



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACIÓN
(UNIDAD SANTO TOMAS)

SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN

PROYECTO DE MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

ESTUDIO DE CASO: DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN
EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

C.P. RICARDO URIBE ALVAREZ

DIRECTOR: DR. OSCAR A. ZAPATA ZONCO



MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

DICIEMBRE, 2015



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS

En la Ciudad de México, D. F. el día 1 del mes de diciembre del año 2015, el que suscribe **C. Ricardo Uribe Alvarez** alumno del Programa de Maestría en Ciencias en Administración Pública, con número de registro **A-110922**, adscrito a la Unidad de Posgrado, Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA), Santo Tomás, manifiesto que soy el autor intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección del Dr. Oscar A. Zapata Zonco y cede los derechos del trabajo titulado *“Proyecto de Mejora de la Gestión Pública en México. Estudio de caso: del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social”*, al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/o director del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a las siguientes direcciones ruribe22@hotmail.com. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.

Ricardo Uribe Alvarez

Nombre y firma del alumno



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de MÉXICO, D. F. siendo las 10:30 horas del día 20 del mes de OCTUBRE del 2015 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de Tesis designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de LA E. S. C. A. para examinar la tesis de grado titulada:

“PROYECTO DE MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. ESTUDIO DE CASO: DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL”

Presentada por el alumno:

URIBE	ALVAREZ	RICARDO
Apellido paterno	Apellido materno	Nombre(s)
Con registro:		
A	1	1 0 9 2 2

aspirante de

MAESTRÍA EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **SU APROBACION DE LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISIÓN REVISORA

Director de tesis

DR. OSCAR ALCIDES ZAPATA ZONGO

DRA. MARIA TRINIDAD CERECEDO MERCADO

M. EN C. ARTURO EVENCIO VELÁZQUEZ GONZÁLEZ

M. EN C. FRANCISCO MARTÍNEZ RIVERA

M. EN C. MARTÍNIANO BUSTOS PATRICIO

EL PRESIDENTE DEL COLEGIO

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
E.S.C.A. SANTO TOMÁS
SECCIÓN DE ESTUDIOS DE
POSGRADO E INVESTIGACIÓN

AGRADECIMIENTOS

A mis hermanos

Que siempre me han apoyado en todo momento,
y han contribuido en mis logros y alentado en mis fracasos.

A Noé Trejo, mi hermano del alma

Por tu hermandad, amistad y complicidad,
por ser parte de mi vida y de este logro.

A mis sobrinos

Porque siempre he querido ser un ejemplo para ustedes,
y no hay mejor ejemplo que el esfuerzo, la dedicación y la superación.

A los que han partido

(Mis padres y mi hijo)

A ustedes que su recuerdo siempre será un aliciente para seguir superándome.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIACIONES	8
RESUMEN	10
ABSTRAC	11
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I. FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS	15
1.1. Estado del Arte	15
1.2. Justificación.....	28
1.3. Planteamiento del problema.....	31
1.3.1. Antecedentes	31
1.3.2. Elementos del problema.....	32
1.3.3. Formulación del problema.....	47
1.4. Objetivo general y particulares.....	48
1.5. Preguntas de investigación.....	48
1.6. Síntesis del método y Técnicas e hipótesis	49
CAPÍTULO II. HISTORIA Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN INTERNA	52
2.1. Antecedentes del Instituto Mexicano del Seguro Social	52
2.2. Gestión Pública. Conceptos y Corrientes.....	65
2.3. Situación actual de la gestión pública mexicana	73
CAPÍTULO III. MODELOS Y PROYECTOS APLICADOS	78
3.1. Programas gubernamentales implementados en México, identificados con las corrientes de la nueva gestión pública.....	78
3.1.1. Sistema de Metas Presidenciales	78
3.1.2. Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC)	80
3.1.3. Administración de Riesgos.....	83

3.1.4.	Programa Especial para Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG).....	85
3.1.5.	Evaluación del Control Interno Institucional	91
3.1.6.	Mejora Regulatoria.....	93
3.1.7.	“Tuempresa.gob”.....	95
CAPÍTULO IV. TRABAJO DE CAMPO.....		100
4.1.	Unidad de investigación	100
4.2.	Método.....	100
4.3.	Estudio de caso	101
4.4.	Técnicas de investigación.....	101
4.5.	Diagnóstico.....	102
CAPÍTULO V. PROYECTO DE MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO		109
5.1.	Sistema de Evaluación de Gestión Pública deficiente	109
5.2.	Bajo nivel de profesionalización del servidor público mexicano.....	110
5.3.	Bajos niveles de transparencia.	111
5.4.	Falta de mecanismos de rendición de cuentas.....	111
5.5.	Estrategia: Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM)	112
5.5.1.	Objetivos y estrategias	114
5.5.1.1.	Objetivo 1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF.....	114
5.5.1.2.	Objetivo 2: Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado.	115
5.5.1.3.	Objetivo 3: Optimizar el uso de los recursos en la APF.	116
5.5.1.4.	Objetivo 4: Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.....	117
5.5.1.5.	Objetivo 5: Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.	118

CONCLUSIONES	120
RECOMENDACIONES	121
BIBLIOGRAFÍA	123
GLOSARIO	126
ANEXOS	130

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIACIONES

ADIMSS	Acreditación como Derechohabiente del IMSS
Afores	Administradoras de Fondos para el Retiro
APF	Administración Pública Federal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CII	Evaluación del Control Interno Institucional
CITCC	Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción
DOF	Diario Oficial de la Federación
E-Gob	Gobierno Electrónico
ENVUD	Encuesta Nacional de Valores sobre lo que nos Une y Divide a los Mexicanos
GPC	Guías de Práctica Clínica
GRAA	Grupos Relacionados de Atención Ambulatoria
GRD	Grupos Relacionados de Diagnóstico
IMPI	Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
LSS	Ley del Seguro Social
NECE	Nuevo Expediente Clínico Electrónico
OCDE	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIC	Órgano Interno de Control
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORT	Organización Racional del Trabajo
PGCM	Programa para un Gobierno Cercano y Moderno

PIMG	Proyecto Integral de Mejora de la Gestión
PMG	Programa Especial de Mejora de la Gestión
PND	Programa Nacional de Desarrollo
PNTCC	Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción
POTCC	Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIMEP	Sistema de Metas Presidenciales
SNTSS	Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social
SSA	Secretaría de Salud
TIC	Tecnologías de la Información y de Comunicación

RESUMEN

El presente documento tiene como objetivo mostrar que algunas de las nuevas teorías de la administración pública, que han permitido a algunos países alcanzar mayores niveles de satisfacción de sus ciudadanos, en el caso de México, han presentado problemas en su implementación, obteniendo en algunos casos, resultados poco alentadores y de bajo impacto en la satisfacción de los ciudadanos.

Lo anterior, se puede explicar por cuatro aspectos fundamentales que caracterizan la administración pública en México:

- Sistema de Evaluación de Gestión Pública deficiente.
- Bajo nivel de profesionalización del servidor público mexicano.
- Falta de transparencia.
- Falta de mecanismos de rendición de cuentas.

Para ejemplificar lo anterior, se describen algunos programas gubernamentales implementados a nivel federal entre 2000 y 2012: Sistema de Metas Presidenciales, Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC), Administración de Riesgos, Programa Especial para Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG), Evaluación del Control Interno Institucional (CII), Mejora Regulatoria y “Tuempresa.gob”.

Para el caso de los programas de Sistema de Metas Presidenciales, Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción y Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública, se destacan las problemáticas presentadas durante su desarrollo y sus resultados.

ABSTRAC

This paper aims to show that some of the new theories of public administration, which have allowed some countries to achieve higher levels of satisfaction of its citizens, in the case of Mexico, been problems in implementation, obtaining in some cases, disappointing results and low impact on citizen satisfaction.

This can be explained by four main aspects that characterize public administration in Mexico:

- Deficient Evaluation System of Public Management.
- Low level of professionalization of the Mexican public servant.
- Lack of transparency.
- Lack of accountability mechanisms.

To illustrate this, some government programs implemented at the federal level between 2000 and 2012 are described: System of Presidential Targets, Operational Program of Transparency and Combating Corruption (POTCC), Risk Management, Special Program for Management Improvement in Federal Public Administration (PMG), Assessment of Control Institutional Internal (CII), Regulatory Improvement and "Tuempresa.gob".

In the case of programs System of Presidential Targets, Operational Program of Transparency and Combating Corruption, Special Program for Management Improvement in Federal Public Administration, stand out the problems presented during its development and results.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la investigación se basa en diagnosticar la situación de la Administración Pública Federal (APF) en Salud, específicamente en el Órgano Interno de Control (OIC) del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), analizar los modelos y proyectos exitosos desarrollados en países con avanzado grado de desarrollo en la materia, y desarrollar un proyecto de mejora adecuado a las características de la gestión pública en el país.

En la actualidad, en México, los programas dirigidos a la mejora de la administración pública, si bien están enmarcados en tendencias mundiales, estos llevan un desfase en la mayoría de los casos, de al menos de 10 años con respecto a los países con políticas de buen gobierno de vanguardia, además de que su implementación en nuestro país es costosa y no está vinculada a resultados.

La presente tesis está compuesta de cinco capítulos, los cuales nos van a llevar al desarrollo de la investigación centrados en la pregunta de investigación “¿Cómo desarrollar un proyecto de mejora de la gestión pública en el Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social?”.

Para ello, en el primer capítulo, se describe la fundamentación metodológica desarrollada en la realización de esta investigación, retomando el enfoque clásico de la administración, así como, los modelos contemporáneos y nuevos de la gestión pública; en el segundo capítulo se hace una breve reseña de lo que es el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como, los conceptos, corrientes y situación actual de la gestión pública mexicana.

Para el tercer capítulo se describen los Programas gubernamentales implementados en México, identificados con las corrientes de la nueva Gestión Pública, haciendo énfasis con un análisis comparativo en tres de ellos: Sistema de Metas Presidenciales, Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción, y Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública.

En el cuarto capítulo se describe el desarrollo del trabajo de campo, describiendo la metodología y técnicas de investigación utilizadas, asimismo, los resultados obtenidos y el diagnóstico, de acuerdo de la percepción de los servidores públicos entrevistados, derivado de la aplicación de la herramienta para el levantamiento de la información; por último, en el quinto capítulo se presenta el proyecto de mejora planteado, resultado del análisis y vinculación entre las problemáticas enmarcadas y las cuatro principales causas que obstaculizaron el logro de los objetivos, como resultado de la revisión a los tres principales programas gubernamentales descritos en el tercer capítulo.

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

CAPÍTULO I. FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

1.1. Estado del Arte

En este análisis se plasman los criterios de diferentes publicaciones que han abordado el tema de la Administración, así como de la implementación de la Mejora de la Gestión Pública desde sus inicios hasta los momentos actuales y se evalúa además, la importancia, actualidad y características con que se proyectan estos conceptos en la realidad del sistema organizacional y su entorno.

La revisión bibliográfica detallada de la temática, será la que se encuentre en el acervo de instituciones tales como: Centro de Investigación y Docencia Económica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto Mexicano de Auditores Internos, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México, entre otros.

Investigaciones recientes demuestran que el desarrollo de las nuevas teorías de administración pública, han permitido a los países con avances en la materia, asegurar una mejor gestión pública, sin embargo, estas nuevas tendencias en muchos casos, no son aplicables a nuestro país, por diversas circunstancias, relacionadas principalmente con el tipo de entramado organizacional bajo el cual se desarrolla el sector público, grado de profesionalización del servidor público, niveles de rendición de cuentas, y niveles de transparencia.

Tesis con enfoque del tema de investigación

Propuesta de un modelo de evaluación de la gestión pública para el caso del Distrito Federal (2006-2012).

La investigación en cuestión tiene como objeto de estudio la mejora de un modelo de evaluación a partir de la identificación y evaluación de los factores que afectan los procesos de desarrollo de políticas de gestión en el gobierno del

Distrito Federal. Aplicando la evaluación como un instrumento en la gestión pública que apoye la mejora de los procesos, el diseño de los programas y proyectos, la rendición de cuentas y la transparencia; empleando herramientas eficientes de la planeación estratégica que permitan tomar decisiones sobre el futuro, a modo de tener una actuación eficiente y efectiva para el logro de los objetivos; promoviendo el desarrollo de metas e indicadores para los entes públicos en general.

Este trabajo de tesis tiene como hipótesis central: “Con la identificación y evaluación de los factores que afectan el desarrollo de las políticas de gestión, y con la mejora de un modelo de evaluación, aumentará la eficiencia y eficacia de la gestión pública del Distrito Federal”.

Para la comprobación de dicha hipótesis se trabajó con las variables:

- Independiente: Modelo de Evaluación.
- Dependiente: Eficiencia y Eficacia.

Un tema importante tomado de esta tesis es la Evaluación de la Gestión Pública, la cual menciona tiene por objetivo el de prevenir, corregir o validar las acciones emprendidas o realizadas por las agencias gubernamentales en el marco general de la política del desarrollo nacional.

En este sentido, la evaluación de la gestión pública no es un fin en sí mismo, ni puede pretenderse como un ejercicio teórico. La evaluación presupone necesariamente concebirla como la valoración del quehacer administrativo cotidiano, a través del cual se pretenden lograr metas y objetivos con la que la administración pública en turno busca satisfacer las necesidades sociales actuales, así como orientar el rumbo a mediano y largo plazos del país. En su proceso, la evaluación puede llevarse a cabo en las etapas previas o posteriores la realización de los programas y políticas gubernamentales.

De esa manera la tesis está encaminada a explicar de manera conceptual el tema de la evaluación, dando pauta a su surgimiento y a su aplicación en la

gestión pública en general, para después definir su marco conceptual y tipos de evaluación existentes y las aplicaciones a los gobiernos locales, finalizando con las definiciones de los controles de eficiencia y eficacia que son métodos traídos de la empresa privada al desempeño gubernamental.

Finalmente como resultado del diagnóstico realizado se identificó que la gestión pública en el Distrito Federal ha evolucionado en las últimas décadas desde un modelo burocrático tradicional al enfoque por resultados. El nuevo modelo se enfoca en los impactos de la acción pública, donde lo relevante se centra en los resultados y en las dimensiones de eficiencia, calidad y economía de los procesos que los generan. En este contexto se enfatiza el desarrollo y aplicación de un conjunto de instrumentos que permitan orientar a la gestión pública hacia dichos resultados estratégicos para el cumplimiento de la misión institucional, una vinculación entre la asignación de recursos y el desempeño institucional.

Análisis del programa de Modernización en la Administración Pública 1995-2000. Fundamentos, evaluación y perspectivas.

La metodología de la tesis va encaminada a la investigación de los procesos de reforma de la administración pública. En consecuencia, se considera que hace falta una revisión de todo el aparato conceptual a fin de integrar y proponer un esquema explicativo, en que se apoye la búsqueda del cambio de la administración pública, para determinar si ha habido errores de fondo o no y cuáles podrían ser las soluciones alternativas inmediatas.

En ese sentido, el trabajo estipula la necesidad de revisar las ideas aplicables implícitamente en los procesos de reforma, en diversos casos, sobre la naturaleza particular de lo que implica la reforma del Estado. Reformar el aparato público significa, esencialmente, eliminar dependencias y entidades, pasar funciones de una dependencia a otra, revisar los organigramas de gran número de entes públicos, preparar nuevos instrumentos de carácter normativo, rediseñar procedimientos administrativos ágiles y expedito, entre otras.

Basado en lo antes expuesto, en este trabajo se definen las bases metodológicas para iniciar el desarrollo de investigaciones sobre el cambio, innovación, modernización o reforma en la administración pública.

De igual forma se pretende analizar si el actual proceso de reforma del Estado está consolidándose como la propuesta de un marco explicativo eficiente. Asimismo, la necesidad de observar las organizaciones públicas desde una perspectiva diferente al esquema tradicional que ha insistido en una visión limitada de la ciencia y el conocimiento, que por lo regular conducen a estudios que simplifican en exceso la realidad de las organizaciones públicas.

Así pues, la variable de estudio es la modernización administrativa.

Las conclusiones de esta tesis son:

La administración pública mexicana se encuentra en un profundo proceso de cambio. La transparencia, honestidad, eficiencia y atención al ciudadano son los principales lineamientos del proceso de modernización llevado a cabo durante la presente administración.

El proceso histórico sufrido por el sector gubernamental mexicano desde la consolidación de nuestras principales instituciones ha sido una historia de creación y modificación de instituciones y organismos.

Los esfuerzos por aligerar la carga normativa, por reducir la discrecionalidad y la ineficiencia de la autoridad, y por aumentar la seguridad jurídica, han sido algunos de los esfuerzos llevados a cabo por las dependencias responsables de mejorar la regulación económica y administrativa.

En este sentido, el actual proceso de modernización implica la reducción del poder monopólico del Estado en la definición de políticas y procedimientos y regulaciones, abriendo la posibilidad de generar una cultura administrativa orientada hacia la atención ciudadana, en la cual sean las organizaciones y los

ciudadanos los que conjuntamente con el gobierno puedan definir un mejor marco regulatorio y normativo acorde con sus necesidades.

Finalmente, en la actualidad se están diseñando mecanismos cada vez más novedosos mediante los cuales se facilite el ejercicio de los deberes y derechos de los ciudadanos para con el gobierno mexicano. Con ello se debe lograr la Administración Pública que pueda enfrentar con éxito las necesidades presentes y futuras de la ciudadanía a la cual sirve.

Crisis administrativa en el Instituto Mexicano del Seguro Social de 1995 a 1999: un camino hacia un eventual proceso de privatización de la seguridad social en México.

Esta investigación da a conocer mediante un análisis crítico cuál es la dirección hacia donde se dirige la Institución, no solo para determinar los posibles cambios que se pueden suscitar, sino que a la vez se trata de poner en claro cuáles serán las repercusiones en la población derechohabiente, ya que en ellos repercutirá la eficiencia o deficiencia en la atención y en general de los servicios que otorgue el Instituto.

Ante los retos de cambio que sufre la nación mexicana y ante los problemas de carácter administrativo, la Institución se ha visto en la necesidad de realizar reformas a la Ley del IMSS con la mira de lograr eficientar sus procesos y mejorar la atención en los servicios que deben ser de calidad y que a la vez de eficiencia.

Se determinó el periodo comprendido entre 1995 a 1999, por que fue el que estuvo influyendo directamente y en forma decisiva en el proceso eventual de privatización, de tal suerte que se analizó todas y cada una de las reformas que se dieron en términos de Seguridad Social, con la finalidad de comprobar cuál es el rumbo administrativo hacia el cuál se dirigía la Institución y el cual pudo desembocar en la privatización del IMSS.

La presente investigación se realizó mediante el estudio de carácter exploratorio, ya que se trató de un evento social poco estudiado; las metas a alcanzar fueron: a) marco de referencia de la seguridad social, b) trabajo de campo y recopilación de información, c) datos estadísticos de la situación administrativa del IMSS, e) condiciones bajo las cuales se lleva a cabo el eventual proceso de privatización, y f) acciones propicias para llevar a cabo el eventual proceso de privatización.

De acuerdo con la serie de elementos y eventos encontrados a lo largo de la presente investigación, se puede llegar a plantear una serie de premisas que permiten llevar este proceso a cabo y que traten de lesionar lo menos posible la integridad de aquellos que reciben los beneficios de la Seguridad Social, estas son:

El estudio lo deben de realizar personas que se encuentren comprometidas con la Seguridad Social, esta implicaría que sean gente que trabajan y que conozcan los procesos necesarios para que la ciudadanía cuente con todos los beneficios y que los costos sean bajos con la finalidad de que todos cuenten con los servicios necesarios propuestos en la Ley.

No contaminar los procesos con tendencias demagógicas, ya que lo único que ocasionaría esta situación es cambiar el rumbo de los hechos haciendo que los que cuentan con la mayoría de simpatizantes en la toma de decisiones orientan su proyecto a las conveniencias partidistas o en el mejor de los casos las que el país necesitará en su momento.

Evitar los monopolios tal y como lo estipula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde todos aquellos que cumplan con las estipulaciones previstas por la ley, tengan la posibilidad de ofrecer los servicios que presta el IMSS.

Contar con un sistema mixto en el cual la iniciativa privada llevara el peso específico en la atención de los servicios de Seguridad Social, principalmente

médicos, en donde la función del Estado sería complementaria a todas las acciones emprendidas por la iniciativa privada más aparte la de vigilancia y supervisión.

La incógnita aún queda ¿qué sucederá si llega a darse la privatización del Instituto Mexicano del Seguro Social?, la respuesta es sin duda alguna una completa desigualdad en la atención de salud, esto nos lleva a pensar a lo que se ha manifestado con anterioridad en la presente investigación, quien más capacidad monetaria tenga, mayor será su posibilidad de tener acceso a los servicios de salud, mientras que, los que menos posibilidades económicas tengan, carecerán de una atención de calidad y calidez pretendidas por las actuales autoridades.

Enfoque Clásico de la Administración

En el despuntar del siglo XX, dos ingenieros desarrollaron los primeros trabajos pioneros respecto a la administración. Uno era americano, Frederick Winlow Taylor, y desarrolló la llamada escuela de administración científica, preocupada por aumentar la eficiencia de la industria a través, inicialmente, de la racionalización del trabajo operario. El otro era europeo, Henri Fayol, y desarrolló la llamada teoría clásica preocupada por aumentar la eficiencia de su empresa a través de su organización y de la aplicación de principios generales de la administración con bases científicas.

Así de un modo general, el enfoque clásico de la administración puede desdoblarse en dos orientaciones bastante diferentes y hasta cierto punto opuestos entre sí, pero que se complementan con relativa coherencia:

De un lado, la escuela de la administración científica, desarrollada en los Estados Unidos, a partir de los trabajos de Taylor. La preocupación básica era aumentar la productividad de la empresa mediante el aumento de la eficiencia en el nivel operacional. De allí el énfasis en el análisis y en la división del trabajo operario, toda vez que las tareas del cargo y el ocupante constituyen la

unidad fundamental de la organización. Predominaba la atención en el trabajo, en los movimientos necesarios para la ejecución de una tarea, en el tiempo-patrón determinado para su ejecución: ese cuidado analítico y detallado permitía la especialización del operario y la reagrupación de los movimientos, operaciones, tareas, cargos, etc., que constituyen la llamada "Organización Racional del Trabajo" (ORT). El énfasis en las tareas es la principal característica de la administración científica.

