



**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

LICENCIATURA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE: 2003120

“El programa especial de mejora de la gestión y su aplicación en el expediente clínico electrónico en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”

TESINA

Que para optar por el título de:

Licenciado en Gobierno y Administración Pública

PRESENTA

Nelly Patricia Moreno Blanquet

ASESOR

Profesor Jesús Suárez Zendejas

Junio de 2013

Contenido

Introducción	4
Objetivo de la Tesina	6
Capítulo 1, El Programa Especial de la Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal.	7
1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública.....	7
1.2 Definición y objetivos del Programa de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal.....	11
1.3 Marco jurídico del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal e instituciones que se encuentran en el ámbito de su aplicación.	17
1.4 Vinculación del Programa de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal con las diferentes instituciones públicas.....	23
Capítulo 2 La eficiencia en los Servicios Públicos en la Administración Pública Federal.....	27
2.1 La Eficiencia en el Servicio Público en la Administración Pública Federal ..	27
2.2 Definición y clasificación del Servicio Público.	29
2.3 Características y elementos del Servicio Público	33
2.4 El régimen jurídico del servicio público	35
2.5 Los servicios públicos en la Administración Pública Federal.....	37
2.5.1 La Administración Pública Federal.....	37
2.6 Los Servicios Públicos en la Administración Pública Federal.....	40
Capítulo 3, Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012	42
3.1 Antecedentes del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG).	42
3.2 Marco Jurídico del PMG.....	46

3.3 El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012 (PMG)	47
3.3.1 Objetivos del PMG	49
3.3.2 Alcances del PMG	51
3.3.3 Estrategias, líneas de acción, indicadores y metas del PMG	51
3.3.4 Estructura del PMG	58
3.3.5 Operación general del PMG	62
3.3.6 Actores y funciones	63
3.3.7 Evaluación del PMG	68
Capítulo 4. El Expediente Clínico Electrónico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como Programa de Mejoramiento de Gestión de la Administración Pública Federal	71
4.1 El expediente clínico electrónico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).	71
4.1.1 El Expediente Clínico Electrónico (ECE).....	73
4.2 La Aplicación del Expediente Clínico Electrónico en el ISSSTE.....	74
4.3 El incremento en el control y vigilancia en el servicio prestado utilizando el ECE del ISSSTE.....	77
4.4 El incremento de la eficiencia en el servicio prestado utilizando ECE del ISSSTE.....	79
4.5 Los beneficios obtenidos por los usuarios a través del expediente clínico electrónico del ISSTE	80
Conclusiones	83
Bibliografía	86
Mesografía:.....	87
Legislación:.....	87

Introducción

Con la premisa de que todo gobierno debe estar a favor de procesos constantes de mejora institucional se plantea el esfuerzo del Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG), cuya observancia tuvo lugar en el sexenio del Licenciado Felipe Calderón Hinojosa como Presidente de la República.

Actualmente las organizaciones se enfocan en su planeación estratégica para así mejorar sus procesos a través de la modernización o innovación, utilizando diversos 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.

Por ello uno de los principales retos que continúan enfrentando las entidades públicas federales, estatales y municipales está directamente relacionado con los procesos administrativos, para lograr la eficiencia en la prestación de servicios a los ciudadanos, bajo esa premisa un gobierno orientado a los resultados y a la satisfacción efectiva de las demandas ciudadanas es una vía que puede fungir como legitimación de la acción pública.

La mejora de los procesos administrativos está dirigida principalmente hacia el aprovechamiento de los recursos, los tiempos de atención, la generación de resultados y la satisfacción del gobernado y de quienes intervinieron para atender y brindar el servicio.

A la par las acciones de mejora de los procesos, las tecnologías de información continúan en evolución, situación que es aprovechada por las organizaciones, el crecimiento de la infraestructura de tecnologías de información y redes de comunicación en las organizaciones ha sido en respuesta y atención de la modernización y mejora de procesos.

Actualmente gran parte de las entidades públicas cuentan con una base de inversión en infraestructura tecnológica que les permite continuar con el desarrollo, actualización y/o adquisición de sistemas de gestión de información para apoyar directamente sus iniciativas de innovación, perfeccionamiento o modernización.

Las tendencias, que si bien se pueden expresar como exitosas a nivel internacional, permiten que las iniciativas de modernización y enfoque a procesos vayan de la mano con la aplicación y uso de tecnologías de información por ser el medio principal para la automatización de procesos.

Como prioridades en los procesos que las organizaciones tienden a atender, está directamente relacionado con el valor que aporta a su razón de ser, a la calidad, los tiempos de atención y las economías en el consumo de recursos.

Los procesos que dentro de una organización o entidad gubernamental tienden a ser de gran importancia para su atención son los relacionados a la gestión, en el entendido que el proceso de gestión está directamente relacionado con la administración y coordinación de los recursos como medio de apoyo para el logro de los objetivos de la organización. Este proceso esta acotado por la planeación organización, dirección, evaluación y control, delimitando su alcance a la administración y labor ejecutiva de las organizaciones, siendo el insumo para los procesos operativos encargados de generar los productos o atender los servicios que se ofrecen.

En este sentido, la presente tesina se presenta para desarrollar temas enfocados al Estado, el Gobierno, la Administración Pública, la gestión Gubernamental, los servidores públicos y en particular su aplicación en el Expediente Clínico Electrónico del Instituto de Seguridad Pública y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”.

En el primer capítulo observaremos un extenso marco teórico de conceptos, definiciones y términos de la Administración Pública Federal con una base bibliográfica. En el segundo capítulo se revisarán las definiciones, clasificaciones, características y elementos del servicio público así como el régimen jurídico en el que se norma.

El tercer capítulo es la introducción al Programa de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG) en donde observaremos las líneas de acción, estrategias, metas, alcances e indicadores del PMG.

El programa especial de mejora de la gestión y su aplicación en el expediente clínico electrónico en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”

Asimismo, de manera breve se describirá la forma en que el PMG se aplica al Expediente Clínico Electrónico”, programa que surgió como resultado de una de las premisas del PMG, la de hacer eficiente la gestión del gobierno, para este caso en el sector salud, implementándose a través de las tecnologías de la información que buscan aumentar un mayor bienestar a la población.

Objetivo de la Tesina

La presente Tesina nace con la intención de profundizar en el análisis, así proporcionar una visión de la de la mejora de la gestión pública a partir de la implementación del Expediente Clínico Electrónico del ISSTE derivado del Programa Especial de la Mejora en la Administración Pública Federal 2008-2012 y examinar su resultado

Capítulo 1, El Programa Especial de la Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal.

1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública.

El Estado está compuesto por un territorio, población y gobierno, cuenta con un marco jurídico legal que se fundamenta en una Constitución, a continuación se establecerán las definiciones de los estudiosos más representativos para obtener una visión general de los elementos que integren el concepto de Estado.

Para Max Weber¹ el Estado, es una organización que cuenta con el monopolio de la violencia legítima, por lo cual dispone de instituciones como las fuerzas armadas, la policía, los tribunales para asumir las funciones de gobierno, seguridad y justicia en un territorio determinado.

Biscaretti Di Ruffia² define al Estado como ente social que se forma cuando en un territorio determinado se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la voluntad de un gobierno. Mientras que para Adolfo Posada, el Estado³, es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro del mismo un poder supremo de ordenación y de imperio” De las anteriores podemos señalar que el Estado es el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio.

Las características del Estado Moderno son tres:

- Entidad territorial, es decir el Estado requiere un territorio con límites claramente establecidos y espacios territoriales no dispersos en términos de poder sino con la legitimación de pertenecer a un solo Estado.

¹ Weber, Max. “Essays in Sociology”. Ed. Oxford University Press. USA 1946

² Biscaretti Di Ruffia, Paolo. “Teoría Constitucional e Instituciones Políticas” Ed. Andigraf. Colombia 1984.

³ Ossorio, Manuel. “Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas” Ed. Heliasta. Argentina 1997.

- Poder Central: un poder estatal fuerte para lograr la supresión y eliminación de los antiguos poderes feudales y el de la iglesia; constituyéndose como Estado-Nación.
- Unidad Económica: el Estado debe ser capaz de regular y dirigir el desarrollo económico para el bienestar del pueblo.

A partir de las líneas anteriores se construye la figura de los componentes del Estado.



Figura 1. Componentes del Estado Mexicano⁴.

Las principales teorías del Estado son; Organicista, Sociológica y Jurídica, en la actualidad se utiliza el concepto de Estado de Derecho, que hace referencia a los integrantes de una colectividad y a quienes los representan, de regir sus actos y conductas en apego a las normas jurídicas en vigor el Estado de Derecho es la aceptación, observancia, acatamiento, respeto y cumplimiento estricto de la Ley por parte de los individuos y las autoridades que forman una colectividad.

El Gobierno es el conjunto de instituciones públicas a través de las cuales el Estado cumple sus funciones en beneficio de la sociedad, el Estado identifica y atiende las demandas y necesidades de la sociedad, de acuerdo con José Castelazo⁵ el Gobierno es la organización que representa al Estado, para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

⁴Componentes del Estado Mexicano:

- Población, se integra por todas las personas del país que habitan físicamente en el territorio nacional, así como las personas que jurídicamente tiene el carácter de ciudadanos mexicanos.
- Territorio, es la porción geográfica en la cual el Estado Mexicano instrumenta su autoridad y sobre la cual se ejerce la soberanía nacional, el territorio nacional se divide en 31 entidades federativas y un Distrito Federal.
- El poder supremo del Estado mexicano se divide en tres grandes ámbitos, a los que se le conoce como Poderes de la Unión, estos poderes son Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

⁵ Castelazo, José. "Administración Pública, una Visión de Estado", Ed. INAP, México, 2009.

En México el Gobierno se concibe como el poder público que emana del pueblo, por el cual ejerce su soberanía nacional y representa jurídicamente la nación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el artículo 40 expresa, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse como una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación.

La CPEUM indica en su artículo 49, la forma de integración del Estado Mexicano señala que el “Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, a continuación se analizará brevemente cada uno de ellos.

En los artículos 50 al 79 de la CPEUM se indica que el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores Así como su composición integración, forma de elección de los diputados y senadores, término de los periodos, residencia, y sus resoluciones (Ley o Decreto), de las facultades del Congreso, de las facultades exclusivas de la cámara de Diputados y de las exclusivas de la cámara de Senadores.

En el artículo 80 se indica que el Poder Ejecutivo se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, y el artículo 90 indica que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Finalmente el tercer Poder de la Federación de acuerdo con el artículo 94 de la CPEUM se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Dice Omar Guerrero⁶ que la Administración Pública es la acción del Estado en la sociedad, acción que se caracteriza por la doble naturaleza de la propia administración del Estado; dirección administrativa y dominio político.

Miguel Acosta Romero⁷ señala que “la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”

Para el profesor emérito⁸ Gabino Fraga, miembro fundador del consejo de administración del Instituto Nacional de Administración Pública y primer presidente del INAP en el periodo de 1955 a 1961. la Administración pública “debe entenderse desde el punto de vista formal como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y que desde el punto de vista material es “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones como organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”

Acorde con las definiciones presentadas, resulta importante señalar que en ellas además del contenido conceptual del término Administración Pública, también se hace especial referencia a los elementos que la integran; en tal consideración, los dos sentidos en que se puede entender y explicar la Administración Pública son; “el estático” y “el dinámico”. Conforme al primero, la Administración Pública es la estructura integrada depositaria de la función pública administrativa y en el segundo se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función

⁶ Guerrero, Omar. “Introducción a la Administración Pública”. Ed. HARLA. México 1985.

⁷ Acosta Romero, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo” Ed. Porrúa. México 1979

⁸ Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”, Ed. Porrúa 11ª Ed. México 1966.

pública administrativa, en cuya virtud da vida, y aplica las disposiciones en cumplimiento y observancia de las leyes, en favor del interés público.

1.2 Definición y objetivos del Programa de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal.

La gestión de las organizaciones de la Administración Pública Federal (APF), se basa en un conjunto de decisiones que se orientan a coordinar y potenciar los recursos públicos, los recursos humanos, así como a desarrollar e impulsar los medios necesarios para alcanzar metas individuales y colectivas en un entorno político y jurídico.

La gestión pública se define como “la capacidad de las autoridades facultadas para ejercer las atribuciones del Poder Ejecutivo, de tal forma que tengan como meta el cumplimiento de los fines y propósitos que legal y socialmente les han sido asignadas. El transformar las estructuras y los procesos de actuación del poder público a fin de mejorar los resultados, implica la orientación de su actuar en términos de garantizar eficiencia y calidad en sus resultados”⁹.

El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG), es la estrategia del Ejecutivo Federal que se enmarcó en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, enfocado a realizar avances que transformen la operación cotidiana de las instituciones públicas hacia el logro de resultados tangibles y verificables.

Es decir, la gestión pública es el conjunto de decisiones que se orientan a aplicar los recursos de Instituciones públicas para dar cumplimiento a las metas colectivas, a fin de mejorar los resultados garantizando la eficiencia y calidad de los mismos facultad intrínseca del Poder Ejecutivo.

⁹ Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012.

El PMG es la estrategia que se implementó para llevar a cabo la operación de la gestión pública. Este programa buscó la innovación de la APF considerando lo siguiente:

- Reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas mediante la mejora de áreas gerenciales comunes, gracias a la estandarización de mejores prácticas
- Facilitar la mejora de la gestión de las instituciones, mediante reformas al marco regulatorio de aplicación a toda la APF.
- Permitir la toma de decisiones presupuestales informada, considerando los resultados de su gestión.
- Mejorar la rendición de cuentas mediante la generación y difusión de información sobre el desempeño institucional y el de la AP en su conjunto

Para su funcionamiento el PMG, se basa en cinco ejes rectores:

1. **Orientación a resultados**, se centra en los resultados intermedios y finales alcanzados por encima de las actividades realizadas, a fin de evitar que el Programa se convierta en un sistema de requerimientos rígidos que no agregan valor.
2. **Flexibilidad**, reconoce la existencia de diferentes grados de desarrollo de las dependencias y entidades, por lo cual los compromisos y grados de avance de las instituciones en las acciones serán definidos en función de cada realidad institucional.
3. **Innovación**, experiencia institucional y la creatividad de los servidores públicos de la APF para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones.
4. **Sinergia**, coordina esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos tanto tecnologías como parte de un mismo círculo de mejora de la gestión, y como piezas de un sistema plenamente interconectado de actores y estrategias con objetivos comunes.
5. **Participación ciudadana**, considerada la captación e integración de las necesidades y opiniones ciudadanas para orientar las mejoras de las

instituciones y los procesos que las sustentan satisfaciendo con ellos sus expectativas.

