



INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

RVOE: 871360

**“Mejoramiento de los procesos internos en planeación,  
programación y presupuestación en el Consejo Nacional para la  
Cultura y las Artes”**

**T E S I N A**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

**CLAUDIA ELIZABETH ARRIAGA SÁNCHEZ**

DIRECTOR: DR. OSVALDO CRUZ VILLALOBOS

MÉXICO, D.F.

ENERO DEL 2013

## **AGRADECIMIENTOS**

*Hay una fuerza motriz más poderosa que el vapor, la electricidad y la energía atómica: la voluntad.*

*Albert Einstein*

*A **Dios** por todas las bendiciones con las que siempre me ha colmado.*

*Al **INAP**, por la gran calidad que integra su plantilla de catedráticos y a éstos por su dedicación en compartir sus experiencias y conocimientos.*

*A mi **papá**, por la paciencia y cariño que siempre ha tenido conmigo; a mi **mamá** por demostrarme su inmenso amor, por ser pilar y ejemplo en mi vida.*

*A **Tonatiu**, compañero y amor de mi vida, por demostrarme su apoyo y comprensión en todo momento.*

# Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

## Índice de Temas

Introducción.....	1
-------------------	---

### Capítulo 1. Calidad total y certificación en la Administración Pública.

1.1. Calidad Total.....	5
1.2. Calidad en la Administración Pública.....	18
1.3. Proceso de certificación.....	26

### Capítulo 2. Institucionalización de la Calidad en la Administración Pública Federal de México.

2.1. Antecedentes de reforma administrativa.....	38
2.2. La estrategia de simplificación administrativa del Gobierno Federal.....	42
2.2.1. Programa de descentralización administrativa.....	43
2.2.2. Programa de Simplificación Administrativa.....	44
2.3. Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.....	45
2.4. Programa de Modernización de la Administración Pública.....	49
2.5. Reforma al sistema presupuestario.....	58
2.5.1. Componentes de la reforma al sistema presupuestario.....	60
2.5.2. Herramientas de la reforma al sistema presupuestario.....	63
2.5.3. Beneficios para la Administración Pública Federal.....	65
2.5.4. Beneficios para los servidores públicos.....	66
2.5.5. Beneficios para la sociedad.....	66
2.6. Innovación gubernamental en la Administración Pública Federal.....	67

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

2.6.1. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.....	68
2.6.2. Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.....	70
2.6.3. La Agenda Presidencial de Buen Gobierno.....	73

### **Capítulo 3. Implementación de la calidad en los procesos internos de la Dirección de Planeación Programación y Presupuesto del Conaculta.**

3.1. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal.....	79
3.2. Naturaleza Jurídica del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.....	86
3.2.1. Aspectos generales del Conaculta.....	86
3.2.2. Ámbito de acción del Conaculta.....	87
3.3. Estructura del Conaculta.....	90
3.4. Manual de Organización General.....	93
3.4.1. Dirección General de Administración.....	93
3.4.2. Manual de Procedimientos de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto.....	95
3.5. Mejoramiento de procesos en la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto.....	105
3.5.1. Procedimiento para la elaboración del presupuesto preliminar del ejercicio fiscal correspondiente en el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.....	108
<b>Conclusiones.....</b>	<b>116</b>
<b>Fuentes de consulta.....</b>	<b>123</b>

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

### **Índice de Cuadros**

<b>1. Comparación de paradigmas.....</b>	<b>22</b>
<b>2. Normas ISO.....</b>	<b>34</b>
<b>3. Objetivos del Programa General de Simplificación de la APF.....</b>	<b>46</b>
<b>4. Subprogramas y líneas de acción del Programa de Modernización de la Administración Pública.....</b>	<b>50</b>
<b>5. Metodología de mejoramiento de procesos.....</b>	<b>56</b>
<b>6. Elementos que componen al Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.....</b>	<b>72</b>
<b>7. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF.....</b>	<b>81</b>
<b>8. Estructura del Conaculta.....</b>	<b>90</b>
<b>9. Presupuesto autorizado al Conaculta para el ejercicio fiscal 2012.....</b>	<b>92</b>
<b>10. Comparativo entre el MOG y el MPDPPP.....</b>	<b>96</b>
<b>11. Elaboración del anteproyecto del programa – presupuesto anual.....</b>	<b>102</b>
<b>12. Propuesta de proceso para la captura, integración y consolidación del presupuesto preliminar en el Conaculta.....</b>	<b>111</b>
<b>13. Diagrama de flujo para captura, integración y consolidación del presupuesto preliminar en el Conaculta.....</b>	<b>115</b>

# Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

## Glosario de Términos

**APF.** Administración Pública Federal.

**APP.** Anteproyecto del Programa Presupuesto.

**CONACULTA.** Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

**DGPPyP.** Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la Secretaría de Educación Pública.

**ISO.** Norma creada por la Organización Internacional de Normalización.

**MOG.** Manual de Organización General.

**MPDPPP.** Manual de Procedimientos de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto.

**PROMAP.** Programa de Modernización de la Administración Pública.

**SECODAM.** Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

**SECOGEF.** Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

**SEP.** Secretaría de Educación Pública.

**SHCP.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**TIC.** Tecnologías de Información y Comunicación.

# **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

## **Introducción**

Hoy en día, la Administración Pública Federal tiene un gran reto hacia la ciudadanía, la cual está más informada y atenta al ejercicio de sus derechos, por lo que espera como resultado bienes y servicios de calidad, de acuerdo a las necesidades que demanda sin reparar en el esfuerzo administrativo que conlleva satisfacer su expectativa.

En este contexto, a partir de la década de los setentas se acentuó la necesidad de legislar sobre la materia, razón por la cual surgieron diferentes disposiciones legales y estrategias diversas a través de los procesos de reforma, modernización e innovación de la Administración Pública Federal para estar en posibilidad de implementar modelos de calidad en el sector público. Asimismo, surge la calidad como un adjetivo calificativo tanto para la actuación de la acción gubernamental, como para el resultado que de ella emane.

Por lo anterior, surge la necesidad en este trabajo de analizar qué proceso interno podría modernizar y mejorar la administración en el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, toda vez que éste presenta un marco de oportunidades derivado de los programas y planes estratégicos como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

En este sentido, se identificó en la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, el proceso interno de mejora y simplificación; mediante la elaboración del presupuesto preliminar del ejercicio fiscal correspondiente a través de un sistema web, con el propósito de que las unidades administrativas que conforman el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes realicen los registros de las partidas presupuestales respectivas que

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

mes a mes servirán para desarrollar los programas de manera ágil, sencilla y en el periodo proyectado.

Asimismo, en términos prácticos se mejorará la manera de planificar y programar el recurso en tiempo y forma, lo cual implica que el ejercicio del gasto se realice de manera responsable, situación que tendrá finalmente un impacto positivo al prevenir subejercicios que no le permitan al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes cumplir con sus programas.

Aunado a lo anterior, desarrollar con calidad las actividades propias del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, beneficia a diversos sectores sociales, como lo es, el público infantil, adolescente, adulto y de la tercera edad, así como en las múltiples disciplinas que sus diversas áreas desarrollan, como la literatura, teatro, conciertos, poesía, talleres diversos, exposiciones, entre otras, tanto en el ámbito nacional como internacional.

En suma, es menester planear las actividades a desarrollar durante el ejercicio fiscal correspondiente, y contar con los recursos económicos de manera anticipada, puesto que por ello se previó la realización de aquellas.

Derivado de las consideraciones vertidas y después de un análisis de la bibliografía especializada, se decidió construir el índice a partir de diversos métodos como lo son el histórico, descriptivo y deductivo; lo que permitió analizar el tema de la calidad desde su origen, así como ésta se fue implementando en los procesos de reforma, modernización e innovación de la Administración Pública Federal durante cinco sexenios (1982-2012), hasta los procesos internos de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Cabe destacar, que dicha planeación y programación es indispensable, en virtud que el presupuesto otorgado al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes en cada ejercicio fiscal se incrementa considerablemente, aunado a que son recursos públicos y cómo tal deben de aprovecharse al máximo y transparentarse.

El desarrollo de este trabajo está organizado en tres capítulos. El capítulo uno, reviste la importancia de la calidad total como un elemento básico en la administración pública, que debe involucrar a todos y cada uno de los miembros de la organización, así como las funciones que estos desempeñan, con el propósito de garantizar calidad de los bienes y servicios como resultado y legitimidad de su actuación.

El capítulo dos muestra históricamente como ha sido la institucionalización de la calidad en la Administración Pública Federal en México, desde el gobierno de Miguel de la Madrid hasta el encabezado por Vicente Fox Quesada, a través de programas de mejora, aunque con matices diferentes pero que de una u otra manera enfatizan el tema de la calidad.

Independientemente de los programas decretados por el Ejecutivo Federal, la administración pública para estar en posibilidad de llevar a cabo sus acciones debe ceñirse a la legislación vigente y aplicable en la materia, misma que a la vez confiere ciertas atribuciones tanto a las Dependencias como a las Entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de ejercerlas en términos de la propia naturaleza de éstas.

El capítulo tres, detalla el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal decretado por el Licenciado Felipe Calderón Hinojosa. Asimismo, describe la naturaleza jurídica del Consejo Nacional

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

para la Cultura y las Artes, su estructura, el Manual de Organización General, el Manual de Procedimientos de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto hasta describir el procedimiento para la elaboración del presupuesto preliminar del ejercicio fiscal correspondiente en el Órgano Desconcentrado en comento; así como los beneficios que implica su aplicación por la unidades administrativas que lo conforman.

# **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

## **Capítulo 1. Calidad total y certificación en la Administración Pública**

### **1.1. Calidad Total.**

Con el paso del tiempo el concepto de calidad ha evolucionado, inició con un enfoque orientado exclusivamente a los procesos de manufactura, conocido como control de calidad<sup>1</sup>, que se basa en el cumplimiento de los requisitos mediante inspecciones, y busca garantizar la calidad a través de la intervención en los procesos operativos.

Posteriormente, se orientó hacia el aseguramiento de calidad<sup>2</sup>, que es la parte de la administración de la calidad enfocada a proporcionar confianza en el cumplimiento de los requisitos, y por último el enfoque de calidad total, en el que se involucra al personal que realiza las actividades en los procesos y a los clientes o usuarios del producto o servicio. En este sentido, es importante señalar a grandes precursores del tema como lo son Ishikawa y Deming.