De otro lado, la corriente de los anatomistas y fisiologistas de la organización, desarrollada en Francia, con los trabajos pioneros de Fayol. Esta es la corriente llamada Teoría Clásica. La preocupación básica era aumentar la eficiencia de la empresa a través de la forma y disposición de los órganos componentes de la organización (departamentos) y de sus interrelaciones estructurales. De allí el énfasis en la anatomía (estructura) y en la fisiología (funcionamiento) de la organización. En este sentido, el enfoque de la corriente anatómica y fisiologista es un enfoque inverso al de la administración científica. Predominaba la atención en la estructura organizacional, con los elementos de la administración, con los principios generales de la administración, con la departamentalización. Ese cuidado con la síntesis y con la visión global permitía una manera mejor de subdividir la empresa bajo la centralización de un jefe principal. Fue una corriente eminentemente teórica y "administrativamente orientada". El énfasis en la estructura es su principal característica.

Modelos Contemporáneos de Gestión Pública

La idea de modelo es inteligible a través de estructuras simbólicas. Cuando un hombre desea conocer, piensa, por medio de símbolos adecuados en grado y medida, la forma en que están distribuidos los objetos reales de estudio, pues "conocer siempre quiere decir omitir y seleccionar"¹. Un modelo consiste en un grupo de símbolos y reglas operativas. Símbolo es una orden para hacer surgir de la memoria una cosa o evento determinados, o bien, un conjunto específico

¹ DEUTSCH (Karl), Los Nervios del Gobierno, Buenos Aires. Editorial Paidós, 1969.

de cosas o eventos, en tanto que las reglas operativas² son los instrumentos mediante los cuales los modelos realizan directamente la producción del conocimiento. Esencialmente, el modelo es una construcción racional, cuya función central es reflejar con una máxima aproximación las realidades en estudio³.

La configuración conceptual de la gestión pública contemporánea deriva de la globalización. Es el resultado de la estandarización de la administración pública, singular de cada país, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento. Cada administración pública individual debe quedar uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración, sublimada como la antinomia policy-management. Este esquema constituye un modelo, es decir, un grupo de símbolos y reglas operativas, orientados a representar del modo más fidedigno la realidad del fenómeno. Pero, más propiamente, se trata de una guía de implementación, pues su objetivo es establecer reglas prescriptivas de "buena" administración pública, que estén destinadas a reconfigurar un fenómeno -la administración pública-, con base en las cualidades de otra manifestación -la gestión privada. Por tal motivo, el fenómeno administrativo público debe asumir la forma de empresa. La hechura de policy debe dejar el proceso político para adquirir la forma del mercado; los servicios públicos deben abandonar las fórmulas burocráticas para tomar la modalidad de la competencia mercantil; el ciudadano debe convertirse en consumidor, y la gestión debe apartarse de todo contacto con la política.

El modelo parte de una realidad administrativa que desea transformar, es decir, un esquema burocrático que se juzga está en quiebra, y que David Osborne y

² Ibid, pp. 41-42.

³ Ibid, pp. 41.

Ted Gaebler visualizaron como la absoluta erosión de la confianza en el gobierno estadounidense. Estando paralizada su burocracia pública, la sociedad permanece inmóvil y sin fuerzas para avanzar. Es patente aquí un problema de implementación, pues la administración pública es incapaz de continuar sus labores. La propuesta central del modelo gestor radica en hacer implementables los propósitos de una "buena" administración gerencial, esto, luego de desechar un modelo de "mala" administración burocrática, eliminando la desconexión entre principios y resultados, observable bajo el modelo burocrático. Este modelo debe ser reemplazado en el curso de la actividad de la administración pública, pues toda acción iniciada es lo que da lugar a la implementación, que se encamina hacia "el punto final". Debido a que la administración pública debe adaptarse a las nuevas realidades de la economía mundial, aunque está en marcha continua y no puede detenerse, su nivel de implementabilidad sólo puede elevarse cambiando de modelo de operación. En última instancia sus problemas de implementación radican en su incapacidad para continuar, más que por la ineptitud para comenzar⁴.

Modalidades Gestorarias de Implementación

El modelo neo-gestor contemporáneo, caracterizado por los cinco rasgos referidos, no constituye un tronco del cual emanan ramas especializadas, sino un tallo relativamente corpóreo alimentado por raíces fuertemente hermanadas. Dicho tallo tiene la denominación general de nueva gestión pública (new public management), que en la modalidad británica se llama modelo Whitehall. Bajo la variante estadounidense se conoce como gobierno empresarial y esquema post-burocrático. Concebido en la escala global, constituye el modelo OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico). Cada una de estas modalidades comparten las líneas generales de la nueva gestión pública, pero ponen énfasis en algunos aspectos de conformidad con su cultura nacional o su espectro internacional: las versiones estadounidenses subrayan los

⁴ PRESSMAN (Jeffrey) and (Aaron) WILDAWSKY, Implementation, Berkeley. University of California Press, 1984. pp. XXI-XXII.

atributos empresariales bajo la noción del gobierno emprendedor y los rasgos procesales, con el modelo posburocrático, en tanto que la OCDE ofrece la noción primigenia de la orientación hacia el cliente.

La Nueva Gestión Pública

Por principio trataremos los rasgos generales de la nueva gestión pública, que denota una filosofía gerencial dominante en la agenda de la administración pública, cuyo origen es el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, para después extenderse hacia Canadá, Estados Unidos de América y varios países más⁵. Tal como lo anunciamos, en los tres primeros países se le conoce como el modelo Whitehall, por conjuntar a naciones que propagan la cultura anglosajona. La nueva gestión pública consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción. Por consiguiente, categorías políticas como votante, burócrata, representante electo y grupo de interés, están basados en tal modelo de mercado.

El Modelo OCDE: Orientación hacia el Cliente

El modelo de gestión pública se está implementando en muchas de las administraciones públicas del mundo. Se trata de un producto exportado por organismos económicos internacionales, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pero destaca especialmente la OCDE, cuyas administraciones en operación en el mercado, deben calcular precios, hacer de sus oficinas centros productivos y estimular que estas últimas sean competitivas entre sí, como con otras del exterior. Hasta donde tenemos noticia, la presentación pública del modelo neo-gestionario ocurrió en Madrid durante 1979, a través de la forma de iniciativa en pro de la reforma de la administración

⁵ HOOD (Christopher) and (Michael) JACKSON, Administrative Argument, Aldershot. Dartmouth Publishing, 1991.

pública. En efecto, en la conferencia sobre el manejo del cambio para la administración pública, la OCDE hizo su primer requerimiento para apremiar el mejoramiento de la administración pública, con miras al crecimiento de la economía de mercado. A partir de entonces la OCDE se convirtió en la cabeza internacional de un nuevo movimiento gerencial. Sin embargo, el primer desarrollo integral de ese modelo apareció hasta 1987, como un informe redactado por el Comité de Cooperación Técnica de la OCDE. Su tesis central consistió en la orientación hacia el cliente: debido a que los ciudadanos estaban influidos principalmente por los bienes tutelares -educación, salud y recursos proporcionados por el Estado benefactor-, existía el problema central de cómo financiar un enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público⁶. La solución se materializó en la tesis primigenia de la gestión pública de la OCDE: la orientación hacia el cliente.

El Gobierno Empresarial

El gobierno empresarial se está gestando dentro de un panorama, en el que los regímenes emergen bajo una visión inédita del mundo administrativo en los Estados Unidos, donde nuevos entes aparecen por doquier, menos en el gobierno burocrático, cuando esos entes son el único remedio para sus males. Sin embargo, hay esperanzas en favor de que el gobierno asuma una reforma hacia nuevos estilos administrativos, porque lenta, silente y quietamente emergen otras clases de instituciones públicas que son frugales, descentralizadas e innovadoras. Paralelamente, siendo flexibles y adaptativas, están prontas a aprender nuevos métodos cuando cambien las condiciones donde operan. Modeladas en las empresas que operan en el mercado, ellas laboran con base en la competencia, la libre elección de los consumidores y

⁶ ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *The Administration as Service the Public as Client*, Paris. 1987, p. 27-28.

otros mecanismos no burocráticos. Esas entidades hacen su trabajo con creatividad y eficiencia, y constituyen el mejor futuro del gobierno⁷.

El gobierno y la empresa son instituciones esencialmente diversas porque, entre otras cosas, los líderes empresariales están motivados por la ganancia, en tanto que los dirigentes gubernamentales tienen el deseo de reelegirse. Otra diferencia central es que las empresas obtienen la mayor parte de sus recursos de su clientela, mientras que los gobiernos lo hacen de los contribuyentes. En suma, la empresa privada está animada por la competencia, mientras que los gobiernos recurren a los monopolios⁸. Sin embargo, no siendo el gobierno una empresa, ello no obsta para que no se pueda transformar en más empresarial. Cualquier institución pública o privada puede ser empresarial, del mismo modo que como cualquier institución puede ser burocrática. Los autores razonan que muy pocos estadounidenses desearían que su gobierno actuara como una empresa, tomando decisiones rápidas a puerta cerrada para obtener ganancias privadas, porque de tal modo la democracia sería abolida. Y sin embargo, a los ciudadanos les gustaría tener un gobierno menos burocrático; y debido a que existe un ancho continuo entre el comportamiento burocrático y el empresarial, es indudable que el gobierno puede mover su posición dentro de tal espectro.

El Modelo Posburocrático

El modelo posburocrático parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (empowerment) y flexibilidad. Estos términos están siendo utilizados por quienes, tratando de mejorar las operaciones gubernamentales en Estados Unidos de América, aceptan explícitamente que el paradigma burocrático ya no es la fuente más relevante de las ideas y las argumentaciones acerca de la gestión pública⁹. "El término más apropiado para la nueva generación de extensa familia de ideas,

⁷ OSBORNE (David) and (Ted) GAEBLER, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York. Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1992, p. 2.

⁸ *Ibid*, p. 21

⁹ BARZELAY (Michael), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Los Angeles. University of California Press, 1992, p. 115.

acerca de cómo el gobierno hace productivas y responsables sus operaciones, es paradigma posburocrático"¹⁰. Este vocablo implica que el modelo posburocrático sea tan multifacético como su predecesor, el paradigma formulado por Max Weber varias décadas atrás, al cual paternal rinde tributo, pues se trata de una generación de ideas que evolucionó desde el paradigma burocrático.

Debido a que el modelo posburocrático supone una etapa progresiva y superior desde el paradigma burocrático, está formado por los siguientes pasos: del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor; más allá de las reglas y de los procedimientos, y más allá de los sistemas administrativos en operación.

1.2. Justificación

Personal:

Si bien, en los últimos años se han tenido avances significativos en distintos ámbitos de la gestión pública, los resultados alcanzados en la implementación de políticas y programas en este sentido, no han sido los esperados debido a que aún no se reflejan en mayores niveles de satisfacción del ciudadano, la percepción de éste de la gestión pública continúa en niveles muy por debajo de los aceptables.

Lo anterior, debido a que la implementación de las estrategias de mejora de la gestión establecidas a partir de 2000, han estado fuera del contexto político y estructural del país, aunado a que se conservan hasta la fecha y se conservarán, al menos durante el presente sexenio, según se puede observar,

¹⁰ Ibid, p. 117

características del sistema político mexicano heredadas del régimen anterior a la alternancia en el poder.

La relevancia de la investigación se concentra en el impacto no sólo social de contar con un modelo de gestión pública más eficiente y eficaz, que satisfaga las necesidades de los usuarios del servicio, sino también en el impacto en el cumplimiento con las metas e indicadores del rubro.

Social:

Las sucesivas transformaciones de la Administración Pública de México en las últimas décadas se refieren a evoluciones e involuciones en las que las relaciones políticas, sea cual fuere el mecanismo por el que éstas se definen, atribuye a los órganos de gobierno funciones y responsabilidades sobre las que no es posible saber de antemano los efectos que producirán y las magnitudes de recursos que involucrarán. La administración no responde, por ello, a “leyes sociales” o a principios conformadores que puedan asegurar que su actuación tendrá implicaciones solamente en aquellos aspectos considerados al momento de adoptarse cualquier decisión.

La administración, pese a su notable avance tecnológico y a su cada vez mayor capacidad de diagnóstico y previsión, no ha dejado de ser un conjunto de expresiones prácticas y de nociones intangibles de carácter instrumental. Si la política continúa siendo el arte de conciliar e integrar intereses sobre una base de cambio continuo, luego entonces la administración reflejará la dependencia que tiene hacia ese arte y hacia su carácter inestable. Ahora bien, es necesario señalar que en la evolución de la Administración Pública –asociada a las nociones de Estado descritas– el paso de una visión a otra no significó el abandono total de las categorías y objetos de la etapa anterior; sino más bien su refinamiento, adaptación y complementación. Cada etapa retoma de las anteriores algunos objetos e ideas para luego refinarlos y aplicarlos a la nueva realidad. Se puede afirmar, por tanto, que la administración pública se integra como disciplina por cada uno de los temas abordados en este trabajo.

Relevancia:

Analizar aspectos metodológicos, sociales, políticos y administrativos, convirtiéndose en un referente para futuras investigaciones sobre el tema de Mejora de la Gestión Pública en la APF, ya que los esquemas dominantes en la práctica administrativa han alcanzado un grado de particularismo no conocido hasta ahora. Este particularismo hace que sea necesario considerar un universo más amplio y más complejo de objetos político-administrativos que requieren ser explicados por sí mismos antes de poder ser valorados en el contexto más amplio del gobierno y la administración. Se tiene así que la discusión sobre la función pública, la autonomía de gestión y las capacidades fiscales de cada nivel de gobierno ya no pueden explicarse a partir de nociones generales o de la mayor o menor distancia que guarde un caso particular respecto a una definición promedio o a una regla que se considera de carácter universal.

Validez Teórica:

Los programas dirigidos a la mejora de la administración pública implementados en México en los últimos años, si bien están enmarcados en tendencias mundiales, estos llevan un desfase en la mayoría de los casos, de al menos de 10 años con respecto a los países con políticas de buen gobierno de vanguardia, además de que su implementación en nuestro país es costosa y no está vinculada a resultados.

Viabilidad:

Los recursos con que se cuentan para el desarrollo de la investigación son ampliamente aceptables ya que se tiene acceso a la información relevante sobre el marco normativo y de actuación en la APF, así como a los datos para el análisis estadístico de la información cuantitativa que arrojan los indicadores de desempeño y en general existe un amplio acervo bibliográfico del tema de mejora de la gestión, el cual ayudara al desarrollo del marco teórico.

Los alcances del estudio están fijados en mejorar la eficiencia de los procesos y programas de la APF y que tendrá repercusión no sólo en la percepción de los usuarios sino también en la satisfacción del mismo y en general en la credibilidad de las Instituciones públicas.

De la misma manera, se cuentan con los recursos económicos y materiales para desarrollar la presente investigación.

1.3. Planteamiento del problema

1.3.1. Antecedentes

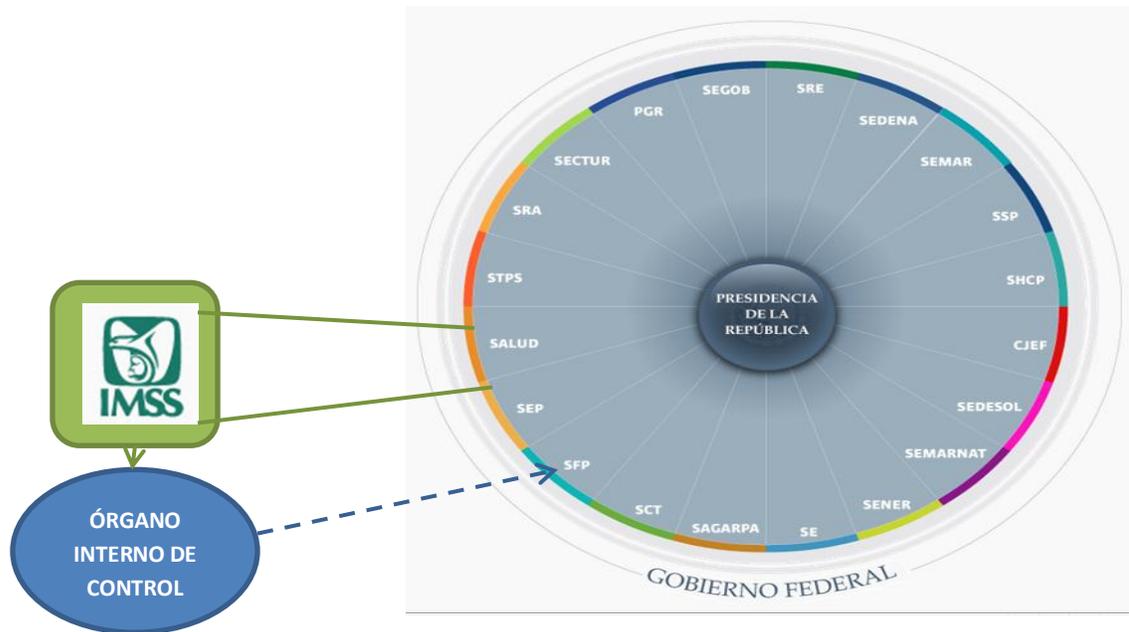
En la actualidad las organizaciones tienden a enfocar su planeación estratégica hacia la mejora de sus procesos mediante la modernización o innovación, aplicando diferentes modelos, metodologías y esquemas que han sido probados y utilizados con éxito en diferentes organizaciones tanto en el ámbito nacional como internacional, convirtiéndolos en una tendencia de uso y aplicación general.

Uno de los principales retos que enfrentan las entidades públicas federales, estatales y municipales está directamente relacionado con los procesos administrativos como medio de valor hacia lograr la eficiencia en la prestación de servicios al gobernado. Un gobierno orientado a los resultados y a la satisfacción efectiva de las demandas ciudadanas es la vía para la legitimar la acción pública en los próximos años.

En los últimos años en México, se ha hecho evidente la falta de propuestas de reformas que permitan establecer las condiciones necesarias para la implementación de políticas de mejora de administración pública de vanguardia, que se circunscriban a las características de nuestro país y dirigidas a asegurar la obtención de resultados, bajo un ámbito de Mejora de la Gestión Pública.

1.3.2. Elementos del problema

Red gráfica



Red analítica conceptual

El Estado Mexicano

Es una Federación en tanto que está constituido por Estados Libres y Soberanos y por el Distrito Federal; dichos Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. De esta manera se constituyen los tres órdenes de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

El Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El Poder Ejecutivo federal es depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El cargo se ejerce por seis años sin reelección posible. El presidente tiene amplias facultades, entre ellas la capacidad de nombrar a los miembros de su gabinete, promulgar las leyes aprobadas por el Poder Legislativo y ejercer la Comandancia Suprema de las Fuerzas Armadas de México. En caso de ausencia del presidente constitucional, el Congreso puede nombrar un interino.

El Poder Legislativo reside en el Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras. El Senado está integrado por 3 senadores por cada entidad federativa y 32 que son asignados por representación proporcional en una sola circunscripción electoral nacional. El Senado se renueva cada seis años. Por otro lado, la Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados representantes de otros tantos distritos electorales y 200 electos por representación proporcional. Cada estado es representado en la Cámara de Diputados por un mínimo de dos legisladores. Las elecciones para legisladores de la Cámara de Diputados se celebran cada tres años. Los senadores y diputados federales no pueden ser reelegidos para un segundo período consecutivo en la misma cámara.

El Poder Judicial recae en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en un conjunto de tribunales inferiores y especializados. La Suprema Corte está formada por 11 ministros elegidos por el Congreso de la Unión. La duración del cargo de ministro de la Suprema Corte es de 15 años.

Gobiernos de las entidades federativas

La Federación mexicana está compuesta por 32 entidades federativas. Los estados se gobiernan bajo un modelo republicano y son libres y soberanos, poseen una constitución y un congreso propios. El Distrito Federal es la Ciudad de México, capital del país. Esta entidad se encuentra bajo un régimen de gobierno compartido entre los Poderes Federales y los órganos locales. Los municipios son la base de la organización territorial de los estados.

Los gobiernos estatales se encuentran divididos en tres poderes. El Poder Ejecutivo es ejercido por el Gobernador del Estado, elegido cada seis años, sin reelección. El Poder Legislativo se deposita en el Congreso estatal, integrado por diputados electos por períodos de tres años. El Poder Judicial es encarnado por el Tribunal Superior de Justicia de cada entidad. En el caso del Distrito Federal, sus autoridades locales son el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los estados se dividen en municipios. Cada municipio posee un Ayuntamiento, integrado por regidores y síndicos, y encabezado por el presidente municipal. El Distrito Federal se divide en delegaciones, cuyo gobierno es ejercido por un jefe delegacional. Todos estos cargos tienen duración de tres años.

La Secretaría de la Función Pública

Organismo del Estado mexicano que tiene como propósito coordinar, evaluar y vigilar el ejercicio público del gobierno federal. El 8 de septiembre de 2009, Felipe Calderón Hinojosa anunció su desaparición ante las fuertes críticas generadas por esta dependencia y como una necesaria medida de austeridad en el marco de la crisis que afecta a México de 2008 a 2009.

Funciones

Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.

Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.

Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas.

Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.

Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad.

Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere.

Para llevar a cabo dichas funciones la Secretaría de la Función Pública cuenta con las siguientes unidades:

- Subsecretaría de la Función Pública
- Subsecretaría de Control y Auditoría de la Función Pública
- Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas (Reforma al reglamento interior 2011)

La Secretaría de la Función Pública se encuentra actualmente en proceso de desaparición, en tanto se crea el órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción y que éste entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le dieran existencia jurídica. Ello de conformidad con el segundo artículo transitorio del Decreto por el que se modifican los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene un mandato legal derivado del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su misión es ser el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional, para todos los trabajadores y sus familias.

Por su parte, el Artículo 2 de la Ley del Seguro Social (LSS) establece que la seguridad social tienen por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

Esta se despliega en dos vertientes:

Como institución administradora de riesgos:

Administra los distintos ramos de seguro que prevé la LSS, requiriendo de una adecuada gestión de las contribuciones y los recursos financieros para proporcionar las prestaciones en especie y en dinero; y,

En su carácter de organismo fiscal autónomo conducirá una recaudación eficaz logrando la transparencia y el control en la información que genera.

Como entidad prestadora de servicios:

Fomenta la salud de la población trabajadora asegurada y de sus familias, de los pensionados y de los estudiantes de manera integral, a través de la provisión de servicios preventivos y curativos médicos, de guarderías y de prestaciones económicas y sociales previstos en la LSS.

El Órgano Interno de Control en el IMSS

El Órgano Interno de Control, representa a la Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de prevenir, detectar y abatir los actos de corrupción en el Instituto Mexicano del Seguro Social, asimismo, promueve la transparencia y el apego a la legalidad de los servidores públicos, mediante la realización de auditorías y revisiones a los diferentes procesos de la Institución, así como la atención de quejas, denuncias, peticiones ciudadanas, resolución de procedimientos administrativos de responsabilidades y de inconformidades, en apego a lo establecido en el Programa de Mejora de la Gestión Pública.