Al respecto podemos comentar la importancia que en el ejercicio de su gestión las organizaciones públicas, se fijan el propósito de ofrecer a la sociedad mexicana los bienes y servicios con mayor calidad y de forma eficiente, con un menor costo de operación, por lo cual es necesaria la transformación de las estructuras y procesos de gestión.

Lo anterior a fin de mejorar los resultados de forma que se cuente con una Administración Pública eficaz, eficiente y transparente que consolide la confianza de la sociedad con la esfera gubernamental.

Objetivos del Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federa¹⁰:

- **Objetivo 1**, maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la APF, por medio de la mejora de la realización de trámites y la prestación de servicios de la APF, facilitando a la ciudadanía el acceso a éstos en cualquier lugar y modalidad en que los soliciten, de manera oportuna y con calidad, mejorando la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación, (TIC).
- **Objetivo 2**, incrementar la efectividad de las Instituciones, por medio de la planificación de la gestión institucional con enfoque a resultados, para facilitar la generación de valor a la sociedad y disminuir la orientación al cumplimiento, fortaleciendo el desarrollo de los recursos humanos en la APF para facilitar el logro de los objetivos institucionales, simplificar la regulación que rige las instituciones y su interacción con la sociedad, mejorar y simplificar los procesos administrativos y sustantivos de la institución para incrementar su eficiencia y orientar la operación al logro de la misión y objetivos estratégicos.

¹⁰ Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal 2008 – 2012.

- **Objetivo 3**, minimizar los costos de operación y administración de las Dependencias y Entidades Públicas, en coordinación con lo que establezca el programa de mediano plazo a que se refiere el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se prevén entre otras, ejercer los recursos públicos con eficiencia, para reducir sustancialmente los gastos de operación y que los recursos se utilicen para mejorar en el quehacer sustantivo de las instituciones.

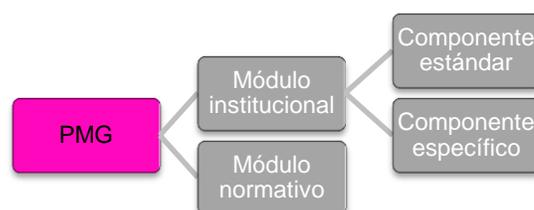
Asimismo optimizar el uso y preservación de los bienes nacionales, incrementar la eficiencia de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF, redimensionándolas y adecuándolas para el cumplimiento de sus funciones.

En los objetivos listados anteriormente se observa la tendencia a mejorar el desempeño de la APF, por medio de maximización de calidad de los bienes, trámites y servicios, incrementando la efectividad de las instituciones públicas, y minimizando los costos de las dependencias y entidades públicas.

Los objetivos del PMG¹¹ básicamente se orientan a resultados, flexibilidad, innovación, experiencia, sinergia y participación ciudadana, es un programa “especial”, porque se trata de un programa obligatorio para todas las dependencias y entidades de la APF, y como bien se ha mencionado el objetivo principal es mejorar la gestión del Gobierno Federal.

El PMG está integrado por dos módulos, cada uno define las acciones necesarias para lograr los objetivos, estos módulos son; Módulo Institucional y Módulo Normativo, el primero integrado a su vez por dos componentes; el componente estándar y el componente específico.

¹¹ Secretaría de la Función Pública, “Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012”. Diario Oficial de la Federación 2008



Cuadro 3. Elaborado a partir del análisis de la integración del PMG

El componente estándar cuenta con cuatro áreas, que a su vez se integran por sistemas particulares:

1. Procesos y servicios públicos:
 - a. Procesos eficientes
 - b. Trámites y servicios públicos de calidad; y
 - c. Atención y participación ciudadana,
2. Mejora regulatoria:
 - a. Mejora regulatoria interna; y
 - b. Desregulación
3. Gobierno digital:
 - a. Gobierno electrónico
4. Recursos humanos:
 - a. Racionalización de estructuras

El componente estándar se propone alcanzar con una mejor gestión de manera sólida, con resultados en el mediano y largo plazo, basando su mejora en áreas comunes en todas las instituciones, teniendo prioridades definidas con la finalidad de articular y sistematizar de manera dinámica las acciones y proyectos para atender los resultados de las evaluaciones y diagnósticos practicados por las mismas instituciones o las instancias evaluadoras o certificadoras de la APF.

Para el desarrollo de ese componente específico las instituciones siguieron actividades consecutivas como:

1. Realizar una revisión de las recomendaciones o resultado de evaluaciones, acciones y/o proyectos que se encuentran vigentes.
2. Identificar prioridades para los aspectos susceptibles de mejora o los proyectos pendientes de concluir, considerando:
 - a. El nivel de contribución al logro de los objetivos, las estrategias o líneas de acción del PMG.
 - b. La alineación con las estrategias de mejora de la gestión establecidas en el programa sectorial de la dependencia cabeza de sector que corresponda.
 - c. La relevancia o el impacto en la realización de mejoras relacionadas con procesos, trámites y servicios públicos, regulación, reducción de costos y uso de tecnologías de la información y comunicación.
 - d. La factibilidad de ejecución de acciones y logro de resultados en el corto y mediano plazo.
 - e. Los requerimientos para la ejecución de cada mejora, considerando: resultados, recursos requeridos, responsables, calendarios, entre otros criterios.

Este análisis se realizará cada vez que se tengan los resultados de una nueva evaluación o recomendación.

3. Incorporar las acciones en el sistema de captura electrónico del PMG, este sistema electrónico incluirá un apartado para el componente específico, en el que se capturan los siguientes elementos para cada acción de mejora:
 - a) Resultado de la evaluación (observación, recomendación, área de oportunidad).
 - b) Acciones de mejora a realizar, mecanismos y plazos para su instrumentación.
 - c) Resultado o impacto esperado con la implementación de la acción de mejora.
 - d) Sistema, objetivo, estrategia y línea de acción del PMG al que contribuye.
 - e) Indicadores, orientados al logro de los objetivos planteados en el PMG.

Los indicadores que podrán utilizarse para medir las acciones propuestas en este componente son los definidos en el PMG, los que se encuentran descritos en los sistemas del componente Estándar y otros indicadores específicos que propongan libremente las instituciones y que permitan valorar el logro de las acciones de mejora.

1.3 Marco jurídico del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal e instituciones que se encuentran en el ámbito de su aplicación.

El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG) se sustenta en disposiciones de carácter Constitucional y legal relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con la modernización, mejora y evaluación de la gestión pública gubernamental.

Al respecto el programa se emite conforme a los artículos 26, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo siguiente:

Artículo 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación¹².

De la Ley de Planeación¹³ en sus artículos 2, 3, 9, 12, 16, 22, 26, 29 primer párrafo y 32, de la siguiente forma:

Artículo 2. La Planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹³ Ley de Planeación

Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Artículo 3. Para los efectos de ésta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijaran objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluarán resultados.

Artículo 9. Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que este sea equitativo, integral y sustentable.

Artículo 12. Los aspectos de la planeación nacional del desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevaran a cabo, en los términos de esta ley, mediante el sistema nacional de planeación democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formaran parte del sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

Artículo 16. A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde:

I. Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;

II. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;

III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados;

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;

V. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

VI. De los planes y programas de los gobiernos y de los Estados considerar el ámbito territorial de las acciones

previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades;

VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el artículo 17, fracción II; y

VIII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

Artículo 22. El plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observaran congruencia con el plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Artículo 26. Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Artículo 29. El plan y los programas regionales especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la Republica.

Artículo 32. Una vez aprobados el plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Asimismo de acuerdo con lo establecido en los artículos 9 y 37, fracciones I, VI, VII y XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como se muestra a continuación:

Artículo 9. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Artículo 37. Se deroga¹⁴

El PMG se ejecuta en paralelo con los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades del desarrollo previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en donde se establece el mandato de elaborar un programa de modernización de la gestión pública que promueva acciones y logros en la materia.

Asimismo el PMG se vincula con el Sistema de Evaluación del Desempeño establecido en el artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH, Vigente al 9 de abril 2012).

Artículo 111.- La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y

¹⁴ El Artículo derogado se refería a la Secretaría de la Función Pública del despacho de diversos asuntos.

presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

Dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría y la Función Pública emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.

Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

El sistema de evaluación del desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

Párrafo adicionado DOF 19-01-2012

Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.

Así mismo se contempla un programa de mediano plazo previsto en el artículo 61 del propio ordenamiento para su implementación y seguimiento, y con las acciones establecidas en el Decreto que establece las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto de la Administración Pública Federal.

1.4 Vinculación del Programa de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal con las diferentes instituciones públicas.

Dentro de la Administración Pública del Estado Mexicano los programas públicos, el ejercicio presupuestario, la actuación del gasto público, la ejecución de las políticas de bienestar, la medición de los beneficios (resultados), la disminución de la exclusión social y la evaluación en general queda en manos de las instituciones públicas, privadas o sociales.

El diseño del contexto institucional permite disminuir la ambigüedad y la incertidumbre en las organizaciones y dar certidumbre sobre los procesos decisorios del gobierno. Cuando las normas se han institucionalizado, es decir, cuando los individuos están convencidos de que las reglas y normas establecidas en una organización implican el proceso de toma de decisiones y son una estrategia para simplificar la realidad y llegar a resultados satisfactorios, se produce confianza y certidumbre como en el caso del PND.¹⁵, pues dentro del artículo 25 y 26 constitucional se menciona que es esta la base de donde se trabajara para el mejoramiento del país, a través de las instancias. Por consiguiente la acción del Plan en conjunto con las instituciones hacen que en la sociedad se determinen formas de vida y organización, al igual que las instituciones el Estado se debe fortalecer líneas acción, intereses y pensamiento del hombre individual y colectivamente para así visualizar democratización en el país.

¹⁵ Flores Vega, Misael. “La administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo” Ed. Redalyc. México 2009.

México tiene un perfil institucional que es significativo por su valor público y porque durante el siglo XX se llevó a cabo la construcción y consolidación de instituciones que han permitido la atención a los conflictos y necesidades, aunque todavía subsisten problemas socio-económicos que requieren atención.

En lo general se puede decir que las instituciones han operado de forma funcional pues se ha permitido el aumento de instituciones, pero no sólo eso sino que también se han expandido a un número mayor de materias dentro de la sociedad.

Sabemos y observamos que las funciones y tareas que realiza la Administración Pública no son sencillas de manejar en una sola línea, por ello se deben crear vínculos para atender a la sociedad, uno de estos vínculos son éstas: las instituciones, pues ayudan a contribuir como instrumento (medios-fines), como procedimiento (marco legal), pero sobre todo como entes democráticos bajo la premisa de servicio a la sociedad.

Las instituciones desempeñan tareas que son cruciales para la gobernación, y administración eficiente de la sociedad, porque su capacidad de respuesta es fundamental para absorber y regular viejos y nuevos conflictos que impactan en la vida colectiva¹⁶.

De acuerdo con el Proyecto de Mejora de la Gestión en vinculación con las Instituciones dentro de la Administración Pública se tuvo en cuenta que México presenta problemas dentro de sus instituciones pues se han estancado en varias formas del burocratismo administrativo, con el consecuente descontento social.

Dentro de las Instituciones los asuntos sobre la autoridad, la conducción, la obediencia, la legitimidad, la corresponsabilidad y los beneficios compartidos necesitan de reglas institucionales que sean producto de la aceptación individual y colectiva, para evitar que el individualismo egoísta e insensible se imponga sobre el bien público¹⁷.

¹⁶ Ibid Pág.:49

¹⁷ Ibid Pág.:50

Con esto nos referimos a que las instituciones son la clave para que se pase de las acciones individuales a acciones colectivas y que estas sean entendidas de manera más puntual y confiable por ello en el PMG se planteó que la APF debe estar al servicio del Estado y de la sociedad en general pues es éste quien es la institución mayor el que tiene a su cargo fundamentos de dominación legal racional, entendiendo a los valores y principios del poder democrático, por ello es fundamental visualizar el PMG para fortalecer y visualizar mejoras a lo largo del tiempo.

Dicho lo anterior los servidores públicos dentro del PMG se fueron diseñando con miras a mejorar la efectividad de la APF, a reducir los niveles de corrupción dentro de la gestión pública, a reforzar la transparencia y rendición de cuentas en materia de asuntos públicos además del monitoreo de las instituciones de la Administración Pública para que se apeguen en la legalidad y funcionen de forma eficaz y coordinada con el PND.

Se debe dar cuenta de lo que hacen las Instituciones, de cómo funcionan, qué resultados producen, a quién o a quiénes van dirigidos, quienes son los responsables de su ejecución, de su diseño, de su funcionamiento, de sus resultados; a esto habrá que anexarle que la eficiencia en los procesos administrativos determina el éxito dentro de un sistema político bajo firmes principios éticos, valores y confianza dentro de diversas esferas a fin de garantizar el ordenamiento institucional democrático y el de la destitución autoritaria; es decir, el problema de superar las inercias déspotas del sistema.

Dentro de la Administración Pública Federal las instituciones están referidas a reglas políticas, económicas y contratos; reglas plasmadas en las leyes y reglamentos, las cuales son creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económicas, social y política. Su aplicación y cumplimiento es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacer cumplir dentro del Estado Mexicano.

Estas reglas son de carácter obligatorio pues para que las organizaciones puedan centrar su atención en resultados, los procesos que acaten deben ser seguidos al pie de la letra convirtiéndose en funciones impredecibles y así avanzar en la simplificación de trámites y servicios gubernamentales y, a la vez, abatir prácticas de corrupción.

Capítulo 2 La eficiencia en los Servicios Públicos en la Administración Pública Federal

2.1 La Eficiencia en el Servicio Público en la Administración Pública Federal

Para los estudiosos de la Administración, pública o privada, la diferencia entre el término eficiencia y eficacia es clara y evidente, sin embargo para las personas que tienen un primer acercamiento a estos términos es común ver la confusión en el uso de uno y otro, por lo que iniciaremos el presente subtema con la definición de eficiencia, eficacia y la forma en que se presenta en la Administración Pública, para posteriormente hacer una revisión en el Plan Nacional de Desarrollo y la importancia que la figura a estudio tiene en la Administración Pública.

Una definición inicial es la que nos proporciona el experto Idalberto Chiavenato¹⁸ que nos manifiesta, eficiencia es la utilización correcta de los recursos disponibles, para Koontz¹⁹ la eficiencia es el logro de las metas con la menor cantidad de recursos.

Podemos ver ejemplos de la aplicación de estos conceptos en políticas públicas como el ahorro energético, el cual se menciona como eficiencia energética, que se refiere a ocupar menos recursos de electricidad.

Se escucha en los discursos de los servidores públicos los términos de eficiencia, calidad, excelencia para las acciones que realizan día a día, de igual manera se lee en los autores y estudiosos de la Administración Pública el uso de estos términos en expresiones tales como “incrementar la eficiencia”, “la productividad, la eficiencia y la eficacia”, “eficacia, eficiencia y honestidad”.

