienes ferroviarios concesionados.

Con los siguientes indicadores:

CONTROL EN EMPRESAS PUBLICAS

DEFINICION DEL INDICADOR	OBJETIVO DEL INDICADOR
Expedición de licencia ferroviaria: Determina el cumplimiento del programa de Expedición o Reexpedición de la Licencias federal ferroviaria, comparando el número de licencias expedidas contra el número de licencias requeridas	Dar seguimiento al programa de expedición o reexpedición de la Licencia Ferroviaria minimizando el número de personal sin licencia que garanticen mayores niveles de eficiencia y seguridad operativa por factor. FORMULA: <u>No. De licencias expedidas</u> No. De licencias requeridas X 100
Índice de producción de Normas Oficiales Mexicanas: Establece el avance en la elaboración de de NOM'S comparando las normas elaboradas con respecto a las que se programaron.	Vigilar que se cumpla con la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas que regularan la fabricación de partes y componentes que integran la infraestructura de la construcción y reconstrucción de equipo, y la seguridad del transporte de material peligroso para armonizar normativamente con los compromisos del Tratado de Libre Comercio en Estados Unidos FORMULA: <u>No de normas elaboradas</u> No. de normas programadas X 100
Cumplimiento de la normatividad ferroviaria en materia de seguridad en operación, infraestructura y material peligroso. Muestra el porcentaje de disminución o incremento en la ocurrencia de accidentes, comparando los ocurridos en operación, infraestructura y materiales peligrosos contra el total de accidentes ocurridos en el sistema.	Vigilar que se le de la debida atención a los accidentes ocurridos en el Sistema Ferroviario Mexicano por incumplimiento del marco normativo. FORMULA: <u>No. de accidentes ocurridos p/infraestructura y equipo</u> No de accidentes en el sistema X 100
Eficiencia de respuesta de las solicitudes recibidas sobre los bienes ferroviarios: Representa el nivel de atención de solicitudes recibidas sobre los bienes ferroviarios concesionados al comparar las solicitudes recibidas .	Vigilar que se atiendan todas las solicitudes sobre los bienes ferroviarios concesionados, dada la inminente desaparición del organismo FNM y consecuente reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano, dada la gran cantidad de bienes concesionados requeridos, para obras de beneficio social y cultural, y los particulares para regularizar la propiedad de los predios. FORMULA: <u>No. de solicitudes atendidas</u> No. de solicitudes recibidas X 100

CAPITULO CINCO METODO Y RESULTADOS

REPORTE DE LA INVESTIGACION EFECTUADA EN LA DIRECCIÓN DE TARIFAS TRANSPORTE FERROVIARIO Y MULTIMODAL

Introducción

En adelante se muestra la metodología que sustenta éste análisis, así como los resultados obtenidos en la investigación exploratoria que consta de una muestra de 58 empleados, de los cuales 50 son personal de base y el restante personal de mando medios.

El modelo estadístico utilizado para efectuar el análisis de datos es el coeficiente de correlación de Pearson. Asimismo el instrumento exploratorio (encuesta) consta de 42 reactivos, mismo que se muestra en el anexo 2. Los resultados obtenidos demuestran que solamente 33 preguntas resultaron significativas para el análisis de datos.

5.1. Método y resultados:

El problema que se plantea es identificar ¿Si es el Programa de Modernización para la Administración Pública Promap un instrumento que eleve la productividad entre hombres y mujeres, así como entre empleados de base y mandos medios de la Dirección General de Tarifas, en el Distrito Federal?.

HIPÓTESIS: H₀: *“El Promap no desarrolla positivamente la productividad en los empleados, hombres y mujeres, personal de base, y mandos medios de esta Dirección General de Tarifas Transporte ferroviario y Multimodal.*

OBJETIVOS

- Determinar si el Promap tiene una influencia para incrementar o desarrollar la productividad en los empleados de la Dirección General de Tarifas, Transporte Ferroviario y Multimodal
- Evaluar si la productividad se ha incrementado mas en los empleados de base o de confianza.
- Determinar si la productividad tiene una marcada diferencia entre los hombres y mujeres.
- Analizar la cercanía y aplicación de la capacitación obtenida por parte de la Dependencia encargada de planear la capacitación.
- Observar la respuesta que existe por parte del trabajador de base ante los estímulos.

METODO Y RESULTADOS

Las preguntas de investigación que se plantean son:

- ¿ Sí el Promap motiva que se eleve la productividad?
- ¿ Si la capacitación es un medio que permita a los empleados incrementar la productividad?
- ¿ El nivel jerárquico influye en la productividad?
- ¿ Existe relación de éstos factores en la percepción de los empleados de confianza así como en los sindicalizados?

Escenario: Instalaciones de la Dirección General de Tarifas ubicado en Nueva York 115 Col. Nápoles, México, D. F.

Sujetos: Elementos de la base trabajadora y mandos medios.

Tipo de investigación: No experimental, dado que las variables de la investigación no se manipulan deliberadamente.