A finales de 1982 y como parte de las acciones de modernización administrativa promovidas por el Ejecutivo Federal, se concretaron las acciones que sirvieron de inicio para una evaluación y control integral de la actividad pública, mediante la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como rectora de esta actividad, promulgando al propio tiempo, la Ley Federal de Responsabilidades

de los Servidores Públicos, como instrumento de combate a la corrupción y sancionadora del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, función correlacionada con la de evaluación, regulada por la entonces Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que constituyen la competencia esencial de esta nueva Secretaría. El 28 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las que destacan el cambio de denominación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, (SECODAM). Dado lo anterior, se emitió un nuevo Reglamento Interior para la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicándose en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de abril de 1995

El Órgano Interno de Control, se consolida en su infraestructura, para apoyar a la función directiva en sus esfuerzos por promover el mejoramiento de la gestión, con la finalidad de incrementar el grado de economía, eficiencia, eficacia y transparencia en el manejo de los recursos, para el efectivo logro de sus metas y objetivos.

No obstante, fue hasta la publicación de las reformas a los Reglamentos Interiores del Instituto Mexicano del Seguro Social, (Artículo 22) y, de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Artículo 26 fracción III), publicadas en los Diarios Oficiales de la Federación del 30 de julio y 29 de septiembre de 1997, respectivamente, que se tiene una definición normativa de las funciones del OIC en el actual esquema, que se integra por el Titular del OIC y los de las Áreas de Auditoría, de Quejas y Responsabilidades, quienes son auxiliados por el personal adscrito a dicho Órgano, situación que se retomó en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Adicionalmente, con fecha 13 de marzo de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto que reformó el Reglamento Interior de SECODAM, en el que se confieren nuevas atribuciones a los Titulares de los

Órganos Internos de Control y de su Área de Responsabilidades, consecuentemente, mediante Decreto publicado en el DOF el 10 de abril de 2003 se cambió la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por la de Secretaría de la Función Pública.

Finalmente, el 12 de diciembre de 2003 se publicó en el DOF el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en el que se detallan las facultades conferidas a dicho Órgano Fiscalizador. Con fecha del 19 de Junio de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma el entonces Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, y el 18 de septiembre de 2006 se publicó en dicho Órgano Oficial de Difusión el Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual abrogó al anterior reglamento, en éste prevé la adecuación de las facultades que le han sido encomendadas al Órgano Interno de Control.

Objetivos

Apoyar a la función directiva en sus esfuerzos por promover el mejoramiento de la gestión, coadyuvando a la elevación de los niveles de eficiencia, eficacia y productividad.

Prevenir y combatir la corrupción, entendida ésta en su sentido más amplio, es decir; deshonestidad, negligencia, ineficiencia o incapacidad de los Servidores Públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, aplicando las sanciones que en su caso se pudieran llegar a determinar de acuerdo con la normatividad aplicable en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Vigilar en las Delegaciones del Instituto la transparencia de su gestión, el mejoramiento de los sistemas de control interno, la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos y el buen desempeño de los servidores públicos.

Validar las quejas y denuncias en contra de los Servidores Públicos Institucionales y aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes.

Contribuir en el Instituto a que su funcionamiento se apegue a la misión y objetivos establecidos, así como a la atención de las necesidades de la ciudadanía mediante la detección de áreas de oportunidad que permitan prevenir prácticas de corrupción e impunidad, brindando asesoría permanente para la mejora de los controles internos establecidos en sus procesos administrativos y servicios públicos, lo que coadyuvará a que la gestión de la Entidad se lleve a cabo dentro de un marco de rendición de cuentas claro y transparente, como resultado de una adecuada administración de los recursos que le son asignados.

Las Políticas Públicas

Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la “decisión” del gobierno, que opta o no por aplicar. Dye (2008) menciona que una política pública es *aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer*¹¹, Frohock menciona que una política pública es: una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas¹². A mi parecer una política pública es la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad, ahora bien, si una decisión no es a fin de cuentas llevada a cabo solo queda en la elaboración de la política pública y no en su verdadera implementación, es decir solo queda en el papel. Siguiendo con esta línea, el gobierno tiene que dar solución a problemas que surjan en la sociedad a través de la política pública, y si opta por no dar solución entonces no cumple con su función primordial que es la de atender los problemas de la comunidad. La formulación de una política conduce a la elaboración de un producto de análisis, cuyo destino es un actor político.

¹¹ Dye, Thomas R. (2008): *Understanding Public Policies*, 12th Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey.

¹² Ruiz Sánchez Carlos, Manual para la elaboración de políticas públicas, Pág.15

No es fácil poner en marcha una política pública ya que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que éste dada. La creación de una política pública y su consecuente implementación es siempre para corregir una falla en la administración pública y tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social. Siendo esto así, la elaboración de las políticas no es nada fácil, se trata de un procedimiento realmente complicado. Carlos Ruiz Sánchez en su Manual para la elaboración de políticas públicas estipula seis pasos:

- Identificar y definir los problemas.
- Percibir la problemática actual o futura.
- Seleccionar soluciones.
- Establecer objetivos o metas.
- Seleccionar los medios.
- Implementarla.

Todos los pasos son indispensables, desde luego, si logramos identificar el problema lo tenemos 50% resuelto. Hay que establecer claramente a quien afecta, en donde se presenta y cuanto miden las alteraciones que provoca el problema. Para ello implica el análisis tanto de la coyuntura como de los aspectos sociales y políticos en el lugar que se quiera implementar la política, ya que la mayoría de las veces la ideología-política del gobierno impide la realización del objetivo planteado.

El Gobierno Federal de nuestro país creo la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas y Crecimiento con Calidad, la cual tiene como funciones:

Apoyar en general y en lo particular al C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el cumplimiento cabal de las responsabilidades y facultades que le confieren el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contribuir al remplazamiento a través de la innovación, de los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo, mediante un cambio profundo de cultura hacia enfoques visionarios y de futuro que permitan encontrar solución a los grandes problemas nacionales.

Coadyuvar en el logro de las políticas públicas mediante la definición de espacios de libertad de los individuos, los ámbitos de acción y de responsabilidad propios de los sectores social y privado así como el grado de intervención que corresponde al estado.

Contribuir a que la ciudadanía esté mejor informada, de manera que pueda evaluar el desempeño de su gobierno y exigir una rendición de cuentas a las autoridades.

Propiciar el desarrollo regional bajo el fundamento del respeto a la libertad de cada región y entidad para controlar su propio destino en armonía con el resto de país.

Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación, con pleno respeto a sus usos y costumbres, así como promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional y promover la construcción eficiente de políticas para el cuidado y desarrollo de la infancia y la adolescencia.

Propiciar relaciones eficaces y aportar información estratégica entre el equipo de trabajo, sectores de la sociedad, instituciones y órganos de gobierno para acercar el ejercicio del poder público a las expresiones ciudadanas.

Proporcionar seguridad y apoyo logístico a las actividades del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar el desempeño de sus funciones.

Garantizar la administración eficiente y honesta de los recursos humanos, materiales, financieros e informáticos asignados a la Presidencia de la República.

Es un hecho que con la creación de esta dependencia federal no se solucionarían todos los problemas que acontecen en nuestro país, pero bien es cierto que es solo un aporte institucional para la creación de políticas públicas. Cada Estado a través de su aparato gubernamental tiene la opción de la creación y evaluación de políticas, no es necesaria la creación de una oficina especial para esto, pero es indispensable que cada persona (político) que tenga el poder de tomar decisiones que afecten a las mayorías se haga cargo de dar respuesta efectiva a las demandas sociales.

En teoría cualquier persona puede elaborar una política pública, puede instrumentarla, pero aquellas personas que estén dentro de la toma de decisiones últimas son las que verdaderamente pueden implementar las políticas públicas.

Si bien es cierto que en nuestro país las políticas públicas son muy poco efectivas en materia de seguridad pública, pobreza, empleo, transporte público, etc., también es cierto que carecemos de una conciencia política y cívica que deje a un lado el problema de la corrupción; también, de nada sirve que tengamos estupendos aplicadores de políticas si no tenemos la suficiente visión para saber cuáles son los problemas que hay que resolver y carezcamos de buenos análisis de las políticas.

La Gestión pública

Entendiéndose por administración pública como la actividad que se desarrolla en los organismos oficiales para el cumplimiento de los fines del estado, está interviene en la planeación, ejecución y control de las actividades de las organizaciones; en la obtención de los insumos que permiten la toma de

decisiones y en la organización y operación de los instrumentos para que tales decisiones se ejecuten.

La gestión pública es la articulación permanente y continua de los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las acciones que el Estado emprende, tendientes a dar cumplimiento a los compromisos democráticamente concertados y asumidos por los mandatarios electos para atender de forma integral, oportuna, transparente y eficiente las necesidades de la ciudadanía y dar cumplimiento a la función y competencias encomendadas por la Constitución y las leyes correspondientes.

Es por ello que el concepto de gestión pública está directamente asociado a los resultados que logre una administración y se ha definido como un proceso integral, sistemático y participativo, que se articula en tres grandes momentos: la planificación, la ejecución y el seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo económico, social, ambiental, físico, institucional, político y financiero sobre la base de unas metas acordadas de manera democrática.

La gestión pública debe buscar de manera eficaz y eficiente resultados frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, y en consecuencia avanzar hacia un desarrollo integral sostenible.

Elementos fundamentales de la gestión:

- La planeación, es el primer momento de la gestión en el cual se identifican, ordenan y armonizan –de manera participativa y concertada– el conjunto de estrategias seleccionadas para alcanzar determinadas metas, según sea la problemática analizada, las potencialidades del desarrollo y los recursos disponibles.
- La ejecución, segundo momento de la gestión, es el proceso en el cual se realizan las estrategias de desarrollo identificadas y aprobadas para su implementación.

- La evaluación, por su parte se constituye en el tercer momento de la gestión, que consiste en hacer un seguimiento periódico, sistemático y continuo a las acciones de la administración, de acuerdo con los lineamientos, estrategias y metas establecidas, con el fin de retroalimentar la gestión, realizar ajustes a los planes, permitir procesos de rendición de cuentas, y lo que es más importante, contar con argumentos para la definición de políticas públicas y la toma de decisiones.

La Corrupción Política

En términos generales, se refiere al mal uso público (gubernamental) del poder para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente secreta y privada. El término opuesto a corrupción política es transparencia. Por esta razón se puede hablar del nivel de corrupción o de transparencia de un Estado o Nación.

Sayed y Bruce (1998) definen la corrupción como “el mal uso o el abuso del poder público para beneficio personal y privado”, entendiendo que este fenómeno no se limita a los funcionarios públicos. También se define como el "conjunto de actitudes y actividades mediante las cuales una persona transgrede compromisos adquiridos consigo mismo, utilizando los privilegios otorgados, esos acuerdos tomados, con el objetivo de obtener un beneficio ajeno al bien común". Por lo general se apunta a los gobernantes o los funcionarios elegidos o nombrados, que se dedican a aprovechar los recursos del Estado para enriquecerse.

Todos los tipos de gobierno son susceptibles a la corrupción política. Las formas de corrupción varían, pero las más comunes son el uso ilegítimo de información privilegiada, el tráfico de influencias, el pucherazo, el patrocinio, sobornos, extorsiones, fraudes, malversación, la prevaricación, el caciquismo, el compadrazgo, la cooptación, el nepotismo y la impunidad. La corrupción facilita a menudo otro tipo de hechos criminales como el tráfico de drogas, el lavado de

dinero y la prostitución ilegal; aunque no se restringe a estos crímenes organizados, y no siempre apoya o protege otros crímenes.

El concepto de corrupción difiere dependiendo del país o la jurisdicción. Lo cierto es que algunas prácticas políticas pueden ser legales en un lugar e ilegales en otros. En algunos países, la policía y los fiscales deben mantener la discreción sobre a quién arrestan y acusan, y la línea entre discreción y corrupción puede ser difícil de dibujar. En países con fuertes intereses de grupos políticos, las prácticas de corrupción se dan con más facilidad.

Siguiendo a Max Weber citado por Alvar Ezquerra, puede decirse que la gran diferencia entre el ejercicio del poder por el Antiguo Régimen y el mundo democrático es que en el Antiguo régimen ese ejercicio era marcadamente patrimonialista. Sin embargo, en los regímenes democráticos, al recaer la soberanía en el pueblo el ejercicio del poder tiene que responder ante la nación¹³. Por otro lado resultan útiles las aseveraciones de Theobald, quien, además de definir la corrupción como "el uso ilegal del oficio público para el beneficio personal", intuye que en el mundo preindustrial las dependencias personales dieron paso -en el mundo industrial- a la codificación formal de las organizaciones sociales buscando la eficiencia. Sin embargo, los lazos familiares o de amistad aún perduran con más presencia conforme se descende en la pirámide burocrática. Los países desarrollados también presentan corrupción, pero ésta tiende a frenarse cuando se dan aumentos extraordinarios en la cantidad y la calidad de los medios de producción, y también si se diera una economía internacional basada en un sistema estable de intercambio de valores, bienes y servicios¹⁴.

La corrupción política es una realidad mundial; su nivel de tolerancia o de combate evidencia la madurez política de cada país. Por esta misma razón existen entidades nacionales e internacionales, oficiales y privadas, con la

¹³ Alfredo Alvar Ezquerra, "El Duque de Lerma, corrupción y desmoralización en la España del siglo XVII", La esfera de los libros S.L., Madrid, 2010, págs 32-33

¹⁴ Ibid, pp. 38

misión de supervisar el nivel de corrupción administrativa internacional, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Transparencia Internacional. Además, la corrupción no es sólo responsabilidad del sector oficial, del Estado o del Gobierno de turno, sino que incluye muy especialmente al sector privado, en cuyo caso se puede hablar de corrupción empresarial o de tráfico de influencias entre el sector privado y el público. En muchos países, como en los de Latinoamérica, dicho sector tiene una gran influencia estatal y por lo tanto el nivel de corrupción presente en esos países tiene mucho que ver con la manera en la que se comporta el sector privado en conjunto con los sistemas políticos.

Una situación de corrupción política sin restricciones se conoce como cleptocracia, término que significa literalmente "gobierno por ladrones".

1.3.3. Formulación del problema

Falta de propuestas de reformas que permitan establecer las condiciones necesarias para la implementación de políticas de mejora de administración pública de vanguardia, que se circunscriban a las características de nuestro país y vayan dirigidas a asegurar la obtención de resultados, bajo un ámbito de Mejora de la Gestión Pública. Por lo que, la pregunta central que orientará la investigación es:

¿Cómo desarrollar un proyecto de mejora de la gestión pública en el Órgano Interno de control en el Instituto Mexicano del Seguro Social?

Delimitación del problema

Espacial:

Administración Pública Federal Mexicana

Secretaría de la Función Pública

Instituto Mexicano del Seguro Social

Órgano Interno de Control

Temporal: Se considera el período comprendido del año 2006 al 2013.

1.4. Objetivo general y particulares

General

Diagnosticar la situación de la Administración Pública Federal (APF) en Salud, específicamente en el Órgano Interno de Control (OIC) del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), analizar los modelos y proyectos exitosos desarrollados en países con avanzado grado de desarrollo en la materia, y desarrollar un proyecto de mejora adecuado a las características de la gestión pública en el país.

Particulares

- Diagnosticar los principales antecedentes de la aplicación de Mejora de la Gestión en la APF.
- Identificar las condiciones que se circunscriban a las características de nuestro país dirigidas a asegurar la obtención de resultados, bajo un ámbito de Mejora de la Gestión Pública.
- Analizar y evaluar los resultados de las políticas públicas implementadas en la APF.
- Analizar modelos y proyectos propuestos que enriquezcan la implementación de las nuevas teorías de la AP que permitan asegurar una mejor gestión pública.
- Desarrollar un proyecto adecuado de mejora de la gestión pública en el OIC del IMSS.

1.5. Preguntas de investigación

- ¿Cómo diagnosticar los principales antecedentes de la aplicación de las nuevas teorías de administración pública, han permitido al país asegurar una mejor gestión pública?
- ¿Cómo identificar los programas de mejora de la gestión dirigidos a la obtención de resultados, que se circunscriban a las características de nuestro país?

- ¿Cómo analizar y evaluar los resultados de las políticas públicas implementadas en la APF?
- ¿Cómo analizar los modelos y proyectos propuestos que llevaran al enriquecimiento de mejora de la gestión, en el ámbito de las nuevas teorías de la APF?
- ¿Cómo desarrollar un proyecto adecuado de mejora de la gestión pública en el OIC del IMSS?

1.6. Síntesis del método y Técnicas e hipótesis

El método a utilizar en esta investigación es el Dialectico. Debido a las características del objeto de investigación, se realizará un estudio del tipo descriptivo y correlacional-causal, basado en datos cualitativos y cuantitativos, así como fuentes directas, bibliográficas, hemerográficas y sitios web especializados.

La encuesta sería el método de investigación capaz de dar respuestas a problemas tanto en términos descriptivos como de relación de variables, tras la recolección de información sistemática, según un diseño previamente establecido que asegure el rigor de la información obtenida. De este modo, puede ser utilizada para entregar descripciones de los objetos de estudio, detectar patrones y relaciones entre las características descritas y establecer relaciones entre eventos específicos.

En relación a su papel como método dentro de una investigación, las encuestas pueden cumplir tres propósitos (Kerlinger, 1997):

Servir de instrumento exploratorio para ayudar a identificar variables y relaciones, sugerir hipótesis y dirigir otras fases de la investigación.

Ser el principal instrumento de la investigación, de modo tal que las preguntas diseñadas para medir las variables de la investigación se incluirán en el programa de entrevistas.

Complementar otros métodos, permitiendo el seguimiento de resultados inesperados, validando otros métodos y profundizando en las razones de la respuesta de las personas.

El cuestionario es la técnica de recolección de datos más utilizada en la metodología de la encuesta. Pretende conocer lo que hacen, opinan o piensan los encuestados mediante preguntas realizadas por escrito y que puedan ser respondidas sin la presencia del encuestador.

Es de gran ayuda para realizar el cuestionario la realización de una pre encuesta, la cual puede consistir en entrevistas individuales o incluso en documentación sobre investigaciones similares. Tras realizarse la pre encuesta, esta puede entregar información pertinente para la inclusión o no de determinados contenidos en la encuesta.

CAPÍTULO II

HISTORIA Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN INTERNA

CAPÍTULO II. HISTORIA Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN INTERNA

2.1. Antecedentes del Instituto Mexicano del Seguro Social

Las reivindicaciones para la clase trabajadora se plasmaron desde la Constitución Política de 1917, el Artículo 123 establece, entre otras medidas, responsabilidades de los patrones en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como también la obligación de observar los preceptos legales sobre higiene y seguridad.

Sin embargo, no fue sino 26 años después cuando bajo el gobierno del Presidente de la República Manuel Ávila Camacho se logró hacer realidad este mandato constitucional.

El 19 de enero de 1943 nació el Instituto Mexicano del Seguro Social, con una composición tripartita para su gobierno, integrado, de manera igualitaria, por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal. De inmediato comenzó a trabajar su Consejo Técnico. Entonces, al igual que hoy, sus integrantes han sabido anteponer a los legítimos intereses que representan el bien superior del Seguro Social, constituyéndose así en garantía de permanencia y desarrollo institucional.

Se recibió la primera aportación del Gobierno Federal por la cantidad de cien mil pesos; se afilió la primera empresa y se expidió la primera credencial de afiliación.

El 6 de abril de 1943 se funda el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), que hoy en día constituye la organización sindical más grande del apartado A del Artículo 123 Constitucional. El decreto de creación del IMSS preveía la puesta en marcha de los servicios para el 1° de enero de 1944.

En un principio el Seguro Social protegía solo al trabajador, como un avance en relación con otras instituciones extranjeras, a partir de 1949, los beneficios se

extendieron a los familiares, excepto en la atención necesaria por contingencias laborales.

Conforme el IMSS extendió su sistema, también logró su consolidación financiera y la diversificación de servicios en busca de un sólido concepto integral de seguridad social.

En lo médico, y desde su creación, el IMSS va cobrando creciente prestigio nacional e internacional. Todos los días decenas de miles de casos dan testimonio de la calidad y eficiencia de los servicios médicos del IMSS. Algunas hazañas destacan por su importancia y, en muchos casos, por su carácter pionero.

Con la ley de 1973, el IMSS da un gran paso al incluir en sus prestaciones el ramo de guarderías para hijos de trabajadoras, facilitando así su participación en la vida productiva del país.

En 1979 el Gobierno de la República le encomendó al Instituto una misión de gran trascendencia: ofrecer atención médica a los grupos más desprotegidos de la población. Se creó entonces el Programa IMSS-Coplamar, posteriormente denominado IMSS-Solidaridad, que hoy en día opera en diecisiete estados del país. El Programa recibió un renovado impulso a partir del año 2002 al denominársele como "IMSS-Oportunidades".

El Programa IMSS-Oportunidades, financiado con recursos del Gobierno Federal y administrado por el IMSS, atiende a casi once millones de personas en condición de marginación en zonas rurales del país.

En la década de los setenta y acorde con el desarrollo de diversas regiones del país, se fueron creando modernos centros médicos que se sumaron a los ya existentes en la capital; notable avance en la descentralización de la atención de alta especialidad para los derechohabientes.

Ley del Seguro Social y sus Reformas

Con el fin de recuperar la viabilidad financiera y eliminar iniquidades que a través del tiempo se presentaron, en 1995 surge la nueva Ley del Seguro Social.

Entre las innovaciones fundamentales de este ordenamiento jurídico está la creación de las cuentas individuales para el retiro de los trabajadores. Su manejo se encomienda a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

También se crea el Seguro de Salud para la Familia, que permite a los trabajadores no asalariados, que laboran por su cuenta, disfrutar junto con su familia, de la atención médica integral del IMSS.

La nueva Ley extiende el régimen obligatorio a los jornaleros agrícolas y posibilita así la creación de guarderías para los hijos de las madres trabajadoras del campo. Con ello se dio un paso trascendental en la extensión de la seguridad social al medio rural.

Los resultados de las reformas se pueden agrupar en dos apartados:

- Los relativos a la gestión del Instituto, y
- Los referidos a las pensiones.
- Sobre el primer apartado, se destacan diez puntos:
 - La reforma perfeccionó la autonomía fiscal del Instituto.
 - Las reformas dotaron al Instituto de mayores facultades presupuestarias.
 - Las reformas fortalecieron la transparencia y la rendición de cuentas.
 - Las reformas modernizan la gestión del Consejo Técnico.
 - Las reformas sentaron las bases para la modernización tecnológica del Instituto.
 - Las reformas crearon un Fondo para el Cumplimiento de las Obligaciones Laborales a favor de los trabajadores del Instituto.
 - Las reformas establecieron un nuevo régimen de reservas para el Instituto en su carácter de entidad administradora de seguros.