¹⁸ Chiavenato, Idalberto, “Introducción a la Teoría General de la Administración” Ed. McGraw Hill, 7ª Ed. México 2004

¹⁹ Koontz, Harold, “Administración, una perspectiva global”, Ed. McGraw Hill 12ª Ed. México 2004.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012²⁰ en el eje 5 Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable se encuentra el subeje 5.4 denominado Eficacia y Eficiencia gubernamental, en el capítulo uno de la presente tesina se muestran y estudian algunos conceptos, materia base de esta investigación en relación con en el programa especial de gestión pública en la Administración Pública Federal, por lo que a continuación se mencionan sólo algunos conceptos relativos al tema a estudio que es “la Eficiencia” :

- “La prioridad del gobierno es garantizar las condiciones para el Desarrollo Humano Sustentable. Por lo tanto, los servidores públicos están obligados a facilitar el acceso de la población a los beneficios que les corresponden. Hasta hoy, el aumento de recursos destinados a la administración pública no se ha traducido necesariamente en una mayor *eficacia y eficiencia* general de sus servicios. Por ello, es necesario implementar estrategias que orienten a la función pública a mejorar su desempeño para satisfacer *las necesidades de los ciudadanos en cuanto a bienes y servicios públicos*.
- La corrupción es un inhibidor de la *eficacia y eficiencia del gobierno en la provisión de bienes públicos*.
- Por ello, para *proveer con eficacia y eficiencia los bienes públicos* que demanda la sociedad es necesario mejorar el desempeño y los resultados de la función pública, así como combatir frontalmente la corrupción
- Una administración *pública eficaz, eficiente, transparente y honesta* ayudará a consolidar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales.
- Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública.

²⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 consultado en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-externo-responsable/eficacia-y-eficiencia-gubernamental.html> el 7 de marzo de 2013.

De las anteriores anotaciones diagnósticas y de estrategia contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se puede inferir lo siguiente;

El ejecutivo federal reconoce que la relación directamente proporcional “aumento de recursos - mayor eficiencia” no es la adecuada, por lo que es necesario adoptar estrategias para mejorar el desempeño de la función pública a fin de *satisfacer las necesidades* de los ciudadanos en cuanto a bienes y *servicios públicos*”, identificando elementos inhibidores como la corrupción y reconociendo la necesidad de mejorar el desempeño y los resultados y teniendo en cuenta que al dar la característica de eficiente a la Administración Pública, se contribuirá a consolidar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales, finalmente como estrategia para elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental identifica que a través de la “sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión públicas” y que será desarrollado a lo largo de los dos capítulos siguientes.

2.2 Definición y clasificación del Servicio Público.

En un principio se consideró al servicio público como toda actividad que el Estado desarrollaba y que el cumplimiento era obligación del gobernante a través de la regulación y el control del mismo servicio público²¹,

León Duguit²² (integrante de la llamada “Escuela del Servicio Público”), manifiesta que el Estado es una cooperación de servicios públicos organizada, regulada y controlada por los gobernantes el fundamento del derecho público es la regla de organización y gestión del servicio público. Teorías modernas consideran al servicio público solamente como una parte del Estado, es claro que no todo el servicio público es prestado por el gobierno, y que el Estado tiene una infinidad de actividades que no están relacionadas con la prestación de los servicios públicos, concepto con el que concordamos y no con el del autor Duguit.

²¹ Calafell, Jorge Enrique. “Los Servicios Públicos”, Ed. UNAM, México 2008.

²² Duguit, León, “La Transformación del Derecho Público”. Ed. Comares, España 2008.

Andrés Serra Rojas respecto del tema a estudio indica "El servicio público²³ es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público."

Jorge Fernández Ruiz²⁴ coincide al afirmar que el servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración Pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.

Una forma de definir el servicio público es a través de dos conceptos: el orgánico y el funcional, el primero define el servicio público como la actividad que realizan los órganos que integran la Administración del Estado, lo que significa que en tanto se trate de un órgano inserto en la organización de la administración del Estado, se entenderá que constituye un servicio público.

El concepto funcional define el servicio público como la actividad cumplida por un órgano de la administración del Estado, cumplida por un particular, reservándose sólo el control de su ejercicio. En este caso, será servicio público una actividad que persigue un fin de interés general, ya sea realizado por un órgano del Estado o por un particular.

Mauricio Yanome²⁵ define, desde una óptica restringida, al servicio público como una actividad derivada de la función administrativa cuyos realizadores pueden ser entes públicos o privados, pero regulados por los primeros, a fin de garantizar la

²³ Serra Rojas, Andrés, "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. Porrúa 7ª Ed. México 1993.

²⁴ Fernández Ruiz, Jorge. "Servicios Públicos Municipales" Ed. UNAM IJ-INAP, México 2002.

²⁵ Yanome Yesaki, Mauricio. "El concepto de servicio público y su régimen jurídico" Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM consultado en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2544/31.pdf> página web consultada el 13 de marzo de 2013.

debida satisfacción del interés general o colectivo, bajo los principios de continuidad, mutabilidad e igualdad de los usuarios.

El autor del libro “Administración Pública, una Visión de Estado”, José R. Castelazo²⁶ manifiesta respecto al servicio público lo siguiente: “como es constatable, no necesariamente lo aborda en exclusiva la Administración Pública (el servicio público), pero en todo caso debe ser garantizado por el gobierno a la población en costo, calidad y oportunidad. Dada la tecnología actual, muchos de los servicios públicos pueden y deben concesionarse a particulares, no sólo para disminuir los costos de la burocracia, sino para darles mayor eficiencia y eficacia en sus resultados, a menos que pongan en riesgo la factibilidad del país, o que impidan al Estado generar aquella riqueza necesaria para alcanzar el bienestar y el desarrollo sustentable”.

Esta moderna concepción del servicio público es la que puede considerarse que integra los elementos de la presente investigación, al integrar los términos eficacia y eficiencia en los resultados que entrega el Estado a la población que los recibe, quien debe alcanzar ese bienestar que produce el Estado para la población.

De acuerdo con Jorge Enrique Calafell existe una clasificación de los servicios públicos que se dividen en: Industriales y Comerciales, en razón del intervencionismo que el Estado ha estado ejerciendo sobre algunas actividades particulares industriales y económicas, las cuales el Estado ha organizado bajo la forma del servicio público tomando como fundamento el interés general. Ratifica el maestro Serra Rojas²⁷ que en otras legislaciones es frecuente encontrar al lado de los servicios administrativos, los servicios públicos comerciales e industriales.

Una segunda clasificación de los servicios públicos es la del Doctor Rafael Bielsa²⁸ que nos dice: son servicios públicos propios los que presta o debe prestar el Estado directamente o por concesionario; servicios públicos impropios son aquellos que satisfacen en forma más o menos continua necesidades colectivas,

²⁶ Castelazo, José. “Visión de Estado”, Ed. INAP, 2ª Ed. México 2010.

²⁷ Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo”. Ed. Porrúa 13ª. Ed. México 2007.

²⁸ Bielsa, Rafael. “Derecho Administrativo” Ed. El atenea 5ª Edición. Argentina 1998.

pero no es el Estado el que los presta, ni los concede, sino tan sólo los reglamenta.

García Oviedo²⁹ realiza una clasificación sistematizada del servicio público, de la cual se obtiene el siguiente extracto:

- Clasificación por razón de su importancia, el servicio público se divide en esenciales (que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado tales como defensa nacional, policía, etc.) y secundarios.
- Clasificación por la persona administrativa de quien dependen se dividen de acuerdo a nuestro marco jurídico en federales, locales, municipales e internacionales.
- Clasificación por razón del usuario se dividen en generales (consideran los intereses de todos los ciudadanos, sin distinción de categorías) y especiales (sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas)
- Clasificación de acuerdo a su composición se dividen en simples (cuando son únicamente servicios públicos) y Mixtos (cuando son servicios públicos montados según normas de derecho privado)

El servicio público no es sólo un concepto jurídico, es un hecho, una realidad, la expresión de la autoridad pública para la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general, no sólo serán declaraciones o hechos arbitrarios buscando el interés general de la necesidad satisfecha.

Bielsa distingue la función pública y el servicio público, manifiesta que, la primera es de carácter abstracto y general en tanto que el segundo es concreto y particular, así pues, una función básica del Estado es la defensa de la soberanía, el aseguramiento de la paz interior y la promoción del bienestar general, como un concepto institucional y es el servicio público el que se encarga de materializar la función.

²⁹ García Oviedo, Carlos. “Derecho Administrativo”. Ed. EISA. España 1962.

En la realidad actual, la misión de una institución pública puede ser considerada la función y los productos finales que entrega a partir del eje rector de la función expresada en la misión serán los servicios públicos. Que se señalan al listado de las funciones del Estado está la defensa nacional, el poder impositivo, la seguridad interior, la administración de justicia; estas no pueden ser entregadas a los particulares para su realización ni aún en carácter de concesionario.

Otro punto de vista sobre la función pública se nos presenta con referencia a la relación de los poderes de la Unión, así entonces la división de la función pública se divide en: función administrativa, función legislativa y función jurisdiccional, parece ser que sólo la función administrativa tiene a su cargo la prestación de servicios públicos.

2.3 Características y elementos del Servicio Público

El profesor M. Rolland³⁰ da tres características del servicio público:

- a) La continuidad del servicio: que se refiere a que si el servicio público actúa en el interés público, como tal, éste debe perseguirse cotidianamente, en forma regular y continua, sin intervenciones y ordenadamente.
- b) La mutabilidad el servicio: que se refiere a que, no obstante todas las cláusulas contrarias, las condiciones en las cuales las prestaciones son suministradas al público deben adaptarse a las necesidades del mismo.
- c) La igualdad de los usuarios: que consiste en asegurar el servicio a toda persona que lo solicite, sin que existan tratamientos especiales de cuota o tarifa especial.

Encontramos también por su parte la aportación de Guaresti³¹ que nos da las siguientes características del servicio público; indicando que el servicio público satisface una necesidad experimentada de manera uniforme por los individuos, debe ser una exclusividad y no un monopolio para el que lo presta, lo que no

³⁰ Rolland, M “Compendio de Derecho Administrativo” Sirey, París, 1956

³¹ Guaresti, Juan José. “Los Servicios Públicos” en Revista la Ley. Noviembre 1964. Buenos Aires, Argentina. T. 76

revertirá en un incremento de precio, será de una dimensión social y no económica, indicando además algunas reglas generales para el cobro de estos servicios públicos cuando corresponda.

Una visión moderna de las características que deben integrar los servicios públicos son las siguientes: continuidad, regularidad, uniformidad³², obligatoriedad y permanencia.

El ministro Sergio Vals Hernández³³ indica como elementos del servicio público los siguientes:

- Debe consistir en una actividad prestacional que tienda a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio de cualquier naturaleza.
- Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal.
- La administración Pública realiza la actividad de servicio público de forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión para esta última³⁴.
- El servicio público siempre debe tender hacia la satisfacción de necesidades de interés público (interés general³⁵)
- El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio de los particulares e identificarse frente a otras actividades administrativas, siendo sus características: generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la Administración Pública.

³² Es la que identificamos en la letra C de las enumeradas por el doctor Rolland que se refiere en su aportación con el nombre de igualdad.

³³ Valls Hernández, Sergio. “La noción del servicio público en el Estado Social de Derecho”. Ed. UNAM. México 2009.

³⁴ En algunas ocasiones las leyes se refieren a la concesión con el término autorización.

³⁵ Valls Hernández, Sergio. “La noción del servicio público en el Estado Social de Derecho”. Ed. UNAM. México 2009.

2.4 El régimen jurídico del servicio público

En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe una definición formal de servicio público aunque si se hace una clasificación de los que se contienen en la Constitución, los artículos 73, 115, 116, 122 y 124 delimitan los servicios públicos que corresponden a cada orden de gobierno, en el 73 se establecen los servicios públicos a cargo de la Federación³⁶, en el 115 a los municipios, en el 116 a las entidades federativas, en el 122 al Distrito Federal y en el 124 señala las facultades residuales.

El régimen jurídico que aplica al servicio público es de derecho público, tal es el caso del contenido del artículo Tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que dice: Para los efectos de esta Ley se entiende: fracción XIII: Servicio Público. La actividad organizada que realice o concesione (SIC) la Administración Pública conforme a las disposiciones jurídicas en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo³⁷.

Acorde con los dos párrafos anteriores comentamos que la mayoría de los autores coinciden en apuntar que el régimen jurídico aplicable a los servicios públicos es uno de derecho público, el servicio público es una creación del Estado el cual atiende, a su organización y funcionamiento con los elementos legales y materiales que le son necesarios.

En la Ley General de Bienes Nacionales se establece una definición legal de Servicio Público; “es toda la actividad que realizan los poderes de la Unión, las entidades, las dependencias de la Administración Pública Federal, los poderes de los estados y municipios, así como sus administraciones públicas”.

³⁶ Punto central de la presente tesina.

³⁷ Esta definición legal contiene elementos de definición, de clasificación y de las características estudiadas en las hojas que anteceden, realizando de esta forma la integración de la teoría y los teóricos a las definiciones legales para consolidar su contenidos y su legitimidad a partir de conceptos y argumentos lógicos que deben acompañar a las normas que integran las leyes.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado³⁸ menciona en su artículo 5 “La administración de los seguros, prestaciones y servicios establecidos en el presente ordenamiento, así como la del fondo de vivienda, del pensionisste, de sus delegaciones y de sus demás órganos desconcentrados, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, que tiene como objeto contribuir al bienestar de los trabajadores, pensionados y familiares derechohabientes en los términos, condiciones y modalidades previstos en esta Ley.

Si bien es cierto que el artículo no menciona el término Servicio Público, menciona en su primera parte “servicio” dando por hecho el adjetivo de “público” y ratificando la existencia del mismo, líneas adelante al mencionar que el objeto (SIC) es contribuir al bienestar de los trabajadores ... reuniendo así el requisito citado por los estudiosos y teóricos del concepto del servicio público respecto al objeto, la satisfacción de una necesidad para el bienestar de quien recibe el servicio público.

Continúa indicando la misma Ley en su artículo 195, “El Instituto atenderá de acuerdo con esta Ley a las necesidades básicas del trabajador y su familia a través de la prestación de servicios que contribuyen al apoyo asistencial a la protección del poder adquisitivo de sus salarios...”

Nuevamente encontramos el término servicios sin el adjetivo que integra el término a estudio -servicio público- sin embargo sí encontramos en este artículo de la misma Ley el término central de los estudiosos del concepto del servicio público que es “cubrir necesidades”, lo que realiza el ISSSTE a los trabajadores al servicio del Estado.

³⁸ Integramos la Ley de este organismo público en este punto en virtud de ser el organismo (ISSSTE) en el que se va a analizar el punto total de la presente investigación.