Descripción del método: Se aplicó una encuesta tomando muestras a 50 empleados de base y 8 mandos medios.

5.2 Resultados: Análisis de datos del personal

En un principio se solicitó al Jefe inmediato superior la autorización para aplicar el cuestionario, el cual dio prerrogativas acerca de pedirle al jefe superior encargado de Recursos Humanos, en vista de que el Jefe de esa área no permite el acceso al manual de operaciones de la entidad se procedió a hacer las encuestas por cuenta propia, el área cuenta con 238 trabajadores de los cuales se encuestaron a 58. La información que de esta encuesta desprende es la siguiente:

De la muestra en total fueron 58 empleados entrevistados encontrándose distribuidos de la siguiente manera:

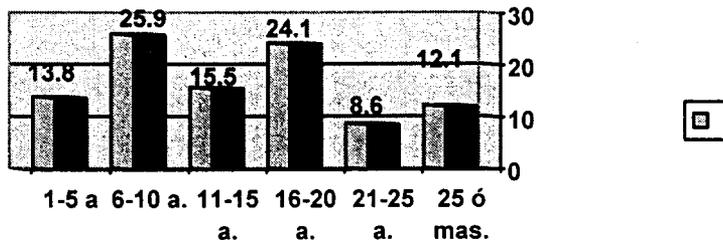
- El 44.8 % de la muestra son mujeres y el 55.2% es de hombres.



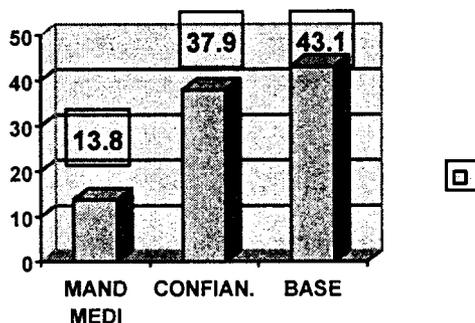
- En cuanto a la antigüedad del personal se encontró que el 13.8% se encuentra entre 1 y 5 años, el 25.9% está comprendido entre 6 y 10 años, el 15.5% está en el rango de 11 a 15 años, el 24.1% cubre entre 16 y 20 años, el 8.6% tiene entre 21 y 25 años y por último el 12.1% está entre 25 o más años de prestar servicios en gobierno independientemente de la antigüedad en el departamento. De lo que se desprende que el rango con mayor población está comprendido entre empleados de 6 a 10 años.

METODO Y RESULTADOS

ANTIGÜEDAD DE LOS TRABAJADORES EN AÑOS



- 13.8% son mandos medios o superiores y su característica es que son gente que percibe entre \$3,800.00 y \$ 12,000.00 nominalmente más su compensación que es variable y tiene a su cargo a gente, es decir, se encarga del personal operativo. Se presenta a trabajar mas tiempo y administra el área a su cargo, por generaciones se observó que estos puestos fueron cubiertos por aviadores y gente relacionada con el nepotismo en tiempos anteriores, esta tendencia parece que trata de cambiarse.



- 37.9% son empleados de confianza, éstos carecen de algunas prestaciones ante un empleado de base, puede ser despedido en el momento que lo desee la autoridad, tiene percepciones compensatorias como mejor ingreso, generalmente son plazas cotizadas, ocasionalmente pueden cubrir tiempo extra, tienen que ajustarse a los lineamientos directos superiores, existen dos formas de otorgarla una que es con una plaza establecida en cualquier nivel con extensión CF, las cotizadas son las que van de 27 A, B o C hasta mandos medios y superiores que ganan casi igual que un mando medio y tiene que presentarse en las tardes, otra forma es que sea una plaza desde el nivel 25 que es la de menor rango hasta una 27ZA a la cual se motivará con pasajes que actualmente es de \$200.00 aunque se firma por \$450.00 y se divide en dos empleados, también se dan tiempos extras que se manejan a discreción de la Dirección de Área, en el entendido de que al no ajustarse el empleado a los lineamientos se le suspende, también existen plazas de confianza con las mismas características que un empleado de base, lo realmente significativo en estas plazas no es el sueldo sino la compensación, las que cuentan con la compensación son las que van de la plaza 27Z en adelante.

METODO Y RESULTADOS

Esta práctica somete a los trabajadores para asistir todo el día, solo que al observar que el quedarse implica un gasto en alimentos, algunos empleados suelen despreciarla.

- El 43.1% está cubierto por empleados de base los cuales cubren plazas que van de nivel 25 a 27ZA lo que significa un ingreso de entre \$2,300 hasta \$ 3,200.00 y cubren un horario preciso de 8:00 a 15:00 ó en la tarde quienes cubren de 13:00 a 18:00, es importante que la plaza vespertina es concedida sólo a ciertas personas, es decir, no cualquiera cubre estas plazas y perciben todas las prestaciones establecidas en las condiciones como tolerancia para madres, estudiantes, préstamos de corto, mediano y largo plazo entre otras. Estos empleados están cubiertos por el sindicato mismo que en ocasiones se considera que amparan a los trabajadores problemáticos.
- Por último el 5.2% de esta muestra esta constituida por empleados que cubren honorarios, estos están integrados por empleados con características de cierto nivel que cubren interinatos o trabajos especiales dentro de la Dirección y los que no cuentan con apoyo por parte del sindicato o autoridades.