- Las reformas posibilitan un nuevo régimen de servicios personales.
- Las reformas generaron beneficios para los trabajadores.
- Las reformas otorgarán también beneficios para las empresas.
- El segundo apartado de las reformas fue el relativo a las pensiones.
- En esta materia, el Ejecutivo y el Legislativo juntos lograron un acto de justicia y de responsabilidad.

Con lo legislado, 1.2 millones de pensionados reciben incrementos a sus pensiones desde este mes, particularmente aquellos con menores percepciones. Ahora, ningún pensionado por vejez tiene una pensión inferior a un salario mínimo; además, las viudas con pensiones de hasta 1.5 salarios mínimos reciben un incremento del 11 por ciento; igualmente, todos los jubilados de 60 años o más por cesantía y vejez obtienen un incremento de diez por ciento. Más todavía, las reformas indexan todas las pensiones al Índice Nacional de Precios al Consumidor. Con ello se garantiza su poder de compra, protegiendo así no sólo a los pensionados actuales, sino también a los trabajadores actuales, que serán los jubilados de mañana.

Las reformas a los artículos 277 D y 286 K de la Ley del Seguro Social establecen que el Instituto no podrá destinar recursos de las cuotas obrero patronales o de las aportaciones de seguridad social del Gobierno Federal al financiamiento del Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual, correspondiente a las nuevas plazas o sustituciones que se autoricen a partir de la entrada en vigor de estas reformas.

Debe señalarse, que con estas reformas no queda resuelto en su totalidad el problema financiero del Instituto. Sin embargo, sí representan un paso decisivo y firme para construir un nuevo marco legal que sirva de base para generar acuerdos y consensos que nos permitan resolver otros problemas aún pendientes en la agenda del Instituto.

El IMSS hoy y los retos del mañana

Los avances logrados se deben al esfuerzo y compromiso permanente de más de 370 mil trabajadores ejemplares del IMSS en todo el país. Su trabajo se ha desarrollado en un contexto macroeconómico difícil, y ha descansado en gran medida en esfuerzos de austeridad y de combate a la evasión y la elusión. Esta ruta, sin embargo, tiene claros límites; nos ha ayudado a sortear la coyuntura, pero no es una solución permanente a nuestra problemática. Afortunadamente, la situación económica parece más promisoría para el resto de éste y los próximos años.

El IMSS es la institución de seguridad social más grande de América Latina, pilar fundamental del bienestar individual y colectivo de la sociedad mexicana y principal elemento redistribuidor de la riqueza en México; es sin duda, una de las instituciones más queridas por los MEXICANOS.

Hoy el IMSS confronta nuevamente condiciones difíciles que amenazan su viabilidad.

La Administración está haciendo su parte para modernizar y eficientar al Instituto, para incrementar sus ingresos y reducir gastos no prioritarios.

En este esfuerzo cuenta con la comprensión y el apoyo del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, con el que hoy en día existe una relación basada en el respeto y la confianza a partir del diálogo, la conciliación y la corresponsabilidad con la seguridad social.

El Presidente Vicente Fox promovió en diciembre del 2001 reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social que, aprobadas por todos los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, dan condiciones para la modernización y el trabajo más eficiente del Instituto. En ese y otros momentos, diputados y senadores de todas las fracciones parlamentarias, han demostrado su apoyo decidido a la seguridad social mexicana, y habrán de jugar un papel determinante en el

análisis de alternativas para seguir haciendo del Seguro Social una de las instituciones que cohesionan a nuestro país.

Con el concurso de todos, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha sido, es y seguirá siendo uno de los grandes logros del México contemporáneo.

Por su parte, el Artículo 2 de la Ley del Seguro Social (LSS) establece que la seguridad social tienen por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

Esta se despliega en tres vertientes:

Como institución administradora de riesgos:

Administra los distintos ramos de seguro que prevé la LSS, requiriendo de una adecuada gestión de las contribuciones y los recursos financieros para proporcionar las prestaciones en especie y en dinero; y,

En su carácter de organismo fiscal autónomo conducirá una recaudación eficaz logrando la transparencia y el control en la información que genera.

Como entidad prestadora de servicios:

Fomenta la salud de la población trabajadora asegurada y de sus familias, de los pensionados y de los estudiantes de manera integral, a través de la provisión de servicios preventivos y curativos médicos, de guarderías y de prestaciones económicas y sociales previstos en la LSS.

En su carácter de organismo fiscal autónomo:

- Lograr la transparencia y recaudación eficaz.
- Administrar las contribuciones y los recursos financieros para garantizar las prestaciones en especie y dinero.

- Fomentar de manera integral la salud de la población a través de proveer los servicios preventivos, curativos médicos, de guarderías, así como de prestaciones económicas y sociales.

Misión

En la organización social del trabajo y en la previsión social:

Administrar los riesgos que se expresan en la Constitución y que se especifican en los distintos ramos de seguro que regula la Ley del Seguro Social, para lo cual se requiere de la adecuada administración de las contribuciones y los recursos financieros para garantizar las prestaciones en especie y en dinero, y lograr la estabilidad en el bienestar del asegurado.

En la provisión de servicios:

Cuidar y fomentar de manera integral la salud de la población trabajadora, pensionada, asegurada voluntariamente, y de sus familias, así como de la atendida en esquemas de solidaridad social. Lo anterior, a través de proveer los servicios preventivos y curativos médicos con niveles de oportunidad y calidad, y ofrecer a la madre trabajadora servicios de guarderías que permitan un cuidado adecuado de sus hijos pequeños, contribuyendo así a un círculo virtuoso de mejoras en la calidad de la atención y en la productividad de los trabajadores y de sus hogares.

En la administración de las contribuciones a la seguridad social:

En su carácter de organismo fiscal autónomo, fomentar la competitividad de las empresas, la transparencia de la información que genera su función fiscal, y una recaudación más eficaz.

Visión

A corto plazo

Todos los ramos de seguros operan en forma estable, con capacidad para financiar la operación de corto y mediano plazo, para realizar las inversiones físicas que permitan enfrentar el crecimiento, y para crear las reservas financieras que permitan el pago de obligaciones futuras. La población derechohabiente recibe servicios con calidad, un trato digno y atención efectiva, eficiente, y segura, reconocidos por ella misma. El Instituto ha adoptado una política moderna de gestión de administración de personal que favorece el mejor desarrollo humano de sus trabajadores. Se ha dado una modernización tecnológica médica e informática. Como órgano fiscal autónomo, el Instituto opera con calidad y estándares análogos a los bancarios. Se da un estricto manejo de los recursos sobre principios de transparencia, ética y probidad con apego a la ley, y un proceso sistemático de rendición de cuentas.

A largo plazo

Los mexicanos de todas las edades y condiciones laborales gozan de los beneficios del Seguro Social para la salud, el retiro, la muerte y la invalidez. Todas las mujeres trabajadoras reciben apoyo para el cuidado de sus hijos, y todos los trabajadores están protegidos contra riesgos de trabajo. En su papel de comprador y prestador de servicios, el Seguro Social obtiene estándares de calidad comparables a la mitad sobresaliente de los países de la OCDE y ha adoptado fórmulas de cooperación con el sector salud. En todos sus ramos, el Seguro Social aplica enfoques preventivos para disminuir daños a la salud, pobreza en la tercera edad o ante pérdida del generador de ingresos de la familia.

Enfoque estratégico de la política institucional.

Conformado por tres ejes rectores, los cuales buscan atender los retos del quehacer institucional, y pueden circunscribirse como: i) mejorar la capacidad

de gestión y operación; iii) fortalecer la viabilidad financiera del Instituto, y iii) preparar al Instituto para el sistema integrado de salud.

EJE RECTOR I: MEJORAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN Y OPERACIÓN DEL INSTITUTO

Los niveles de calidad y satisfacción en el servicio presentan áreas de oportunidad importantes. En este sentido, este eje se orienta hacia la mejora de la oferta de los servicios y la capacidad resolutive cumplir con las demandas y expectativas de la población derechohabiente.

Todas las actividades del quehacer institucional están orientadas a brindar una mejor respuesta; lo anterior incluye contar con una infraestructura más adecuada, abasto de insumos médicos en niveles aceptables y capital humano más oportuno, cálido y efectivo. De este eje rector se desprenden cuatro frentes de trabajo:

Mejorar la Calidad de los Servicios

Las acciones se enfocan a proporcionar a los derechohabientes, patronos, pensionados y jubilados un servicio integral, ágil y de calidad que responda a sus necesidades reales. Ello implica la consolidación de un modelo de atención concebido desde el punto de vista de la satisfacción del usuario y de sus adecuadas necesidades diagnósticas y terapéuticas, y no exclusivamente desde el mero cumplimiento de los protocolos de atención como procesos operativos.

Destacan acciones para: i) asegurar el abasto suficiente de medicamentos e insumos terapéuticos con entregas mejor calendarizadas, estables y con mayor grado de cumplimiento; ii) reducir el índice de mortalidad materna; iii) consulta de medicina familiar sábados y domingos; iv) atención para la rehabilitación de incapacitados, y v) diseño y control de planes de contingencia y vigilancia a la salud.

Mejorar la Calidez de la Atención

El Instituto se está poniendo en los zapatos del derechohabiente. En este sentido, se busca brindar permanentemente un trato al derechohabiente con mayor sensibilidad humana en un marco definido por trámites claros y simplificados, que permitan una atención oportuna. Lo anterior, en espacios físicos dignos, en los que esté al frente personal profesional que brinde atención con calidez a nuestros derechohabientes.

Las iniciativas en este frente de trabajo buscan facilitar los trámites y disminuir las molestias de los usuarios; incrementando el porcentaje de satisfacción y disminuyendo el número de quejas recibidas.

Fortalecer la Infraestructura

El Instituto está desplegando una serie de acciones para la actualización de la infraestructura inmobiliaria, tecnológica y de equipamiento médico a nivel nacional. Para ello, puso en marcha el Programa de Inversión en Infraestructura y Equipamiento en Salud más ambicioso en décadas, con el propósito de avanzar en la solución del rezago actual en infraestructura que impide dar un mejor y más oportuno servicio en todos los niveles de atención.

Las iniciativas en esta materia se orientan a contar con un crecimiento óptimo en la infraestructura institucional, entre las que se encuentran: i) desarrollo de un sistema integral de planeación de obras nuevas, acciones de ampliación y remodelación, y ii) hacer más eficiente la utilización de los servicios actuales a través de Programas como “Hospital sin Ladrillos”, que reorienta el uso de espacios y camas en los hospitales.

Fortalecer los Recursos Humanos y la Organización

Este frente de trabajo se refiere e a la instrumentación de proyectos de capacitación y formación de recursos humanos que son el sostén de la operación diaria del Instituto. Sobresalen dentro de esta línea de trabajo, la

formación de médicos especialistas y la capacitación del personal que tiene contacto directo con el derechohabiente. El objetivo es contar con servidores públicos que desarrollen capacidades que les permitan brindar un servicio cálido, amable, de calidad y que refuercen su capacidad de respuesta.

EJE RECTOR II: FORTALECER LA VIABILIDAD FINANCIERA DEL IMSS

Este eje se centra en la búsqueda continua de una administración transparente y eficiente de los recursos. Incluye acciones encaminadas a fortalecer los ingresos, a lograr un gasto más eficiente y asignar prioritariamente recursos hacia acciones de atención preventiva que permitan mejorar el escenario epidemiológico de la población usuaria. Se trata, además, de encontrar el balance óptimo entre mejorar la cantidad y calidad de la atención al derechohabiente con un Instituto financieramente viable en el mediano y largo plazos. De este eje rector se desprenden cuatro frentes de trabajo:

Fortalecer los Ingresos

Está orientado a mejorar la recaudación mediante iniciativas que permitan una mayor eficacia y eficiencia en su accionar, entre ellas destacan: i) diseño y aplicación de una mejor estrategia de fiscalización; ii) desarrollo de un sistema informático integral de los procesos de incorporación y recaudación; iii) facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones, y iv) reducción de la cartera en mora.

Realizar un Gasto más Eficiente y Transparente

Se refiere a las acciones de mejora enfocadas a ganar eficiencia interna y una optimización continua de los procesos sustantivos. Se centra en una mayor flexibilidad presupuestal para facilitar el quehacer diario, dentro de un marco de rendición clara de cuentas.

Entre otras medidas de carácter administrativo para realizar un gasto más eficiente y transparente se encuentran: i) los ahorros en abasto a través de la

adopción de múltiples estrategias como subastas en reversa, compras multianuales, compras centralizadas y regulación de compras descentralizadas, entre otras; ii) mayor transparencia y rendición de cuentas en las licitaciones; iii) instrumentación de mecanismos de medición y gestión del producto hospitalario, a través de Grupos Relacionados de Diagnóstico (GRD) que permiten comparar costos de producción en las unidades de servicio y homogeneizar los servicios. Este mismo razonamiento se aplica para los servicios ambulatorios a través del uso de Grupos Relacionados de Atención Ambulatoria (GRAA), entre otros.

Fortalecer la Atención Preventiva

La transición epidemiológica del país repercute gravemente sobre las finanzas del Instituto. La población envejece y sus padecimientos crónicos resultan ser mucho más costosos.

Como medidas de solución se asignan recursos suficientes para el fortalecimiento de la estrategia de los Programas Integrados de Salud, prioritariamente PREVENIMSS, DIABETIMSS, y el Plan Gerontológico, cuyas acciones se basan en la prevención, la curación y la rehabilitación. Asimismo, se refuerza la entrega informada de Cartillas de Salud y Guías para el Cuidado de la Salud.

Mejorar la Suficiencia Presupuesta

Está conformado por una serie de medidas endógenas y exógenas que impactan los ingresos y gastos del Instituto. Éstas se encaminan a incrementar los recursos –propios y externos–, así como a disminuir los gastos no prioritarios y reorientar los recursos hacia el financiamiento de actividades de alto impacto en los derechohabientes.

EJE RECTOR III: PREPARAR AL INSTITUTO PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE SALUD

El IMSS, como pilar de la seguridad social y principal proveedor de servicios de salud en México, se prepara para insertarse de manera eficiente al Sistema Integrado de Salud que se está forjando en el país. En este sentido, el Instituto está trabajando en acciones específicas que le ayuden a transitar hacia ese Sistema unificado de servicios de salud. De este eje rector se desprenden tres frentes de trabajo:

Promover la Portabilidad de Derechos

El acceso a los servicios básicos de salud es un derecho fundamental de los ciudadanos; por ello, el IMSS, bajo la rectoría de la Secretaría de Salud (SSA) en esta materia, coordina acciones para lograr que los derechohabientes y los usuarios tengan cobertura de atención en salud en cualquiera de las instituciones proveedoras de servicios en el país.

La portabilidad consiste en que todo ciudadano que cuente con algún seguro de salud, tenga el derecho de acudir a cualquier institución para su atención. Así, las tareas que realiza el IMSS en esta materia se encaminan, por un lado, a estructurar los mecanismos de intercambio de información para lograr un Sistema Integrado de Salud, lo que considera: i) estandarizar el padrón de derechohabientes del IMSS con otras instituciones; ii) concretar el padrón de IMSS-Oportunidades; iii) dar cumplimiento a las metas de credencialización y reexpedición en el marco del Programa de Acreditación como Derechohabiente del IMSS (ADIMSS); iv) hacer compatible el uso del Nuevo Expediente Clínico Electrónico (NECE), para que en cualquier clínica o unidad médica de los tres niveles de atención, a nivel nacional, se pueda consultar el historial del paciente, entre otras.

Promover la Convergencia de Servicios de Salud

La convergencia entre las instituciones de los servicios de salud requiere establecer mecanismos de colaboración para que la atención médica se presente de forma unificada o estandarizada, sin distinción entre instituciones públicas o privadas, federales o estatales. Ello significa mayor y mejor coordinación en el uso compartido de los recursos, dados los costos administrativos de operación en cada una de las instituciones.

En este sentido, el IMSS junto con otras instancias del Sistema Nacional de Salud, trabaja en: i) el desarrollo de Guías de Práctica Clínica (GPC) para que exista un estándar mínimo de atención semejante en todas las instituciones; ii) en el establecimiento de “paquetes de servicios” respaldados con un “modelo de costeo” por actividad o proceso, por GRD y por GRAA, y iii) en un Programa integral de inversión física en salud, que implique el intercambio de información respecto de la infraestructura existente, su ubicación, condiciones y capacidad instalada, para poder dimensionar los mecanismos de referencia y contrarreferencia de pacientes, así como planear el monto de las inversiones futuras.

Desarrollar un Mercado de Servicios de Salud

El Instituto debe participar en la creación de un mercado interinstitucional de servicios de salud, profundo y robusto que haga tangibles los beneficios de la portabilidad y la convergencia antes referidas. Su maduración radica en la definición de un esquema de intercambio o compra-venta de servicios médicos, como resultado del acceso nacional al Sistema Integrado de Salud.

2.2. Gestión Pública. Conceptos y Corrientes.

El concepto de “gestión pública” tiene sus orígenes en Francia en la década de los setentas del siglo pasado, el texto *“La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia”* de Michel Messenet, toma este concepto y establece las primeras ideas de gestión asociadas al término management, vocablo usado

como sinónimo de administración, y en donde expone en el tercer capítulo “la introducción de los modelos de gestión privada dentro de la administración pública, y pone el acento en la descentralización y en el manejo, con base en una idea de misión. Igualmente destaca el papel relevante de la información y la informática, así como del presupuesto, el control de gestión y la administración de recursos humanos. Adelantando las nociones de orientación hacia el cliente, Messenet explora las relaciones entre la gestión y el público, y de manera abreviada traza las líneas originales del concepto de nueva gestión pública”. Omar Guerrero (2001).

Constituyendo este texto, entre otros, los primeros intentos de modificar la gestión pública implementada en el mundo hasta entonces y caracterizada por la generación de bienes y servicios dentro del esquema de estado benefactor, cuya eficiencia era cuestionable y presentaba una enorme carga al erario público, generando con esto desconfianza de los ciudadanos en la gestión pública y sus responsables.

En respuesta a lo anterior, en la década de los ochenta del siglo XX, bajo la dirección de Margareth Thatcher y Ronald Reagan del Reino Unido y Estados Unidos respectivamente, implementaron políticas radicales en materia de gestión pública, siendo el primero el que dio inicio a nueva corriente al implementar el Modelo Whitehall, lo que conocemos como “*la nueva gestión pública*”, y cuyo objetivo fue establecer mecanismos dirigidos a asegurar una “buena” administración pública, al incorporar al sector público herramientas de la gestión privada dirigidas a incrementar la eficiencia del sector público.

Diversos autores, identifican como los rasgos iniciales del modelo, los siguientes:

- Homologación de aspectos organizacionales del sector privado.
- La conformación de las políticas públicas considerando aspectos de mercado.

- La generación de servicios públicos deben abandonar las fórmulas burocráticas para asegurar su eficiencia.
- El reemplazo del ciudadano por el consumidor.
- Desvinculación de la dicotomía política-administración.

Los principales promotores en implementación de políticas de mejora en la gestión pública a lo largo del mundo y de este modelo en especial, han sido organismos económicos internacionales, principalmente la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), cuyo enfoque se ha dirigido al ciudadano y su satisfacción.

Las primeras etapas de las políticas enmarcadas dentro de la *Nueva Gestión Pública*, se dirigieron los esfuerzos a lo que se denominó *redimensionamiento del Estado (Estado mínimo)*, a través de la reducción de costos de operación y la adecuación de herramientas del sector privado. Cabe mencionar que esta primera etapa, tuvo a nivel mundial múltiples expresiones de rechazo, debido a que buena parte de las economías, tanto desarrolladas como subdesarrolladas, dependían de los recursos públicos como motor de crecimiento y desarrollo, al implementar estrategias de reducción y control de flujos financieros gubernamentales, en una primera instancia muchos sectores productivos se vieron afectados teniendo importantes efectos en diversas variables económicas, principalmente, el empleo.

Posteriormente, en una etapa subsecuente en el marco de la misma teoría, se modificaron las tendencias de las políticas a implementar, orientándolas hacia la obtención de resultados de la gestión pública, principalmente a través de dos enfoques: La Gestión con base a mediciones, denominada de Desempeño y la Gestión Estratégica, con base en la identificación y conocimiento del entorno de las instituciones.

La *Gestión del Desempeño*, se implementa a partir de la década de 1990, vinculada principalmente con la generación y seguimiento a indicadores de resultados en las instituciones, como respuesta a los diversos estudios de los

que se concluye la existencia de ambigüedad de los objetivos en organizaciones públicas como privadas, es decir, la falta de claridad sobre lo que se desea de la organización y de sus miembros, lo que genera una disminución de su capacidad para producir los bienes y servicios (Velasco Sánchez, Ernesto, 2009).

Este tipo de gestión, se basa en un principio básico: “una organización pública determina su desempeño deseado y señala la forma en que dicho rendimiento será medido por medio de la definición de indicadores de desempeño. Una vez que la organización ha realizado sus actividades, será posible demostrar si el desempeño proyectado fue alcanzado y a que costos” (De Brujin, 2001).

Ejemplos de este tipo de gestión se encuentran a lo largo del mundo y destacan los siguientes: el intensivo uso de indicadores de rendimiento en los niveles nacional y local y la Ley de Resultados y Desempeño Gubernamental de 1997 en el Reino Unido; la Agenda Presidencial de Gestión del 2001 y la Herramienta de Valoración de Programas de 2002 en los Estados Unidos; el Programa de Mejoramiento de la Gestión en Chile; el programa “Resultados para Canadá” y las auditorías de desempeño en Canadá y los presupuestos basados en el desempeño en los Países Bajos.

Cabe destacar, que los principales beneficios de esta modalidad de gestión se encuentran vinculados con la posibilidad de medir el progreso hacia los objetivos del gobierno e incluso recompensar o sancionar el desempeño individual y de la organización y facilitar la asignación de responsabilidades por el rendimiento.

Esta vertiente de gestión intentó promover un proceso de mejora continua de los servicios públicos mediante la extracción de lecciones de buenas prácticas y la identificación de oportunidades para el cambio e incluso se argumentaba que la divulgación de los indicadores de rendimiento tiene un efecto positivo en la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

Por otro lado, la *Gestión Estratégica*, surge de la necesidad de que la gestión pública actúe con plena conciencia del entorno inestable, es decir, se toma conciencia de que para el logro de las metas gubernamentales no basta compromiso, voluntad política y buena organización: La eficacia y la legitimidad de la acción pública requiere más que la gestión eficiente de los recursos internos de las organizaciones, frente a este escenario, los funcionarios de varios países voltearon su mirada a los desarrollos de la planeación y gestión estratégica del sector privado. (Velasco Sánchez, Ernesto, 2009).

Este tipo de gestión se refiere a la definición y consecución de los objetivos de las organizaciones, los cuales serían alcanzados a través de acciones dirigidas a generar servicios públicos de calidad, para ofrecer un valor público superior a la ciudadanía. Asimismo, Joyce (1999) sugiere incluso que se tengan dos procesos de gestión estratégica: uno para realizar la visión de largo plazo y otro los asuntos estratégicos de corto y mediano plazos.