2.5 Los servicios públicos en la Administración Pública Federal

2.5.1 La Administración Pública Federal

Citaremos a Don Andrés Serra Rojas³⁹ quien nos indica: “La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad, la Administración selecciona el personal técnico y se dirige siempre a proporcionar un servicio eficaz, es decir, a velar por los intereses de una comunidad”.

El artículo 90 de la CPEUM establece que la Administración Pública Federal es Centralizada y Paraestatal, conforme a su Ley normativa, contará con su propia estructura y características, en el artículo uno de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se establece su integración.

Como se puede observar la LOAPF⁴⁰ divide en Administración Pública Centralizada y Paraestatal a la Administración Pública Federal, la primera (Centralizada) se integra por la oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la segunda (Paraestatal) se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las organizaciones auxiliares nacionales de Crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

La Secretaría de la Función Pública en su página web oficial⁴¹ comenta lo siguiente como definición básica de la Administración Pública Federal, el Gobierno se sirve de la Administración Pública Federal para realizar las funciones asignadas al Poder Ejecutivo de la Federación. La Administración Pública Federal, en consecuencia, sirve de soporte para asumir las responsabilidades designadas al Presidente de la República, quien se apoya para ello directamente en las Secretarías y Dependencias del Estado. Al sistema de administración del

³⁹ Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo”, Ed. Porrúa. 15ª Ed. México 1992.

⁴⁰ Ley orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, México, 2013

⁴¹

http://www.imt.mx/Archivos/AdministradorContenido/File/SPC/Curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm Página web consultada el 1 de Marzo de 2013.

Gobierno Federal se le denomina Administración Pública Federal, y opera a través de dependencias y entidades que dependen del poder ejecutivo.

Y nos muestra el siguiente diagrama en donde señala a la Administración Pública como un instrumento del Estado, como una atribución del Poder Ejecutivo y su división.

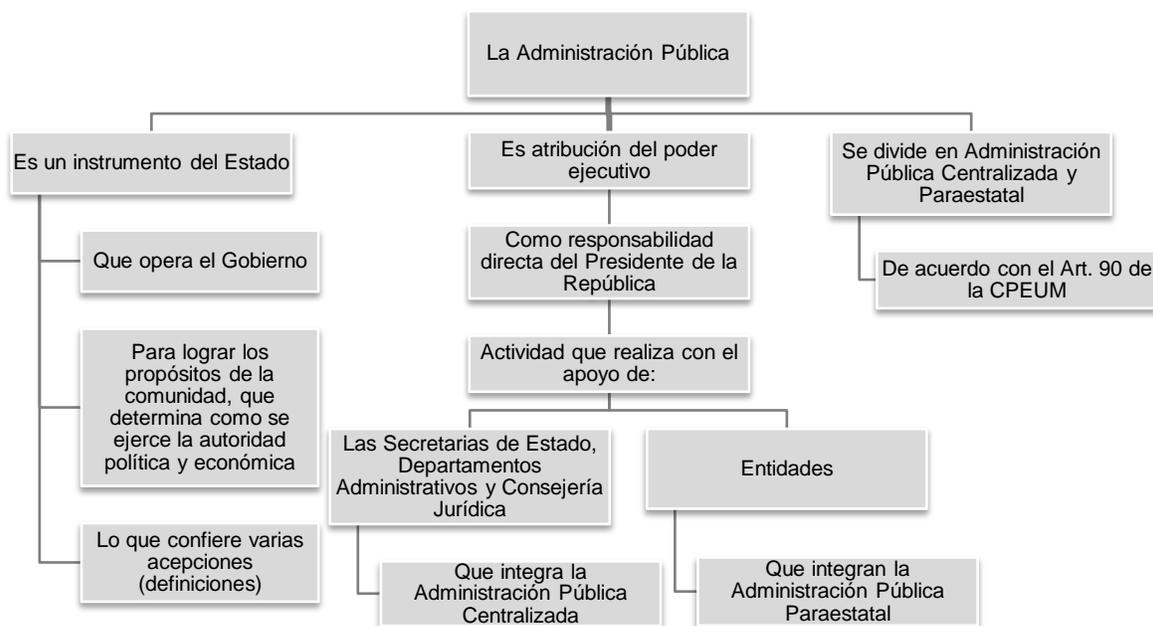


Figura 3. La Administración Pública de México⁴²

En el primer eje se describe a la AP como instrumento del Estado que opera el Gobierno para lograr los propósitos en el que se determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y la económica.

En el segundo eje, a partir de la división de poderes, el ejecutivo federal a través del titular de la Administración Pública, mediante entidades y las organizaciones públicas que integran la administración pública Centralizada y la Paraestatal.

El tercer eje cita la división Constitucional de la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal.

42

http://www.imt.mx/Archivos/AdministradorContenido/File/SPC/Curso%20Nociones/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm página web consultada el 1 de Marzo de 2013.

Dice Muñoz que la Administración Pública es un instrumento del Estado, que dicta y aplica las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes para la conservación y fomento de los intereses públicos, dice que es un elementos estratégico para el desarrollo de la sociedad y que responde a un modelo que propicia los cambios políticos, económicos, sociales y culturales⁴³.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se enlistan las dependencias y entidades que la integran, así como información respecto a su organización y estructura, en el artículo 16 de la citada ley se indica la actividad de los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos.

Se encuentra además en la multicitada Ley la definición de los organismos descentralizados que a la letra dice: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”⁴⁴.

Por otro lado en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en el numeral 5, indica “El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado... y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente ley.”

En razón de que la presente investigación se desarrollará en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE), mismo que de acuerdo al principio Constitucional y en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, es un organismo de la Administración Pública Federal descentralizado con administración, personalidad jurídica y patrimonio propios.

⁴³ Muñoz, P. Introducción a la Administración Pública México. Editorial Fondo de Cultura Económica 1997

⁴⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 45

2.6 Los Servicios Públicos en la Administración Pública Federal

En el sentido de la separación de los servicios públicos y el orden de gobierno que debe realizarlo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que se hace una clasificación en los artículos 73⁴⁵, 115, 116, 122 y 124 que delimitan los servicios públicos que corresponden a cada orden de gobierno, en el 73 se establecen los servicios públicos a cargo de la Federación⁴⁶, en el 115 a los municipios, en el 116 a las entidades federativas, en el 122 al Distrito Federal y en el 124 señala las facultades residuales.

Por considerarlo pertinente integramos el concepto del autor del libro “Administración Pública, una Visión de Estado”, José R. Castelazo⁴⁷ respecto a la forma en que se distribuye la entrega de los servicios por cada orden de gobierno: “Los servicios públicos pertenecen básicamente al ámbito municipal. En algunos casos, por su volumen y complejidad poblacional, se ubican bajo la responsabilidad de la entidad federativa y, en otros, por su trascendencia, a cargo del gobierno de la República (tal es el caso de México).

De acuerdo al criterio anterior mencionaré un concepto y un listado de los servicios públicos desde el ámbito municipal, luego el estatal y finalmente al federal.

En cuanto al servicio público municipal⁴⁸, consiste en todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua para satisfacer necesidades básicas de la comunidad” Un listado básico de los servicios municipales en el mismo documento web nos indica los siguientes: agua potable, alcantarillado, mercados, panteones, rastros, parques, jardines y transportes.

⁴⁵ En este numeral no se señala la prestación de diversos servicios de manera exclusiva a la Federación, sino se faculta en base al numeral constitucional al Congreso de la Unión a expedir las leyes en materia de energía eléctrica, hidrocarburos, petróleo, etc. Una vez regulados jurídicamente los servicios públicos se prestan por organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Federal.

⁴⁶ Punto central de la presente investigación.

⁴⁷ Castelazo, José. “Visión de Estado”. Ed. INAP. México 2010.

⁴⁸ <http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC> La administración de los servicios públicos m página web consultada el 5 de marzo de 2013

La fundamentación de estos servicios públicos municipales de acuerdo a la misma fuente va de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal y los reglamentos municipales de Servicios Públicos.

Los servicios públicos que proporcionan las entidades federativas por excepción son aquellos que no corresponden a la jurisdicción municipal, ni federal y que deben ser regulados por las legislaturas de los Estados y concurrentes pero que si podrán ser efectuados en coordinación con la Federación y/o con los Municipios que se encuentra dentro de la circunscripción territorial del Estado.

Finalmente en este estudio encontramos los servicios públicos Federales que se subdividen de la siguiente manera: exclusivos con el carácter de monopolios, como lo es el caso del petróleo, energía eléctrica, correos, telégrafos y el banco único de emisión. Concurrentes con los particulares a quienes concede el servicio público, como por ejemplo los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones y los concurrentes con las demás entidades públicas (estatales y municipales) como es el caso de la educación pública, el turismo, salubridad, caminos y otros más.

Capítulo 3, Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012

El objetivo de este capítulo es analizar la creación, el desarrollo, las líneas de acción, los alcances y metas, las estrategias y los indicadores del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012.

3.1 Antecedentes del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG).

La función pública⁴⁹ tiene como objetivo servir a la sociedad por lo que es necesario que el gobierno tenga un enfoque orientado a resultados y que trabaje con total apego a los valores de legalidad, eficacia, eficiencia, equidad, transparencia, honestidad y rendición de cuentas, para lo cual fue creado Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG)⁵⁰, asimismo el PMG tiene como tarea fundamental medir y evaluar los avances en el desarrollo interno de las instituciones de la Administración Pública Federal (APF).

El Gobierno mexicano, contribuye por medio de sus servidores públicos a la mejora permanente de las condiciones de vida de la población y a facilitar el acceso a bienes y servicios públicos de calidad, por lo que establece estrategias que orientan a la función pública en su conjunto para el mejoramiento de su desempeño.

El PMG implicó crear -así como ampliar- acciones institucionales para elevar la calidad de la acción pública y para la rendición de cuentas sobre la administración de los recursos públicos.

⁴⁹ Bolentín Mexicano de Derecho Comparado, Teoría Jurídica de la Función Pública, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99/art/art1.htm>, visitado el 22 de junio 2013

⁵⁰ Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012,(DOF del 10 de Septiembre de 2008)

El Buen Gobierno⁵¹, como esquema innovador, otorga a la ciudadanía un rol más activo y aspira a una gestión pública que rinda resultados, que sea eficiente, honesta, que actúe bajo los principios de legalidad, honestidad, transparencia, rendición de cuentas; sobre todo que las políticas públicas se traduzcan en beneficios tangibles para la sociedad.

En México, los últimos esfuerzos que se han llevado a cabo en pro de la modernización de la APF se pueden son de 1995 a 2000 que fue cuando se promulgó el "Programa de Modernización de la Administración Pública Federal"⁵² que incluyó la introducción de mejoras en el ejercicio de los recursos, la simplificación administrativa y la adecuación del marco normativo, así como un sistema de licitaciones gubernamentales vía Internet, la reestructuración del sector paraestatal y la expedición de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

En el período 2001-2006, se aplicó el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo⁵³ dicho programa planteó cuatro retos;

1. Calidad e innovación gubernamentales
2. Control, evaluación y transparencia de la gestión pública
3. Sociedad informada, participativa y vigilante del gobierno; y
4. Servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad.

⁵¹ El Código Iberoamericano de Buen Gobierno representa un compromiso mediante el cual los países signatarios se comprometen a respetar ciertos principios para la buena gobernanza. Los países firmantes son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, en el marco de la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Montevideo, Junio 2006).

⁵² Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. - 28/05/1996

⁵³ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.

Durante ese período, el gobierno mexicano definió una Agenda de Buen Gobierno⁵⁴ fundamentada en las siguientes seis estrategias:

- Calidad de los servicios
- Disminución de costos
- Mejora regulatoria
- Gobierno digital
- Profesionalización de los servidores públicos, y
- Honestidad y transparencia;

Todas ellas en favor de contribuir a la sustitución gradual de una Gestión Pública orientada a resultados, y que para lograr su propósito es necesario modernizar las estructuras, mejorar los sistemas y procedimientos con los cuales las organizaciones transforman recursos en bienes, trámites y servicios públicos.

El ejercicio de una buena administración está relacionado con un Estado de Derecho, con solidez institucional, con democracia participativa, con disminución de pobreza y de desigualdades, basada en principios de buen gobierno y mejora de la gestión.

La mejora de la gestión es entonces la expresión de una Administración Pública comprometida con el desarrollo económico, social y cultural de una comunidad, que se afianza en un entorno de instituciones, normas y formas de convivencia democráticas.

Lo anterior sirvió al Ejecutivo Federal en el sexenio 2006 – 2012, para continuar con la Mejora de la Gestión de las Instituciones de la APF en busca de una Gobernanza que sirva para el desarrollo del país, el Titular del Ejecutivo a través

⁵⁴ El 6 de noviembre de 2002, en el marco del 2º Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, el Presidente Vicente Fox presentó la Agenda de Buen Gobierno.

de la Secretaría de la Función Pública (SFP) fue responsable de organizar y coordinar el desarrollo administrativo para integrar a las dependencias y entidades de la APF lograr tal fin.

Situación que se materializa en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012⁵⁵, en el eje rector cinco “Democracia efectiva y política exterior responsable” que establece como uno de sus objetivos “mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos”.

Para tal efecto se establecieron cuatro estrategias, que se enumeran a continuación:

1. Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública.
2. Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales.
3. Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal.
4. Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas.

⁵⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007

3.2 Marco Jurídico del PMG.

El artículo 37 fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁵⁶ da el mandato que la SFP le corresponde organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la APF, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa.

Para ello podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias para tal efecto.

La fracción VII señala que esa Secretaría podrá 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 APF con el objetivo de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

El Decreto que Establece las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto de la Administración Pública Federal⁵⁷ en su Artículo sexto, establece las medidas para orientar la austeridad a generar ahorros en el mediano plazo y que se vinculará al Programa de Mejoramiento de la Gestión, con el objetivo de promover la modernización de la gestión pública.

En materia de austeridad, mejora y modernización de la gestión pública, el Artículo 16 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio

⁵⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reforma del DOF 17/06/2009, en la reforma del 2/04/2013 dicho artículo se derogó.

⁵⁷ Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2006.

Fiscal 2007⁵⁸ también establece que, las dependencias y entidades deberán cumplir con los compromisos e indicadores del desempeño de las medidas para promover la modernización de la gestión pública en la APF por medio de acciones que mejoren la eficiencia y eficacia, y reduzcan costos de los servicios públicos, y que dichas acciones se orienten a lograr mejoras continuas de mediano plazo que permitan, como mínimo, medir con base anual su progreso.

Por su parte, los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la APF, establecen en su Artículo 16 fracción II que, la evaluación de los programas federales y sus resultados formarán parte del Sistema de Evaluación del Desempeño así como del programa de mejoramiento de la gestión, y se articularán sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

Adicionalmente, el Artículo 25 de dichos lineamientos, establece que las dependencias y entidades deberán dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas federales derivados de las evaluaciones realizadas, conforme al convenio de compromisos de mejoramiento de la gestión para resultados que celebren.