Una de las políticas actuales de la burocracia es el adelgazamiento del aparato, este ha propiciado que al verse estimulados por liquidaciones que motivan se retiren las personas con mas antigüedad, se liquidan con un pago que les beneficia por caso único que va desde 20 días por año los primeros 15 años y 32 días de salario por cada año después de los 15 años de servicio, dejando a los trabajadores que continúan, con mayor carga de trabajo esto ha generado un ambiente de abandono y aumento en las tareas laborales. Así funciones que tradicionalmente efectuaban 6 personas vienen desarrollándolas 3 personas o 2 según sea el caso.

Del cuestionario aplicado se analizó tomando en cuenta sus medias aritméticas, y para tener una análisis que aportara información se procedió a realizar una correlación de Pearson (la cual se muestra en el anexo 3) de donde se desprende lo siguiente:

Donde se les cuestiona ¿sí consideran su trabajo un medio de realización personal?, la muestra indica una carga hacia lo positivo con una frecuencia significativa, lo que indica que para los empleados si es importante presentarse a trabajar por propia realización no por costumbre o necesidad, esta actitud debe ser tomada en cuenta por los jefes inmediatos.

Para el reactivo de ¿si consideran cordiales sus relaciones con jefes y compañeros?, se encuentran con una carga y frecuencia significativa hacia la aceptación por lo que se concluye, que son buenas las relaciones y que no tienen problemas personales en su desempeño laboral.

METODO Y RESULTADOS

Ante la pregunta de ¿sí cree que su carga de trabajo corresponde al nivel de la plaza que tiene asignada?, los datos obtenidos rechazan de manera significativa, es decir, no considera tener un trabajo correspondiente a su plaza, puede deberse a que después de las liquidaciones se le ha cargado el trabajo a los empleados que continúan ahí incrementando sus labores. Esta percepción podría aprovecharse para aplicar una reingeniería, donde pudiera acomodarse al personal que contara con aptitud y actitud cooperativa.

Respecto a la pregunta de ¿sí tiene libertad para modificar su forma de trabajar?, se responde afirmando de manera significativa, de lo que se desprende que si tienen cierta libertad para actuar en sus trabajos, puede ser que no se sienten coartados.

Cuando se analiza ¿sí considera la existencia de algún premio que estimule la modificación de su forma de trabajar?, tiene una frecuencia significativa, los trabajadores no lo han percibido así, a pesar de existir el premio de estímulos y recompensas, el de puntualidad, el empleado del mes, el premio nacional de la administración pública, lo que podría indicar que dan por sentado que estos premios se dan de forma discrecional; de esto se desprende que no trabajan impulsados por una estimulación externa. Esta pregunta tiene diversos enfoques como el que los trabajadores trabajan por autoestima, o ya saben que los premios están dados de manera consuetudinaria o ambas.

Respecto a ¿qué tan frecuentemente se capacita para actualizarse en su área? es aceptado de forma significativa, la capacitación esta permanentemente abierta solo que a veces los jefes directos son los que dan la autorización para efectuarla, ocasionalmente ni ellos tienen conocimiento de la clase de cursos que existen o bajo que condiciones se pueden tomar, tampoco se ha visto una actitud más dinámica por parte de los mismos en el sentido de compartir sus conocimientos en cursos internos que agilicen el desempeño de los trabajadores.

Tomando en cuenta ¿sí considera que están bien planeadas las actividades que realiza? fue aceptada de manera significativa. Concluyéndose que no todos los trabajadores esta de acuerdo con la planeación de tareas.

Respecto a ¿sí los empleados aceptan las críticas de sus supervisores? se observa un rechazo significativo que indica que casi nunca las consideran, esto indica que la percepción puede ser que ellos conocen mejor el área que los jefes. Y señala la distancia existente en el trabajo en equipo, entre el trabajador y el supervisor.

Analizando ¿sí considera que el trabajo se termina con suficiente puntualidad? tuvo una aceptación y frecuencia significativa, lo que significa que los trabajadores consideran que su trabajo es puntual.

METODO Y RESULTADOS

A la pregunta de ¿sí se siente conforme de laborar en el área en que esta asignado? tiene una fuerte carga de aceptación y frecuencia, que indica que esta conforme en su ambiente.

Cuando se le pregunto ¿sí estima que su jefe directo se siente satisfecho por el apoyo de sus empleados?, tuvo una aceptación y frecuencia significativa, que indica que hay personas que se sienten importantes en las labores, es digno de tomar en cuenta que esta pregunta puede ser contestada de forma personal, ya que la misma labor a determinadas personas les puede parecer pésima o la más interesante.