En los últimos años algunos países han implementado modelos de gestión híbridos, que consideran, por un lado, los principales elementos de definición de rumbo de las instituciones, incluidos en la gestión estratégica y las metodologías de construcción de indicadores y determinación de metas, pertenecientes a la gestión por desempeño.

Todo gobierno responsable debe insertarse en procesos constantes de mejora institucional. En este sentido, se pueden identificar esfuerzos en los sucesivos programas implantados por las administraciones federales por lo menos durante las últimas tres décadas: “Reforma Administrativa”, “Planeación Democrática”, “Simplificación Administrativa”, “Modernización Administrativa”, “Agenda del Buen Gobierno”, a las cuales, se suma el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG).

La mejora se define como el cambio de un estadio a otro más ventajoso respecto del que se tenía. Por otra parte, entendemos la gestión pública como el conjunto de acciones o diligencias para el logro de objetivos y metas

previamente definidos en torno a los asuntos concernientes al espacio público, al interés general: el de todos.

Esto significa que cada nueva propuesta de mejora de la gestión pública debe contener elementos que induzcan avances, a fin de posibilitar un servicio más eficiente y eficaz, más cercano a las expectativas de la ciudadanía. Por ello, en un ámbito democrático, la mejora de la gestión debe estar fundada en la corresponsabilidad gobierno-sociedad.

Corresponde a la Secretaría de la Función Pública ejecutar las acciones medulares del Programa, tales como: definir la política y los objetivos de mejora de la gestión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; emitir la normatividad necesaria para la operación del Programa; establecer incentivos no económicos y promover ante la SHCP los incentivos de carácter económico para compensar y estimular el buen desempeño de las instituciones y de los servidores públicos; informar periódicamente al Titular del Ejecutivo Federal sobre los avances y resultados de la ejecución de este Programa, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados, para efectos del Sistema de Evaluación del Desempeño; coordinar la implementación del Programa. Aprobar los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión de las instituciones y la integración de los Grupos Técnicos; evaluar, el desempeño institucional, emitir los reportes institucionales anuales, y realizar las mejoras y ajustes periódicos a los módulos, componentes, áreas y sistemas del PMG.

En las funciones descritas es posible identificar propósito, normas, programa, estructura, procedimientos de ejecución y evaluación, que son los componentes de una política pública; la cual, si bien es de aplicación al interior de las instituciones del Gobierno Federal, para considerarla exitosa, sus resultados deberán impactar en el cumplimiento de los fines del Estado: la estabilidad y paz social, expresada en libertades, seguridad y soberanía; el bienestar general, caracterizado por posibilitar a cada individuo la consecución de sus

satisfactores para una vida digna, y el desarrollo sustentable, que habrá de dar viabilidad del país, a favor de la sociedad.

El Instituto Nacional de Administración Pública, en cumplimiento de su función de impulsar la mejora constante de la Administración Pública, con visión de futuro, comprometida y coadyuvante con los fines del Estado y el desempeño administrativo del gobierno; así como fortalecer y apoyar técnicamente a las acciones y programas de competitividad en los tres órdenes de gobierno, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, realiza diversos trabajos como una contribución a la difusión de este Programa que contribuirá a reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas; a facilitar la mejora de la gestión de las instituciones, mediante reformas al marco regulatorio de aplicación obligatoria a toda la Administración Pública Federal; a la toma de decisiones presupuestales informada; y a mejorar la rendición de cuentas mediante la generación y difusión de información sobre el desempeño institucional y el de la Administración Pública en su conjunto.

Una tendencia común en la aplicación de las ideas de la Nueva Gestión Pública es que el control político de los líderes ejecutivos políticos está disminuyendo mientras los líderes administrativos y técnicos están fortaleciendo su posición. Esto se debe principalmente a todos los fenómenos propios de la mayor autonomía gerencial que ha tenido en países por igual desarrollados que en vías de desarrollo. Usando una perspectiva amplia, este trabajo analiza los elementos políticos y técnicos que han permitido que el control del líder político haya disminuido. Se exploran también las formas en que se arreglan entonces los dilemas y desafíos de la responsabilidad y la pérdida de control cuando las situaciones se vuelven críticas. Todo ello, adoptando la visión de que la orientación a la mejora y la búsqueda de resultados concretos han reemplazado el trabajo intuitivo y formador de consensos que los viejos líderes políticos realizaban.

Los líderes políticos en muchos países, particularmente aquellos influenciados por la Nueva Gestión Pública (NGP) y por las reformas orientadas a resultados, parecen estar interesados en hacer frente a los desafíos de la disminución del control político en los aparatos administrativos locales. Aunque la NGP tiene muchas dimensiones, la relativa a la autonomía gerencial parece uno de los problemas y dilemas más importantes que los funcionarios políticos enfrentan para ejercer control en el Estado contemporáneo.

Por más de 15 años parece haber existido una fuerte moda por reformas de autonomía gerencial. De un lado, parece existir una amplia creencia de que la autonomía gerencial puede reforzar la actuación, la responsabilidad y el control político. De otro lado, es necesario reconocer que la autonomía gerencial puede tomar muchas formas, aunque la idea principal sea fortalecer el poder discrecional de los gerentes y brindar a los niveles subordinados, organismos y empresas paraestatales, más libertad de acción. Esto trae consigo una transferencia de poder hacia los gerentes, un fortalecimiento de su responsabilidad directiva, una separación de funciones políticas y administrativas y una transmisión descendente de autoridad en la jerarquía hacia organismos autónomos o empresas paraestatales.

Sin embargo, hay una tensión en la NGP, entre la necesidad de una mayor discrecionalidad directiva y la necesidad de una mayor rendición de cuentas (Laegreid, 2005). Dada una serie de problemas de legitimidad y eficiencia, interna y externa, los líderes políticos han participado en la reestructuración de los aparatos públicos brindando una mayor autonomía a los organismos y empresas paraestatales y ahora intentan manejar los efectos e implicaciones de la desarticulación del Estado. Han comprendido que los esquemas más orientados a un control político típico para los organismos autónomos pueden llevar, de hecho, a minar el control político y la rendición de cuentas. Ahí reside su principal fortaleza y su principal debilidad, como se discute a continuación.

2.3. Situación actual de la gestión pública mexicana

A lo largo de las últimas décadas, y a raíz de los cambios provocados por la Era de la Globalización, la gestión pública mexicana se ha visto envuelta en procesos de cambio profundo que han afectado su perfil y su funcionamiento interno. A estas presiones y ajustes se añaden además las tendencias y problemas históricos que durante décadas dominaron la actitud y orientación de funcionarios y dependencias públicas.

El resultado neto de todos estos factores es una gestión pública compleja y diversa que requiere de ajustes de fondo y de una nueva orientación, de forma que se garantice tanto el cumplimiento de los principios generales del Estado de derecho democrático consagrado en la Constitución Política Mexicana, como la atención expedita de las necesidades y demandas de los grupos sociales y los sectores productivos en todas las regiones del país.

Un entendimiento claro y preciso de la situación que caracteriza a la gestión pública del Gobierno Federal y su aparato administrativo asociado pasa por analizar sus dilemas y necesidades más agudas. Esto implica reconocer, en primer lugar, que al día de hoy el marco jurídico-administrativo cuenta con bases generales amplias que posibilitan la realización de ejercicios de planeación y proyección de objetivos y metas. Sin embargo, el desarrollo de estos instrumentos no ha alcanzado aún la debida integralidad para establecer pautas y mecanismos claros de articulación entre la adopción de objetivos estratégicos y la realización de rutinas y procesos de carácter cotidiano. Las dependencias y programas federales tampoco cuentan con las capacidades institucionales necesarias para hacer de los ejercicios programático-presupuestales instrumentos de articulación virtuosa y flexible para la distribución de los recursos humanos, financieros y materiales.

Se mantienen vigentes pautas de carácter incremental en las que la agregación de metas anuales es simplemente un ejercicio de adición de recursos, sin que medien evaluaciones de resultados y adecuaciones que reconozcan en toda su

dimensión y alcance las desviaciones que resultan de la fase de implementación. Derivado de ello, la gestión del capital humano y de los diversos recursos disponibles en las dependencias y entidades no se encuentra vinculada a la planeación estratégica y a la evaluación del desempeño.

En segundo lugar, como producto de una tendencia histórica de ofrecer bienes y servicios públicos sobre bases enteramente de cumplimiento de normas de orientación general, la calidad y oportunidad de los trámites y procedimientos de la Administración Pública Federal muestran niveles muy bajos de cobertura y satisfacción entre los usuarios individuales y colectivos.

Aun cuando una parte importante de las instancias productoras de bienes y proveedoras de servicios han aplicado, en el pasado reciente, estrategias de mejora y de búsqueda de ampliación de la satisfacción ciudadana, se mantienen vigentes pautas de organización y de provisión que otorgan un mayor peso a la reproducción de esquemas clientelares, al manejo selectivo de la oferta y la distribución de los bienes y servicios, al uso de criterios que privilegian y protegen los intereses de los prestadores por encima de los usuarios o consumidores, y al mantenimiento de un marco regulatorio centrado en las instituciones y no en las demandas y necesidades ciudadanas.

En este contexto, el estímulo a una mayor satisfacción de la población, el fomento a la inversión productiva, y la promoción de actividades sociales y económicas favorables a la diversificación de opciones de consumo y a la protección de los derechos sociales y ambientales ocupan un lugar secundario y poco relevante.

El alcance de estos efectos negativos no se limita únicamente a los sectores sociales y económicos, sino que también afecta al propio Sector Público Mexicano; el cual sufre de niveles de productividad escasamente vinculados a las demandas y retos que derivan de su agenda estratégica. Esta situación constituye un agudo contraste con respecto a algunos de los logros más significativos de la Administración Pública.

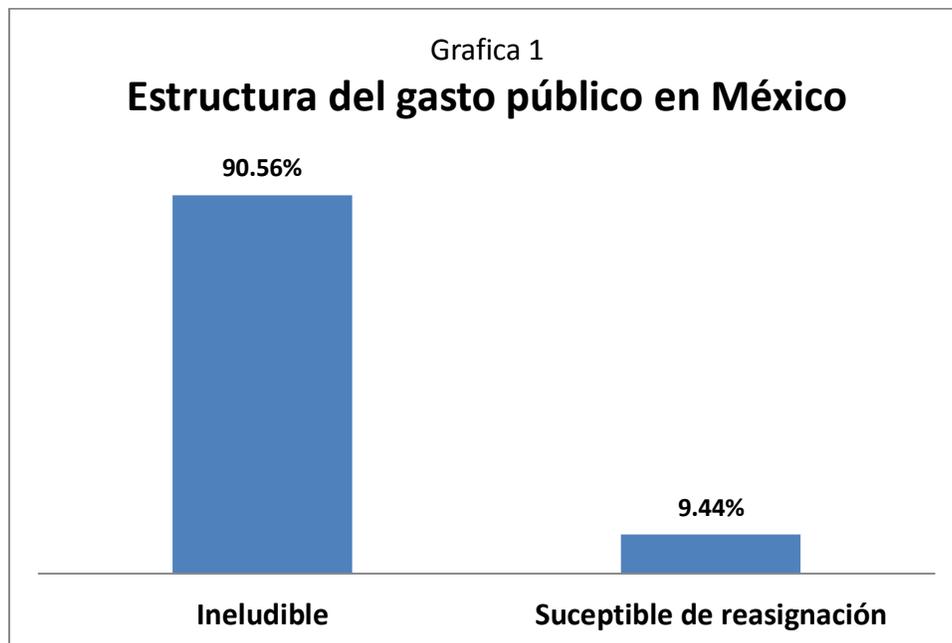
De un lado, en las últimas décadas se han registrado avances de consideración y relevancia en cuanto a la puesta en operación de políticas y programas encaminados a medir y combatir de forma efectiva fenómenos como la pobreza, la exclusión, la corrupción y la destrucción del medio ambiente. Así también, se han puesto en práctica sistemas de protección y defensa de los derechos humanos y sociales, se han establecido vínculos comerciales y de cooperación firmes con países y economías cercanas y distantes, al tiempo que se ha consolidado un manejo macroeconómico que ha dado estabilidad a empresas y consumidores (Sosa, 2000).

Pero, por otro lado, las mismas dependencias y entidades que aplican estos instrumentos no han logrado implantar en su ámbito interno sistemas estables de medición de los resultados de su acción que hagan factible la aplicación de estrategias de ajuste, control y mejora de los diversos recursos que administran y que son la base de su desempeño. Así, los valiosos recursos humanos que conforman al Gobierno Federal y sus instituciones mantienen una situación paradójica en la que los elementos más dinámicos no cuentan con condiciones plenas de seguridad y desarrollo profesional. El Servicio Profesional de Carrera no ha logrado adecuarse totalmente a la naturaleza de cada dependencia o entidad.

En el caso de los recursos financieros y materiales, se presenta una desarticulación entre los requisitos y plazos que marca el proceso de presupuestación y ejercicio del gasto, y las temporalidades que existen en cada uno de los sectores de la administración. Se tiene así que la planeación financiero-presupuestal no es todo lo acorde y concurrente que demandan las necesidades de procesos sociales, productivos y ambientales como los ciclos agrícolas, los ciclos de reproducción de la vida silvestre y de recursos naturales como el agua y los bosques; las oportunidades comerciales que provienen directamente de los mercados internacionales, y las necesidades que derivan de procesos de maduración de largo plazo como los que caracterizan la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Hay pues una baja eficiencia

institucional evidenciada por problemas como el subejercicio presupuestal o la frecuente improvisación y adaptación de las decisiones de gasto e inversión a situaciones específicas de los sectores de la administración.

En México el gasto público es bajo comparado con otros países de la OCDE y Latinoamérica. Se debe mejorar la composición del gasto: mientras que la inversión pública aumentó en 0.5% del PIB de 2000 a 2006, el gasto corriente se incrementó en 1.4%. Además, existe muy poco margen de maniobra: solo 9.44% del gasto es susceptible de reasignación (gráfica 1).



CAPÍTULO III

MODELOS Y PROYECTOS APLICADOS

CAPÍTULO III. MODELOS Y PROYECTOS APLICADOS

3.1. Programas gubernamentales implementados en México, identificados con las corrientes de la nueva gestión pública.

3.1.1. Sistema de Metas Presidenciales

Teoría de la Gestión Pública vinculada: Gestión de desempeño.

Periodo de implementación: 2002-2006

Objetivo: “Concertar y establecer con las instituciones de la Administración Pública Federal (APF), compromisos para mejorar los resultados de los programas prioritarios y estratégicos del Gobierno Federal, así como enfocar las acciones de Gobierno hacia la transformación de la realidad económica y social en beneficio de la población”. Manual de Metas Presidenciales, 2002.

Mecanismos de operación: Sistema compuesto por indicadores con metas establecidas anualmente de manera conjunta entre las Instituciones y la Presidencia de la República, las Instituciones mensualmente emitieron reportes de avances del cumplimiento de cada meta.

Estructura: De acuerdo con los lineamientos del Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP), las metas se establecieron considerando tres vertientes: Resultados de Operación, Buen Gobierno y Evaluación del Cliente.

“Resultados de Operación: Relacionados con los principales programas y proyectos de las instituciones, que permitieron valorar en términos cuantitativos y cualitativos los resultados de los Programas Operativos Anuales Aprobados y su impacto en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Buen Gobierno: se orientan a impulsar la Agenda de Buen Gobierno, tendientes a transformar la función actual de las Instituciones de la Administración Pública Federal, con el propósito de hacerlas más competitivas y de clase mundial, en un ambiente de transparencia, rendición de cuentas, orden y respeto; a través

de seis líneas estratégicas: Gobierno que Cueste Menos; Gobierno de Calidad; Gobierno Profesional; Gobierno Digital; Gobierno Desregulado y Gobierno Honesto y Transparente.

Evaluación del cliente: están relacionadas con la percepción de la sociedad sobre la producción de bienes y/o prestación de servicios que ofrecen las instituciones públicas; las cuales son evaluadas con base en la opinión y calificación que emiten los diversos clientes a través de encuestas anuales”. Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP) 2002.

Principales Problemáticas presentadas durante su ejecución:

Deficiencia en la definición y difusión de objetivos, metas y criterios para la construcción de indicadores del Sistema de Metas Presidenciales en cada institución, careciendo de mecanismos de aseguramiento de la comprensión de los mismos por parte de los funcionarios responsables en cada institución.

Proceso limitado en tiempo y metodología de construcción, revisión y aprobación de indicadores, metas y objetivos, sin la adecuada asesoría, lo que provocó que las instituciones incorporaran indicadores deficientes con metas de cumplimiento a modo para lograr su cumplimiento. Asimismo la excesiva flexibilidad de las metas estratégicas, indicadores y metas específicas del Sistema, imposibilitó alcanzar resultados de impacto.

Mecanismos discrecionales de seguimiento al Sistema, debido a que las entidades encargadas de su fiscalización, en este caso los Órganos Internos de Control, no contaban con la información y capacitación necesarias para realizar una correcta actividad, por lo cual las evaluaciones eran realizadas de manera subjetiva.

Conclusión del programa sin previa notificación.

Resultados:

Debido a que los resultados del programa emitidos por la Secretaría de la Función Pública en sus diversos reportes, contienen una visión parcial y limitada de cumplimiento, y carecen de mediciones de impacto del mismo, es necesario recurrir a mediciones externas, en su mayoría de organismos internacionales, vinculadas a percepciones tanto internas como externas, de la eficiencia del gobierno, a fin de contar con una referencia que nos permita dilucidar el impacto real del programa.

Por lo anterior, y considerando que el programa constituyó la principal herramienta de Gobierno Federal en materia de efectividad, se puede considerar un parámetro del impacto del programa, el indicador de “Efectividad del Gobierno” generado por el Banco Mundial a través del documento “The worldwide Governance Indicators”.

Dicho indicador en el periodo 2002-2006, pasó de 62.4 a 60.5, lo que representó una disminución de 1.9 puntos porcentuales, en un rango de 0-100, siendo 0 el nivel de menor aceptación.

3.1.2. Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC)

Teoría de la Gestión Pública vinculada: Gestión de desempeño.

Antecedentes:

El 4 de diciembre del 2000 se publica el “Acuerdo de Creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF (CITCC)”.

El 30 de enero del 2001 se instaló formalmente la CITCC en donde se acordó la puesta en marcha del Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (PNTCC).

“Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006” (DOF: abril 22, 2002)

Periodo de implementación: 2002-2006

Objetivo: “Transparentar y reducir la corrupción en actividades económicas o administrativas a través de acuerdos y compromisos concretos de acción”. PNTCC 2002.

Mecanismos de operación: La Integración de los Programas de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC), se efectúa con base en los lineamientos que emite la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC), adscrita a la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Para medir los avances de los Programas de Transparencia, las instituciones determinan un conjunto de indicadores, y metas anuales asociadas a los mismos, cuyo seguimiento se realizaba a través de un reporte trimestral de avances del cumplimiento de cada meta.

Adicionalmente, en el POTCC se incorporan 16 Acuerdos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción determinados en el seno de la Comisión Intersecretarial y de aplicación para toda la Administración Pública Federal.

Estructura: De acuerdo a los tutoriales publicados por la SFP, con los lineamientos del POTCC, se determinaron acciones bajo los siguientes criterios: Diagnóstico, Proceso Crítico, Nivel de Riesgo, Conductas irregulares, Objetivo estratégico, Indicadores de resultados, Metas, Factor de reto de las metas, Acciones complementarias, entre otros.

Problemáticas presentadas durante su ejecución:

Deficiencia en la definición y difusión de objetivos, metas y criterios para la construcción del indicador del Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción de cada institución, careciendo por una parte de mecanismos

de aseguramiento de la comprensión de los mismos por parte de los funcionarios responsables en cada institución.

Salvo contadas excepciones, en términos generales no se reportan avances reales en las acciones de transparencia y combate a la corrupción.

La determinación inicial de los compromisos se efectuó con debilidad en el enfoque lo que dio lugar al establecimiento de varias metas y acuerdos orientados a medir eficiencia o eficacia, antes que acciones de transparencia y medidas para fomentar la honestidad.

Mecanismos discrecionales de seguimiento al Sistema, debido a que las entidades encargadas de su fiscalización, en este caso los Órganos Internos de Control, no contaban con la información y capacitación necesarias para realizar una correcta actividad, por lo cual las evaluaciones eran realizadas de manera subjetiva.

Resultados:

Los resultados de este programa presentan la misma problemática del programa precedente, son emitidos por la Secretaría de la Función Pública en sus diversos reportes y contienen una visión parcial y limitada de cumplimiento, y carecen de mediciones de impacto del mismo.

Por lo anterior, y considerando que el programa constituyó la principal herramienta de Gobierno Federal en materia de transparencia y combate a la corrupción, se puede considerar un parámetro del impacto del programa, el indicador de “Control de la Corrupción” generado por el Banco Mundial a través del documento “The worldwide Governance Indicators”.

Dicho indicador en el periodo 2002-2008, pasó de 51.2 a 50.2, lo que representó una disminución de 1 punto porcentual, en un rango de 0-100, siendo 0 el nivel de menor aceptación.

Modelo de política en materia de transparencia y rendición de cuentas



3.1.3. Administración de Riesgos

Antecedentes:

“Acuerdo por el que se establecen las Normas Generales de Control Interno en el Ámbito de la Administración Pública Federal”. Publicado por la Secretaría de la Función Pública, en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 2006. Reformado mediante acuerdo publicado por la Secretaría de la Función Pública, en el Diario Oficial de la Federación del 18 de mayo de 2008. Segunda Norma.- Identificar, evaluar y administrar los riesgos.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Título Tercero. Administración de Riesgos.

Periodo de implementación: 2006-2012

Objetivo: “Las instituciones deberán sistemáticamente evaluar y dar seguimiento al comportamiento de los riesgos a que están expuestas en el desarrollo de sus actividades, mediante el análisis de los distintos factores que pueden provocarlos, con la finalidad de definir las estrategias y acciones que permitan controlarlos y asegurar el logro de los objetivos y metas de una manera razonable”.

Mecanismos de operación:

- Las instituciones implementaron programas de trabajo dirigido a:
- Elaboración del Mapa de Riesgos Institucional.
- Definición de Estrategias y Acciones de Control para Administración de los Riesgos.
- Seguimiento de Estrategias, Acciones y Análisis Comparativo de Riesgos.
- Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno

Problemáticas presentadas durante su ejecución:

- Metodología y herramientas poco precisas por parte de la SFP.
- Deficiente programa de difusión y seguimiento del programa.
- Falta de involucramiento de la Alta Dirección de las instituciones en el proceso de identificación de riesgos, lo que provocó que los riesgos identificados no tuvieran el nivel estratégico que buscaba la SFP.
- Establecimiento deficiente de indicadores y metas.