3.3 El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012 (PMG)

El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012 (PMG) es una estrategia enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012⁵⁹ que está diseñado para realizar mejoras de mediano plazo que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados.

⁵⁸ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2006.

⁵⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007

El PMG tiene como finalidad contribuir con información sobre el desempeño y la gestión institucional, tanto para la toma de decisiones presupuestales como para la mejora de las políticas y programas y la rendición de cuentas, con una ponderación objetiva de los resultados alcanzados y esperados de las actividades institucionales⁶⁰.

El foco del programa es fortalecer, gradualmente, las competencias y capacidades de las instituciones, fomentando la apropiación de este enfoque y orientando a los servidores públicos hacia el logro de impactos y resultados de valor para el ciudadano.

El PMG ofrecerá un puente entre los resultados de las evaluaciones a programas e instituciones y las mejoras; un vínculo entre los indicadores estratégicos y de gestión y la toma de decisiones. El programa también enfatiza la necesidad de calcular el tamaño de las ineficiencias y el desperdicio de recursos derivados de una deficiente gestión del desempeño, así como conocer el impacto verificable de las políticas y desarrollar esquemas de reconocimiento al buen desempeño institucional.

Cuatro principios rectores normarán su funcionamiento:

- Orientación a resultados y funciones estratégicas, a fin de evitar que las acciones derivadas del PMG se conviertan en un sistema de requerimientos burocráticos, rígidos y engorrosos.
- Gradualidad en el que se reconocen los diferentes grados de desarrollo institucional, a fin de adoptar el ritmo de las reformas que imponga la realidad administrativa, presupuestal y organizacional de las dependencias y entidades públicas.

⁶⁰ Secretaría de la Función Pública “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012”

- Flexibilidad a fin de reconocer, por un lado, la experiencia y sabiduría institucional y, por otro, los motores a la creatividad y al desempeño presentes en los servidores públicos de toda la APF.
- Coordinación de esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos y tecnologías deben ser parte de un mismo círculo de mejora de la gestión, en un sistema plenamente interconectado de actores y estrategias.

La SFP promoverá un ambiente en el que la mejora continua, el buen desempeño y el abandono de la autocomplacencia sean los elementos predominantes del desarrollo administrativo. El imperativo es: crear las condiciones que permitan la innovación, que fomenten la creatividad e impulsen sistemas intensivos en información, comunicación y conocimiento.

3.3.1 Objetivos del PMG

Al ser el objetivo de este capítulo donde ya se revisaron los antecedentes y el marco Jurídico del PMG, así como los principios rectores del mismo, a continuación se enumeran los objetivos del PMG⁶¹.

1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la APF,

Debido a la globalización y la apertura democrática han incidido en el creciente grado de exigencia de la sociedad, en relación a la calidad de los bienes y servicios, resultado de la gestión gubernamental. La mejora de la gestión de las instituciones de la APF tiene como propósito satisfacer las necesidades de la población, por lo que el éxito del Programa debe reflejarse en una mayor satisfacción de sus demandas.

Una prioridad de este gobierno es que la sociedad sea atendida con eficiencia, calidez y amabilidad en espacios cómodos y funcionales. Ello implica emprender

⁶¹ Consolidación del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012

un cambio profundo en la cultura y actitud de los servidores públicos y en la forma en que opera el Gobierno Federal

2. Incrementar la efectividad de las instituciones.

Existe una creciente demanda de la sociedad para que las instituciones públicas incrementen su capacidad de generar resultados con valor público y social. Para ello es indispensable establecer mecanismos para lograr mayor eficiencia y rendimiento, mediante la reducción y simplificación de la regulación existente, la mejora de procesos administrativos, la eliminación de duplicidad de funciones, procesos y programas del gobierno.

Para lograrlo, las instituciones públicas requieren de personal capacitado y apto para el desempeño público, por lo que deberá intensificarse la profesionalización y la evaluación de la contribución de los servidores públicos, ligando sus resultados a los de la institución.

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.

3. Minimizar los costos de operación de las dependencias y entidades.

El aumento anual de recursos destinados a la administración pública no se ha traducido necesariamente en más y mejores servicios para la ciudadanía.

Nuestra sociedad, cada vez más informada, exige una administración pública eficaz y productiva, que oriente los recursos públicos a la generación de beneficios para la población.

Para ello se requieren prácticas administrativas que hagan más eficiente la gestión de los recursos públicos, que constituyen el patrimonio de la nación. 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, y así gastar menos en la administración del gobierno e invertir más en programas y proyectos que apoyen el desarrollo económico y social.

3.3.2 Alcances del PMG

El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la APF, sus órganos administrativos desconcentrados, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República. Los apartados y líneas estratégicas de mejora de la gestión que se han incluido en cada uno de los programas sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se vinculan a este Programa para su aplicación ordenada y serán el punto de partida en la integración de los compromisos de mejora y de los proyectos integrales de trabajo que cada dependencia y entidad está obligada a presentar según lo dispuesto en este programa. La vinculación a los programas sectoriales garantiza, por tanto, que las mejoras que serán obtenidas en los procesos de gestión impactarán las actividades sustantivas de las instituciones y, de esa forma, se potenciarán los logros y resultados generales. Todo ello en beneficio de la población mexicana

3.3.3 Estrategias, líneas de acción, indicadores y metas del PMG

A continuación se enuncian las estrategias, líneas de acción, indicadores y metas planteadas para lograr los objetivos establecidos en el Programa⁶².

⁶² Sección IV del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012

Objetivo 1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.

Estrategia 1.1. Mejorar la realización de trámites y la prestación de servicios en la APF, facilitando a la ciudadanía el acceso a éstos en cualquier lugar y modalidad en que los soliciten, de manera oportuna y con calidad.

- Línea de acción 1.1.1. Simplificar o eliminar trámites que no generen valor para los ciudadanos ni para la administración pública.
- Línea de acción 1.1.2. Mejorar los trámites y servicios mediante la reducción de cargas administrativas (requisitos, esfuerzos humanos y tiempos de transacción) y el establecimiento de estándares de servicio.
- Línea de acción 1.1.3. Establecer espacios funcionales, cómodos y accesibles a toda la población, para la atención de trámites y la prestación de servicios integrales que proporcionen una o más instituciones o que involucren a otros órdenes de gobierno.
- Línea de acción 1.1.4. Incorporar la opinión de los usuarios en la mejora de la calidad de trámites y servicios.

Estrategia 1.2. Mejorar la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC).

- Línea de acción 1.2.1. Incrementar la interoperabilidad y el intercambio de información de las instituciones de la APF, mediante la sistematización y la automatización de sus procesos.
- Línea de acción 1.2.2. Impulsar el desarrollo del gobierno digital con los gobiernos estatales, municipales, la industria, la academia y la sociedad en general para optimizar la entrega de servicios públicos.

Indicadores y metas del Objetivo 1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la APF.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación 2006	Meta 2012
Trámites en la APF	Número de trámites existentes en la APF	4271	3000
Trámites y servicios con reducción de cargas administrativas	Porcentaje de trámites con reducción de cargas administrativas en la APF	N.D.*	50%
Trámites y servicios con estándares de Calidad	Porcentaje de trámites y servicios con estándares en la APF	6.9%	25%
Instituciones con espacios de atención integral físicos o virtuales	Número de instituciones en la APF que brindan trámites y servicios en espacios de atención integral físicos o virtuales	20	80
Percepción ciudadana de la calidad de trámites y servicios de mayor impacto	Porcentaje de satisfacción de usuarios respecto a los 100 trámites y servicios de mayor impacto en la APF	N.D.*	90%
Trámites y servicios que incorporan tecnologías de información y comunicación	Porcentaje de trámites y servicios con uso de TIC en la APF	35%	70%
Trámites y servicios totalmente digitales	Porcentaje de trámites y servicios que se realizan de manera digital en la APF	N.D.*	15%

*N.D. Información no disponible

Objetivo 2. Aumentar la efectividad de las instituciones (Sic).

Estrategia 2.1. Planificar la gestión institucional con enfoque a resultados, para facilitar la generación de valor a la sociedad y disminuir la orientación al cumplimiento.

- Línea de acción 2.1.1. Incrementar el ejercicio oportuno del gasto en la APF mediante la incorporación de modelos y directrices de planeación y gestión de recursos públicos.
- Línea de acción 2.1.2. Planificar de manera coordinada las políticas, los objetivos y los procesos de las instituciones, vinculando la utilización de los recursos tecnológicos, humanos financieros y

materiales de la institución, para alcanzar los objetivos de manera eficiente.

- Línea de acción 2.1.3. Determinar el logro de los objetivos institucionales, en términos de calidad y oportunidad, así como su impacto en las prioridades nacionales.
- Línea de acción 2.1.4. Elaborar sistemas de información sobre gestión institucional, de acuerdo con los criterios y directrices que se emitan, que permitan conocer la eficiencia de la institución, para identificar las áreas de oportunidad de mejora del desempeño, así como el desarrollo de la gestión institucional.

Estrategia 2.2. Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos en la APF para facilitar el logro de los objetivos institucionales.

- Línea de acción 2.2.1. Implementar políticas, modelos y prácticas exitosas de gestión de recursos humanos en las instituciones.
- Línea de acción 2.2.2. Vincular la evaluación del desempeño de los servidores públicos con la del desempeño institucional

Estrategia 2.4. Mejorar y simplificar los procesos administrativos y sustantivos de la institución para incrementar su eficiencia y orientar la operación al logro de la misión y objetivos estratégicos.

- Línea de acción 2.4.1. Simplificar y estandarizar los principales procesos relacionados, entre otros, con la ejecución de proyectos de infraestructura, las contrataciones públicas y, las autorizaciones para ejecutar programas y proyectos de inversión.
- Línea de acción 2.4.2. Incrementar la efectividad de las instituciones clave para el logro de los objetivos del PND, por medio de la automatización y definición de estándares en sus procesos, la racionalización de estructuras, el aumento de la eficiencia y la simplificación y mejora de sus trámites y servicios.

- Línea de acción 2.4.3. Eliminar la duplicidad de procesos de las instituciones, así como aquellos que no contribuyen al cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos de las mismas.
- Línea de acción 2.4.4. Interconectar los procesos y procedimientos administrativos relacionados con los trámites en que participen diversas instituciones.
- Línea de acción 2.4.5. Aprovechar y optimizar el uso de los recursos de TIC para elevar la eficiencia del gobierno.
- Línea de acción 2.4.6. Establecer políticas para la administración y operación de tecnologías de información y comunicación en la Administración Pública Federal.

Estrategia 2.5. Mejorar las políticas, normas y disposiciones de carácter general que emiten las instancias globalizadoras o instituciones coordinadoras de sector.

- Línea de acción 2.5.1. Mejorar la coordinación entre emisores de normatividad en temas comunes a fin de evitar la sobrerregulación y la duplicidad de obligaciones para las instituciones.
- Línea de acción 2.5.2. Simplificar, integrar o eliminar requerimientos de información de las instancias globalizadoras o de las instituciones coordinadoras de sector a las instituciones de la APF.

Indicadores y metas del Objetivo 2. Aumentar la efectividad de las instituciones (Sic).

Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación 2006	Meta 2012
Subejercicio del gasto	Porcentaje de reducción del subejercicio del gasto respecto al porcentaje de subejercicio del año anterior	N.D.*	50% de reducción en subejercicio con relación al registrado en 2007
Rezago en proyectos de infraestructura	Porcentaje de disminución de rezago en los proyectos de infraestructura respecto al porcentaje de rezago del año anterior.	N.D.*	50% de reducción en rezago con respecto al registrado en 2007

Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación 2006	Meta 2012
Instituciones con planeación estratégica	Porcentaje de instituciones de la APF con planeación estratégica acorde a las prioridades del PND	N.D.*	80%
Reducción de Instrumentos del marco normativo interno	Número de instrumentos normativos internos en las instituciones de la APF	1875	10000
Principales procesos simplificados y estandarizados en las instituciones de la APF	Número de procesos relacionados con ejecución de proyectos de infraestructura, contrataciones públicas y autorizaciones para ejecutar programas y proyectos de inversión, simplificados y estandarizados en todas las instituciones de la APF	N.D.*	10
Efectividad de las instituciones clave en la APF	Efectividad de las instituciones clave en la APF	N.D.*	20
Procesos administrativos digitales en la APF	Porcentaje de procesos administrativos digitales con respecto al total de procesos administrativos	N.D.*	40%

*N.D. Información no disponible

Objetivo 3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades. En coordinación con lo que establezca el programa de mediano plazo al que se refiere el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se prevén entre otras, las siguientes estrategias y líneas de acción:

Estrategia 3.1. Ejercer los recursos públicos con eficiencia, para reducir sustancialmente los gastos de operación y que los recursos impacten positivamente en el quehacer sustantivo de las instituciones.

- Línea de acción 3.1.1. Mejorar la contratación de bienes y servicios, apoyando los objetivos institucionales; reduciendo costos de transacción para las instituciones bajo criterios de eficiencia, simplificación, transparencia y flexibilidad.

- Línea de acción 3.1.2. Racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo a través de modelos de eficiencia y calidad.
- Línea de acción 3.1.3. Incrementar la proporción en el uso de recursos financieros dirigidos a las áreas sustantivas, con respecto a aquellos que se destinan a las áreas de apoyo administrativo.

Estrategia 3.2. Optimizar el uso y preservación de los bienes nacionales.

- Línea de acción 3.2.1. Mejorar el aprovechamiento de los bienes inmuebles de propiedad federal o de las entidades paraestatales.

Estrategia 3.3. Incrementar la eficiencia de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF, redimensionándolas y adecuándolas para el cumplimiento de sus funciones.

- Línea de acción 3.3.1. Transformar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las instituciones de la APF para adecuarlas a sus funciones y procesos y orientarlas hacia el logro de resultados y objetivos.
- Línea de acción 3.3.2. Aumentar la proporción de servidores públicos con funciones sustantivas respecto a los que realizan funciones de apoyo, sin incrementar el presupuesto destinado a servicios personales.

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

Nombre del indicador	Unidad de medida	Situación 2006	Meta 2012
Ahorros en gasto administrativo y de operación	Porcentaje de ahorro en los capítulos 1000, 2000 y 3000, generado a partir de diciembre de 2006	0%	20%
	Porcentaje de ahorro en el capítulo 5000, generado a partir de diciembre de 2006	0%	10%

Racionalización de las áreas administrativas en las instituciones de la APF	Porcentaje de reducción de la proporción de puestos con funciones administrativas del total de puestos en las instituciones, con relación a la proporción del año anterior	N.D.*	25% de reducción con respecto al porcentaje registrado en 2007
---	--	-------	--

*N.D. Información no disponible

3.3.4 Estructura del PMG

Para su 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 mandato⁶³, los módulos son los siguientes:

- 1) Módulo Normativo, y
- 2) Módulo Institucional, que a su vez está integrado por dos componentes:
 - a) Componente Estándar, y
 - b) Componente Específico.