Relativo a ¿sí están definidas las responsabilidades de los supervisores?, fue significativa la aceptación y frecuencia, indicando que no todos los mandos medios tienen definidas sus responsabilidades, con consecuencia de que al no estar definidas las funciones del mismo, se les utilice de formas variadas al empleado, ya sea para cosas personales o del trabajo, creando un desorden en la gestión laboral.

Acerca de ¿sí considera que son claras y específicas sus funciones?, se observa una aceptación y frecuencia significativa, que indica que las funciones son pobremente diversificadas y no están claramente definidas, esto es grave porque no tiene forma de medir su productividad, y se presta a la subjetividad por parte del superior que califica a la misma, asimismo se presta a confusión de parte de los empleados, de hecho la inducción que se da a los trabajadores es completamente ajena a sus funciones, ya que se limita solo a enseñar que es la Secretaría de Comunicaciones, pero no existe un curso verdadero de inducción a las funciones que desarrollara en su puesto.

Respecto a ¿sí considera si el supervisor mantiene una estrecha vigilancia y si considera tener libertad de expresión? tiene una aceptación y frecuencia significativa, lo que indica que algunos se sienten vigilados y suponen tener la facultad de expresarse con cierta libertad.

Tomando en cuenta ¿sí considera que los métodos de trabajo son los mismos que se han empleado desde hace mucho tiempo?, tuvo una frecuencia significativa. Desde un principio se consideró que era un trabajo rutinario, pero las diferentes personalidades acusaron que es poco rutinario pudiendo llegar a ser interesante, en esta muestra, esto se reitera puede deberse a la personalidad del encuestado.

Observando ¿sí cree que existe una manera de eficientizar las labores? tiene una fuerte carga de aceptación y de frecuencia, haciendo notorio que existen muchos aspectos por perfeccionar y existe disposición de parte de los trabajadores, la cual podría ser utilizada, existen diferentes formas de eficientizar y estimular a los mismos no solo a través de sueldos.

METODO Y RESULTADOS

Ante la pregunta de ¿sí se alienta a los empleados a aprender cosas nuevas a pesar de no estar relacionadas con el trabajo? se considera una pregunta perdida por el rechazo tan cargado, lo que indica que no es bien visto el que los trabajadores aprendan cosas que no se relacionan con el trabajo, este punto podría utilizarse también para motivarlos de esta manera, ya que se considera que de no poder incrementar el sueldo, si es posible a través de incentivos que le interesen.

Respecto a ¿sí conoce el reglamento interno de trabajo? y ¿sí ha tenido necesidad de usarlo? tiene un grado de aceptación significativo, ya que no es usual utilizar o basarse en los reglamentos que rigen en la dependencia, solo se buscan cuando existe alguna necesidad.

Acerca de ¿sí sabe de la existencia del Manual de Procedimientos? tuvo una aceptación y una frecuencia significativa, esto nos indica que a pesar de conocerlo no forma parte de la cultura de la organización, y no diferencian si le conocen bien o solo han escuchado hablar del mismo. Es sumamente importante que este manual sea conocido por los trabajadores, para poder definir sus funciones. Asimismo es necesario puntualizar que el 87.5% de los mandos medios indican haber tenido relación con el manual de procedimientos y solo el 50% de los trabajadores lo han hecho, esto indica una falta muy grave en el sentido de no permitirle correcto desarrollo de las metas establecidas y el desconocimiento de los procedimientos, esta costumbre debe erradicarse porque no solo entorpece sino que crea vicios.

Ante la pregunta de ¿sí le han explicado la existencia del manual de procedimientos?, es considerada perdida debido a no diferencia, es decir que no tiene idea en general de qué es; éste se usa de una manera muy discreta y esta situación sólo entorpece el buen rendimiento de los trabajadores que podría efficientizarse.

Respecto a ¿sí es difícil que el personal labore tiempo extra o si lo ha hecho?, tiene una carga significativa la frecuencia, es decir, no todo el personal tiene acceso al tiempo extra, mas bien parece un premio, estímulo o concesión del que solo la minoría goza.

Ante la pregunta de ¿sí los trabajadores trabajan bien en ausencia del supervisor? tuvo una respuesta significativa con fuerte carga de aceptación y frecuencia, se concluye que no necesitan supervisión de parte del superior, porque el trabajador conoce sus funciones y las desempeña solo.

Esta se puede deber a que en las tareas laborales no hay cambios continuos de políticas de trabajo que les hace perder el tiempo.

METODO Y RESULTADOS

Cuando se pregunto ¿sí a menudo el personal rumora a espaldas de los supervisores o al revés, y si esto causa inseguridad? tuvo una aceptación y frecuencia significativa, lo que indica que el malestar social que existe en la organización no es tan marcado, pero sería importante atenderlo, para evitar el deterioro en el desempeño.

Cuando se le preguntó ¿sí conoce las formas para valorar el desempeño de los trabajadores? tuvo una respuesta significativamente afirmativa, esto es importante porque consideran conocer las formas de conducirse a efecto de ser calificados de una forma acorde a sus intereses.