Para Kaoru Ishikawa, “En su interpretación más estrecha, calidad significa calidad del producto. En su interpretación más amplia, calidad significa calidad del trabajo, calidad del servicio, calidad de la información, calidad del proceso, calidad de la división, calidad de las personas incluyendo a los trabajadores, ingenieros, gerentes y ejecutivos, calidad del sistema, calidad de la empresa, calidad de los objetivos, etc. (...) controlar la calidad en

---

<sup>1</sup> Aquellas actividades y técnicas rutinarias del sistema de calidad, requeridas para que los productos o servicios de la empresa cumplan con los requisitos preestablecidos, incluyendo el monitoreo del proceso productivo y las consecuentes correcciones y prevenciones de comportamientos insatisfactorios en etapas relevantes del mismo. Norma ISO 9000 e ISO 9004, Zuccolotto, Héctor M. Calidad Total aquí y ahora, México, Panorama Editorial, S.A., 1994, página 32.

<sup>2</sup> Todas aquellas medidas planteadas y sistemáticas del sistema de calidad, con las que la gerencia se da suficiente confianza a sí misma y a sus clientes de que sus productos o servicios satisfarán las necesidades de quienes los usen.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

todas sus manifestaciones”.<sup>3</sup> Asimismo, aduce que el Control Total de Calidad en Japón se caracteriza por la participación de todos, desde los más altos directivos hasta los empleados más bajos.

Dos de las grandes aportaciones que en el tema de calidad desarrolló Ishikawa, fueron los Círculos de Calidad y el Diagrama de Causa y Efecto o Espina de Pescado, por la forma en que se integra.

En los Círculos de Calidad, los grupos se organizaban con el fin de estudiar, y no repetir errores. Todo lo estudiado debía de ponerse en práctica en el lugar de trabajo de cada persona. Los integrantes de la organización, compartían sus conocimientos, hablaban de los problemas que habían surgido y se ayudaban unos a otros en la búsqueda de soluciones. En dichas reuniones, los obreros se comunican abiertamente con sus supervisores. Estos Círculos servían para identificar las causas de los defectos y fallas, y eliminarlas; ya que no bastaba con encontrarlas y corregirlas.<sup>4</sup>

Respecto del Diagrama de Causa y Efecto o Espina de Pescado que se aprecia líneas abajo, el efecto aparece a la derecha. El efecto, y al mismo tiempo la meta del sistema, es alcanzar las características de calidad. Las palabras que aparecen en los extremos de las ramas son causas. En el Control de Calidad las causas dadas en esta ilustración se llaman factores causales.<sup>5</sup>

---

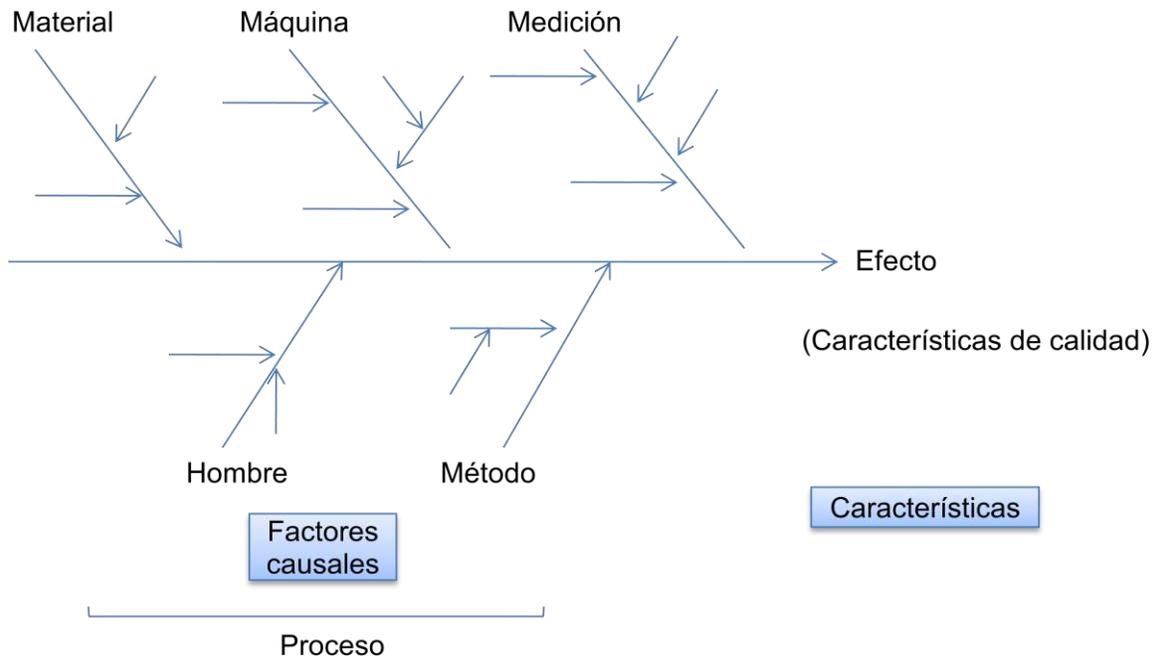
<sup>3</sup> Kaoru Ishikawa. ¿Qué es el control de la calidad total? La modalidad japonesa, Colombia, Grupo Editorial Norma, 1994, página 41.

<sup>4</sup> Ob. cit., página 19.

<sup>5</sup> Ob. cit., página 58.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

### Diagrama de Causa y Efecto



Un conjunto de estos factores causales recibe el nombre de proceso. El término proceso no se limita al proceso fabril. El trabajo relacionado con diseño, compras, ventas, personal y administración también constituye procesos. En opinión de Ishikawa, es que el proceso, o conjunto de factores causales, tiene que controlarse a fin de obtener mejores productos y efectos. Este enfoque prevé los problemas y los evita antes de que ocurran.<sup>6</sup>

Otro gran precursor del tema de la calidad, lo es Edwards Deming, quién contribuyó en los procesos de calidad con el control estadístico de proceso, que es un lenguaje matemático con el cual los administradores y

<sup>6</sup> Ob. cit., página 59.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

operadores pueden entender las variaciones del proceso que afectan el cumplimiento de la calidad esperada.

Deming afirma que todo proceso es variable y cuanto menor sea la variabilidad del mismo mayor será la calidad del producto resultante. En cada proceso pueden generarse dos tipos de variaciones o desviaciones con relación al objetivo marcado inicialmente: variaciones comunes y variaciones especiales. Solo efectuando esta distinción es posible alcanzar la calidad.

Las variaciones comunes están permanentemente presentes en cualquier proceso como consecuencia de su diseño y de sus condiciones de funcionamiento, generando un patrón homogéneo de variabilidad que puede predecirse y, por tanto, controlarse. Las variaciones asignables o especiales tienen, por su parte, un carácter esporádico y puntual provocando anomalías y defectos en la fabricación perfectamente definidos, en cuanto se conoce la causa que origina ese tipo de defecto, éste se puede eliminar corrigiendo la causa que lo genera. El objetivo principal del control estadístico de procesos es detectar las causas asignables de variabilidad de manera que la única fuente de variabilidad del proceso sea debido a causas comunes o no asignables.

Las ideas de Deming se resumen de los catorce puntos para la gestión,<sup>7</sup> los cuales se enuncian en los siguientes términos:

1. Crear constancia en el propósito de mejorar el producto y el servicio, con el objetivo de llegar a ser competitivos y permanecer en el negocio, y de proporcionar puestos de trabajo.

---

<sup>7</sup> Deming, W. Edwards. Calidad, Productividad y Competitividad, la salida de la crisis, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1989, páginas 19-20.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

2. Adoptar la nueva filosofía. Nos encontramos en una nueva era económica. Los directivos occidentales deben ser conscientes del reto, deben aprender sus responsabilidades, y hacerse cargo del liderazgo para cambiar.
3. Dejar de depender de la inspección para lograr la calidad. Eliminar la necesidad de inspección en masa, incorporando la calidad dentro del producto en primer lugar.
4. Acabar con la práctica de hacer negocios sobre la base del precio. En vez de ello, minimizar el coste total. Tender a tener un solo proveedor para cualquier artículo, con una relación a largo plazo de lealtad y confianza.
5. Mejorar constantemente y siempre el sistema de producción y servicio, para mejorar la calidad y la productividad, así como reducir los costes continuamente.
6. Implantar la formación en el trabajo.
7. Implantar el liderazgo. El objetivo de la supervisión debería consistir en ayudar a las personas, a las máquinas y aparatos para que hagan un trabajo mejor. La función supervisora de la dirección necesita una revisión, así como la supervisión de los operarios.
8. Desechar el miedo, de manera que cada uno pueda trabajar con eficacia para la compañía.
9. Derribar las barreras entre los departamentos. Las personas en investigación, diseño, ventas y producción deben trabajar en equipo, para prever los problemas de producción y durante el uso del producto que pudieran surgir, con el producto o el servicio.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

10. Eliminar los eslóganes, exhortaciones y metas para pedir a la mano de obra cero defectos y nuevos niveles de productividad. Tales exhortaciones solo crean unas relaciones adversas, ya que el grueso de las causas de la baja calidad y baja productividad pertenecen al sistema y por tanto caen más allá de las posibilidades de la mano de obra.
11. Eliminar los estándares de trabajo en planta. Sustituir por el liderazgo.
12. a) Eliminar las barreras que privan al trabajador de su derecho a estar orgulloso de su trabajo.  
b) Eliminar las barreras que privan al personal de dirección y de ingeniería de su derecho a estar orgullosos de su trabajo. Esto quiere decir, la abolición de la calificación anual o por méritos y de la gestión por objetivos.
13. Implantar un programa vigoroso de educación y auto-mejora.
14. Poner a todo el personal de la compañía a trabajar para conseguir la transformación. La transformación es tarea de todos.

Asimismo, Deming señala que la transformación que se pretende en término de los catorce puntos para la gestión, desgraciadamente no puede concretarse, en razón de lo que él denominó “enfermedades mortales”,<sup>8</sup> mismas que se mencionan en lo conducente:

1. Carencia de constancia en el propósito de planificar un producto y servicio que tenga mercado, que mantenga a la compañía en el negocio y que proporcione puestos de trabajo.
2. Énfasis en los beneficios a corto plazo: se piensa a corto plazo (justo lo contrario de la constancia en el propósito de permanecer en el negocio).