3.1.4. Programa Especial para Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG)

Teoría de la gestión vinculada: Gestión Estratégica

Antecedentes:

Para dar continuidad al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (DOF: abril 22, 2002), se publicó el “DECRETO por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012”.

Con el PMG, el Ejecutivo Federal hace propios diversos postulados de la nueva gestión pública, tales como:

- “Reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas mediante la mejora de áreas comunes y la estandarización en la aplicación de mejores prácticas.
- Facilitar la mejora de la gestión de las instituciones mediante reformas al marco regulatorio de la Administración Pública Federal (APF).
- Permitir una toma de decisiones informada, considerando los resultados de la gestión.
- Mejorar la rendición de cuentas mediante la generación y difusión de información sobre el desempeño institucional y el de la Administración Pública en su conjunto.
- Transparentar y reducir la corrupción en actividades, es el instrumento del Ejecutivo Federal de carácter obligatorio que se enfoca a realizar mejoras que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas y del Gobierno Federal al logro de mejores resultados”. PMG 2008-2012.

Periodo de implementación: 2008-2012

Objetivos y Estrategias:

“Objetivo 1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal”. PMG 2008-2012.

El PMG señala que la globalización y la apertura democrática han incidido en el creciente grado de exigencia de la sociedad, en relación con la calidad de los bienes y servicios, resultado de la gestión gubernamental. Por lo tanto, la mejora de la gestión de las instituciones de la administración pública federal tiene como propósito satisfacer las necesidades de la población.

“Objetivo 2. Incrementar la efectividad de las instituciones”. PMG 2008-2012.

El PMG estipula que es indispensable establecer mecanismos para lograr mayor eficiencia y rendimiento, mediante la reducción y simplificación de la regulación existente, la mejora de procesos administrativos y la eliminación de duplicidad de funciones, procesos y programas del gobierno. Asimismo, el PMG establece que la evaluación y medición permanente deben ser elementos críticos y centrales para mejorar el proceso de toma de decisiones, de manera tal que éste se concentre en aquellas actividades de verdadero valor agregado y produzca los resultados e impactos que la sociedad espera.

“Objetivo 3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades”. PMG 2008-2012.

El PMG reconoce que se requieren prácticas administrativas que hagan más eficiente la gestión de los recursos públicos. Como objetivo, dicho programa establece que es necesario que las instituciones públicas cuenten con instrumentos, estándares y mejores prácticas que les permitan trasladar recursos de actividades de soporte administrativo hacia programas de impacto general, para así gastar menos en la administración del gobierno e invertir más en programas y proyectos que apoyen el desarrollo económico y social.

Mecanismos de operación:

La SFP da a conocer el último trimestre de cada año el Manual de Operación del Módulo Institucional, el cual contendrá el calendario de trabajo, formatos, flujo de operación, sistemas, etapas, estrategias, y acciones a desarrollar así como los indicadores asociados a los resultados esperados para el ejercicio fiscal siguiente.

El Titular de la dependencia o entidad paraestatal, o, en su caso, del órgano administrativo desconcentrado; de la Procuraduría General de la República y de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, designará al servidor público responsable del PMG en la institución, quien constituirá los equipos de trabajo encargados de ejecutar las acciones del Programa.

El Titular de la dependencia o entidad presenta a la SFP el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión (PIMG) que incluirá las acciones de mediano plazo que permitan como mínimo medir con base anual su progreso y los resultados que la institución se compromete a alcanzar, de acuerdo a lo previsto en el Manual de Operación.

La SFP, previa opinión de los Grupos Técnicos, aprobará el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión de las instituciones, a fin de asegurar su debida orientación a resultados.

El servidor público responsable del PMG en la institución coordina la ejecución del Proyecto Integral de Mejora de la Gestión e incluirá en el proceso de programación presupuestación del siguiente ejercicio fiscal, los requerimientos para el desarrollo de las acciones contenidas en el mismo.

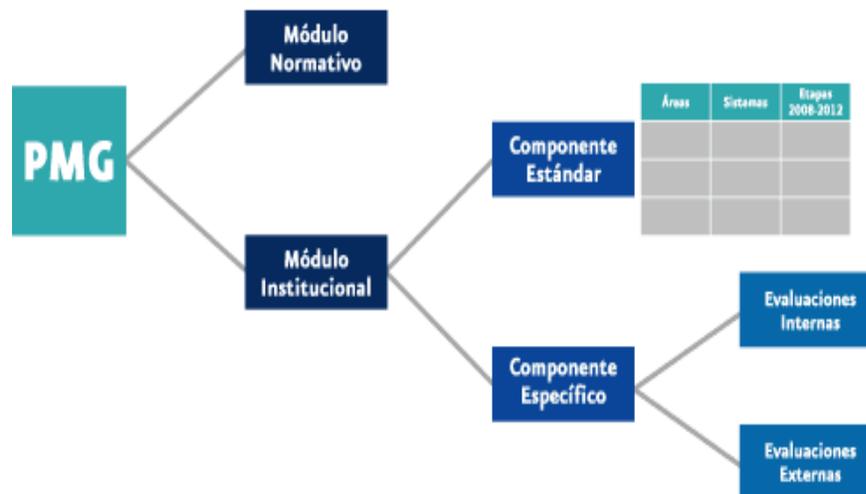
El Titular de la dependencia o entidad informa periódicamente a la SFP sobre los avances y resultados de las acciones comprometidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión.

Los Grupos Técnicos evaluarán y darán recomendaciones, en las áreas y sistemas que les correspondan, sobre los avances y resultados de la implementación del PMG en cada institución.

La SFP en el ámbito de su competencia, difundirá los resultados y establecerá un sistema de calificación asociado al logro de los mismos.

Estructura: Para su debida implementación, el PMG está integrado por dos módulos cada uno de los cuales define las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos en el seno de las dependencias y entidades sujetas a su cumplimiento.

Módulo Normativo, y Módulo Institucional, que a su vez está integrado por dos componentes: A) Componente Estándar, y B) Componente Específico.



Problemáticas presentadas durante su ejecución:

En el inicio del Programa (2008-2009), con el enfoque a sistemas, se caracterizó por falta de interés y participación por parte de la Alta Dirección de las instituciones públicas.

Se estructuraron ambiciosos programas de trabajo que vieron importantes obstáculos en su implementación y cuyas actividades en la mayoría de los

casos su alcance fue limitado y solo para dar cumplimiento, los imposibilitó la obtención de resultados importantes.

Cambios en el programa al iniciar con una estrategia de sistemas en 2008 y 2009, una de mesas de trabajo en el primer semestre de 2010, y con Proyectos de Mejora a partir del 2do. Semestre de 2010 y hasta el cierre de esta administración.

En esta última estrategia se comprometen Proyectos de Mejora con objetivos y metas limitados y vinculados a programas institucionales ya en marcha, por lo que nuevamente los avances alcanzados son magros y/o de poco alcance.

Se identificó carencia de mecanismos de aseguramiento de los resultados alcanzados por las instituciones, lo que redundó en reportes de acciones sin sustento de su real y correcta implementación.

Difusión de logros del PMG a nivel nacional, incluso en premios multipublicitados a nivel de la Administración Pública, de Proyectos de Mejora con alcances delimitados, y de bajo impacto al usuario, o a proyectos sin estar totalmente implantados y por ende sin resultados tangibles.

Resultados:

Los resultados oficiales de este programa contienen una visión parcial y limitada de cumplimiento, y carecen de mediciones de impacto del mismo.

Por lo anterior se enlistan los resultados por objetivo del programa.

Resultados del Objetivo 1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios públicos.

El índice de satisfacción del ciudadano mexicano, publicado por el Latinobarómetro¹⁵, con respecto de los servicios del estado, muestra un nivel en 2011 de 4.9, nivel menor al resultado del año 2009 y 2010 (5.0).

Tabla N° 24: Índice de Satisfacción con los Servicios del estados¹²

	TOTAL 2009	TOTAL 2010	TOTAL 2011
Ecuador	5	6,1	6,7
Uruguay	7,3	6,4	6,4
El Salvador	5,9	5,6	6,2
Costa Rica	5,9	5,9	5,9
Argentina	4,5	5,6	5,9
Panamá	5,2	5,1	5,6
Nicaragua	5,1	5,4	5,5
Colombia	5,9	5,1	5,2
México	5	5	4,9
Guatemala	5,4	4,3	4,7
Venezuela	4,6	4,8	4,7
R. Dominicana	5,5	4,9	4,5
Paraguay	4,5	4,3	4,4
Chile	5,5	5,3	4,3
Honduras	5,3	4	4,3
Brasil	4,3	5	4,2
Bolivia	4,7	3,9	4,1
Perú	3,9	3,7	3,9
Latinoamérica	5,2	5	5,1

Fuente: Latinobarómetro 2009 - 2011

Resultados del Objetivo 2. Incrementar la efectividad de las instituciones.

El indicador de “Efectividad del Gobierno” generado por el Banco Mundial en el periodo 2008-2011, pasó de 59.2 a 63.5, lo que representó un aumento de 4.3 puntos porcentuales, en un rango de 0-100, siendo 0 el nivel de menor aceptación.

Por otro lado, en la Encuesta Nacional de Valores sobre lo que nos Une y Divide a los Mexicanos (ENVUD) 2011¹⁶, en el apartado “objetivo del país para

¹⁵ El estudio Latinobarómetro es producido por la Corporación Latinobarómetro, una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, quien es la única responsable de los datos.

Muestra: México, Empresa “Olivares PlataConsultores S.A., Muestra probabilística modificada. Probabilística en tres etapas, por cuotas en la etapa final. 1200 +/- 2.8% 100%

los próximos diez años”, donde los resultados identifican como el segundo objetivo prioritario para el mexicano, la Funcionalidad Institucional (40%), y del cuál se identifica que un 62% de los encuestados, afirma que vamos en el camino equivocado para alcanzar los objetivos mencionados.

Resultados del Objetivo 3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.

De acuerdo a la información al documento “Cuenta de la Hacienda Pública Federal”, entre 2008 y 2011, el gasto público presupuestario, que incluye gastos de operación y administración, se incrementó en términos reales en 4.69, 7.57, 2.27, y 4.62, respectivamente.

3.1.5. Evaluación del Control Interno Institucional

Teoría de la gestión vinculada: Gestión Estratégica.

Antecedentes:

Diario Oficial de la Federación del día 27 de septiembre de 2006, y sus correspondientes reformas de marzo de 2007 y mayo de 2008, mediante el cual se publica el Acuerdo que establece que los Titulares de las Instituciones tienen a su cargo la responsabilidad de establecer, mantener actualizado, evaluar y supervisar que el sistema de control interno institucional se implemente correctamente, sea fiable, pertinente y de calidad, de tal forma que permita conducir las actividades hacia el logro de objetivos y metas institucionales en un marco de honestidad, transparencia e impulso al combate a la corrupción, con el apoyo de los servidores públicos adscritos a las mismas.

ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de

¹⁶ La ENVUD es un estudio realizado bajo los auspicios de Banamex, la Fundación Este País y un grupo de donantes interesados en hacer un retrato de los valores y las creencias de los mexicanos al inicio de la nueva década.

Control Interno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010, con última reforma publicada el 11 de julio de 2011.

Periodo de implementación: 2006-2012

Objetivo: “Asegurar la implementación, actualización, supervisión, seguimiento, control y vigilancia del Sistema de Control Interno Institucional en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República”. ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, 2011.

Mecanismos de operación:

Se aplica dentro de la institución una Encuesta de Autoevaluación emitida por la Secretaría de la Función Pública, cuyos resultados son insumos para la generación del documento “Informe de Resultados del Informe Anual del Estado que Guarda el Control Interno Institucional”.

Los Órganos Internos de Control (OIC), representantes de la SFP en las instituciones, acompañan la autoevaluación y revisan la congruencia de los resultados con la evidencia documental correspondiente, emitiendo el documento “Informe de Resultados de la Evaluación del Órgano Interno de Control al Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno”.

Asimismo, el Titular de la Institución genera un Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI), y un Reporte de Avances Trimestral del PTCI, 15 días hábiles posteriores al cierre de cada trimestre, para fines del informe de verificación del Titular del OIC.

Problemáticas presentadas durante su ejecución:

Indefinición en la metodología de Evaluación del Control Interno, considerando herramientas tecnológicas poco funcionales y limitadas con respecto a las necesidades del proyecto a nivel de la APF.

La metodología de aplicación de la encuesta abierta a posibles acciones de inducción de respuestas al personal designado para responder la encuesta en comento.

Evidencias documentales de las respuestas emitidas desapegadas en muchos casos del elemento de control interno evaluado.

No se consideran, por parte de la SFP, las recomendaciones emitidas por los OIC incorporadas a través del documento “Informe de Resultados de la Evaluación del Órgano Interno de Control al Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno”.

3.1.6. Mejora Regulatoria

Teoría de la gestión vinculada: Gestión Estratégica

Antecedentes:

Programas Institucionales de Mejora Regulatoria.

Regulación Base Cero.

El 2 de septiembre de 2009, en el marco del Tercer Informe de Gobierno, el Presidente Felipe Calderón anunció como una de las diez medidas para cambiar a México de fondo, la “Reforma Regulatoria Base Cero”.

Dicha reforma refiere la necesidad de una mejora regulatoria a través de estrategias con elementos como pueden ser:

- “La desregulación, es decir, la eliminación parcial o total de la regulación vigente en sectores económicos o áreas regulatorias específicas.
- El análisis y la modificación de regulaciones propuestas o vigentes.
- La creación de nuevas regulaciones para subsanar vacíos jurídicos existentes u originados por los cambios económicos, sociales y

tecnológicos. El diseño de los procesos mediante los cuales se elaboran y aplican las regulaciones”.

Periodo de implementación: 2005-2012

Objetivo: El objetivo de esta política es derogar todos aquellos acuerdos, oficios, decretos o reglamentos cuya necesidad no quede clara y plenamente justificada. Acuerdo para Consolidar la Regulación Base Cero, 2010.

Mecanismos de operación:

A fin de lograr dicho propósito, se han impulsado dos importantes líneas de acción:

“Eliminar todos los trámites y servicios innecesarios y fomentar la disminución de requisitos y el uso de tecnologías de la información y de la comunicación”.

Como parte de esta estrategia, se realizó la revisión de la calidad de la atención en los trámites y servicios que prestan las instituciones, considerando dentro de esta actividad, la eliminación de requisitos innecesarios en cada uno de los trámites, a fin de garantizar una mejor atención al ciudadano.

“Eliminar las normas cuya necesidad no esté plenamente justificada, para lo cual, se establecieron dos vertientes:

Revisar la normatividad vigente al inicio del Programa, a fin de identificar la potencial eliminación del mayor número de normas.

Se emitieron 9 manuales generales en materia de auditoría; adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público; control interno; obra pública y servicios relacionados con las mismas; recursos humanos; recursos materiales; recursos financieros; tecnologías de la información y comunicaciones, y de transparencia y rendición de cuentas”. Acuerdo para Consolidar la Regulación Base Cero 2010.

Cabe destacar que la elaboración de los manuales permitió homologar diversos procesos, eliminándose la excesiva dispersión de actividades en el gobierno federal en el que cada dependencia hacía las cosas a su manera. Con la implementación de estos Manuales se inició una revisión de las normas institucionales que permitió la eliminación de normas administrativas.

Cabe destacar que actualmente de un universo de 34,457 normas, se han eliminado 10,480 de carácter administrativo y 6,057 de carácter sustantivo.

Problemáticas presentadas durante su ejecución:

La experiencia internacional señala que una Reforma Regulatoria deriva en beneficios significativos que impactan en el crecimiento económico, incluso similares a las reformas estructurales.

Los costos totales de la regulación son muy elevados en cada país. Por ejemplo, en Estados Unidos se estima que representen entre 7.2 y 9.5% del PIB, en Canadá el 11.8% y Australia entre 9 y 19%. Por ello, la liberación de recursos económicos de una reforma regulatoria tiene un impacto similar a una reforma fiscal de fondo.

Una reforma regulatoria de fondo o “guillotina regulatoria” revisa de manera exhaustiva la regulación vigente a fin de mantener únicamente aquellas que resulten indispensables.

3.1.7. “Tuempresa.gob”

Teoría de la gestión vinculada: Gobierno Electrónico (E-gob)

Antecedentes:

En agosto de 2009, el Gobierno Federal puso en marcha la plataforma www.tuempresa.gob.mx, mediante la cual se ofrece a los ciudadanos emprendedores un canal rápido y eficiente para la constitución de sociedades.

Lo anterior, para simplificar la interacción entre ciudadanos y gobierno con el objeto de incrementar la competitividad, favorecer el crecimiento y el desarrollo económico de nuestro país.

El portal fue creado por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Economía con la finalidad de integrar y agilizar los distintos trámites administrativos que se requieren para constituir sociedades. El portal también busca alcanzar el objetivo del Gobierno Federal de instrumentar mecanismos que agilizan los procesos acorde a la tendencia mundial para impulsar el uso de tecnologías de la información y comunicaciones en la gestión pública, optimizando y ampliando el acceso y la cobertura a los diferentes trámites y servicios.

Actualmente, el portal permite realizar diversos trámites federales a través de una plataforma de interoperabilidad a la que se encuentran conectadas las dependencias y entidades del Gobierno involucradas en el proceso.

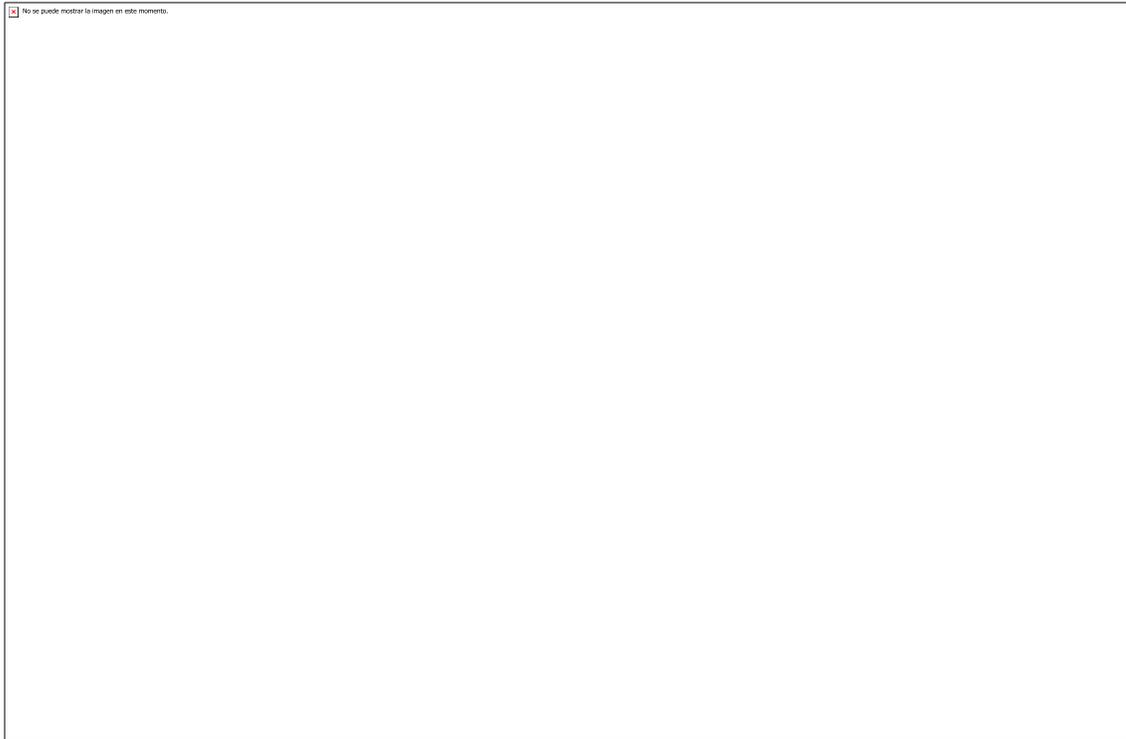
El portal www.tuempresa.gob.mx beneficia directamente a los emprendedores mediante la disminución de costos y reducción de tiempos (aproximadamente 65% según el Standard Cost Model de la OCDE; de 22 días promedio a 2.5 horas; de 4 filas a 1 presencia física ante fedatarios públicos), así como la eliminación de duplicidades (de 7 formatos a 1 solo expediente electrónico) en el proceso de constitución de una empresa.

Desde su lanzamiento, el portal ha avanzado a su segunda fase siguiendo un proceso de mejora continua, integrando trámites denominados contingentes, como son la Solicitud de Registro de Marca ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI). Se han integrado siete entidades federativas más (Aguascalientes, Distrito Federal, Guerrero, Nayarit, Querétaro, Tabasco y Yucatán) y se han registrado cerca de trece mil usuarios a lo largo de sus 7 meses de vida.

Periodo de implementación: 2009-2012

Objetivo: El Portal tuempresa.gob.mx es un sitio de Internet mediante el cual el Gobierno Federal facilita principalmente el cumplimiento de distintos trámites necesarios para la constitución, apertura y desarrollo de nuevas empresas, de manera ágil, gratuita y en línea, concentrando gran parte estos trámites en un sólo lugar, reduciendo tiempo, formatos y costos.

Mecanismos de operación:



Problemáticas presentadas durante su ejecución:

Muchos de los trámites incorporados al Portal, no pasaron por el proceso de reingeniería de los mismos, que permitiera agilizarlos y contribuir con una mejora de los mismos, siempre en beneficio el ciudadano.

Solo se incorporaron las etapas iniciales de algunos trámites, por lo que el ciudadano termina realizando los trámites presencialmente.

La continua rotación de personal responsable de la implementación del Portal ha representado retrasos en el avance a etapas posteriores, representando costos importantes en tiempo y recursos.

Falta de difusión del Portal por parte de los responsables del mismo, impactando en la utilización marginal de la herramienta por parte de la ciudadanía.

CAPÍTULO IV

TRABAJO DE CAMPO

CAPÍTULO IV. TRABAJO DE CAMPO

4.1. Unidad de investigación

La unidad de investigación o de análisis está referida al contexto, característica o variable que se desea investigar. Es así como la unidad puede estar dada por una persona, un grupo, un objeto u otro que contengan claramente los eventos a investigar.

Hurtado (2000) resalta que “las unidades de estudio se deben definir de tal modo que a través de ellas se puedan dar una respuesta completa y no parcial a la interrogante de la investigación”.

Es así como en la presente investigación la unidad de estudio está constituida por el ente donde se desarrolla y recopila toda la información, en el caso de la presente investigación es Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

4.2. Método

Las técnicas de recolección de datos, se aplicaran las herramientas de métodos de encuestas y cuestionarios dirigidos a funcionarios públicos del Órgano Interno de Control en el IMSS.