Al preguntárseles ¿sí considera que esas calificaciones han sido resultado de la existencia de esos estímulos?, fue una pregunta perdida debido que no discrimina y perdió significancia esto se podría traducir en que no se sienten estimulados a desempeñarse de mejor manera y por lo mismo pierde la característica innovadora o productiva.

Al cuestionar sí Conoce el Programa de Mejoramiento de la Administración Pública, tuvo una frecuencia significativa, que indica que se le conoce poco esto es importante, porque la meta de esta entidad fue que el curso lo tomaran las autoridades y lo hicieran del dominio de la totalidad de la base trabajadora, pero parece que nunca se hizo participe de esto a la base trabajadora, además de que eso no implica que quienes lo conocen fuera de manera profunda sino que pudiera ser que algunas personas hayan oído hablar de este programa.

Es necesario resaltar que al ser esta la pregunta objeto de este estudio se concluye que no fue elevada la productividad con base a la aplicación de éste programa, tomando en cuenta que la capacitación que se otorgó de mandos medios hacia arriba, solo formó parte de los cursos de los ejecutivos, brindada esta capacitación y dada la consigna de que la hicieran del conocimiento de la base trabajadora, se consideró que por el hecho de dar la instrucción se ejecutaría, pero al no haber seguimiento fue un curso perdido. La gente ni idea tuvo de que era una meta.

Suele suceder que en la multiplicidad de gestiones el jefe de departamento pierda la visión de su puesto y como se señalo ni siquiera conozca bien sus funciones. Un comentario que llamo la atención es que el Promap lo conoce el 100% de los mandos medios pero no logró hacerse llegar a la base trabajadora quien acusa de conocerle en un 42% pero de ellos no se logró medir si lo conocían profundamente o solo habían oído hablar de el.

Preguntando ¿sí considera tener la suficiente capacitación para el desempeño de sus labores?, tuvo una aceptación y frecuencia significativa y debido a que fue contestada en igual proporción a favor y en contra, se concluye que no existen parámetros que le indiquen en que les hace falta capacitarse.

METODO Y RESULTADOS

Una contestación así es obvia debido a la lejanía del manual de procedimientos y al desconocimiento de cuales serían las facultades que debe cubrir, el personal puede llegar a sobreestimarse o subestimarse en las habilidades propias del puesto. Pero es que resulta que ni el puesto que ostentan las personas es congruente con las funciones que desarrollan los empleados, éste ha sido un problema que se ha visto reflejado en la productividad como cuando la gente tiene plaza de secretaria y no desempeña esas funciones o al revés cuando alguien es promovido de plaza de secretaria a una superior y después ya no está dispuesto a desempeñar funciones de secretaria porque ya no tienen esas plazas.

Respecto a ¿sí existe un seguimiento de su capacitación por parte de su área? también fue una pregunta perdida debido a que no discrimina por la carga de rechazo que presentó, esto nos indica que no existe un verdadero seguimiento ni por el área encargada de la capacitación ni por el jefe que coordina, este punto indica la poca eficiencia en la evaluación y desarrollo de los trabajadores, por lo mismo el profesiograma esta muy distante de la ejecución.

Es imposible que en base a la capacitación los empleados se vuelvan más productivos si no están establecidos los parámetros a cubrir y si los cursos son poco aplicables a las áreas específicas.

Investigando ¿sí conoce los programas de estímulos existentes? fue aceptada con una frecuencia significativa, que indica que no es manejado con mucha frecuencia y no se sienten interesados o estimulados por estos. Estos programas son tan esporádicos que no sería una forma de estimular al trabajador a desempeñarse con mas profesionalismo.

Los mandos medios aceptaron conocer perfectamente los programas de estímulos pero la base trabajadora contesta que solo el 62% le conocían.

Respecto a ¿sí considera en su forma de laborar los programas de estímulos?. Tiene una frecuencia significativa que indica que casi nunca los toma en cuenta. Esto puede deberse a lo esporádico del estímulo o al monto tan poco significativo, ya que unos premios se rolan a cualquier gente produzca mas o no, otros se otorgan a los mismos de siempre según indicaron en la encuesta.

Respecto a ¿sí estima que por la experiencia adquirida en su labor ha desarrollado suficiente conocimiento en su área? fue contestada con alta carga en forma significativa, lo que indica que si consideran tener suficiente conocimiento, en su área laboral. Esta opinión sería interesante investigar a fondo, debido a que muchos aspectos son guardados en secreto y no se comparten de mandos medios a bases ya que se conservan como parte del poder.

METODO Y RESULTADOS

Relativo a ¿sí considera que sus estudios han influido en el desempeño de sus labores? tuvo una aceptación y frecuencia significativa lo cual indica que si le ayudaron sus estudios en este desarrollo.