---

<sup>88</sup> Ob. cit., páginas 75-76.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

3. Evaluación del comportamiento, calificación por el mérito, o revisión anual.
4. Movilidad en la dirección; se salta de un trabajo a otro.
5. Se dirige utilizando sólo las cifras visibles, teniendo muy poco en cuenta, o nada, las cifras que son desconocidas o incognoscibles.
6. Demasiados costes médicos.
7. Costes excesivos de responsabilidad, hinchados por los abogados que trabajan por minuta.

Consideraciones y trabajos elaborados que sirven de base para el desarrollo del concepto de calidad, y que reflejan la necesidad de realizar bien cada una de las etapas para obtener un producto final con calidad y satisfacer con ello, las necesidades de los clientes con base en los procesos idóneos para tal efecto. Y que hasta nuestros días así es como debe de funcionar una organización, obviamente, con base en los matices que conlleva cada caso en particular.

El concepto de calidad tiene un componente objetivo, que destaca la propiedad que poseen los bienes y servicios de ser conformes, idóneos, adecuados a los requisitos y especificaciones predefinidos, así como un componente subjetivo que destaca la satisfacción del cliente como el criterio o el efecto final de la conformidad e idoneidad del producto con lo esperado.<sup>9</sup>

Torres Fragoso, hace referencia que la norma ISO 8402 del 15/06/86 define a la calidad como el “conjunto de propiedades y características de un

---

<sup>9</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. Gobernanza y gestión pública, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, página 326.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

producto o de un servicio que le confieren la capacidad de satisfacer las necesidades (de los clientes) expresadas o implícitas”.<sup>10</sup>

La calidad se entiende también como la totalidad de propiedades y características de un producto o servicio que los hacen capaces de satisfacer necesidades dadas, en razón de que cumple con las especificaciones preestablecidas.<sup>11</sup>

En este sentido, la calidad si bien es la totalidad de propiedades y características que identifican a un bien o servicio, también es que en el ámbito de la administración pública, es más que un concepto, es decir, es una necesidad que debe y tiene que responder a las exigencias y perdurar en el tiempo, tanto para el sector público como para el ciudadano, con el propósito de dar cumplimiento al objetivo propio de aquel, legitimando su ámbito de acción ante éste último.

La calidad se ha convertido en el instrumento fundamental para la innovación de los gobiernos, en herramienta básica para la mejora de los procesos internos de la gestión pública y en un importante mecanismo de vinculación, entre los servicios públicos y los ciudadanos.<sup>12</sup>

La calidad total es la voluntad, del principio al fin, de hacer productos de calidad o de ofrecer servicios de calidad. La calidad total debe de

---

<sup>10</sup> Torres Fragoso, Jaime. Posibilidades, logros y desafíos en la implementación de modelos de calidad en los gobiernos latinoamericanos, Revista Estudios Gerenciales, Volumen 27, número 119, México, 2011, página 36.

<sup>11</sup> Moyado Estrada, Francisco. Gestión de calidad, México, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., 2010, página 34.

<sup>12</sup> Moyado Estrada, Francisco. Entrevista, Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Calidad en la Administración Pública, 2º Semestre, número 7, México, 2010, página 5.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

concebirse en todos los escalones y en todos los niveles... todos están involucrados: la calidad total, es la calidad en todas partes y por todos.<sup>13</sup>

Como se advierte, el término de calidad ha ido enriqueciéndose, en virtud que se conceptualiza como calidad total, es decir, pretende involucrar a todos y cada uno de los miembros de la organización, esto es, a toda la organización y a todas sus actividades; la calidad total conlleva actitud y aptitud, así como un conjunto de principios y métodos que procuran la meta de la satisfacción del cliente o usuario, tanto en el ámbito interno como en el externo al mínimo costo, involucrándose de manera implícita la innovación, el desarrollo tecnológico aplicando la mejora continua y gradual en los procesos de trabajo y un enfoque integral.

Para que el proceso de calidad sea continuo, se debe realizar un cambio organizacional controlado y planeado. Ese cambio organizacional, se debe identificar como aquella estrategia normativa que hace referencia a la necesidad de un cambio, con base en la misión<sup>14</sup> y visión<sup>15</sup> de la organización para que se desempeñe de mejor manera en el ámbito administrativo, técnico, social, entre otros. Este cambio se debe planear, se deben identificar los pros y contra del mismo con sus respectivos alcances, así como la manera de afrontarlos.

Esto es, se desarrolla paso a paso con base en acciones concretas, con un plan estratégico más amplio que recorre la estructura entera. La idea es

---

<sup>13</sup> Chandezon, Gérard. Hacia la calidad total, México, Ediciones Granica, S.A., 1999, página 3.

<sup>14</sup> La misión es la razón de ser de la institución, la cual explica su existencia. Es una declaración de alto nivel que describe su propósito fundamental. Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Unidad de Desarrollo Administrativo, Metodología de modernización y reforma al sistema presupuestario en la Administración Pública, Planeación Estratégica, guía técnica, 1999, página 13.

<sup>15</sup> La visión representa el escenario altamente deseado por la dependencia o entidad que se quisiera alcanzar en un periodo de largo plazo. Idem.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

asegurar y controlar los procesos como primera etapa, y eso implica ir dándole más fuerza a la previsión que a la corrección. La mejora es la siguiente etapa.<sup>16</sup>

En términos generales, la calidad total implica:

- Orientar la organización hacia el cliente. La organización debe girar en torno a los procesos que son importantes para este fin y que aportan valor añadido sobre el resultado final.
- Ampliar el concepto de cliente. Se puede concebir a la organización como un sistema integrado por proveedores y clientes o usuarios internos. Aplicar la calidad, significa que hay que satisfacer también, las necesidades del cliente o usuario interno.
- Poseer liderazgo en costos. La calidad cuesta, pero es más cara no contar con ella, por tanto, se deben de reducir los costos de no calidad.
- Gestionar basándose en la prevención. La idea subyacente es la de hacer las cosas bien a la primera. Se reduce la necesidad de aplicar acciones de control, minimizando costos.
- Potenciar el factor humano. Es imprescindible establecer mecanismos de capacitación, así como lograr la participación e integración de éste.
- Mejora permanente. Siempre es posible hacer las cosas mejor y adaptarse con mayor precisión a las necesidades y expectativas del cliente.

---

<sup>16</sup> H. Gadsden, Carlos. Sistemas de Calidad en la Administración Pública, Revista Mexicana de la Calidad, número 2 enero – junio, México, 2002, página 47.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Se refiere a la figura del cliente como acertadamente indican algunos autores, en el sentido que el ciudadano se transforma en cliente del servicio público, lo que conlleva la implementación de dos aspectos independientes: el aumento de la competencia y la búsqueda de la calidad de los servicios públicos.<sup>17</sup>

Desde la década de los años ochentas, se impulsó la filosofía conocida como Gestión de la Calidad Total, la cual significa que todas las personas, procesos y recursos organizacionales, incluyendo proveedores, se incorporen en ella y se comprometan a garantizar una adecuada calidad de los bienes y servicios producidos.<sup>18</sup>

Ahora bien, en el ámbito estatal, las organizaciones ofrecen fundamentalmente servicios de diversa índole, educativos, seguridad pública, salud, culturales, fiscales, informativos, administrativos, entre otros, por lo que la calidad debe de ser parte de éstos, lo que permitirá ser reconocida por los ciudadanos, legitimando con ello la actuación en el ámbito que le ocupe.

La calidad abre nuevas vías de transformación para una gestión pública que requiere despojarse de inercias burocráticas, a través de la eficacia y agilización de trámites y procesos, con objeto de atender con oportunidad las necesidades ciudadanas. Así, la calidad aporta credibilidad y reconocimiento por parte de los ciudadanos hacia las organizaciones

---

<sup>17</sup> Salvador Parrado Díez y Joaquín Ruíz López. Gestión de calidad, La Gestión de la calidad total en la administración pública: mimesis y némesis, México, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., 2010, página 61.

<sup>18</sup> Torres Frago, Jaime. Ob. cit., página 36.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

públicas. Esta es la visualización del gran aporte que hace la calidad a la gestión pública.<sup>19</sup>

Bajo este concepto, resulta importante destacar que en la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, se aprobó un instrumento fundamental y de gran valía en la materia: la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Dentro de sus propósitos está el de servir como guía para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de planes de calidad y excelencia en la gestión pública, que le permitan a las diferentes Administraciones Públicas de los Estados Iberoamericanos potenciar sus capacidades y utilizarlas plenamente para acometer los retos y desafíos del desarrollo integral de sus respectivas sociedades y lograr el bienestar de sus ciudadanos.

La Carta en comento, hace referencia al concepto de calidad en la gestión pública en los siguientes términos:

- La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la administración pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo con metas preestablecidas alineadas con los afines y propósitos superiores de la

---

<sup>19</sup> Moyado Estrada, Francisco. Ob. cit., página 5.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Administración Pública y de acuerdo con resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.

- La concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y corresponsabilidad social.
- La calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir, obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora.

El profesor Francisco Moyado,<sup>20</sup> indica que es importante que los gobiernos asuman el compromiso pleno para contar con una administración pública de mayor calidad, esto, con el impulso de varias líneas de acción orientadas a lo siguiente:

- Una intensa política de formación de funcionarios públicos en los principios de la calidad, mejora continua, modelos específicos para la gestión pública y evaluación de sistemas de calidad.
- Impulso de la receptividad en las áreas de frontera, diseñando mecanismos a disposición del ciudadano-cliente, para atender sus quejas, reclamaciones o cualquier incidencia contractual.

---

<sup>20</sup> Moyado Estrada, Francisco. Ob. cit., página 8.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

- Mejora continua de procesos y servicios, aplicando las nuevas tecnologías de información, para mantener una comunicación permanente con los consumidores y usuarios.
- Monitoreo de los niveles de satisfacción de consumidores y usuarios, que permita retroalimentar los sistemas de gestión de servicios, en una perspectiva clara de calidad total.

En este sentido, es fundamental que el ciudadano perciba que las organizaciones públicas (aún cuando sólo pueden desarrollar aquellas funciones para las que están específicamente facultadas por la legislación respectiva), le otorgan servicios de calidad, situación que conlleva a justificar y legitimar la acción gubernamental.

### **1.2. Calidad en la Administración Pública.**

La calidad en la administración pública es indispensable, puesto que al palpase en los procesos y procedimientos internos de la misma, se reflejará en la satisfacción de los servicios brindados al ciudadano, situación que da legitimidad al actuar gubernamental.

Como antecedente de la gestión de calidad en el sector público, se advierte que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en 1987 emitió el documento “Administration as Service The Public as Client”, el cual fue una propuesta de reforma administrativa urgente para gobiernos que habían perdido la confianza y estima de los ciudadanos por la pobre o cambiante calidad de los servicios.