Módulo Normativo

La administración pública mexicana genera una dinámica de actuación en dos sentidos: por un lado se encuentran las instituciones que de acuerdo a sus facultades emiten disposiciones de carácter general aplicables a un sector o al conjunto de la APF; por otro, se encuentran las instituciones que de manera obligatoria tienen que acatar dichas disposiciones, las cuales en muchas ocasiones representan cargas administrativas adicionales para las instituciones a las que están dirigidas y, en la práctica, escasa utilidad para quien las emite.

El Módulo Normativo del PMG es producto de la necesidad de contemplar mejorar en las políticas y normas de aplicación general para toda la APF, en temas tales como: recursos humanos, contrataciones públicas, otorgamiento de subsidios, contabilidad gubernamental, ejercicio presupuestal entre otros.

⁶³ Sección V del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012

En este módulo se definen, articulan y modifican las reglas del juego para mejorar el marco normativo respetando la legalidad y al mismo tiempo facilitando la gestión de las instituciones, eliminando prácticas burocráticas y fomentando una nueva cultura de servicio, flexibilidad y rapidez.

Para lograr lo anterior, es indispensable que las instituciones globalizadoras que emiten normas tomen en cuenta lo siguiente:

- La revisión y modificación de las normas emitidas para evitar duplicidad, contradicción, sobrerregulación y exceso de requerimientos de información.
- La coordinación efectiva entre los emisores de normas sobre un mismo tema para simplificar la normatividad, reducir cargas administrativas y precisar la competencia de cada emisor.
- Otros aspectos que las dependencias y entidades identifiquen como necesarios para facilitar el cumplimiento de la normatividad.
- La mejora de la normatividad es crucial para el éxito del Programa, ya que puede impulsar los cambios estructurales que requiere la APF. La SFP, por medio de la Subsecretaría de la Función Pública establecerá la temática y los mecanismos de coordinación y seguimiento del Módulo Normativo.

Módulo Institucional

Así como una adecuada gestión depende en buena medida de las normas generales que regulan el funcionamiento de las instituciones públicas, otro foco lo constituye el desarrollo y la modernización de las estructuras y procesos de operación cotidiana. El Módulo Institucional tiene como propósito mejorar la gestión de las dependencias y entidades, en lo que se refiere a sus procesos sustantivos y de apoyo, mismos que involucran una cantidad importante de bienes y servicios para la sociedad.

El Módulo Institucional es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades que integran la APF y se basa en la ejecución de acciones que buscan

mejorar el desempeño de las mismas. Este Módulo cuenta con dos componentes, estándar y específico, que se describen a continuación.

A) El Componente Estándar

Se basa en la mejora de las áreas gerenciales comunes a todas las instituciones. Cada área se desagrega en temas específicos definidos con base en las prioridades que en materia de mejora y modernización de la gestión pública y austeridad se hallan establecidas en el PND: mejora de la regulación y los procesos, uso de tecnologías de información y comunicaciones, entrega de bienes y servicios de calidad, contrataciones públicas, racionalización de estructuras, eficiencia en la operación y gasto de las instituciones, entre otras

Para los fines del PMG, cada uno de estos temas es tratado y definido como un sistema de intervención. Anualmente, la SFP dará a conocer en el Manual de Operación del Módulo Institucional⁶⁴ los sistemas que serán objeto de mejoras. Ante la heterogeneidad que caracteriza la gestión de las instituciones públicas mexicanas, los sistemas contemplados en el Módulo Institucional del PMG consideran etapas de desarrollo secuencial o estados de avance posible, asociados a indicadores de gestión para verificar sus resultados.

En cada etapa se definen acciones concretas e interrelacionadas, de modo tal que su ejecución permite el avance hacia el cumplimiento del objetivo del sistema.

Estas etapas consideran un ordenamiento lógico que va de lo simple a lo avanzado para garantizar logros graduales, con la flexibilidad de poder cumplir con su objetivo en periodos de duración diferentes, atendiendo las características de las instituciones, al tiempo que fortalece gradualmente sus competencias y capacidades y orienta el accionar institucional al logro de resultados de valor para los particulares.

⁶⁴ Manual de Operación del Módulo Institucional, Programa Especial de Mejora de la Administración Pública Federal 2008-2012.

Por su dinamismo, este componente permitirá la incorporación paulatina de nuevas áreas y sistemas, siguiendo un proceso de adaptación incremental y ajuste, integrando las acciones y políticas que surjan en materia de mejora de la gestión a lo largo del periodo de gobierno.

B) El Componente Específico

Como parte de su quehacer cotidiano, las instituciones de la APF son objeto de diversas evaluaciones, estudios y reportes realizados con distintos propósitos por diversas instancias. Dependiendo del tipo de la evaluación, los resultados pueden generar observaciones, recomendaciones y acciones de mejora.

Actualmente los resultados de las evaluaciones realizadas a programas, procesos, áreas y funciones de las instituciones de la APF no se utilizan como apoyo para orientar de manera integral la mejora de la gestión. Debido a que estos resultados no son aprovechados a cabalidad, los esfuerzos de las instituciones para atender las recomendaciones derivadas de las evaluaciones resultan dispersos e insuficientes y los problemas persisten.

Por ello, el Módulo Institucional cuenta también con un Componente Específico que articula y sistematiza las acciones y proyectos nuevos o en marcha que realizan las instituciones de la APF para atender los resultados de las evaluaciones y diagnósticos que le son practicadas por diversas instancias evaluadoras y/o fiscalizadoras. El PMG considera que tales acciones y proyectos contribuyen al logro de sus objetivos, estrategias y líneas de acción.

El Componente Específico del PMG es un medio para orientar los esfuerzos de las instancias evaluadoras a la mejora de la gestión en las instituciones de la APF, al permitir que de manera flexible, los resultados de las evaluaciones de programas e instituciones se traduzcan en acciones para mejorar su desempeño.

Las dependencias y entidades de la APF deberán implementar acciones correspondientes a los componentes estándar y específico del PMG, a fin de encauzar sus proyectos de mejora hacia resultados de verdadero impacto, de

acuerdo a las directrices de operación y calendarios que para el efecto establezca la SFP.

3.3.5 Operación general del PMG

La SFP daba a conocer el último trimestre de cada año el Manual de Operación del Módulo Institucional⁶⁵, el cual contenía, 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, designaba al servidor público responsable del PMG en la institución, quien constituía los equipos de trabajo encargados de ejecutar las acciones del Programa. Se recomendaba que ese rol lo desempeñara preferentemente el Oficial Mayor o su equivalente

El Titular de la dependencia o entidad presentaba 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 comprometía a alcanzar, de acuerdo a lo previsto en el Manual de Operación.

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

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

⁶⁵ Sección VII del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012

El Titular de la dependencia o entidad informaba periódicamente a la SFP sobre los avances y resultados de las acciones comprometidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión, para lo cual contaba con la participación y apoyo del órgano Interno de Control, de acuerdo con lo previsto en el Manual de Operación.

Los Grupos Técnicos evaluaban y daban recomendaciones, en las áreas y sistemas que les correspondan, sobre los avances y resultados de la implementación del PMG en cada institución. Adicionalmente elaboraban los reportes consolidados de resultados de la implementación de cada sistema en las instituciones de la APF.

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

3.3.6 Actores y funciones

- La Presidencia de la República: reconocer anualmente a las instituciones de la APF por el logro de sus resultados en materia de mejora de la gestión, a propuesta de la SFP.
- Secretaría de la Función Pública, definir la política y los objetivos a alcanzar para mejorar la gestión pública de las dependencias y entidades de la APF al año 2012, de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, así como:
 - Emitir las disposiciones normativas que resulten necesarias para la operación del Programa.
 - Establecer, en el ámbito su competencia, los incentivos de carácter no económico para estimular el buen desempeño de las instituciones.
 - Promover ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) los incentivos de carácter económico para compensar y estimular el buen desempeño de las instituciones y, en su caso, de los servidores

públicos, en congruencia con el Sistema de Evaluación del Desempeño y de conformidad con las disposiciones aplicables.

- Informar periódicamente al Titular del Ejecutivo Federal sobre los avances y resultados de la ejecución de este Programa, así como a la SHCP y a la Cámara de Diputados, para efectos del Sistema de Evaluación del Desempeño.
 - Coordinar la implementación del Programa.
 - Aprobar anualmente, previa opinión de los Grupos Técnicos, los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión de las instituciones.
 - Coordinar la integración de los Grupos Técnicos, en la forma y términos que al efecto establezca.
 - Definir, en coordinación con los Grupos Técnicos, el Componente Estándar del Módulo Institucional del PMG, con base en los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en este Programa.
 - Evaluar, en coordinación con los Grupos Técnicos, el desempeño institucional en materia de Mejora de la Gestión, y emitir un reporte anual para cada institución.
 - Coordinar la red de Oficiales Mayores o equivalentes.
 - Definir la agenda temática y los mecanismos de coordinación y seguimiento del Módulo Normativo del PMG.
 - Realizar las mejoras y ajustes periódicos a los módulos, componentes, áreas y sistemas del PMG.
- Dependencias y entidades de la APF, cuyas funciones eran:
- Organizar y coordinar en su interior la ejecución del PMG y las acciones derivadas del mismo.
 - Medir periódicamente el avance de los compromisos y acciones a través de los indicadores asociados.
 - Elaborar anualmente el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión.
 - Reportar el avance del Proyecto Integral de Mejora de la Gestión y sus resultados en los tiempos y plazos que establezca la SFP.

- Identificar los apoyos externos necesarios para asegurar que las acciones comprometidas culminen en resultados de valor y/o reformas sustanciales a las estructuras organizacionales y los procesos de la institución.
- Grupos Técnicos, estos grupos se construyeron a partir de cada uno de los sistemas incorporados en el Componente Estándar del PMG, los cuales se integraban
 - El titular de la Unidad Administrativa competente del tema de que se trate;
 - Un representante de la Subsecretaría de la Función Pública;
 - Servidores públicos de las unidades administrativas competentes de las dependencias y entidades con atribuciones para desarrollar las políticas y estrategias de los temas definidos en el Programa, y
 - Expertos en el tema concerniente, dentro o fuera de la Administración Pública Federal, para contar con su opinión en materias que por su especialización así lo requieran, a invitación del líder del Grupo Técnico.
 - Cada Grupo Técnico era liderado por el titular de la unidad competente del tema que se trataba,
 - Los Grupos Técnicos realizarán las siguientes funciones:
 - Definir las estrategias necesarias para alcanzar el objetivo de cada uno de los sistemas del Componente Estándar, asegurando su coherencia y calidad técnica mediante la definición de acciones enfocadas a obtener mejoras de mediano plazo que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados.
 - Establecer el conjunto de indicadores de gestión aplicable a cada sistema del Componente Estándar
 - Examinar y emitir recomendaciones a los Proyectos Integrales de Mejora de cada institución

- Proporcionar asesoría en la implementación de las acciones definidas en los sistemas a su cargo.
 - Evaluar y opinar sobre los avances y resultados de las acciones en las áreas y sistemas bajo su responsabilidad, conforme a los criterios que al efecto determinen.
 - Sistematizar la información que derive de las evaluaciones que realicen, por institución, sector y el conjunto de la APF.
- Responsable del PMG en la institución, sus funciones eran:
- Coordinar la implementación del PMG al interior de la institución.
 - Formar equipos de trabajo permanentes integrados por personal de las unidades administrativas responsables de instrumentar las acciones contenidas en el PMG.
 - Coordinar la elaboración del Proyecto Integral de Mejora de la Gestión.
 - Determinar anualmente los requerimientos en materia de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para la ejecución del Programa, a fin de que sean considerados en el proceso de programación y presupuestación del ejercicio fiscal siguiente.
 - Reportar los resultados derivados de la implementación de las acciones establecidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión, de acuerdo al calendario de trabajo que establezca la SFP.
- Red de Oficiales Mayores o equivalentes, sus funciones eran:
- Identificar áreas de oportunidad en la implementación del PMG y presentarlas a los Grupos Técnicos
 - De acuerdo con la experiencia generada, proponer nuevas áreas y sistemas, así como acciones que apoyen el desarrollo del Programa.
 - Proponer a las instituciones emisoras de normas de aplicación general en la APF, mejoras al marco normativo para ser consideradas en el módulo normativo de este programa.
- Delegados y Comisarios Públicos, funciones

- Emitir opinión y recomendaciones respecto a los compromisos adquiridos por las dependencias y entidades en los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión (PIMG), participando para ello en las reuniones sectoriales de alto nivel con los Grupos Técnicos del Programa.
 - Impulsar y promover los mecanismos necesarios para que los órganos de Gobierno de las entidades y los Titulares de las dependencias aprueben el PIMG institucional, fomenten su seguimiento permanente en dichos órganos de Gobierno y en los Comités de Control y Auditoría; así como su incorporación a los informes de autoevaluación que elaboran las entidades y en las opiniones sobre el desempeño, que con base en ellos, desarrollan los comisarios.
 - Emitir opiniones periódicas respecto a los resultados y el impacto de la ejecución del PIMG.
 - Podrán participar en la red de Oficiales Mayores o equivalentes, de acuerdo con la temática que se aborde.
- Órgano Interno de Control, sus funciones
- Apoyar a la institución de forma permanente, proponiendo mejores prácticas de innovación, coordinando esfuerzos e impulsando el logro de los objetivos planteados con plena orientación a resultados.
 - Promover la calidad y relevancia de las acciones que serán comprometidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión, emitiendo opiniones no vinculantes a través de su participación en los equipos de trabajo que para tal efecto constituya el servidor público responsable del PMG en la institución.
 - Promover que las acciones que se comprometan en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión para el Componente Específico, se vinculen con los objetivos, líneas estratégicas y líneas de acción del PMG, y que los indicadores estén orientados al logro de los objetivos planteados en el Programa.

- Verificar los avances y resultados de las acciones contenidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión de la institución, de acuerdo a los formatos, directrices y fechas que para tal efecto establezca la SFP.

3.3.7 Evaluación del PMG

La Subsecretaría de la Función Pública llevaba a cabo una evaluación integral de los resultados globales que arrojaban la implementación del PMG. Esa evaluación se aplicaba al conjunto de las instituciones federales y de las mejoras instrumentadas por cada una. La evaluación ofrecía información sobre los tipos de mejoras, sus alcances y las repercusiones que vayan teniendo en el funcionamiento general del Gobierno Federal.