A la pregunta de ¿si había trabajado en otro lugar antes de éste o se encuentra actualmente trabajando en otro sitio?, tuvo una aceptación significativa, que indica que solo una minoría ha trabajado en otro lado o actualmente lo hace. Los mandos medios señalaron tener otro trabajo en un porcentaje de 87.5% mientras que la base trabajadora indica que solo el 34% de estos tenían otro trabajo.

Cuando se les pregunto ¿si el nivel que tiene en caso de tenerlo era superior?, tuvo una aceptación y frecuencia significativa, que indica que pocos tienen igual o mas alto el nivel de los que tienen otro trabajo,

Para concluir se les pregunto ¿si consideraba que la experiencia recibida les ha servido, al grado de poder aplicarlo en el otro trabajo?, los pocos que tienen otro trabajo aseguran que si les ha servido su experiencia.

5.3 Conclusiones:

Dentro de los objetivos que se planeaba alcanzar el primero fue el determinar si el Promap tiene una influencia para incrementar o desarrollar la productividad en los empleados de la Dirección General de Tarifas, Transporte Ferroviario y Multimodal. Analizada la encuesta realizada, así como la bibliografía, se observa que al no haberse hecho del dominio general las metas del programa se considera que avanzará en algunas áreas lentamente. También la base trabajadora indicó que le desconoce, tomando en cuenta lo ambicioso del mismo, se obtuvieron grandes avances de forma insensible e inconsciente por parte de los mismos, de ello se estima que no tuvieron un alcance tan grande como se esperaba.. Asimismo si no se logro dar a conocer a la base trabajadora que es la mayoría, menos se puede decir que se haya elevado el programa con base en éste.

Sería recomendable permitir que los trabajadores tomaran conciencia de las metas de este programa, ya que como se ve, para los trabajadores es importante presentarse a trabajar como propia realización, lo que indica que el servicio civil de carrera en este estudio sería significativo de aplicarse debido a que tiende a ser una solución en busca de responsabilidad efectiva del personal en la organización pública, así como tomar en cuenta la participación del personal que ha estado continuamente cerca de las funciones para aprovecharlos al máximo estimulándolos a la vez económicamente o a través de reconocimientos, aprovechando que no es ningún estímulo para según lo indica la muestra.

El segundo objetivo fue evaluar si la productividad se ha incrementado más en los empleados de base o de confianza.

METODO Y RESULTADOS

Se observa como tienen diferentes perspectivas al responder así vemos que de esta muestra, todos los mandos medios consideran que no existe ningún estímulo que les permita desarrollar modificaciones en su forma de trabajar, en cambio el 44% de los trabajadores consideran que si existe algo que les motiva para hacerlos, esto permite deducir que no solo se podría estimular de manera económica al personal sino que por otro tipo de premios ya que a los jefes les parece muy engorroso cubrir sus funciones, un ejemplo de ellos es el permitir que se desarrollen en áreas que a los trabajadores les interese y hasta tratando de insertar más al trabajador en las áreas donde se desarrollan, debido a que ocasionalmente consideran los trabajadores que no se les permite adentrarse más por temor a que se equivoquen o pierdan tiempo los jefes.

El tercer objetivo fue determinar si la productividad tiene una marcada diferencia entre hombres y mujeres

Se observa que si existe una relación entre ambas variables significativa, donde los hombres tienen una carga menor y las mujeres aportan mas del doble que los hombres. Lo que significa que la mujer se esfuerza mas en este caso, en este sentido se considera que la madre esta muy protegida por el sindicato y esto le permite comprometerse mas por ello.

Otro objetivo fue el de analizar la cercanía y aplicación de la capacitación obtenida por parte de la Dependencia encargada de ésta.

Ahí se toma como indicador la aceptación de capacitación que reciben los mandos medios que es regular solo para la mitad participando solo con el 18%. En cambio a la base trabajadora se le da con un 82% de aceptación, sin tomar en cuenta que no es aplicable en ocasiones. Se podría decir que la mejor manera de laborar es que el personal tenga cubiertas las habilidades requeridas para el desempeño del puesto, pero al no estar claramente definidas es imposible medir si están capacitados acordemente.

En la encuesta se mencionó ligeramente que se acaba de iniciar un curso de inducción para los trabajadores nuevos, pero este solo se limita a presentar al trabajador cuales son las funciones de estas secretaría, todavía falta dar una inducción directa a las labores que va a desempeñar, este punto se considera descuidado.

Otro objetivo fue el medir la respuesta que existe por parte del trabajador de base ante los estímulos donde se observó lo siguiente:

El 100% de los mandos medios estiman que la forma de evaluar al personal han motivado que se les de ciertos estímulos en cambio solo el 52% de los trabajadores lo acepta.. De lo que se puede concluir que al estar mejor remunerados los mandos medios, les ha estimulado a trabajar con mas interés pero a los trabajadores en general en nada les beneficia porque consideran que los estímulos los jefes los otorgan a discreción, fue muy sonado el comentario que los premios se dan a los mismos siempre.