En el sector público ha sido la nueva gestión pública el movimiento que, en busca de incrementar la capacidad directiva de los gobiernos y aumentar su

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

capacidad de respuesta a los problemas sociales con resultados tangibles, ha impulsado a los gobiernos a incorporar la calidad a la prestación de los servicios públicos. Para ello ha insistido en los principios de la gestión de calidad, en la necesidad de incorporar los requerimientos de los ciudadanos en los programas y servicios públicos, revisar la tendencia a uniformar los servicios gubernamentales e introducir diferenciaciones que abran a los ciudadanos la posibilidad de elección, producir estándares de producto y resultado con sus correspondientes indicadores a fin de conocer la brecha que hay entre el servicio requerido por los ciudadanos y el servicio que efectivamente se les ofrece.<sup>21</sup>

Ahora bien, los principios de la gestión de calidad a que se alude, son los que describe la norma ISO 9000:2000, que en lo conducente señalan:

- 1) **Focalización en el cliente.** Las organizaciones dependen de sus clientes y, por lo tanto, deberían comprender las demandas actuales y futuras de sus clientes, es decir, satisfacer los requisitos de los clientes y esforzarse en rebasar las expectativas de los éstos.
- 2) **Liderazgo.** Los líderes son los que establecen la unidad en cuanto a los fines y el rumbo de la organización. Es conveniente que éstos desarrollen y mantengan un entorno interno que permita que las personas puedan participar de forma plena en la consecución de los objetivos de la organización.
- 3) **Participación del personal.** Las personas que intervienen en todos los niveles de la organización constituyen la esencia de ésta y su

---

<sup>21</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. Ob. cit., página 347.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

plena participación es lo que permite que sus capacidades sean aprovechadas en beneficio de la organización.

- 4) **Enfoque en el proceso.** El resultado esperado se consigue de forma más eficiente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.

Su aplicación conlleva la definición sistemática de las actividades necesarias para obtener los resultados previstos, la fijación de responsabilidades y compromisos claros en cuanto a la gestión de las actividades clave.

- 5) **Gestión basada en sistemas.** Integración de los procesos idóneos para conseguir los resultados esperados.

- 6) **Mejora continua.** Debe ser un objetivo permanente y continuo de la organización en su funcionamiento.

- 7) **Toma de decisiones basadas en hechos (registrados).** Las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información.

- 8) **Relaciones de beneficio mutuo con los proveedores.** Generan valor agregado; se generan vías de comunicación abiertas y claras, actividades conjuntas de desarrollo y mejora.

Principios que podrían aplicarse en el sector público, con el objeto de brindar servicios públicos de calidad, oportunos e idóneos a las necesidades y expectativas del ciudadano, como una manifestación legítima de su actuación.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

El autor Luis Aguilar, señala que en el servicio público la calidad ha de tener una doble referencia o propósito: el cumplimiento de las especificaciones esperadas por el ciudadano para dejarlo razonablemente satisfecho y el cumplimiento de las especificaciones de lo que una comunidad entiende como interés y beneficio común, esto, por encima de la diversidad cultural, política, económica o religiosa, regido por el principio de igualdad, mismo que no permite exclusión alguna.

De ahí que la administración pública debe ser un instrumento al servicio de la sociedad bajo los principios del bien común, esto como condición necesaria para que dentro de lo posible todos los habitantes puedan alcanzar libremente y por sí mismos su bienestar.

El reto actual de las administraciones públicas es su modernización, entendiendo a ésta como el proceso constante de adaptación a las exigencias del entorno económico, social, político, transitando de un sistema burocrático a otro de gestión, capaz de definir objetivos institucionales, optar por la mejor forma de alcanzarlos y evaluar los resultados obtenidos. La modernización debe entenderse como transformación y adaptación al entorno desde una perspectiva organizativa y cultural, la cual está sujeta a una diversidad de cambios en el que surgen nuevos retos y expectativas de las instituciones, cómo de las necesidades de la sociedad.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> “La modernización es un caso particular de desarrollo y requiere tres condiciones: un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer, y aceptar la posibilidad del cambio; estructuras sociales diferenciadas y flexibles, y una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado”. Guerrero, Omar. El Estado en la Era de la modernización, México, Editores Plaza y Valdés S.A. de C.V., 1992, página 20.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

La transición que se indica, se sintetiza en términos de la comparación de paradigmas que se refieren en el siguiente cuadro:

### C1. Comparación de Paradigmas.

Paradigma burocrático	Paradigma posburocrático
Interés público	✓ Resultados que valoran los ciudadanos
Eficiencia	✓ Calidad y valor
Administración	✓ Producción
Control	✓ Lograr el apego a las normas
Especificar funciones, autoridad y estructura	✓ Identificar misión, servicios, clientes y resultados
Justificar costos	✓ Entregar valor
Implantar responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Construir la rendición de cuentas</li> <li>✓ Fortalecer las relaciones de trabajo</li> </ul>
Seguir reglas y procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entender y aplicar normas</li> <li>✓ Identificar y resolver problemas</li> <li>✓ Mejorar continuamente los procesos</li> </ul>
Operar sistemas administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Separar el servicio del control</li> <li>✓ Lograr apoyo para las normas</li> <li>✓ Ampliar las opciones del cliente</li> <li>✓ Alentar la acción colectiva</li> <li>✓ Ofrecer incentivos</li> <li>✓ Evaluar y analizar resultados</li> <li>✓ Enriquecer la retroalimentación</li> </ul>

Fuente: Michael Barzelay.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Barzelay, Michael. Atravesando la burocracia, una perspectiva de la administración pública, México, Fondo de Cultura Económica y Colegio de Ciencias, Políticas y Administración Pública, 1998, página 177.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

La modernización del Estado, implica también entender la gestión gubernamental en relación con los ciudadanos y a la vez que éstos conciban al Estado desde sus propios intereses, lo que se fundamenta entre otros rubros en:

- Obtener resultados,
- Participación y motivación,
- Estímulo de la responsabilidad,
- Prioridad del servicio al ciudadano,
- Crear conciencia de costo y
- Favorecer el cambio, la innovación y la mejora continua.

En esta tesitura, a través de la *modernización* y la *aplicación de la nueva gestión pública*, última que constituye un modelo de operación que se ha integrado con tecnologías del sector privado, adaptándolas a las nuevas condiciones del sector público para responder a un nuevo contexto de gobiernos abiertos, más descentralizados, con mayor horizontalidad, con menor control jerárquico y que requieren mecanismos de gestión más eficaces, instrumentos innovadores de participación social, receptividad, transparencia y mayor rendición de cuentas,<sup>24</sup> se pretende conseguir:

- Una administración receptiva, que atienda las demandas y necesidades de los ciudadanos y organice sus servicios de acuerdo con éstas, dentro de su ámbito de competencia,

---

<sup>24</sup> Moyado Estrada, Francisco. Gestión de calidad, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., página 27.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

- Una administración que aproxime al ciudadano a solventar sus demandas de manera pronta, a través de un proceso de simplificación de trámites y servicios a fin de mejorar los marcos procedimentales y normativos,
- Una administración eficaz y eficiente, en el sentido que los resultados obtenidos son con base en la planificación de sus actividades a un costo razonable, como garantía de que las contribuciones de los ciudadanos están bien empleadas,
- Una administración que implemente nuevas tecnologías y que realice buen uso de las mismas, tanto para mejorar sus procesos internos, como para relacionarse con los ciudadanos,
- Una administración profesional, formada por personal capacitado, con directivos y personal competentes y comprometidos con el desarrollo de nuestro país,
- Una administración que consiga la participación y colaboración de los servidores públicos en la mejora de la calidad de los servicios que presta en la administración pública.

A diferencia de la estructura vertical en las organizaciones, la estructura horizontal incide en que la comunicación involucra a los responsables de los procesos, así como al personal operativo, lo que implica el trabajo en equipo, evita la generación de cuellos de botella y comunicaciones aisladas, fluye la información con rapidez dentro de la organización, se da la condición de liderazgo en cualquier nivel jerárquico, los trámites realizados son menos burocráticos, situación que debe derivar en una mayor productividad y rendimiento de los servicios.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

De esta forma, la calidad está llamada a contribuir a la reforma de la gestión pública desde adentro de las organizaciones públicas, disponiendo políticas y procesos orientados a la satisfacción de las expectativas ciudadanas e impactando en general en una nueva visión de la gestión pública más preocupada por la atención al ciudadano – cliente, cuyas necesidades se enfocan para lograr un servicio público de calidad. La calidad se revela como el factor que habrá de potenciar la competitividad de las organizaciones públicas, sin perder de vista al sujeto al que se deben que es el ciudadano, el cual demanda permanentemente servicios públicos y una mejor atención desde la gestión pública.<sup>25</sup>

Asimismo, la calidad total en la administración pública supone la simplificación de trámites y servicios que ofrece, con la incorporación de las tecnologías de información y los sistemas de informática necesarios para la consolidación de los procesos simplificados y desconcentración administrativa, facilitando con ello la comunicación organización – ciudadano.

El tema de la calidad no es un asunto menor, y mientras el mismo no se encuentre regulado como una obligación con su consecuente sanción, poco se obtendrá de él, por lo que es menester impulsarlo dentro de un marco legal, obligatorio y coercitivo para los servidores públicos. En la administración pública, el desarrollo de las políticas de calidad se dirige básicamente a la mejora de los servicios y, más concretamente, a la mejora de los procesos, de las tareas y de las personas que intervienen en ellos y las realizan.

---

<sup>25</sup> Moyado Estrada, Francisco. Ob. cit., página 114.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Un servicio que es proporcionado por la administración pública es una consecuencia de su propia naturaleza; empero, cuando este servicio es proporcionado con calidad; lo que implica compromiso, pericia, conocimiento, capacidad, actitud, entre otros, es un valor agregado; con el que considero se cumple con el objetivo esencial de la administración pública y a la par, legitima su acción hacia un nuevo escenario de ciudadanos más informados, demandantes, participativos, incluyentes, que como contribuyentes, electores y legitimadores de dicha acción exigen del actuar gubernamental atención y servicios de calidad.

### **1.3. Proceso de certificación.**

Es importante destacar que en cualquier organización los resultados son la consecuencia del trabajo conjunto de todos sus componentes. En este sentido es recomendable que los procesos mediante los cuales se desarrollan las actividades de una organización sean materia de certificación.