El muestreo que se efectuó en esta investigación fue de tipo no probabilístico intencional o dirigido. Lo que permitió profundizar en aspectos de la subjetividad de las personas. Se seleccionaron diversos funcionarios de la entidad a los que se consideró más aptos para responder a los instrumentos de acuerdo al tema. Los participantes debían cubrir las siguientes características, como criterios de inclusión: ser servidor público del OIC del IMSS, tener cargo incluido en nómina de mando y tener por lo menos 1 año en el cargo o en la Administración Pública Federal con un cargo igual o similar.

La muestra quedó conformada por 30 Servidores Públicos, concertados de manera individual, con el propósito de conocer su opinión respecto al tema. El 10% eran mujeres y el 90% hombres, con una antigüedad en el cargo o similares de 2 años.

4.3. Estudio de caso

Los estudios de caso se basan en la recopilación de información detallada sobre el mismo individuo o grupo a lo largo de un tiempo considerable; el material proviene principalmente de entrevistas, observaciones directas y otras herramientas descriptivas. Entre sus ventajas encontramos el que proporciona más información sobre procesos íntimos y complejos que cualquier otro método y posibilitan formular ideas sobre el desarrollo durante el ciclo vital; entre sus deficiencias encontramos el que sus resultados son poco generalizables y es difícil lograr la objetividad.

En esta investigación, el estudio de caso, se refiere a la recolección de la información relacionada con el desempeño del Órgano Interno de Control del IMSS, en cuanto a la percepción de los funcionarios públicos de nivel de mando que laboran en él, tienen respecto al desempeño y cumplimiento de las políticas públicas del ramo.

4.4. Técnicas de investigación

Hacer una investigación requiere de una selección adecuada del tema objeto del estudio, de un buen planteamiento de la problemática a solucionar y de la definición del método científico que se utilizará para llevar a cabo dicha investigación. Aunado a esto se requiere de técnicas y herramientas que auxilien a la realización de la investigación.

En este caso, las técnicas utilizadas, son:

- La investigación documental.
- La investigación de campo.

Investigación documental

Esta investigación, se apoyó en la recopilación de antecedentes a través de documentos gráficos formales e informales, los materiales de consulta para esta investigación fueron fuentes bibliográficas, revistas, tesis de posgrado, normatividad emitida por la Institución y la Secretaría de la Función Pública y algunos portales electrónicos.

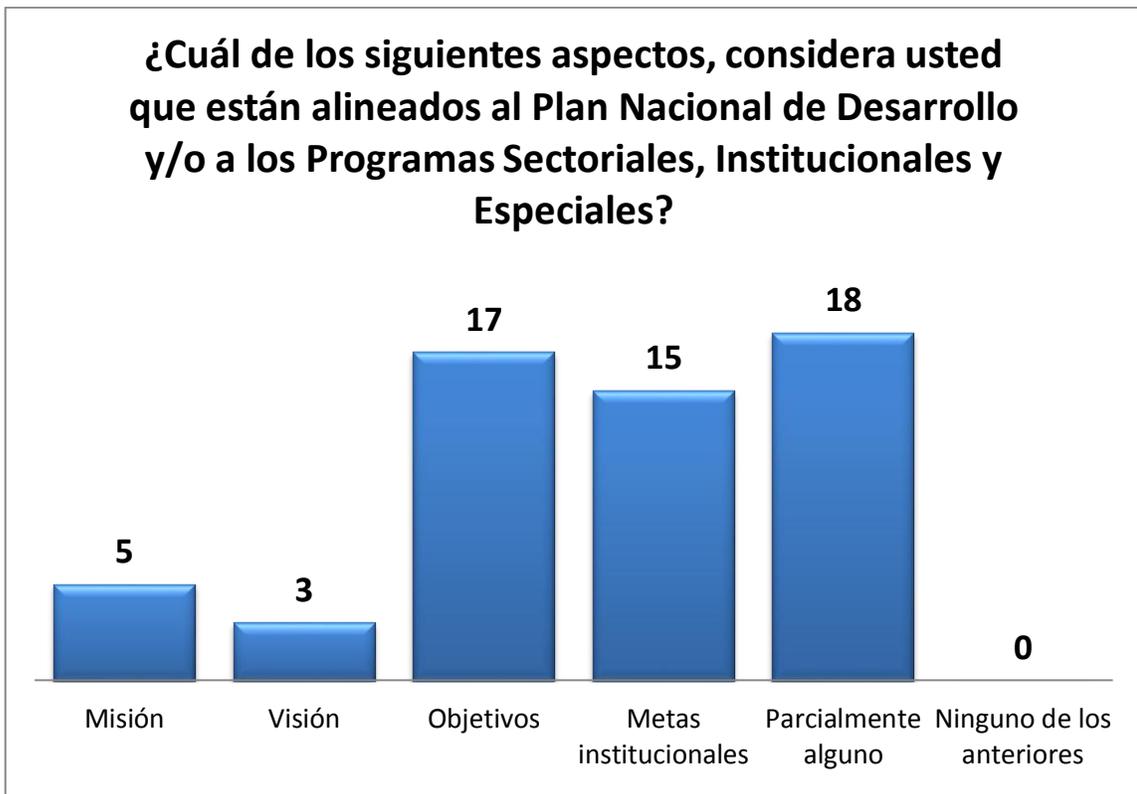
Investigación de campo

La investigación de campo se realizó directamente en el medio donde se presenta el fenómeno de estudio, es decir en el Órgano Interno de Control, utilizando para ello una de las herramientas de apoyo para este tipo de investigación, que fue el cuestionario. Documento en el cual se recopiló la información por medio de preguntas concretas (abiertas o cerradas).

4.5. Diagnóstico

Derivado de la aplicación de la herramienta para el levantamiento de la información, a continuación se describen los resultados obtenidos y el diagnóstico, de acuerdo de la percepción de los servidores públicos.

Como se muestra en la gráfica siguiente, los Objetivos y Metas institucionales, son los aspectos que los encuestados consideran más alineados a los Programas gubernamentales del ramo, pero se percibe una carente alineación a la Misión y Visión del Instituto, lo que puede impactar en el desarrollo de las actividades y la posible consecución de los objetivos institucionales.



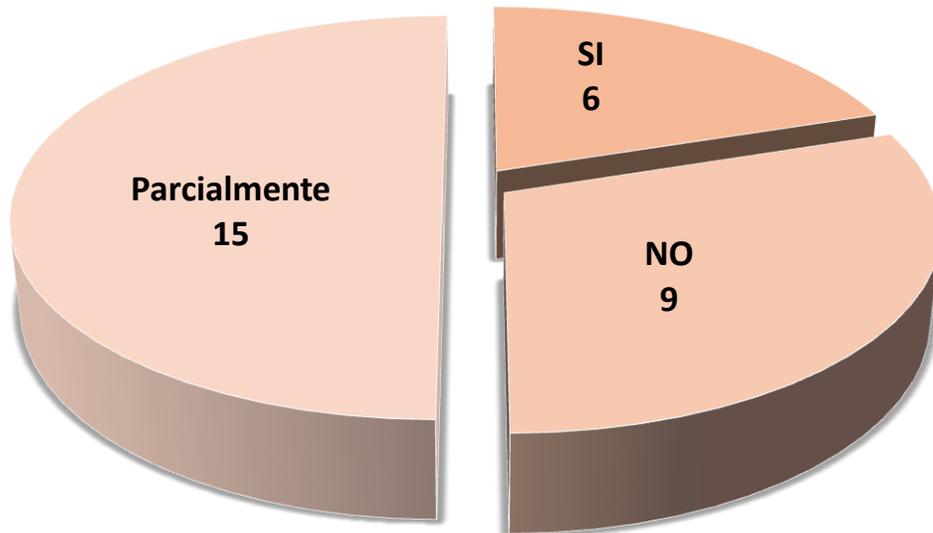


El uso de las diferentes herramientas para la Administración de Riesgos, nos permite identificar que en un 17% (5) se considera que existen problemas en la gestión pública, los cuales se identifican dando prioridad a los de mayor importancia, para evitar su recurrencia, lo que nos permite percatarnos que la Institución cuenta con un programa para determinar cuáles riesgos son los de mayor relevancia, que en dado caso que lleguen a materializar, impidan la consecución de los objetivos institucionales. Por tal motivo el Programa Anual de Trabajo institucional contempla dichos riesgos, para centrar sus esfuerzos y actividades en disminuirlos o transferirlos.



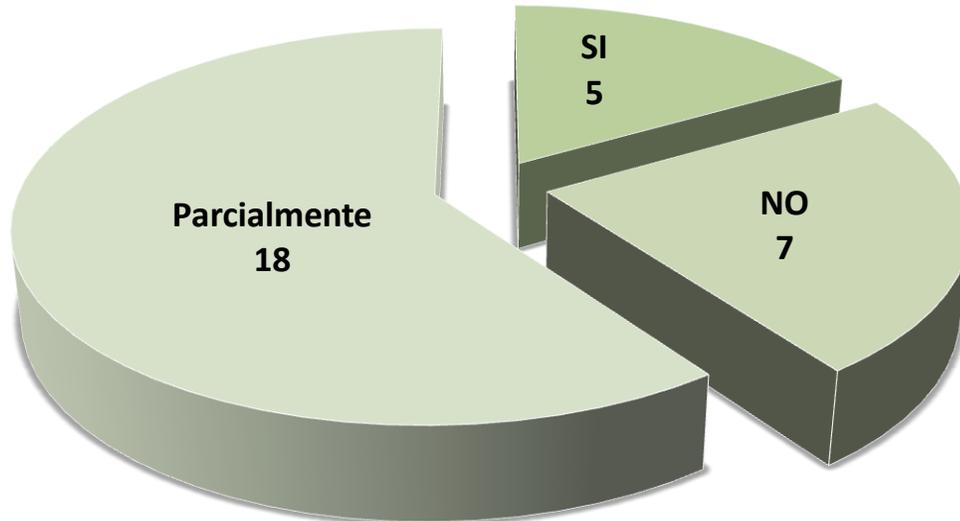
A pesar de los esfuerzos por el Gobierno Federal, de transparentar y combatir la corrupción, la Institución cuenta con un sin número de normatividad aplicable a sus diferentes procesos y trámites y servicios al usuario, los cuales no se encuentran actualizados, y el que lo estén, no garantizan una efectiva transparencia en la rendición de cuentas, solo el 10% (3) de los encuestados consideran que los ordenamientos jurídicos vigentes, fortalecen la transparencia en el desempeño de la Función Pública, lo que provoca una desconfianza de los usuarios en la Institución.

¿Considera que las acciones que desarrolla el IMSS cumplen con la provisión de servicios y la atención de las demandas sociales?



Es de importancia resaltar que en el 30% (9) de los casos, se considera que las acciones que desarrolla el IMSS no cumplen con la provisión de servicios y la atención de las demandas sociales y en un 50% (15) se cumple parcialmente. Esto demerita la percepción de los derechohabientes, en cuanto a la calidad de los servicios y a su vez la imagen institucional.

¿Los proyectos que lleva a cabo el IMSS, reflejan resultados óptimos de las políticas públicas implementadas en el Sector Salud?



Solo el 17% (5) de los casos, consideran que los proyectos que lleva a cabo el IMSS, reflejan resultados óptimos de las políticas públicas implementadas en el Sector Salud y un 60% (18) se reflejan parcialmente y el 23% (7) restante considera que no.

Es por ello la importancia de alinear los objetivos institucionales a las políticas públicas y programas sectoriales, en beneficio de la satisfacción de la derechohabencia y en general de la salud de la población nacional.

CAPÍTULO V

PROYECTO DE MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

CAPÍTULO V. PROYECTO DE MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Como resultado de la revisión a los tres principales programas gubernamentales arriba descritos: Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP), Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC) y Programa Especial para la Mejora de la Gestión (PMG), a continuación se presenta un análisis y vinculación entre las problemáticas enmarcadas y las cuatro principales causas que obstaculizaron el logro de sus objetivos, esto nos permite dar atención a una de las preguntas de investigación referente al análisis de modelos y proyectos propuestos que llevarán al enriquecimiento de la mejora de la gestión, en el ámbito de las nuevas teorías de la APF.

5.1. Sistema de Evaluación de Gestión Pública deficiente

SIMEP	POTCC	PMG
Mecanismos discrecionales de seguimiento al Sistema. Programa dirigido a metas de un periodo sexenal y no a Planeación a largo plazo. Cierre del programa sin revisión de resultados.	No se reportan avances reales en las acciones realizadas. Compromisos dirigidos con otros objetivos distintos a los del programa. Mecanismos discrecionales de seguimiento al Sistema.	Carencia de mecanismos de aseguramiento de calidad de los resultados. Objetivos y metas limitados de Proyectos de Mejora vinculados a programas institucionales ya en marcha. Programas de trabajo sólo de cumplimiento.

5.2. Bajo nivel de profesionalización del servidor público mexicano.

SIMEP	POTCC	PMG
Deficiencia en la definición y difusión de objetivos, metas y criterios para la construcción de indicadores.	Deficiencia en la definición y difusión de objetivos, metas y criterios para la construcción de indicadores.	Cambios constantes en la mecánica de trabajo del Programa.
Proceso limitado en tiempo de implementación y metodología de construcción, revisión de indicadores, metas y objetivos.	Falta de involucramiento de la Alta Dirección de las instituciones.	Falta de interés y participación por parte de la Alta Dirección.
Cambios continuos de las metas estratégicas e indicadores.		
Conclusión del programa sin previa notificación.		

5.3. Bajos niveles de transparencia.

SIMEP	POTCC	PMG
Los resultados de este programa son emitidos por la Secretaría de la Función Pública en sus diversos reportes y contienen una visión parcial y limitada de cumplimiento, y carecen de mediciones de impacto del mismo.	Los resultados de este programa son emitidos por la Secretaría de la Función Pública en sus diversos reportes y contienen una visión parcial y limitada de cumplimiento, y carecen de mediciones de impacto del mismo.	Difusión como logros del PMG de Proyectos de Mejora de bajo impacto al usuario, o con implantación parcial. Los resultados de este programa son emitidos por la Secretaría de la Función Pública en sus diversos reportes y contienen una visión parcial y limitada de cumplimiento, y carecen de mediciones de impacto del mismo.

5.4. Falta de mecanismos de rendición de cuentas.

Con respecto al tema de rendición de cuentas, las situaciones antes descritas en los programas arriba detallados, no representó, ninguna repercusión o sanción a los funcionarios de la Secretaría de la Función Pública que durante años dirigieron recursos financieros, humanos y materiales a su implementación, o en su caso, de aquellos servidores públicos responsables de la misma en las instituciones, que obstaculizaron la correcta implantación de las políticas y programas en sus instituciones de adscripción.

5.5. Estrategia: Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM)

Derivado del análisis y resultados presentados anteriormente, se plantea el desarrollo de un proyecto adecuado de mejora de la gestión pública, bajo la estrategia del nuevo Programa de Mejora de la Gestión Pública (PGCM) 2013 – 2018, la cual va encaminada a lograr un gobierno cercano en el que se tiene como precepto construir un diálogo entre las dependencias y entidades y los diferentes actores de la sociedad. El objetivo es atender con oportunidad las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos. Asimismo, se busca ubicar como eje central de su actuación al ciudadano y utilizar de forma estratégica las herramientas institucionales con las que cuenta para promover un gobierno eficiente, eficaz y que rinda cuentas a la población.

La sociedad se constituye como el pilar fundamental en torno al cual deben diseñarse y ejecutarse políticas que permitan consolidar un gobierno moderno. Para lograrlo, es necesario poner especial énfasis en la atención de las demandas más sentidas de la sociedad y permitir su participación de una forma activa en los asuntos públicos. Es decir, se pretende implementar acciones y programas para la inclusión social en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Asimismo, un Gobierno Cercano y Moderno, es aquél que evalúa y reconoce las acciones que generan los resultados que se requieren para atender las necesidades más apremiantes del país, y para ello, implementa acciones de mejora y reorienta los recursos a aquellas actividades que generen mayores impactos positivos. Es decir, no es únicamente un gobierno que gasta menos, sino aquél que gasta mejor.

Para lograr esto, es fundamental reconocer que las nuevas Tecnologías de la Información y de Comunicación (TIC) son una herramienta básica que brinda amplias oportunidades para mejorar la eficiencia al interior del gobierno y que permite mejorar la comunicación al exterior.

Como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), las políticas y los programas de la presente administración deben estar enmarcados en un Gobierno Cercano y Moderno. Al mismo tiempo, los esfuerzos emprendidos deben orientarse a resultados, optimizar el uso de los recursos públicos, hacer uso intensivo de las nuevas TIC e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 constitucional: "los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".

La integración de los cinco objetivos, 28 estrategias y 207 líneas de acción del presente Programa fue realizada con base en las áreas de oportunidad detectadas en el diagnóstico, así como en las inquietudes externadas en los diferentes foros de consulta del PND en que participaron el sector académico y la sociedad civil. Para su construcción se trabajó de manera conjunta con diversas dependencias y entidades, con el objetivo de detectar sinergias que pudieran ser implementadas durante la presente administración. En este sentido, las líneas de acción representan actividades generales o concretas que se llevarán a cabo con el fin de construir un Gobierno Cercano y Moderno.

Este Programa contempla los tipos de líneas de acción referidos en los "Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018" (Lineamientos del PND) para los programas transversales que permitan el logro de las estrategias, las cuales son: de coordinación de las estrategias, referentes a aquellas acciones que implementarán las dependencias o entidades encargadas de la coordinación de la política en cada materia; generales, que todas las dependencias y entidades deberán incorporar en sus respectivos programas sectoriales; o específicas,

que serán de observancia obligatoria para una o más dependencias o entidades a través de sus respectivos programas.

5.5.1. Objetivos y estrategias

5.5.1.1. Objetivo 1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF.

Un Gobierno Cercano y Moderno debe tener como imperativo rendir cuentas de forma clara y oportuna a la población. En este sentido, impulsar un gobierno abierto, hace referencia a todos aquellos componentes que deben integrar su implementación de manera que se fortalezca la rendición de cuentas, que van desde la apertura de datos de manera que cualquier interesado pueda acceder a ellos y reutilizarlos, hasta facilitar la participación ciudadana para la mejora de los programas y acciones del gobierno que deriven en la generación de espacios para la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Para lograr su correcto funcionamiento, es necesario llevar a cabo un esfuerzo transversal y multidisciplinario que articule las diferentes acciones de las dependencias y entidades en la materia, de manera que se cuente con esfuerzos coordinados procedimientos estables e instrumentos técnicos que generen una rendición de cuentas efectiva.

- Estrategia 1.1 Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción.
- Estrategia 1.2 Promover una cultura de la legalidad que aumente la confianza de los mexicanos en el gobierno y prevenga la corrupción.
- Estrategia 1.3 Garantizar el acceso a la información y la protección de los datos personales en la APF.
- Estrategia 1.4 Mejorar la transparencia de la información socialmente útil de la APF.

- Estrategia 1.5 Fortalecer el uso de la información presupuestaria.
- Estrategia 1.6 Fomentar la participación ciudadana a través de la innovación en el uso de las TIC y los datos abiertos.
- Estrategia 1.7 Consolidar los sistemas institucionales de archivo y administración de documentos.

5.5.1.2. Objetivo 2: Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado.

La comunidad internacional reconoce que los diferentes procesos para la elaboración de los presupuestos nacionales son un determinante importante en los alcances de los objetivos de política pública. Presupuestar con base en resultados promueve la eficiencia, eficacia y economía en la asignación de recursos. De esta manera se busca que el presupuesto no sea manejado como un vehículo de asignación de recursos y control de gasto exclusivamente, sino como una herramienta para aumentar la eficiencia operativa y la efectividad del gasto público.

En 2006, con la entrada en vigor de la LFPRH, México reactiva la construcción del PbR en la APF iniciado en 1998, con la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), con el propósito de conseguir mayor impacto en la aplicación del gasto público en beneficio del país, y como una respuesta a la demanda de impulsar el desarrollo nacional, en un contexto de escasez de recursos y de condiciones adversas de la economía mundial. En la presente administración, se pretende fortalecer la planeación, programación, presupuesto, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, a través del uso de la información de desempeño para la toma de decisiones, a fin de contribuir a la consolidación de un gobierno productivo y eficaz en el logro de sus objetivos.

- Estrategia 2.1 Impulsar una planeación nacional basada en resultados.
- Estrategia 2.2 Vincular el SED con las asignaciones presupuestarias.

- 2.3 Fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación al desempeño de la APF.
- Estrategia 2.4 Mejorar la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED.
- Estrategia 2.5 Garantizar que los programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera de Inversión, sean aquellos con mayor rentabilidad social.

5.5.1.3. Objetivo 3: Optimizar el uso de los recursos en la APF.

Optimizar el uso de los recursos públicos, mediante una adecuada racionalización de los mismos, y destinar los ahorros generados a fortalecer los programas prioritarios de la APF. El uso eficiente de los recursos se apoyará en analizar y orientar las estructuras programáticas de la APF hacia los objetivos estratégicos; realizar una calendarización del gasto congruente con las necesidades de los ejecutores del mismo y ajustada a la disponibilidad de recursos; observar de manera rigurosa la normativa en materia presupuestaria y organizacional, además de la emisión de disposiciones para optimizar el ejercicio de los recursos para asegurar el máximo valor para la inversión en las contrataciones públicas, el uso responsable del patrimonio inmobiliario federal y de sus estructuras orgánicas.

- Estrategia 3.1 Orientar las estructuras orgánicas y ocupacionales hacia los objetivos estratégicos.
- Estrategia 3.2 Fortalecer el uso eficiente de los recursos destinados a servicios personales y gasto de operación
- Estrategia 3.3 Promover la implementación de estrategias de contratación orientadas a la obtención del máximo valor por la inversión.
- Estrategia 3.4 Promover una administración moderna y transparente del patrimonio inmobiliario federal.

5.5.1.4. Objetivo 4: Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.

La mejora de la gestión gubernamental consiste en transformar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la APF, a través de la mejora en la prestación de bienes y servicios a la población, el incremento en la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos y normas; el mejor aprovechamiento de los recursos, la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado; así como el incremento en el desempeño de los servidores públicos.

El PND establece como propósito del Gobierno Cercano y Moderno incentivar un gobierno orientado a resultados. Es por ello que la mejora de la gestión gubernamental busca la consolidación de un gobierno productivo, eficiente y eficaz en el logro de sus objetivos. Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por ello, es prioritario mejorar los procesos y la calidad de los servicios.

Asimismo, es indispensable contar con un marco normativo que permita la eficiente ejecución de los procesos de las dependencias y entidades y evite que éste se convierta en un obstáculo o entorpezca la operación cotidiana del gobierno. Por otra parte, resulta imperativo contar con servidores públicos profesionales, comprometidos y productivos, orientados a una nueva cultura de servicio a la sociedad, que den credibilidad, estabilidad y eficiencia al gobierno.