METODO Y RESULTADOS

El planteamiento del problema fue ¿Sí el Promap es un instrumento que eleve la productividad entre hombres y mujeres así como entre mandos medios y de base en esta Dirección?

Llegándose a la conclusión de que, dicho programa no fue el que elevó la productividad de esta Dirección General de Tarifas Transporte Ferroviario y Multimodal.

Por lo tanto se acepta la hipótesis de que el Promap no desarrolló positivamente la productividad de los empleados, es decir, no impactó a la base trabajadora.

Del análisis elaborado se perciben algunos huecos en la aplicación de este programa, los cuales pueden deberse a la falta de tiempo por parte de los mandos medios debido a la multiplicidad de funciones o por falta de interés. Aquí cabe el comentario que hace dos años se pidió por parte de una persona de la base trabajadora tomar este curso y fue rechazada su propuesta, debido a que se consideró un curso exclusivo de los mandos medios hacia arriba.

Se considera que la característica de la burocracia en el sentido de la verticalidad ya no es vigente sino que se hace necesario que tome una forma nueva y acorde con las necesidades reales, es decir, más horizontal y con mayor independencia donde el trabajador sea el participante principal, utilizando su experiencia y permitiendo que aporte información y sugerencias, las cuales podrían ser limitadas al hacer la decisión final por parte de los mandos superiores.

La jerarquización de los objetivos no sigue siendo tomada en cuenta ocasionalmente, se sigue trabajando a nivel táctico, lo que indica que solo se resuelve lo urgente, que no le permite llegar a una planificación real.

Uno de los detalles que no ha permitido el avance del mismo país ha sido el hermetismo en la información y participación de la cúpula hacia las bases.

México está en una etapa de transición y la democracia empieza a hacerse cultura en general, de este estudio se percibe la necesidad de hacer participe al público, empleados de información y de la capacitación, la cual ya no se ve como un gasto, se ha aprendido que es una inversión, y eso ya es adelanto, ahora falta la concientización de la directiva para que no vete la información, ya que en la medida que se proporcione información se hará participe al empleado.

Se observan avances, lentos pero esta por iniciarse una gran empresa, de la cual seremos no solo testigos sino participes cada uno de los empleados.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Nacional para la elevación de la Productividad y Calidad Confederación de trabajadores Mexicanos (CTM)

Arias Galicia Fernando. México, 1996 Administración de Recursos Humanos Edit. Trillas pp535

Carro, Alejandro. Argentina 1992 "Productividad Estratégica" 1ª. Ed. Ediciones Macchi

Condiciones Generales de Trabajo de 1998. SCT, México

Del Castillo, Arturo. México 1996 Del cambio en las organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad documento del CIDE número 47

Kopelman Richard E. México 1988. "Administración de la productividad en las organizaciones" 1ª. Ed Mc Grow Hill.

Módulo I "Inducción a la reforma al sistema presupuestario." Centro de Estudios de Administración aplicada, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Subsecretaría de Egresos Unidad de Política y Control Presupuestal

Módulo II Planeación estratégica Centro de Estudios de Administración aplicada, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Subsecretaría de Egresos Unidad de Política y Control Presupuestal

Módulo III Centro de Estudios de Administración aplicada, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Subsecretaría de Egresos Unidad de Política y Control Presupuestal.

Montalvo Gómez, Francisco. México 1998. "Productividad" capitulo 1 pp 86 ITAM

PROMAP Manual del participante. México D. F. Enero de 1998. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (CECAL)

Ramírez Martínez Guillermo. México, Apuntes de control de gestión Profesor de UAM Iztapalapa.

Ruiz Sacristán, Carlos. México La Administración pública contemporánea en México La reestructuración del sistema burocrático Pps 233 -254 Fondo de Cultura Económica.

Smith Elizabeth A. Argentina 1993 "Manual de productividad" 1ª. Ed. Ediciones Macchi

Vazquez Cano Luis Ignacio. México 1977 La Administración pública contemporánea en México La simplificación administrativa Fondo de Cultura Económica Pps 209-232

Weber Max. México 1977 *¿Qué es la burocracia?* Editorial la Pleyade Pps 118

ANEXO 1

CONSULTAS EFECTUADAS EN ESTA DIRECCIÓN:

Como se señaló anteriormente Secodam realizó en 1996 un esfuerzo orientado a la desregulación y simplificación de trámites frente al público usuario ya fuera interno o externo, desde esa fecha se inicia la puesta en marcha de una modernización en todos los sectores como resultado de ello esta Dirección General de Tarifas Transporte Ferroviario y Multimodal tuvo los siguientes avances, de los cuales entregó reporte, adelantos e informó a Secodam aspectos entre los que sobresalen los siguientes:

La primera fue la decisión de implantar un módulo de información el cual señalaría respecto al orden de llevar a acabo las funciones específicas de esta Dirección señalando los tiempos que tardaban las empresas en realizar sus gestiones a los usuarios de esta Dependencia, así como los asuntos que o se realizan internamente y se llevan a cabo en otras direcciones, este fue implantado en marzo de 1997.