Los procesos de certificación sirven para acreditar la capacidad de un organismo o empresa para ofrecer un servicio, producto o sistema en función de los requisitos y estándares comprometidos en las normas. Y precisamente, es con la certificación que se constata que ese producto, proceso o servicio cumple con los requisitos especificados en un índice de referencia, dicha certificación se basa en los procesos que generan un producto o servicio y no en éstos en sí mismos.<sup>26</sup>

Hoy en día se utilizan varias técnicas y herramientas orientadas a la adopción de la calidad en las organizaciones tales como: dirección por

---

<sup>26</sup> Moyado Estrada, Francisco. Ob. cit., página 39.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

calidad (modelo del Premio Nacional de Calidad); ISO 9000 versión 2000, Seis sigma, 5 S', entre otros.

El proceso de certificación se desarrolla con base en el siguiente orden:

- 1) **Definición de un plan estratégico**, es el documento en el que los responsables de una organización, reflejan cual será la estrategia<sup>27</sup> a seguir en un determinado periodo a través de líneas de actuación<sup>28</sup> que sirvan de base para la gestión eficaz y eficiente de la organización. Es menester que cada línea de actuación se encuentre asignada a un responsable para alcanzar los objetivos estratégicos<sup>29</sup> previamente establecidos.

Para ello, se identifica la situación actual al considerar los procesos a mejorar, y que por sus características, grado de eficiencia u otros criterios que resulten urgentes, se de prioridad a los mismos respecto de otros que no lo son, hasta concluir la totalidad de los procesos sujetos a mejoramiento.

En este sentido, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, señala que la dirección estratégica supone un enfoque flexible, que se anticipa y se adapta a las necesidades de la sociedad. Permite analizar y proponer soluciones, para orientar a la administración pública a una visión u horizonte en un determinado plazo. Dicha visión de futuro supone dotarla de capacidad para dar

---

<sup>27</sup> Es el proceso seleccionado mediante el cuál se prevé alcanzar los objetivos planteados. Puede ser a corto, mediano o largo plazo según el horizonte temporal.

<sup>28</sup> Es una declaratoria de los objetivos que se han de conseguir a través de actividades concretas para el logro de los objetivos estratégicos propuestos.

<sup>29</sup> Los objetivos estratégicos, definen específicamente que se quiere lograr en función de la misión y visión de la institución, con base en las necesidades de la población usuaria y el marco normativo. Se pretenden alcanzar los logros o resultados por cada una de las líneas estratégicas.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

respuesta a los requerimientos de las diferentes partes interesadas. Para ello, los órganos y entes de la Administración Pública, deben desarrollar políticas, estrategias, planes, estructuras, sistemas y procesos orientados a la consecución de los objetivos.

*Criterios para priorizar los procesos:*

- a) Valor estratégico. Grado en el que los productos y servicios están alineados con la misión y visión de la organización,
- b) Importancia operativa. Grado en el que un proceso afecta a la organización en la consecución de sus metas,
- c) Eficiencia, que tan apropiadamente utiliza un proceso sus recursos en el logro de sus servicios.

Cada proceso identificado y susceptible de redefinir se convierte en un proyecto de rediseño y certificación. El diseño o rediseño de los procesos identificados, comienza por aquellos que resultaron de la priorización como urgentes. Para aplicar este rediseño es recomendable aplicar lo siguiente:

- a) Identificación de la situación actual,
- b) Detección de áreas de oportunidad,
- c) Rediseño del proceso, que puede ir desde la simplificación hasta la reingeniería<sup>30</sup>, siempre considerando los requerimientos de los

---

<sup>30</sup> Propuesta a finales de los años ochenta por Hammer y Champy, como una alternativa para las grandes compañías que se habían distanciado de la realidad del cliente. Definen a la reingeniería como *el replanteamiento y el rediseño radical de los procesos del negocio, para conseguir mejoras drásticas en medidas de actuaciones esenciales y actuales, como son costes, calidad, servicio y rapidez*. Cit. por Moyado Estrada, Francisco. Gestión de calidad, Ob. cit., página 46.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

clientes o usuarios para llegar a un nuevo modo de operación, integrando los siguientes productos:

- Definición de roles y responsables (estructura organizacional),
- Requerimientos de automatización,
- Requerimientos de espacio físico,
- Requerimientos de capacitación,

- 2) **Integración del Comité de Calidad**, si bien éste debe conformarse con representación de los niveles estratégicos para permitir que se involucren las áreas directamente interesadas; también lo es que deben tener la facultad para la toma de decisiones.
- 3) **Nombramiento de un grupo de facilitadores** que contribuyan a difundir permanentemente y con oportunidad los objetivos y compromisos adquiridos por las diferentes áreas de la organización en relación con la calidad de productos y servicios.
- 4) **Formulación y análisis del manual de calidad**, documento en el cual el proceso de certificación considera su aplicación como paso fundamental en la medida que permite asentar en un documento institucional el conjunto de actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la materia de acuerdo con las normas oficiales.
- 5) **Análisis de procedimientos y documentación del sistema de calidad**, se alude que estas actividades forman parte del proceso de

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

certificación, puesto que se coteja el cumplimiento de las etapas anteriormente indicadas, y a su vez, clasifica la documentación necesaria para estar en posibilidad de proceder a la certificación bajo las normas ISO 9000.

- 6) **Implementación**, una vez rediseñado el proceso y documentos, se capacita al personal involucrado para trabajar con el nuevo modo de operación, interpretación de la norma ISO, formación de auditores internos, entre otros.

Asimismo, es conveniente la implementación de acciones preventivas y correctivas al identificarse problemas o limitaciones trascendentes que pudieran impedir el cumplimiento de la norma, para ello, es menester diseñar mecanismos de prevención y corrección con el propósito de garantizar que el proceso de calidad perdure y considere ese tipo de obstáculos.

- 7) **Certificación**, considerando que el proceso se encuentra debidamente documentado, el mismo se someterá al Comité de Calidad para dictaminar la factibilidad de certificación. El proceso a certificar debe tener un valor agregado para la organización.

En el sector público, es importante que se brinden servicios públicos de calidad que satisfagan las necesidades y expectativas del ciudadano, y en este sentido la certificación de dichos servicios debe de generar confianza y reconocimiento en primera instancia, a la misma organización y como consecuencia al ciudadano, de que se trabaja para ello.

Esta confianza se debe de reconocer al tener como sustento la certificación en términos de la norma ISO, creada por la Organización Internacional de

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Normalización en 1987, y que con base en las modificaciones efectuadas en la versión 2000, se estableció ampliar la aplicación de las mismas a los procesos de gestión de las organizaciones al enfocar la cadena proveedor – organización – cliente, con base en el producto y / o servicio, consolidando con ello la aplicación de los procesos de certificación en las organizaciones públicas, así como las realizadas en la diversa ISO 9001:2008, la cual es la versión más reciente del estándar para la certificación de sistemas de gestión de calidad.

Para lograr el éxito en los proyectos de rediseño, implantación y certificación es menester considerar los siguientes factores:

1. Crear un Comité de Calidad, para que con base en el dictamen que emita, se actualice el compromiso de la alta dirección para adoptar el esquema de mejora del desempeño y de la calidad. O bien, el compromiso total del titular de la organización y el quipo de calidad con el proceso.
2. Destinar a un servidor público como responsable del mantenimiento, seguimiento y control del proceso a implementar, así como la designación de enlaces en cada una de las áreas de la organización involucradas para tal efecto.
3. Definir responsabilidades, tareas y tiempos.
4. Rediseñar procesos, es importante trabajar con el usuario y considerarlo en todo tiempo, con el propósito de asegurar de que el nuevo modo de operación generará valor agregado superior para aquellos y se hará más eficiente el mismo.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

5. Difundir y capacitar, el proceso y el nuevo modo de operación, respectivamente, en esta etapa se debe generar una atmósfera en la que los participantes del proceso lo hagan suyo, se familiaricen y conozcan el nuevo modo de operación, asimismo se comprometan a satisfacer los requerimientos del cliente o usuario.
6. Implementar el proceso, esta etapa es fundamental, puesto que se lleva a la práctica lo asentado en el escritorio; además se debe de trabajar tal y como se definió y acordó en términos de la respectiva norma ISO. Aunado a ello, se debe trabajar con el personal “directamente beneficiado” de la mejora e incluirlo en el nuevo esquema de trabajo, puesto que de él depende en gran medida el éxito del proyecto.
7. Auditar, se debe trabajar bajo un esquema de mejora continua, considerando a las auditorías internas como una parte esencial para la detección de inconformidades, para generar las acciones correctivas y /o preventivas pertinentes.

Como se advierte, si todos y cada uno de los integrantes del proceso se comprometen y cumplen con las diversas etapas del mismo, lo implementan y aseguran una mejora continua, obvio es que repercutirá en beneficio de la propia organización pública, puesto que entre más inmersa en ella la calidad, menos complicado será llevar a cabo su cometido, pero sobre todo, repercutirá en la calidad de los servicios públicos que brinda a la ciudadanía.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

### **Normas Internacionales.**

La Organización Internacional de Normalización es una federación mundial de organismos nacionales de normalización. El trabajo de preparación de las Normas Internacionales se realiza a través de los Comités Técnicos de ISO; cada organismo miembro interesado en una materia para la cual se haya establecido un Comité Técnico, tiene el derecho de estar representado en dicho Comité.

La Dirección General de Normas es la representante de ISO en México. El propósito de ISO es promover el desarrollo de la normalización para fomentar a nivel internacional el intercambio de bienes y servicios, y para el desarrollo de la cooperación en actividades económicas, intelectuales, científicas y tecnológicas.