- Estrategia 4.1 Transformar los procesos de las dependencias y entidades.
- Estrategia 4.2 Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos.
- 4.3 Obtener las mejores condiciones en la contratación de bienes, servicios y obras públicas de la APF.

- 4.4 Fortalecer la planeación y control de los recursos humanos, alineados a los objetivos y metas estratégicas institucionales.
- Estrategia 4.5 Simplificar la regulación que rige a las dependencias y entidades para garantizar la eficiente operación del gobierno.

5.5.1.5. Objetivo 5: Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Impulsar un gobierno centrado en valores democráticos que contribuyan a construir una nueva relación entre la sociedad y el Estado centrada en el individuo y en su experiencia como usuario de los servicios públicos, con la finalidad de alcanzar los objetivos de las Metas Nacionales.

Este objetivo busca impactar, entre otros aspectos, en la calidad de los servicios de salud, en la innovación y transformación de la gestión gubernamental, en la educación y la generación de habilidades digitales en la población, en el desarrollo del ecosistema de economía digital y en el fortalecimiento de los mecanismos de seguridad ciudadana.

El impulso se efectuará mediante el uso de las TIC, lo cual permitirá el desarrollo de la modernización del gobierno y la mejora de los servicios y bienes públicos. Lo anterior supone contar con habilitadores digitales como la conectividad, asequibilidad, inclusión y alfabetización digital, la interoperabilidad y el uso de datos abiertos, así como el marco jurídico adecuado para tales efectos.

- Estrategia 5.1 Propiciar la transformación Gubernamental mediante las tecnologías de información y comunicación.
- Estrategia 5.2 Contribuir a la convergencia de los sistemas y a la portabilidad de coberturas en los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud mediante la utilización de TIC.

- Estrategia 5.3 Propiciar la transformación del modelo educativo con herramientas tecnológicas.
- Estrategia 5.4 Desarrollar la economía digital que impulse el mercado de TIC, el apoyo a actividades productivas y al capital humano.
- Estrategia 5.5 Fortalecer la seguridad ciudadana utilizando medios digitales.
- Estrategia 5.6 Establecer y operar los habilitadores de TIC para la conectividad y asequibilidad, inclusión digital e interoperabilidad.
- Estrategia 5.7 Establecer y operar el Marco Jurídico para las TIC.

CONCLUSIONES

Finalmente, para abordar los objetivos particulares de la investigación y a su vez dar respuesta a las preguntas de investigación, que integran la parte medular de este trabajo, se concluye que:

Con relación al Sistema de Evaluación de Gestión Pública deficiente, se evidencian mecanismos de evaluación de los programas deficientes, que no proporcionaron la información necesaria para la oportuna toma de decisiones para asegurar el logro de los objetivos de los programas, lo que da respuesta negativa a la falta de oportunidad de las nuevas teorías de administración pública que permitan al país asegurar una mejor gestión pública.

Respecto al bajo nivel de profesionalización del servidor público mexicano, se evidencia que la implementación de los programas gubernamentales considerados para el presente documento, careció de una implementación correcta desde la fase de análisis y evaluación, por parte de la Secretaría de la Función Pública, lo que se reflejó en una implementación deficiente por parte de las instituciones, lo que no permite identificar las condiciones que circunscriban a las características de nuestro país dirigidas a asegurar la obtención de resultados, bajo un ámbito de mejora de la gestión pública.

Lo anterior se explica en buena parte, debido a:

- Falta de definición de objetivos, mecanismos de operación, metas y estrategias de los programas por parte de la Alta Dirección de la Secretaría de la Función Pública responsable de los programas sujetos de revisión.
- Rotación de personal responsable de los proyectos de la SFP, lo que representó cambios constantes en los programas su consecuente indefinición.
- Personal de la SFP que no cumple con el perfil adecuado, para cubrir las responsabilidades de la dirección de los programas.

- Personal de los OIC que no cumple con el perfil adecuado, para cubrir las responsabilidades de la implantación de los programas.
- Falta de compromiso de la Alta Dirección de las instituciones en la mejora de la gestión pública, cabe destacar que en el sistema burocrático mexicano, la directriz de la Alta Dirección marca el destino y resultados de los programas gubernamentales.

En cuanto al punto de bajos niveles de transparencia, se identifica falta de transparencia, principalmente, en la difusión de resultados por parte, tanto de las instituciones como de la Secretaría de la Función Pública, lo anterior no permite el correcto análisis y evaluación de los resultados de las políticas públicas implementadas en la APF.

No se presenta ninguna repercusión o sanción a los funcionarios de la SFP que durante años dirigieron recursos financieros, humanos y materiales a su implementación, ni aquellos servidores públicos de las instituciones que obstaculizaron la correcta implantación de las políticas y programas gubernamentales.

RECOMENDACIONES

Por lo anterior, se plantean las recomendaciones que México deberá implementar para lograr políticas de gestión pública eficaces y eficientes:

- Considerar las experiencias internacionales y tomar de ellas lo necesario, al mismo tiempo, deberá establecer las políticas acordes a la realidad normativa y operativa del sistema político-administrativo nacional.
- Establecer mecanismos de evaluación de gestión pública eficientes, que permitirá asegurar los objetivos de las políticas y programas implementados.
- Profesionalizar el personal del servicio público, que permita:
 - La correcta adecuación de modelos externos de gestión pública a la realidad mexicana, y a las circunstancias en que se encuentran

inmersas las instituciones públicas en México, para obtener los resultados esperados.

- La planeación de la implementación de las políticas y programas a nivel nacional, tomando en cuenta esquemas homogéneos para la totalidad de las instituciones de la APF, considerando que las instituciones de nuestro país se enmarcan en una diversidad de situaciones, tanto en materia jurídica como en cultura organizacional.
- Conformación de un servicio público encaminado a la mejora continua.
- Fortalecer la transparencia de la información hacia la sociedad, referente a la gestión pública, desde la planeación, implementación y resultados, lo que permitirá por un lado impulsar procesos de rendición de cuentas eficientes, y por otro, dar pasos importantes hacia la legitimidad y credibilidad de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

1. Luis F. Aguilar. El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas.
2. Berggruen y Gardels. Gobernanza inteligente para el siglo XXI. Edit. Taurus (2012).
3. Ugalde Luis Carlos. Por una Democracia Eficaz. Edit. Aguilar (2012).
4. Nuevos Modelos de Gestión Pública, Omar Guerrero Revista Digital Universitaria, 30 de septiembre del 2001 Vol.2 No.3.
5. United Nations, e-Government Survey 2010, Department of Economic and Social Affairs.
6. <http://www2.unpan.org/egovkb/about/framework.htm>.
7. http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm.
8. CEPAL – Colección Documentos de proyectos El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad 19.
9. Mariñez Navarro Freddy. Garza Cantú Vidal. (2009). Política pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. México D. F., Editorial Miguel Ángel Porrúa.
10. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2012. El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad, 2012. Santiago de Chile.
11. La Modernización de la Administración Pública en México. Revista de Administración Pública No. 120. Volumen, XLIV, N° 3 (septiembre-diciembre 2009).
12. De Bruijn, H. (2001) Managing performance in the Public Sector. Ed. Routledge, London.
13. Joyce, Paul (1999) Strategic Management for the Public Services. Ed. The Open University Press, Maidenhead.

14. Borins Sandford, The Challenge of Innovating in Government. IBM Center for The Business of Government.
15. Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions.
16. Calderón Cesar, Lorenzo Sebastián. Open Government Gobierno Abierto, 2010.
17. Quim Brugué. Modernizar La Administración, Burocracia, Nueva Gestión Pública y Administración Deliberativa (IGOP-UAB).
18. Ayala Espino José (2001). Economía del Sector Público Mexicano. México D. F., Editorial Esfinge, S.A. de C.V.
19. Rosique Cañas José Antonio. Evolución de las teorías políticas sobre buen gobierno. Revista Buen Gobierno (2007) No 2, 6-27 pág.
20. Dussauge Laguna Mauricio I. Paradojas de la reforma administrativa en México. Revista Buen Gobierno (2007) No. 2, Pág. 28-42 pág.
21. Cejudo, Guillermo M. Cinco ideas equivocadas sobre el cambio en la administración pública mexicana. Revista Buen Gobierno (2007) No. 3, 8-21 pág.
22. Muñoz García Alfredo. Hacia una gestión pública orientada al desempeño en México ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional? Revista Buen Gobierno (2007). No. 3, 64-89 pág.
23. Quijano Torres Manuel. Procesos de democratización que impactan en la racionalidad de la administración pública. Revista Buen Gobierno (2008) No. 5, 24-45 pág.
24. Velasco Sánchez Ernesto. Gobierno por resultados, convergencias y divergencias entre gestión estratégica y gestión del desempeño. Revista Buen Gobierno (2009) No. 6, 80-106 pág.
25. Dussauge Laguna Mauricio I. El fin de la Secretaría de la Función Pública. ¿Decisión eficiente o retroceso institucional? .Revista Buen Gobierno (2008) No. 7, 37-55 pág.

26. Fócil Ortega Mario Alberto. Desaparición de la Secretaría de la Función Pública. “Ahorro o retroceso”. Revista Buen Gobierno (2007), No. 7, 56-68 pág.
27. Ramírez Alujas Álvaro V. Innovación en la gestión pública y open government (Gobierno Abierto) Una vieja nueva idea. Revista Buen Gobierno (2009). No. 9, 96-133 pág.
28. Guerrero Orozco Omar. La práctica en administración pública. Revista Buen Gobierno (2009) No. 10, 37-55 pág.
29. Dye, Thomas R. (2008): *Understanding Public Policies*, 12th Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
30. Manual de Metas Presidenciales emitido por la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública, de la Secretaría de la Función Pública (SFP).
31. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006”. Emitido por la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública, de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Publicado en DOF: abril 22, 2002.
32. ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Publicado por la Secretaría de la Función Pública, en el Diario Oficial de la Federación, 2009.
33. DECRETO por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012”. Publicado por la Secretaría de la Función Pública, en el Diario Oficial de la Federación.
34. ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado por la Secretaría de la Función Pública en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010, con última reforma publicada el 11 de julio de 2011.

GLOSARIO

Administración pública	También llamado sector público, es el conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la federación, de los estados y municipios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos.
Crecimiento económico	Incremento del producto nacional sin que implique necesariamente mejoría en el nivel de vida de la población, se expresa en la expansión del empleo, capital, volumen comercial y consumo en la economía nacional.
Déficit	La diferencia que resulta de comparar el activo y el pasivo de una entidad, cuando el importe del último es superior al del primero, es decir cuando el capital contable es negativo. Saldo negativo que se produce cuando los egresos son mayores a los ingresos.
Desarrollo económico	Transición de un nivel económico concreto a otro más avanzado, el cual se logra a través de un proceso de transformación estructural del sistema económico a largo plazo, con el consiguiente aumento de los factores productivos disponibles y orientados a su mejor utilización; teniendo como resultado un crecimiento equitativo entre los sectores de la producción.
Desarrollo social	20. Proceso indicador de cambio en el perfil de una economía, orientado a canalizar en montos suficientes los beneficios del crecimiento y del ingreso nacional a los sectores sociales.
Estado	Sociedad política y jurídicamente organizada capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y afirmar su personalidad y responsabilidad frente a las similares del exterior. Sus elementos constitutivos son

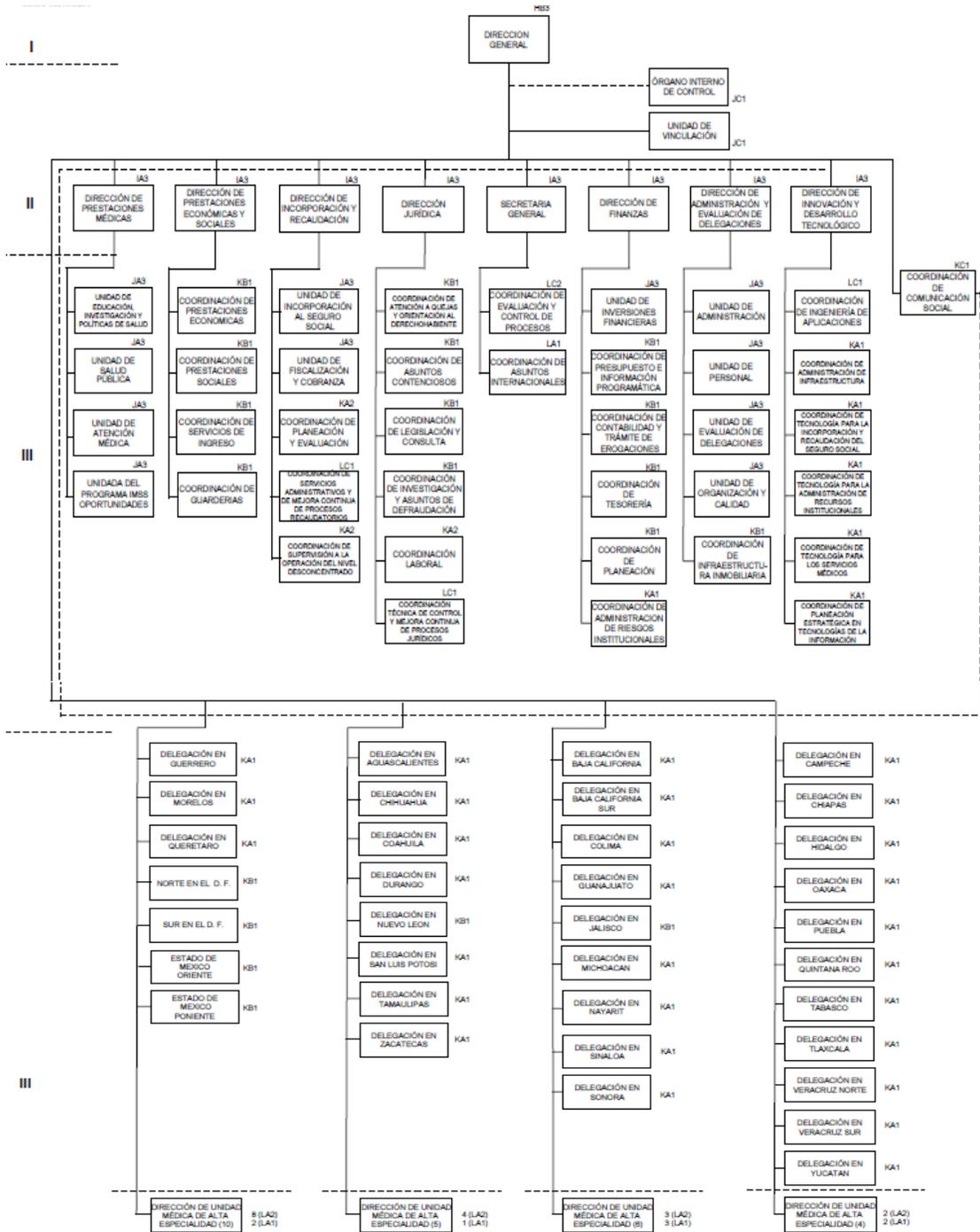
		la población, el territorio y el poder.
Estado bienestar	del	Se refiere al enfoque intervencionista del Estado, una de sus características es que el Estado sólo debe intervenir en la economía a través de buenas prácticas de gobernanza que promuevan la transparencia y rendición de cuentas para disminuir la información asimétrica y de organismos reguladores que eviten la formación de monopolios.
Estrategia		Una estrategia es el conjunto de principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso administrativo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar.
Estrategia transversal		La estrategia transversal abarca el conjunto de recursos humanos, tecnológicos, financieros y de organización que actúan no como una sumatoria de factores aislados sino como un complejo cuya óptima combinación es la gran determinante de su impacto sobre el ritmo de cambio y de desarrollo. El enfoque transversal de la estrategia integral comprende un cuerpo de lineamientos: a) sobre el desarrollo de los recursos humanos, tecnológicos y financieros; b) sobre la óptima combinación temporal de las acciones de desarrollo propuestas en los programas sectoriales y zonales, y c) sobre la estructura institucional requerida para llevar a cabo el programa de descentralización y desarrollo.
Finanzas públicas		Disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública y la política de precios y tarifas que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público.
Gasto público		Son las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública,

federal	inversión física, inversión financiera, así como la responsabilidad patrimonial que realizan los ejecutores del gasto.
Indicador	Magnitud utilizada para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos, en la ejecución de un proyecto, programa o actividad.
Inversión pública	Conjunto de gastos públicos que afectan a la cuenta de capital y que se materializan en la formación bruta de capital (fijo y en existencias) y en las transferencias de capital a otros sectores.
Marco jurídico	Conjunto de disposiciones, leyes, reglamentos y acuerdos a las que debe apegarse una dependencia o entidad en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.
Marco normativo	Conjunto general de normas, criterios, metodologías, lineamientos y sistemas, que establecen la forma en que deben desarrollarse las acciones para alcanzar los objetivos propuestos en el proceso de programación-presupuestación.
Meta nacional	Retos que enfrenta el país en diferentes sectores que pretende lograr el Gobierno Federal durante el periodo 2013-2018 y para los cuales se ha establecido en el PND un plan de acción con objetivos específicos para resolverlos.
Política económica	Directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales que sustentan, de acuerdo a la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la

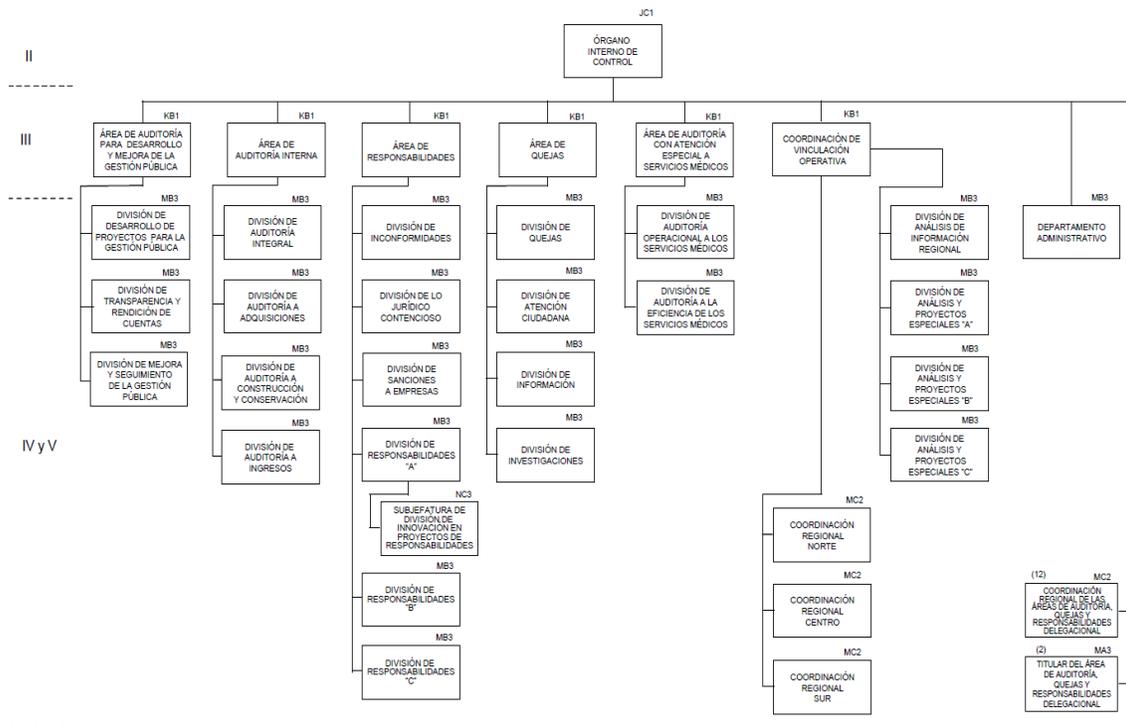
	<p>vinculación con la economía mundial y a la capacitación y la productividad.</p>
Política fiscal	<p>Es el manejo por parte del estado de los ingresos vía impuestos, y la deuda pública para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes: el consumo y la inversión.</p>
Política monetaria	<p>Conjunto de instrumentos y medidas aplicados por el gobierno, a través de la banca central, para controlar la moneda y el crédito, con el propósito fundamental de mantener la estabilidad económica del país y evitar una balanza de pagos adversa.</p>
Políticas públicas	<p>Conjunto de actividades que requieren de decisiones interrelacionadas para cumplir los objetivos planteados en atención de las necesidades ciudadanas y los medios para alcanzarlos.</p>
Recursos públicos	<p>Son todos los ingresos que percibe el Estado y que serán utilizados para financiar los gastos públicos.</p>
Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)	<p>Conjunto de elementos metodológicos que permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas, a través de la verificación del cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas.</p>
Sustentabilidad	<p>La sustentabilidad se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras.</p>

ANEXOS

Organigrama del IMSS



Organigrama del OIC



Cuestionario

CUESTIONARIO: Llevado a cabo con la finalidad de recabar información necesaria que aporte argumentos de análisis utilizando técnicas cuantitativas para el desarrollo de la Tesis: "Proyecto de mejora de la gestión pública en México. Estudio de caso: del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Mexicano", presentada por el C.P. Ricardo Uribe Alvarez en la Maestría de Administración Pública impartida en la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional.

SEXO: FEMENINO _____ MASCULINO _____

EDAD: _____

PROFESIÓN: _____

ÁREA DE ADSCRIPCIÓN: _____

¿Cuáles de los siguientes aspectos, considera usted que están alineados al Plan Nacional de Desarrollo y/o a los Programas Sectoriales, Institucionales y Especiales?

____ Misión

____ Visión

____ Objetivos

____ Metas institucionales

____ Parcialmente alguno (marque cuáles)

____ Ninguno de los anteriores

COMENTARIOS: _____

¿Considera usted que existen problemas en la gestión pública, los cuales se identifican dando prioridad a los de mayor importancia, para evitar su recurrencia?

SI _____ NO _____ PARCIALMENTE _____

COMENTARIOS: _____

¿Considera que los ordenamientos jurídicos vigentes, fortalecen la transparencia en el desempeño de la Función Pública?

SI___ NO___ PARCIALMENTE___

COMENTARIOS:_____

¿Considera que las acciones que desarrolla el IMSS cumplen con la provisión de servicios y la atención de las demandas sociales?

SI___ NO___ PARCIALMENTE___

COMENTARIOS:_____

¿Los proyectos que lleva a cabo el IMSS, reflejan resultados óptimos de las políticas públicas implementadas en el Sector Salud?

SI___ NO___ PARCIALMENTE___

COMENTARIOS:_____

¿Qué aspectos de gestión pública incluiría usted para desarrollar un proyecto de mejora de la gestión en el Órgano Interno de Control del IMSS?

COMENTARIOS:_____