Logrando establecer cartelones que indican y orienta a cerca de con que personas responsables de las oficinas serán atendidos.

Asimismo se continúa con una encuesta donde se le indica si fue satisfecha la guía recibida por el usuario a efecto de medir la sensibilidad y forma de apoyar al usuario externo y que es como se señala:

Nombre del servicio que solicita

¿Cuál es el beneficio que represente el servicio?

Como requiere que sea el servicio:

Rápido	<input type="checkbox"/>	Fácil	<input type="checkbox"/>	Confiable	<input type="checkbox"/>
Sencillo	<input type="checkbox"/>	Puntual	<input type="checkbox"/>	Oportuno	<input type="checkbox"/>

¿Cuáles son las propuestas que harían en cada uno de los atributos elegidos en la pregunta anterior?

Considera que los requisitos son fácil de cumplir (si la respuesta es no, especifique por qué?)

Esta entrevista tan sencilla se considera propia porque no hay tanta gente que atender, la mayoría ya conoce los servicios que se dan y las formas de hacer los procedimientos

ANEXO 2

SEXO: FEMENINO () MASCULINO ()
 ANTIGÜEDAD EN LA EMPRESA: _____ ANTIGÜEDAD EN EL DEPARTAMENTO _____
 OCUPA PUESTO: Mando medio o superior () Base () Confianza () Honorarios ()

1	¿ Considera su trabajo un medio de realización personal ?
2	¿ Considera cordiales sus relaciones con jefes y compañeros?
3	¿ Considera cumplir eficientemente con sus responsabilidades?
4	¿ Cree que su carga de trabajo corresponde al nivel de la plaza que tiene asignada?
5	¿ Tiene libertad para efectuar modificaciones en su forma de trabajar?
6	¿ Existe algún premio que estimule el que desarrolle este tipo de actitudes?
7	¿ Que tan frecuentemente se capacita para actualizar en su área?
8	¿ Considera que están bien planeadas las actividades que realiza?
9	¿ Considera que muchos del personal solo asisten por cubrir un horario?
10	¿ Considera que los supervisores aceptan las criticas de sus empleados?
11	¿ Considera que los empleados aceptan las criticas de sus supervisores?
12	¿ Considera que el trabajo se termina con suficiente puntualidad?
13	¿ Se siente conforme de laborar en el área en que esta asignado?
14	¿ Considera que los supervisores dan suficiente crédito a las ideas aportadas por los empleados?
15	¿ Estima que su supervisor se siente satisfecho por el apoyo de sus empleados?
16	¿ Están definidas las responsabilidades de los supervisores?
17	¿ Considera que son claras y específicas sus funciones?
18	¿ Considera que el supervisor mantiene una estrecha vigilancia?
19	¿ Tiene libertad para expresar francamente lo que siente?
20	¿ Los métodos de trabajo son los mismos que se han empleado desde hace mucho tiempo?
21	¿ Es difícil mantener el mismo ritmo de trabajo?
22	¿ Cree que existe una manera de eficientizar las labores que realiza?
23	¿ Se alienta a los empleados a aprender cosas nuevas a pesar de no estar relacionadas con el trabajo?
24	¿ Conoce usted el reglamento interno de trabajo, ha tenido necesidad de usarlo?
25	¿ Sabe de la existencia del manual de procedimientos ?
26	¿ Le han explicado la existencia de este, ha tenido relación con el?
27	¿ Es difícil que el personal labore tiempo extra, usted lo ha hecho?
28	¿ Los trabajadores trabajan bien en ausencia del supervisor?
29	¿ Cambian continuamente las políticas de trabajo y esto le hace perder el tiempo?
30	¿ A menudo el personal rumora a espaldas de los supervisores o al revés, causa inseguridad esto?
31	¿ Conoce las formas para valorar el desempeño de los trabajadores? bien () regular () poco ()
32	¿ Considera que han sido causa de ciertos estímulos esas calificaciones?
33	¿ Conoce el Programa de Mejoramiento de la Administración Pública? bien () regular () poco ()
34	¿ Considera tener la suficiente capacitación para el desempeño de sus labores?
35	¿ Existe un seguimiento de su capacitación por parte de su área?
36	¿ Conoce los programas de estímulos existentes en su dependencia? bien () regular () poco ()
37	¿ Considera en su forma de laborar los programas de estímulos?
38	¿ Estima que por la experiencia adquirida en su labor ha desarrollado suficiente conocimiento en su área?
39	¿ Considera que sus estudios han influido en el desempeño de sus labores?
40	¿ Había trabajado en otro lugar antes de este o se encuentra actualmente trabajando en otro sitio, dónde ? gobierno (C) I. Privada (D) Por su cuenta (E)
41	De ser así el nivel que tiene es Superior (C) Igual (D) Inferior (E)
42	¿ Considera que la experiencia recibida le ha servido, al grado de poder aplicarlo?

Por la atención al presente de antemano se agradece su valiosa cooperación