Las normas ISO 9000, se diseñaron para estandarizar los procesos organizativos, con el fin de lograr la calidad de los productos y satisfacer las expectativas del cliente. Para ello se requiere demostrar conformidad con los requisitos de la norma de referencia, después de haber seguido por un proceso de capacitación, documentación de procesos, operación del sistema, auditorías internas, revisión por la Dirección y generar toda la evidencia de un sistema vivo y no de papel; este proceso lleva de 6 meses hasta 2 años dependiendo de una serie de factores, que dependerán de la naturaleza de la organización, siendo el más relevante el compromiso de la Alta Dirección.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

Las normas ISO son constantemente actualizadas, para ello se muestra en el siguiente **C2** lo conducente:

9000	9001:94	9002:94	9003:94	9004:94	9000:2000	9001:2000	9004:2000	9004:2009	9000:2005	9001:2008
	Estándares de aseguramiento de la calidad									
Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario. Soporte.	Modelo para el aseguramiento de la calidad en el diseño, desarrollo, producción, instalación y servicio postventa.	Modelo para el aseguramiento de la calidad en la producción, instalación y servicio postventa.	Modelo para el aseguramiento de la calidad en instalación y pruebas finales.	Sistemas de gestión de la calidad. Directrices para la mejora del desempeño.  Gestión de calidad y elementos del sistema de calidad. Soporte.	Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario. Enfoque en la cadena proveedor – organización – cliente con base en el producto y/o servicio. <b>Cambios:</b> Conceptuales, Estructurales, Requisitos, y Terminología*	Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos. Para que la organización demuestre su capacidad para satisfacer las necesidades de los clientes. Permite mayor flexibilidad en la forma de documentar el Sistema de Gestión de la Calidad.	Sistemas de gestión de la calidad. Directrices para la mejora del desempeño.	Proporciona directrices para que la organización logre la sustentabilidad y su permanencia en el mercado.	Describe los principios y terminología de los Sistemas de Gestión de Calidad	Especifica los requisitos que han de cumplir los Sistemas de la Calidad, contractuales o de certificación aplicables a toda la organización que necesita demostrar su capacidad para proporcionar productos que cumplan los requisitos de sus clientes y los reglamentarios. Su fin es la satisfacción del cliente.
	Sistemas de la Calidad. Son estándares de aseguramiento de la calidad. Se integraron en ISO 9001:2000				ISO 9000:2000. Principios de gestión de la calidad: Organización enfocada al cliente, Liderazgo, Participación del personal, Enfoque basado en procesos, Enfoque de sistema para la gestión, Mejora continua, Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones y Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor.					

Fuente: Elaboración con base en el texto *Alta calidad en la gestión pública* de Campos Álvarez Tostado Ricardo y Luis Miguel Martínez Anzures y *Gestión de calidad* de Francisco Moyado.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

### **Cambios conceptuales.**

- Se pasa del concepto de “aseguramiento” al concepto de “gestión”, no se trata de asegurar la calidad del producto o servicio solamente, sino de gestionar adecuadamente la organización para conseguirla.
- Aspira a aumentar la satisfacción del cliente a través de la aplicación eficaz del sistema.
- El enfoque por procesos, cómo la mejor vía para gestionar la calidad.
- La mejora continua como un objetivo permanente de la organización.
- La medición de los procesos, y el análisis de sus resultados, como factor fundamental para la toma de decisiones.
- Incrementar la participación del personal en el Sistema de Gestión de la Calidad.

### **Cambios estructurales.**

- Desaparecen las normas certificables ISO 9001:1994; ISO 9002:1994 e ISO 9003:1994, que pasan a estar englobadas dentro del contenido de la norma ISO 9001:2000.
- La norma ISO 9004:2000 se ha desarrollado para ir más allá de los requisitos de ISO 9001:2000, generando recomendaciones orientadas a mejorar las prestaciones globales de una organización.
- La estructura de la norma ISO 9001:2000 se ha diseñado para facilitar la compatibilidad e integración con los Sistemas de Gestión Medioambiental basados en la norma internacional ISO 14001:1996.

### **Cambios en los requisitos.**

- La Calidad debe incluir el compromiso de la Dirección con la mejora continua de la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

- La Dirección debe asegurar el despliegue de los objetivos de la calidad (medibles) a las funciones y niveles pertinentes dentro de la organización, y planificar cómo cumplir dichos objetivos.
- Se deben establecer disposiciones eficaces para la comunicación interna dentro de la organización y para la comunicación con los clientes.
- La organización debe realizar el seguimiento de la información relativa a la percepción del cliente con respecto a sí la organización ha cumplido sus requisitos.
- La organización debe determinar, recopilar y analizar los datos apropiados para demostrar la eficacia del sistema y para evaluar dónde puede mejorarse.

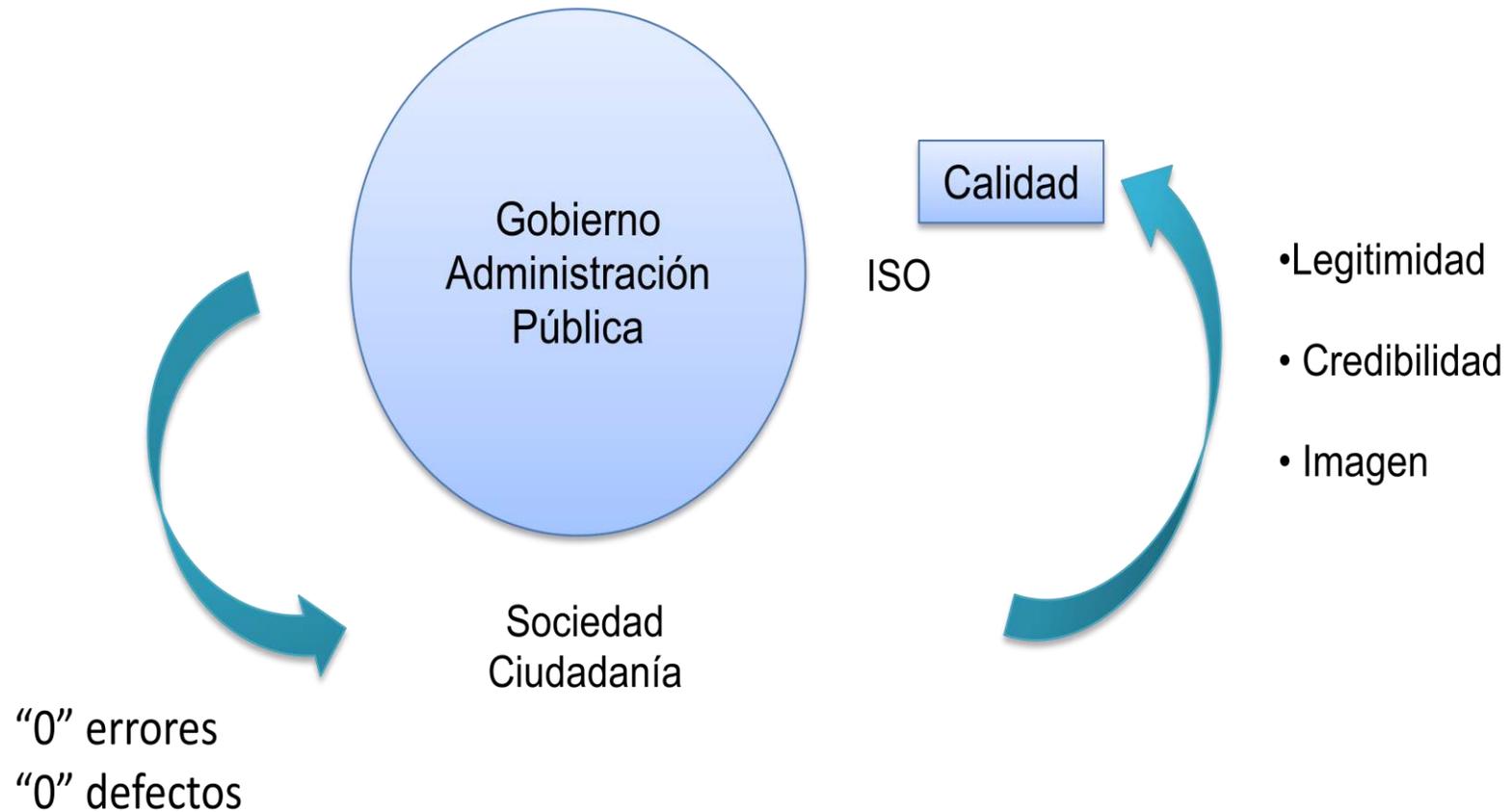
### Cambios en la terminología.

ISO 9001:1994	ISO 9001:2000
Sistema de Aseguramiento de la Calidad	Sistema de Gestión de la Calidad
Suministrador	Organizador
Subcontratista	Proveedor
Inspección y ensayos de recepción	Verificación de los productos comprados
Equipos de inspección, medición y ensayo	Dispositivos de seguimiento y medición

Fuente: Campos Álvarez Tostado Ricardo y Luis Miguel Martínez Anzures. *Alta calidad en la gestión pública*, Instituto Nacional de Administración del Estado de México, México, 2009, p 80.

Los cambios que se refieren, se realizaron con el propósito de reflejar los modernos enfoques de la gestión y para mejorar las prácticas organizativas habituales.

## Calidad total y certificación en la Administración Pública



## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

### **Capítulo 2. Institucionalización de la Calidad en la Administración Pública Federal de México.**

Con el propósito de analizar la institucionalidad de la calidad en la administración pública, en este capítulo se presentan los diversos intentos que se han realizado sobre el tema, específicamente, a partir de la década de los años setentas, periodo en donde surgieron diferentes disposiciones legales y estrategias diversas a través de los procesos de reforma, modernización e innovación de la APF, para implementar modelos de calidad en el sector público.

#### **2.1. Antecedentes de reforma administrativa.**

La reforma administrativa es un proceso social de cambio permanente en la administración pública, conducido a conciencia, de manera intencional.<sup>31</sup> Es la revisión de los componentes del aparato administrativo con el objeto de volverlo más funcional para el desarrollo del país. Existe una desproporción entre las demandas sociales y los recursos estatales; así como dificultades para establecer un equilibrio entre la sobrecarga de demandas y sus limitados recursos.<sup>32</sup>

Los procesos de reforma administrativa en nuestro país, pueden explicarse en función del sistema político prevaleciente. Mientras que en el siglo XIX no existía la estabilidad de un régimen político que permitiera realizar transformaciones administrativas dirigidas y estratégicas, entre otras razones, por los levantamientos armados, las intervenciones extranjeras y la

---

<sup>31</sup> Campero Cárdenas, Gildardo. La reforma administrativa en América Latina, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, Serie Praxis número 54, página 11.

<sup>32</sup> Pardo, María del Carmen. La reforma administrativa para el desarrollo social en México, Foro Internacional, volumen 25, número 2, octubre – diciembre, México, 1984, página 101.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

fragilidad de los actores políticos; la disputa entre regímenes y la lucha entre los conservadores y liberales.