La evaluación se aplicaba tomando en cuenta las características de los diferentes Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión (PIMG) y las condiciones en que operaban las instituciones involucradas. Para ello, y tomando en cuenta la opinión de los Grupos Técnicos, se elaboraban y aplicaban criterios que permitían determinar el grado de desarrollo institucional de cada dependencia y entidad, y el impacto previsible del conjunto de las mejoras que se incluían en su respectivo PIMG. De esta manera, se valoraba el nivel de compromiso de cada dependencia con la realización de mejoras a sus sistemas de gestión.

El resultado de la evaluación del Programa se expresaba de diferentes formas. En una primera instancia, al nivel de cada institución, se establecía la escala de logros que en conjunto y por cada una de las áreas de actuación se alcanzaban. En un segundo nivel, se integraban los resultados de las instituciones que conforman cada uno de los sectores de la APF. Con esta agregación se podrá conocer el grado de éxito que la orientación a la mejora de la gestión alcance en instituciones que comparten condiciones semejantes de desempeño. Las evaluaciones sectoriales distinguirán entre los resultados alcanzados por cada

institución y los que se generen en el ámbito de cada uno los sistemas de mejora regidos por los Grupos Técnicos.

Finalmente, la SSFP publicaba una clasificación general sobre los logros y resultados de la aplicación del PMG en toda la APF. Esta clasificación mostraba los resultados al nivel de cada institución y de cada uno de los sistemas contemplados por el Programa. Esta información servía como referencia para comprender la capacidad general del Gobierno Federal de desarrollar mejoras, así como de las competencias sectoriales e institucionales existentes.

Los resultados de la evaluación eran presentados para su uso en diferentes ámbitos. En primera instancia, se transmitían a las dependencias y entidades como parte de los mecanismos de retroalimentación destinados a fortalecer su aprendizaje y a potenciar sus capacidades para el desarrollo de mejoras de mayor alcance y profundidad.

En segundo lugar, estaban integrados por la SFP los sistemas de información contemplados dentro del Sistema de Evaluación del Desempeño previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y cuyos destinatarios principales son el propio Titular del Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Por último, podrán ser objeto de divulgación hacia la ciudadanía de acuerdo a los criterios y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas existentes en el ámbito de actuación del Gobierno Federal. La SFP y SHCP, en el ámbito de su competencia, establecieron los mecanismos de coordinación para la correcta articulación de la evaluación de los objetivos, sistemas, módulos y componentes del PMG, con el Sistema de Evaluación del Desempeño al que hace referencia el artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y con el programa de mediano plazo establecido en el artículo 61 del mismo ordenamiento.

El programa especial de mejora de la gestión y su aplicación en el expediente clínico electrónico en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”

Capítulo 4. El Expediente Clínico Electrónico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como Programa de Mejoramiento de Gestión de la Administración Pública Federal

El Programa de Mejora de la Gestión permitió dirigir las acciones adecuadas para la implantación y seguimiento, de brindar a los múltiples usuarios servicios eficientes, cálidos y oportunos, cuyos beneficios resultaran tan evidentes que se logrará tener derechohabientes satisfechos⁶⁶.

De acuerdo al Manual del Expediente Clínico Electrónico (ECE) a partir de su implementación fue posible realizar diagnósticos en múltiples procesos sustantivos del Instituto, identificando aspectos críticos que iban desde normatividad inadecuada, cuya ambigüedad propiciaba la discrecionalidad en los servidores públicos, hasta diversas actividades que entorpecían la agilidad y eficiencia en el servicio.

El ECE es un Programa que gira en torno al bienestar de la ciudadanía, donde los usuarios de los servicios públicos se volvieron la parte central de las acciones propuestas y realizadas en el ISSSTE; que comprende un seguimiento antes, durante y después de la implementación de acciones, lo que permite tener un conocimiento constante de la percepción ciudadana respecto de los servicios que brinda el Instituto.

4.1 El expediente clínico electrónico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) es organismo gubernamental en México encargado de administrar la seguridad social y la salud, a los servidores públicos federales bajo convenios

⁶⁶ Manual del Expediente Clínico Electrónico

estatales y municipales, ofreciendo asistencia en casos de invalidez, vejez, riesgos de trabajo y la muerte.

De acuerdo con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado⁶⁷, en el Artículo dos, menciona que la seguridad social de los trabajadores se comprende del régimen obligatorio y del régimen voluntario, y continua en el Artículo tres que establece con carácter obligatorio cuatro seguros el primero es el de salud, que comprende la atención médica preventiva, atención médica curativa, maternidad, rehabilitación física y mental, el segundo es el de riesgos del trabajo, el tercero es el de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, finalmente el último es el de invalidez y vida.

El ISSSTE como institución pública estima que su misión es contribuir a satisfacer niveles de bienestar integral de los trabajadores al servicio del Estado, pensionados, jubilados y familiares derechohabientes, con el otorgamiento eficaz y eficiente de los seguros, prestaciones y servicios, con atención esmerada, respeto, calidad y cumpliendo con los valores de honestidad, legalidad y transparencia⁶⁸.

El Artículo siete de la Ley del Instituto⁶⁹ establece que son las Dependencias y Entidades quienes deberán remitir al Instituto de manera mensual la información referente a los movimientos afiliatorios, sueldos, modificaciones salariales, descuentos, derecho habientes, nóminas, recibos, así como certificaciones e informes, en general todo tipo de información necesaria para el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios del Instituto.

Así mismo, en el Artículo de referencia fija que la información deberá enviarse a través de medios electrónicos, magnéticos, digitales, ópticos o de cualquier naturaleza, en todo tiempo las Dependencias y Entidades, y que deberán expedir

⁶⁷ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado “ Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007” texto vigente última reforma publicada DOF 28-05-2012.

⁶⁸ Obtenido desde: <http://www2.issste.gob.mx:8080/index.php/mision>

⁶⁹ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado “Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007” texto vigente última reforma publicada DOF 28-05-2012.

los certificados e informes que les soliciten tanto los interesados como el Instituto y proporcionar los expedientes y datos que el propio Instituto les requiera de los trabajadores, extrabajadores y pensionados, así como los informes sobre la forma en que se integran los sueldos cotizantes, aportaciones y cuotas⁷⁰.

Todo lo anterior es la forma en que la Ley manifiesta como debe operar el ISSSTE en cuanto a sus expedientes, por lo tanto, sirve ese argumento jurídico para realizar un análisis del expediente, que para efectos de este estudio de caso se centrara en el expediente clínico electrónico a partir de la implementación del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012.

4.1.1 El Expediente Clínico Electrónico (ECE)

Históricamente, el expediente clínico, es el conjunto de información ordenada y detallada que recopila cronológicamente todos los aspectos relativos a la salud de un paciente y a la de su familia en un periodo determinado de su vida; representa una base para conocer las condiciones de salud, los actos médicos y los diferentes procedimientos ejecutados por el equipo médico a lo largo de un proceso asistencial⁷¹.

Actualmente el uso de las tecnologías de la información constituyen una herramienta que expande las posibilidades de la comunicación, generando el desarrollo de nuevas habilidades y formas de construcción de servicio público y conocimiento, por lo que es un mecanismo que se utiliza para agilizar trámites y servicios dentro del gobierno como es el caso del PMG que propone mejorar la gestión del servicio público mediante la calidad, eficacia y eficiencia.

El esfuerzo de impulsar acciones de modernización en la Administración Pública ha representado diversos tipos de programas, que incluyen temas como mejora regulatoria, gestión del desempeño e incorporación de tecnologías de la información en la prestación de servicios públicos a fin de garantizar que la gestión

⁷⁰ Ibid., Pág.:5-6

⁷¹ Secretaría de Salud, “Manual del Expediente Clínico Electrónico”. 2011. Pág.: 11

pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano y que su tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, de la atención y los servicios públicos prestados; a administrar los recursos materiales y financieros del Estado con austeridad, evitando cualquier tipo de uso impropio; promover la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y; en general, todo aquello que facilite la labor interna de sus empleados y el mejor acceso de la sociedad a los servicios públicos⁷².

El continuo avance de la ciencia y la tecnología permiten la evolución de mecanismos de gestión, para este caso en un mecanismo Informático que administre datos del paciente en formato digital, que se almacenan e intercambian de manera segura al que se puede acceder por múltiples usuarios autorizados.

El ECE es una fuente de información que busca ampliar el dictamen médico de un experto, tiene como finalidad trasladar la cultura de disminución de trámites burocráticos a resultados pronto que se muevan de forma rápida y eficaz por ser un proceso que requiere adecuar los servicios a la ciudadanía acercándolos de forma directa y menos costosa.

4.2 La Aplicación del Expediente Clínico Electrónico en el ISSSTE.

El ISSSTE ha incorporado modernos sistemas de información, cuyo objetivo es sustituir gradualmente procesos operativos manuales, para así poder agilizar el otorgamiento de servicios médicos y/o administrativos, contar con información de primera mano, a fin de aumentar la eficiencia médica y administrativa, lo que permite generar economías de recursos, que se destinarán a fortalecer instalaciones y renovar equipo prioritario con un solo objetivo: brindar un mejor servicio a los derechohabientes y sus familiares con calidad y calidez⁷³.

⁷² Secretaría de la Función Pública, “Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012” Pág.: 4-5. Obtenido del Diario Oficial de la Federación 2008

⁷³ Expediente Clínico, memoria Documental, Dirección de Tecnología y Desarrollo.

Con la finalidad de poder cumplir con las necesidades de los pacientes y dar un servicio de calidad en cada una de las unidades médicas del Instituto, se lanzó el proyecto Sistema del Expediente Clínico Electrónico (ECE) del ISSSTE.

El ECE del ISSSTE es un sistema de flujo de información mediante el cual se mejoran los procesos tradicionales de atención, utilizando tecnología para el manejo, distribución, consulta y almacenamiento de datos en un Expediente Clínico Electrónico, lo que impacta directamente en el servicio que se brinda al derechohabiente.

El expediente clínico tiene una gran variedad de aplicaciones entre sus principales usuarios están los médicos, enfermeras y personal de los servicios de salud involucrados en la recuperación del paciente.

Usos Primarios:

- Provisión de servicios de salud
- Gestión de la atención médica
- Soportar los procesos de atención
- Soportar procesos financieros y administrativos
- Gestión del cuidado personal

Usos Secundarios:

- Educación
- Regulación
- Investigación
- Salud pública y seguridad
- Soporte de políticas⁷⁴

En el ECE se diseñó un tipo de herramienta que permitiera a un usuario realizar uno o diversos tipos de trabajos (primarios y secundarios), esto suele ser de gran utilidad pues es una solución ante los diversos servicios que ofrece el ISSSTE y

⁷⁴ Secretaría de Salud, “Manual del Expediente Clínico Electrónico”. 2011. Pág.: 12-13

mejor aún agrupa y almacena de forma digital toda la información, algunos de las diversas tareas que ofrece el ECE son los siguientes:

- **Aplicación médica:** Sistema con el que interactúan médicos y enfermeras. Puede ser una aplicación web similar a los correos electrónicos (e.g. gmail, Hotmail), de escritorio o incluso en dispositivos móviles (tabletas sensibles al tacto, teléfonos celulares). Es importante que sea amigable, que agilice y estandarice la operación por medio de catálogos o listas desplegables
- **Almacén de datos:** Guarda en forma digital y segura toda la información con la cual interactúa el sistema, como son los datos del paciente, sus consultas y su seguimiento, historia clínica, estudios, etc. Debe contar con un plan de respaldo y manejo de contingencias para asegurar la continuidad del servicio e integridad de la información. También debe contar con políticas de control de acceso y mecanismos de seguridad informática que garanticen la confidencialidad de la información.
- **Aplicaciones complementarias:** Dependiendo del sistema, pueden integrarse otras aplicaciones como: visores de imagenología (PACS), estudios de laboratorio, administración de interconsultas (referencias y contrareferencias), manejo de inventarios, visores de interoperabilidad contra instituciones, entre otros.
- **Plataforma de interoperabilidad e información:** Consiste en elementos de comunicación, indexación y gobierno para intercambiar información entre instituciones, sistemas o regiones, así como para generar estadísticas en forma global. Este elemento normalmente no forma parte del Sistema de ECE, pero lo complementa.⁷⁵

El hecho de que la relación entre médicos y enfermeras sea recíproca ante el expediente de cada usuario de forma electrónica hace que los trámites se faciliten para su ejecución sin importar el medio que se utilice ya que se puede realizar desde un dispositivo de uso diario como el celular o computadora.

⁷⁵ Secretaría de Salud, “Manual del Expediente Clínico Electrónico”. 2011. Pág.: 17

Almacenar y respaldar toda la información de forma virtual da seguridad de que el expediente estará activo sin problema alguno al momento de consultarlo, además de que se complementa con otros servicios dentro del ECE.

Por último la acción de que exista la posibilidad de que dos o más sistemas o componentes intercambien información y/o utilicen información intercambiada de forma sistemática y ordenada es resultado de que la meta es fija: obtener resultados de forma sustancialmente más rápida y relevante al momento.

4.3 El incremento en el control y vigilancia en el servicio prestado utilizando el ECE del ISSSTE.

Es necesario el proceso de controlar lo que se está llevando a cabo, pues es la manera de conocer si se está cumpliendo lo planeado y de ser necesario efectuar modificaciones y medidas correctivas necesarias para el buen funcionamiento.

Los Expedientes Clínicos Electrónicos (ECE) van desde simples sistemas de registro con poca estructuración, hasta robustos y avanzados medios electrónicos de organización y gestión de la información. La elección del ECE está ligada a la necesidad particular de cada profesional, pero es importante que el ECE elegido tenga una estructura estandarizada, es decir; el uso de estándares mundiales de uso e intercambio de información que permita la integración con otros sistemas, ya sea una red de farmacias que acepten el ingreso de órdenes médicas estandarizadas, un laboratorio que pueda entregar los resultados y ser integrados automáticamente al ECE o uniformidad en el control del vocabulario médico para poder realizar una inteligente gestión de la información evitando los problemas de la sinonimia médica ⁷⁶

Se debe tener en cuenta que estos deben estar bajo monitoreo de personas específicas profesionalizadas pues ello da confiabilidad y certeza. El Programa de

⁷⁶ Secretaría de Salud, “Manual del Expediente Clínico Electrónico”. 2011. Pág.: 13

Mejoramiento de Gestión tuvo como finalidad impulsar y promover los mecanismos necesarios para que los Órganos de Gobierno de las entidades y los Titulares de las dependencias fomentaran su seguimiento permanente mediante comités de control y auditoría; así como su incorporación a los informes de autoevaluación que elaboran las entidades y en las opiniones sobre el desempeño, con base en sus funciones como:

- Apoyar a la institución de forma permanente, proponiendo mejores prácticas de innovación, coordinando esfuerzos e impulsando el logro de los objetivos planteados con plena orientación a resultados.
- Promover la calidad y relevancia de las acciones que serán comprometidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión, emitiendo opiniones no vinculantes a través de su participación en los equipos de trabajo que para tal efecto constituya el servidor público responsable del PMG en la institución.
- Promover que las acciones que se comprometan en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión para el Componente Específico, se vinculen con los objetivos, líneas estratégicas y líneas de acción del PMG, y que los indicadores estén orientados al logro de los objetivos planteados en el Programa.⁷⁷

Estos puntos trabajados en conjunto desempeñaron desde simples sistemas de registro avances significativos por parte de medios electrónicos de organización y gestión de la información pues la elección del ECE está ligada a la necesidad particular de cada usuario, es importante señalar que el ECE elegido tenga una estructura estandarizada.