En el siglo XX, las primeras reformas propiciaron algunos cambios de limitado alcance en el aparato gubernamental. Sin embargo, es a partir de la década de los setenta cuando se realizan las mayores reformas administrativas.<sup>33</sup>

Bajo este contexto, se identifican siete etapas de la reforma administrativa en México en los siglos XIX y XX, que refieren los cambios relevantes que ha sufrido la administración pública<sup>34</sup>, a saber:

1. Primer reforma administrativa en 1833;
2. Segunda reforma administrativa con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853;
3. Tercera reforma administrativa de Juárez en 1857;
4. La cuarta con las reformas introducidas en 1910; se destaca la creación de los departamentos administrativos;
5. La quinta etapa de la reforma administrativa en el periodo de 1917 – 1970;
6. Sexta reforma en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez en el periodo comprendido de 1971 – 1976; y
7. La séptima reforma administrativa en el gobierno de José López Portillo, en el periodo comprendido de 1977 a 1982.

---

<sup>33</sup> Sánchez González, José Juan. Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, México, Porrúa, 2005, página 289.

<sup>34</sup> *Ibidem*, página 292.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Respecto a las reformas administrativas indicadas, sólo se abordará las realizadas a partir de la década de los setentas, mismas que fueron fructíferas para nuestro país.

El 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*,<sup>35</sup> que en términos generales, organizó el aparato administrativo, en sector central y paraestatal. Con esta disposición se establecieron las dependencias globalizadoras (SHCP, responsable de establecer los precios y tarifas para los bienes y servicios de la APF; y la Secretaría de Programación y Presupuesto) y las funciones de las Secretarías y Departamentos Administrativos.

Durante este periodo, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto como una dependencia para planear y organizar los egresos de la Federación, como órgano rector en la planeación nacional con la función de supervisar los planes locales y regionales, así como orientar la acción de los ejecutivos locales de manera que fuera congruente con la del Ejecutivo Federal.

Asimismo, entre 1970 y 1982 la administración pública tuvo un efecto positivo en la formación profesional de los servidores públicos, en virtud que las carreras diseñadas para aportar conocimiento y ejercicio profesional en el sector público, tuvieron un acelerado crecimiento y especialización.

---

<sup>35</sup> La exposición de motivos indica en lo conducente: La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo. La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos ámbitos. Se trata mas bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de una manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración publica procedimientos sencillos, tramites rápidos y atención considerada.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

En este sentido, se destacan las experiencias que derivaron de la reforma administrativa en nuestro país y que se deben de tomar en cuenta:

- Que la organización pública puede organizarse para organizar al país;
- Que el aparato gubernamental requiere de nuevas técnicas administrativas (surgidas de la práctica del sector público) para ofrecer mejores servicios a la sociedad;
- Que la administración pública es un buen instrumento para alcanzar los fines del interés público del Estado;
- Que la función pública requiere de adecuados mecanismos para la profesionalización de los servidores públicos;
- Que es indispensable generar conocimiento de la administración pública para su análisis, estudio y mejoramiento;
- Que el crecimiento del sector público requiere de medidas administrativas para su dirección, organización, control y evaluación;
- Que la reforma administrativa es un medio para el mejoramiento de la administración pública;
- Que la reforma administrativa no es sólo una reforma técnica, sino que tiene implicaciones políticas y sociales;
- Que la reforma administrativa tiene mayores alcances, medios y resultados que los programas de modernización, toda vez que estos últimos dan prioridad a un problema en particular de la administración pública.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

La reforma administrativa como estrategia de mejoramiento, perfeccionamiento y adaptación del aparato gubernamental a las condiciones y requerimientos del entorno cambiante, constituye una de las estrategias más adecuadas para poner al día los asuntos administrativos.<sup>36</sup>

Las reformas administrativas realizadas a partir del redimensionamiento del aparato burocrático, implicaron “revisar, ajustar, adaptar e innovar tanto estructuras, como funciones y políticas no en sí mismas, sino de acuerdo con la relación estructural que tiene con la sociedad”<sup>37</sup>, para incrementar la capacidad de respuesta a las necesidades fundamentales del país. Lo que conduce a definir su propósito como el de fortalecer la administración pública y transformarla en el vínculo adecuado para responder con eficiencia, eficacia, congruencia, transparencia y honestidad las exigencias del desarrollo nacional con base en los diversos planes y programas que para tal efecto se planteen.

### **2.2. La estrategia de Simplificación Administrativa del Gobierno Federal.**

El tema de simplificación administrativa, fue abordado durante el gobierno de Miguel de la Madrid, a través del *“Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán instrumentar para la simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 08 de agosto de 1984.

---

<sup>36</sup> Sánchez González, José Juan. Ob. cit., página 336.

<sup>37</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2005, página 59.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

La simplificación administrativa, constituye un instrumento para hacer más clara y fácil la gestión de los ciudadanos ante las instituciones gubernamentales y para impulsar la conducta ética de los funcionarios del sector público, en virtud que con la dilación y trámites excesivos se acrecienta la corrupción y desconfianza de la ciudadanía.

Para implementar la simplificación administrativa se llevaron a cabo dos acciones para la modernización<sup>38</sup> de la administración pública mexicana: 1. Programa de Descentralización Administrativa y 2. Programa de Simplificación Administrativa.

### **2.2.1. Programa de descentralización administrativa.**

De manera general se alude que el *Programa de descentralización administrativa*, proponía tres líneas principales de acción: 1) fortalecimiento del federalismo; 2) mayores atribuciones a la vida municipal y 3) fomentar el desarrollo regional.

Para cumplir este compromiso, se estableció un elemento normativo, esto es, la *Ley de Planeación*, en la que se advertía el mandato expreso que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal realizarían la planeación y conducción de sus actividades sujetas a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo nacional.

Asimismo, se tenía como instrumento básico el Convenio Único de Desarrollo con el propósito de descentralizar la vida nacional; puesto que por una parte, fortalecería el federalismo, y por otra, adecuaría la estructura

---

<sup>38</sup> Modernizar es dar actualidad a formas y modos de vida. Es aprender del pasado para que suja la savia nueva. Es el renacimiento nacional de valores, hábitos e instituciones para replantear medios de organización y participación social. Uvalle Berrones, Ricardo. La administración pública en el cambio estructural, cuadernos de análisis político – administrativo, número 14, México, Colegio Nacional de ciencias políticas y administración pública, A.C., México, 1996, página 18.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

de la administración pública a las nuevas necesidades de planeación para lograr el desarrollo de la sociedad.

La estrategia del Programa de Descentralización parte de un reajuste de las dependencias y entidades, la desconcentración de funciones, reubicaciones físicas y ampliación de los espacios de participación social.

### **2.2.2. Programa de Simplificación Administrativa.**

El programa de simplificación administrativa tenía como propósito responder a la demanda que permanentemente habían planteado los ciudadanos y sus organizaciones, para que la gestión pública fuera ágil, eficaz, transparente y honesta; las líneas de acción trazadas en el gobierno de Miguel de la Madrid, estaban definidas por los objetivos en materia de renovación moral, descentralización de la vida nacional, fortalecimiento del federalismo y la participación democrática como medio para lograrlos.

El programa de simplificación administrativa de la APF, comprendía tres vertientes de actuación:

1. Cubrir los trámites que los ciudadanos o sus organizaciones efectuaban ante la administración pública, para exigir la realización de sus derechos o cumplimiento de sus obligaciones;
2. Considerar las relaciones entre las diversas dependencias y entidades gubernamentales que daban lugar a la prestación de un servicio público o la ejecución de una actividad dentro y para el propio cuerpo administrativo; e

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

3. Incluir acciones orientadas a simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas, para eliminar instancias y niveles innecesarios.<sup>39</sup>

De ahí que correspondía a cada dependencia o entidad participante en el programa, definir qué procesos administrativos serían simplificados, cómo y para cuando, tarea que se sustentaba en las propuestas efectuadas por sus áreas operativas, las cuales deberían de tener mayor conocimiento de los asuntos de su competencia y de las demandas ciudadanas.

Esto es, se trataba de simplificar la administración pública, eliminando trámites innecesarios, suprimiendo pasos injustificados, evitando duplicación de trámites, implementando formularios e instructivos simples y específicos, y definiendo criterios que facilitaran las decisiones. La simplificación es un estado mental positivo, que busca introducir cada vez que sea posible un proceso cualitativo para hacer las cosas más sencillas y operantes.<sup>40</sup>

### **2.3. Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.**

Las acciones de simplificación administrativas en el sexenio de Miguel de la Madrid, fueron el punto de partida para que Carlos Salinas de Gortari publicara el 09 de febrero de 1989 en el Diario Oficial de la Federación, el *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal*, derogando al diverso Acuerdo de fecha 08 de agosto de 1984; con el propósito de asumir una administración pública eficiente.

---

<sup>39</sup> Revista de Administración Pública, simplificación administrativa, México, Instituto Nacional de Administración Pública, número 65 – 66, enero – junio de 1986, página 14.

<sup>40</sup> Millán B., Julio A. La productividad y la simplificación administrativa, Revista de Administración Pública, simplificación administrativa, México, Instituto Nacional de Administración Pública, número 65 – 66, enero – junio de 1986, página 29.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Para accionar el programa en comento, resultaba necesario profundizar en la revisión de los sistemas, estructuras y procedimientos de trabajo, con una auténtica voluntad de transformación, servicio y ejercicio eficiente de funciones y que tal ejercicio de revisión debía conducir a una efectiva simplificación de la gestión administrativa pública que redundara en beneficio, tanto de la propia administración pública, como de los particulares y de la sociedad en su conjunto.

El programa buscó mejorar en cuatro áreas sustantivas: participación y atención ciudadana; descentralización y desconcentración administrativa; medición y evaluación de la gestión pública y; profesionalización y ética del servicio público.

Pretendiendo por una parte, la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realizaba la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones y por la otra, la reorganización y adecuado funcionamiento interno de las dependencias y entidades de la APF, constituyéndose así la simplificación en un instrumento indispensable para el perfeccionamiento del quehacer público que propiciara que las funciones de la APF se llevaran a cabo en forma ágil, eficiente, honesta y oportuna.