⁷⁷ Secretaría de la Función Pública, “Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012” Pág.: 18. Obtenido del Diario Oficial de la Federación 2008

4.4 El incremento de la eficiencia en el servicio prestado utilizando ECE del ISSSTE.

El ECE facilita el trabajo de otras áreas de la institución médica. La información clínica, administrativa y financiera en forma conjunta puede ayudar a la obtención de indicadores de efectividad, eficiencia e impacto, imprescindibles para una gerencia hospitalaria adecuada.

Principales beneficios del ECE:

- Incremento en la seguridad de los pacientes y reducción del número de eventos médicos adversos.
- Aumento de las acciones preventivas identificando con oportunidad las necesidades de atención específicas de la población.
- Reducción de costos hospitalarios aumentando el control de episodios agudos en pacientes con enfermedades crónicas.
- Reducción de costos por tratamientos o estudios innecesarios y/o redundantes.
- Mayor compromiso de la población en el cuidado de su salud a través del acceso a su información médica.
- Acceso rápido y sencillo de información que apoye la investigación y desarrollo en salud.
- Reducción del tiempo de los profesionales de la salud dirigido a actividades administrativas.
- Mayor comodidad y confianza en la institución ya que los pacientes pueden disponer de sus datos de forma segura, rápida y confidencial.
- Mayor facilidad para la integración de la información del paciente y para dar continuidad a la asistencia médica.
- Mejor calidad en la prestación de servicios de salud.
- Mejor soporte y apoyo para realizar el análisis de la actividad clínica, la epidemiológica, la docencia, la administración de recursos y la investigación.

- Agilizar la concurrencia de los diversos servicios hospitalarios.⁷⁸
- Cabe señalar que el ISSSTE considera que el Expediente Clínico Electrónico es más flexible y adaptable, tiene una mayor capacidad de almacenamiento, mejor legibilidad, mayor permanencia pues es más fácil de transferir, conjugando disponibilidad, integridad y confidencialidad de cada historial médico.
-

4.5 Los beneficios obtenidos por los usuarios a través del expediente clínico electrónico del ISSSTE

A continuación se enumerara el impacto en cuanto a beneficios de sus múltiples usuarios del Expediente Clínico Electrónico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

Beneficios para los pacientes:

- ✓ Ahorro de tiempo en la consulta del expediente, debido al registro de toda la información del paciente en su unidad médica.
- ✓ La información puede ser compartida con la de otras unidades médicas, ya que en ocasiones hay que remitir al paciente a sitios especializados para realizarse pruebas específicas.
- ✓ La confidencialidad con la que se maneja el sistema de los ECE fortalece la relación entre el médico y el paciente, pues está basada en la confianza y en el secreto profesional, ya que garantiza la seguridad de la información.
- ✓ Existe una tendencia por parte de los pacientes que va en ascenso: la disposición de expedientes médicos y en caso de ser necesario, transferirlos a otra institución.
- ✓ El paciente puede usar el ECE como prueba documental en alguna disputa legal por inconformarse con la calidad del servicio médico recibido.

⁷⁸ Secretaría de Salud, “Manual del Expediente Clínico Electrónico”. 2011. Pág.: 22

➤ **Beneficios para los médicos y las organizaciones de salud**⁷⁹

Ventajas del ECE para los médicos:

- ✓ Al estar en formato electrónico, el expediente es uniforme, legible y rápido de consultar.
- ✓ Pone a disposición del médico información para mejorar o complementar su práctica en forma oportuna; tal es el caso de las guías médicas, información estadística, investigación especializada, valores de referencia, entre otros.
- ✓ La información ocupa muy poco espacio, debido a que cuenta con servidores repositorios dentro o fuera de la unidad médica. Dirección General de Información en Salud (DGIS)
- ✓ Se resolverá el problema del transporte de archivo debido a la accesibilidad de la información, se aseguran los datos sin duplicar la información ganando tiempo en la consulta.
- ✓ El expediente se actualiza de manera permanente, rápida y fácil.
- ✓ Los expedientes se encuentran en línea garantizando el acceso al personal autorizado.
- ✓ El Expediente facilita el trabajo médico administrativo: reportes médicos de altas y bajas, las solicitudes de análisis y pruebas de laboratorio, las recetas médicas, los informes, las estadísticas, las auditorías, en suma, toda la documentación necesaria en la administración se automatiza.
- ✓ El equipo médico cuenta con toda la información del paciente (análisis de laboratorio, tratamientos, alergias, diagnósticos, y demás) misma que facilita la toma de decisiones para elegir el tratamiento a seguir.
 - ✓ El Expediente permite diferenciar y jerarquizar sus contenidos para acceder a toda o parte de la información, según las necesidades del personal médico.

⁷⁹ Secretaría de Salud, “Manual del Expediente Clínico Electrónico”. 2011. Pág.: 20

✓ La mayor ventaja del ECE, es que reúne en un formato fácil de consultar y en forma actualizada, toda la información relativa al paciente. Provee de una mejor comunicación entre todos los profesionales implicados en la atención médica del paciente, contribuyendo a una mejor recuperación del mismo. De esta manera se ahorra tiempo, trabajo, dinero y dificultades.

➤ **Beneficios económicos⁸⁰**

- ✓ Los costos de los recursos, los dispositivos y los métodos necesarios para optimizar la adquisición, almacenamiento, recuperación y utilización de la información en salud y biomedicina se reducen considerablemente.
- ✓ Su implantación es mucho menos costosa a los sistemas de almacenamiento actuales. Aunque la inversión inicial, los cambios eventuales de equipo y la capacitación implican un egreso considerable; comparativamente, lo invertido es mínimo respecto de las ventajas financieras obtenidas.
- ✓ Los costos en su operación disminuyen notablemente.
- ✓ Las redes abaten los costos significativamente, pues permiten el flujo de una enorme cantidad de datos en poco tiempo y con la fidelidad necesaria para reproducir información y gráficos fundamentales: espectros, radiografías, ultrasonidos, entre otros.
- ✓ La capacitación resulta uno de los grandes renglones de ahorro en la informática médica. Un equipo de trabajo de personas calificadas y capacitadas en su uso garantiza que su operación sea eficiente. Si eso ocurre, los costos disminuyen en porcentajes muy elevados respecto de los resultados finales del proceso.

⁸⁰ Secretaría de Salud, “Manual del Expediente Clínico Electrónico”. 2011. Pág.: 22.

Conclusiones

A lo largo de la recopilación analítica documental se señalan las problemáticas que existen dentro de la Administración Pública Federal en cuanto a su gestión, se identifican situaciones de falta de programas y de acciones evaluativas sustentadas en opiniones, sobre el gobierno que son verdades (hechos) que vivimos día a día los ciudadanos.

Existe una variedad de opiniones e intereses pertinentes a la elección de controles de gestión en el gobierno pero todas o casi todas van encaminadas a la falta de iniciativa por mejorar al sector público.

En la actualidad resulta todavía imposible normalizar operaciones administrativas dentro de las dependencias y entidades de la APF, lo cual es deseable, ya que se opera en conjunto, la respuesta sería favorable para nuestras instituciones públicas.

Los capítulos anteriores nos abrieron el panorama de las características del servicio público en general, de los elementos, clasificaciones, régimen jurídico en los que están basados y de los servicios que presta de la Administración Pública de forma general.

Uno de los elementos importantes son exactamente los servidores públicos pues de ellos dependen que las tareas y funciones designadas se realicen de la mejor manera posible pues como se expone en líneas anteriores la eficiencia en el Servicio Público de la Administración Pública Federal: “es la utilización correcta de los recursos disponibles, es decir la eficiencia es el logro de las metas con la menor cantidad de recursos”. Con esto damos pie al tema de Programa de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal pues ésta es una vía para remediar y modificar ciertos males de la Administración Pública.

Por otro lado la estrategia del Programa de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal va de la mano con el Plan Nacional de Desarrollo pues los ejes y las estrategias visualizan a futuro una serie de mejoras en el sector gobierno, elevando los estándares de calidad y eficiencia en los tramites de servicios que demanda el ciudadano al gobierno, esta serie de estrategias es su conjunto da paso a que las acciones se lleven a cabo para lograr un último fin: el de modernizar, transformando al gobierno e impulsando la consecución de objetivos orientados hacia el mejoramiento y que no se vea solamente como un elemento de control sino de cambios positivos estructurales en beneficio a la Administración Pública Federal y de la sociedad.

En contraste entre las metas y objetivos con los resultados del ECE del ISSSTE y el PMG que le da origen y nos conducirá a transformar la Administración Pública Federal para que en su actividad alcance un mayor y mejor impacto en la sociedad, mediante un cambio a fondo en los procesos administrativos y en los instrumentos normativos que regulan la gestión pública. Con énfasis en su eficiencia y no sólo en su control y vigilancia La evolución del expediente clínico a expediente clínico electrónico se debe a la modernización y el uso de las nuevas tecnologías de la información expanden las posibilidades de la comunicación, generan nuevas culturas y posibilitan el desarrollo de nuevas habilidades y formas de construcción del conocimiento, el ISSSTE con el uso del ECE no fue la excepción.

Finalmente, aunque los resultados fueron de bajo impacto si se mantienen a través de las siguientes administraciones se podrá aumentar el nivel de Mejora de Gestión en la Administración Pública en México no sólo en una administración sino en sexenios venideros.

El hecho de haber trabajado el ECE en el ISSSTE, permite concluir que no solo un programa más sino una herramienta informática de utilidad para distintas tareas y en diversas áreas, pues sus aplicaciones conjuntan operaciones de mantenimiento, asignación de citas, actualización de información etc.,

disminuyendo poco a poco la problemática de escenarios reales que había demostrado este servicio (la falta de información clínica esencial disponible para el personal médico retrasa la atención e inclusive, puede ser la fuente principal de errores médicos)

En suma los beneficios obtenidos por la implantación de un Sistema de Expediente Clínico Electrónico se ven reflejados principalmente en el incremento de la productividad: al minimizar el personal de archivo nulificando las búsquedas en expedientes físicos; se disminuye el tiempo en la asignación de citas; se elimina el extravío de expedientes y en el incremento de la calidad del servicio al existir mayor disponibilidad de información, de tal forma se mejora la atención de los pacientes añadiendo satisfacción a los mismos por un servicio más eficiente; lo anterior repercute en el mejoramiento de la imagen de las unidades de salud ante los usuarios.

La APF al implementar el Expediente Clínico Electrónico en el ISSSTEM BUCABA modernizar los mecanismos de registro, procesamiento, difusión, control y almacenamiento de la información en salud, que se llevan a cabo en las diversas unidades médicas, al respecto después del análisis e investigación se puede concluir que dicha mejora de la gestión si ha logrado mejorar el proceso del otorgamiento de servicios médicos con lo que contribuye a elevar el nivel de bienestar de los trabajadores al servicio del Estado, pensionados y familiares derechohabientes.

Bibliografía

1. Acosta Romero, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo” Ed. Porrúa. México 1979.
2. Bielsa, Rafael. “Derecho Administrativo” Ed. El Ateneo 5ª Edición. Argentina 1998.
3. Calafell, Jorge Enrique. “Los Servicios Públicos” Ed. UNAM. México 2008.
4. Castelazo, José. “Visión de Estado” Ed. INAP. México 2010.
5. Biscaretti Di Ruffia, Paolo. “Teoría Constitucional e Instituciones Políticas” Ed. Andigraf. Colombia 1984.
6. Duguit, León, “Las Transformaciones del Derecho Público y Privado” Ed. Comares, España 2008.
7. Fernandez, Jorge. “Servicios Públicos Municipales” UNAM Ed. IJ-INAP, México 2002.
8. Flores Vega, Misael. “La Administración Pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo” Ed. Redalyc. México 2009.
9. Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”, Ed. Porrúa 11ª Ed. México 1966.
10. García Oviedo, Carlos. “Derecho Administrativo”. Ed. EISA. España 1962.
11. Guaresti, Juan José. “Los Servicios Públicos” en Revista la Ley. Noviembre 1964. Buenos Aires Argentina.
12. Guerrero, Omar. “Introducción a la Administración Pública”. Ed. HARLA, México 1985.
13. Koontz, Harold, “Administración, una perspectiva global”, Ed. McGraw Hill 12ª Ed. México 2004.
14. Muñoz, P. Introducción a la Administración Pública México. Editorial Fondo de Cultura Económica 1997
15. Ossorio, Manuel. “Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas”. Ed. Heliasta. Argentina 1997.
16. Rolland, M “Compendio de Derecho Administrativo” Ed. Dalloz. París, 1956
17. Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo”, Porrúa 15ª. Ed. México 1992

18. Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo”. Porrúa 13^a. Ed México 2007
19. Valls Hernández, Sergio. “La noción del servicio público en el Estado Social de Derecho”. Ed. UNAM. México 2009.
20. Weber, Max. “Essays in Sociology”. Ed. Oxford University Press. USA 1946.

Mesografía:

1. [http://www.imt.mx/Archivos/AdministradorContenido/File/SPC/Curso%20No caciones/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm](http://www.imt.mx/Archivos/AdministradorContenido/File/SPC/Curso%20No%20caciones/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm) página web consultada el 1 de Marzo de 2013.
2. [http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_administracion_de_los_servicios_publicos _m](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_administracion_de_los_servicios_publicos_m) página web consultada el 5 de marzo de 2013
3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 consultado en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/eficacia-y-eficiencia-gubernamental.html> el 7 de marzo de 2013..
4. Secretaria de Salud, “Misión” Obtenido desde: <http://www2.issste.gob.mx:8080/index.php/mision>

Legislación:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley General de Bienes Nacionales
3. Ley de Planeación
4. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado “Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007” Texto vigente Última reforma publicada DOF 28-05-2012
5. Ley Federal de las Entidades Paraestatales
6. Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2012
7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
8. Plan Nacional de Desarrollo
9. Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal, 2008

10. Decreto por el que se aprueba el “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012”. Obtenido del Diario Oficial de la Federación 2008, Secretaría de la Función Pública.
11. “Manual del Expediente Clínico Electrónico”. 2012, Secretaria de Salud.