Los objetivos del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), se refieren en los siguientes términos:

### **C3. Objetivos del Programa General de Simplificación de la APF**

<b>Objetivos</b>	<b>Alcances</b>
1. Fortalecer e impulsar la modernización económica del país.	La simplificación de la administración pública era indispensable para fomentar la participación y concurrencia de los particulares en la

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

Objetivos	Alcances
	actividad productiva nacional, con lo que se pretendía propiciar la productividad y la calidad de los sectores económicos para competir en los mercados internacionales.
2. Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales.	Se buscaba trascender el plano del mejoramiento procedimental y mecánico del quehacer de las oficinas de las dependencias y entidades paraestatales, para que incidiera en un cambio de actitudes de los servidores públicos, que implicaba una misión superior: servir a la sociedad.
3. Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos.	Se estableció como prioridad, identificar y modernizar aquellas áreas de servicio público que habían sido problemáticas en su relación con la ciudadanía por la utilización de mecanismos y sistemas manuales obsoletos, lentos e inadecuados.
4. Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate de la corrupción.	Se reforzaron y ampliaron las acciones correctivas en esta materia, y fundamentalmente, disponían de una mayor y mejor fiscalización, revisión, actualización y fortalecimiento del marco normativo – legal de las responsabilidades públicas y aplicación de las sanciones administrativas y penales. La premisa era clara: a mayor transparencia, menor corrupción.
5. Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobiernos y ciudadanos.	El propósito era abrir los canales de comunicación con los distintos sectores de la población, para que el esfuerzo de la simplificación administrativa respondiera directamente a las necesidades, urgencias e insatisfacciones expresadas por los sectores. El usuario del servicio público al ser quien conoce el nivel de calidad y eficiencia con que se está prestando, quien mejor que él, para promover como podría mejorarse y hacerse en forma más sencilla.

Fuente: Sánchez González, José Juan. Ob. cit., página 364.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Sánchez González, José Juan. Ob. cit., página 364.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

A partir de las iniciativas que remitía cada dependencia o entidad a la Secogef, se formulaba un diagnóstico sobre aquellas áreas o procedimientos detectados como problemáticos, así como acciones cuya cobertura de beneficios se extendiera al mayor número de usuarios. De esta manera, la Secogef integraba cada año el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que establecía la calendarización de las acciones a desarrollar, la definición de los parámetros de evaluación y los beneficios esperados en tiempo, costos, cantidad y calidad de los bienes y servicios.

La intervención de la ciudadanía como parte activa y coadyuvante del programa en comento, se realizó a través del Sistema de Quejas y Atención a la Ciudadanía y del Sistema de Atención Telefónica; con ello, se abrieron las comunicaciones con los sectores de la sociedad, captando sugerencias para mejorar y agilizar la realización de los trámites, las cuales sirvieron de base para reorientar acciones de simplificación en las diversas áreas de atención a los usuarios.

Empero, a pesar de los significativos avances en la reducción de trámites y documentos en la prestación de los servicios públicos, la simplificación administrativa en sí misma, no produjo un resultado definitivo a las expectativas programadas; toda vez que este proceso no se encontraba vinculado a una estrategia de mayor alcance con políticas de modernización del propio sector público, desregulación jurídica y desburocratización; aunado a la excesiva centralización de la toma de decisiones de la APF; de lo que se colige que un programa gubernamental con las intenciones y objetivos mencionados, debe trascender en su implementación y desarrollo más allá de un sexenio para estar en posibilidad de cumplimentarlo, de

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

mejorarlo de manera permanente y que la ciudadanía realmente perciba el beneficio a su favor.

### **2.4. Programa de Modernización de la Administración Pública.**

El *Programa de Modernización de la Administración Pública* conocido como Promap (1995 - 2000), fue implementado en el gobierno de Ernesto Zedillo con el propósito de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes de la empresa privada (*planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos*)<sup>42</sup> para ser aplicados en la APF.

El Promap cuenta con un apartado de antecedentes en el que se recupera de manera general los esfuerzos realizados en el periodo comprendido del 1952 a 1994, que se identifican como propuestas de modernización administrativas.

En el segundo apartado del Promap, se describía el diagnóstico sobre los principales problemas que aquejan a la administración pública, entre ellos:

- ✓ Limitada capacidad de las estructuras de la administración pública para hacer frente a las demandas de la ciudadanía;
- ✓ Excesiva centralización bajo la que operaban la organización y los procesos administrativos;
- ✓ Deficiencia en las prácticas de evaluación del desempeño gubernamental, y

---

<sup>42</sup> Se introducen de manera sistemática técnicas gerenciales privadas con enfoques de eficiencia, eficacia, economía, orientación y satisfacción al cliente, enfoques de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos. Sánchez González, José Juan. La administración pública de Vicente Fox: del modelo estratégico de innovación gubernamental a la agenda del buen gobierno, México, Espacios Públicos, Universidad Autónoma del Estado de México, volumen 12, número 24, 2009, páginas 11 – 12.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

- ✓ La pérdida de credibilidad en la función pública y en la profesionalización de los servidores públicos.

El tercer apartado, explicaba los objetivos que se perseguían con las acciones derivadas del Promap. Y el cuarto apartado, establecía las líneas estratégicas que permitirían cumplir con los cuatro subprogramas que para tal efecto se implementaron:

### C4. Subprogramas y líneas de acción del Programa de Modernización de la Administración Pública.

Subprogramas	Líneas de acción
1. Participación y atención ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desregularización;</li> <li>✓ Difusión y agilización de autorizaciones, permisos, concesiones y licencias;</li> <li>✓ Definir estándares;</li> <li>✓ Difusión de servicios;</li> <li>✓ Programas de atención ciudadana;</li> <li>✓ Registro electrónico sistemático de quejas y denuncias;</li> <li>✓ Mecanismos de participación social.</li> </ul>
2. Descentralización y/o desconcentración administrativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Federalización;</li> <li>✓ Evaluación de delegaciones y unidades regionales;</li> <li>✓ Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades.</li> </ul>
3. Medición y evaluación de la gestión pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Medición del desempeño.</li> </ul>
4. Dignificación, profesionalización y ética	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Clima laboral;</li> </ul>

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

Subprogramas	Líneas de acción
del servidor público.	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Sistema de selección;</li><li>✓ Actualización de conocimientos y habilidades;</li><li>✓ Sistema de reconocimientos;</li><li>✓ Sistema integral de desarrollo de recursos humanos.</li></ul>

Fuente: Sánchez González, José Juan. Ob. cit., página 370.<sup>43</sup>

Al Promap implicó un nuevo lenguaje en la administración pública, porque tenía como orientación la filosofía del enfoque de calidad; orientación al cliente; desregulación interna y externa; así como acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en calidad total.

El Promap tenía dos etapas para su implementación:

1. Planeación estratégica y el enfoque de calidad total aplicado al sector público, y
2. Reingeniería de procesos.

### **Primera etapa: Planeación estratégica y calidad total.**

De la primera etapa, se distinguen siete pasos:

**Uno.** La Secodam y la SHCP a través de la suscripción de Bases de Colaboración, convenían los términos y compromisos de la modernización de las dependencias y entidades de la APF.

Las Bases, referían los compromisos en cuanto al diseño y puesta en marcha de un sistema de indicadores de gestión que midiera objetivamente

---

<sup>43</sup> Sánchez González, José Juan. Ob. cit., página 370.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

el desempeño, la eficacia y la eficiencia de las programaciones, acciones y servicios prestados; el diseño y aplicación paulatina de estándares mínimos de calidad de los servicios y de atención al público; la desconcentración progresiva de las funciones operativas; la revisión y análisis de la regulación para abreviar los tiempos de respuesta y para eliminar la discrecionalidad; la evaluación de conocimientos y habilidades de servidores públicos, entre otros.<sup>44</sup>

**Dos.** Las dependencias y entidades definían los estándares e indicadores de servicios, para llegar a conceptos era necesario determinar en forma secuencial:

1. *Servicios*, es el resultado que genera el área para satisfacer las necesidades específicas de sus clientes y que está dentro de sus funciones;
2. *Proveedores*, todas aquellas personas e instituciones que proporcionan uno o varios insumos que son transformados en parte del servicio;
3. *Clientes*, toda persona, unidad administrativa o institución que es impactada por los resultados de los servicios;
4. *Valor para el cliente*, es el beneficio que reciben los clientes por el servicio proporcionado desde su perspectiva;
5. *Atributos*, son las características del servicio que son más relevantes para los clientes;

---

<sup>44</sup> Pardo, María del Carmen. Administración pública mexicana del siglo XX, México, Siglo XXI Editores, 2010, página 43.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

6. *Estándares*, es el valor de los atributos de cada servicio, que genera una responsabilidad para el servidor público y una referencia al cliente para demandar su cumplimiento;
7. *Indicador de desempeño*, es la medida del cumplimiento del estándar en un periodo determinado;
8. *Indicador de satisfacción*, es la medida que determina el nivel de satisfacción percibida por los clientes inmediatos respecto al servicio que recibe de toda la dependencia;
9. *Acciones de mejora*, son las acciones que se compromete a realizar la dependencia para mejorar los servicios y la satisfacción de sus clientes;
10. *Metas*, es el valor numérico que establece lo que se quiere lograr en un periodo determinado de tiempo, de acuerdo con cada acción de mejora y está relacionado con los estándares del servicio.<sup>45</sup>

**Tres.** Consistió en realizar la difusión de los estándares de los servicios que en la etapa anterior ya se habían establecido y aprobados por los niveles superiores en la toma de decisiones.

Cómo *beneficios en esta etapa*, se pretendía establecer un compromiso con los clientes sobre la calidad del servicio; conocimiento de los estándares por parte de los clientes; clarificación del servicio; guía del servicio para mejorar sus servicios; medición de la calidad del servicio y mejora de imagen ante el cliente.

---

<sup>45</sup> Guía técnica para los estándares e indicadores de servicios. Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, México, 1997. Cit. por Sánchez González José Juan. Ob. cit., página 373.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

**Cuatro.** Consistía en la redefinición de estándares, incorporando la voz del cliente; se captaban las sugerencias y opiniones de los usuarios, con el propósito de incorporarlas para el mejoramiento de la prestación del servicio.

**Cinco.** Refería la planeación estratégica en el nivel directivo: se preveía determinar la misión y visión de la unidad responsable; objetivos estratégicos definidos; indicadores estratégicos y metas, y los proyectos estratégicos determinados y priorizados.

**Seis.** Las dependencias y entidades de la administración pública deberían contar con un programa estratégico que permitiera dirigir sus acciones en el mejoramiento de los servicios prestados durante el proceso de modernización administrativa.

**Siete.** Lo fue la medición y evaluación de avances conforme al Promap, establecía la forma de medir y evaluar el proceso de modernización para asegurar la dirección estratégica y la mejora de los servicios. A cada acción se le asignó un porcentaje de cumplimiento, por lo que los resultados mostraban el grado de avance del Promap.

Entre los obstáculos más recurrentes para lograr los resultados esperados se distinguieron los siguientes<sup>46</sup>:

- La falta de liderazgo en niveles superiores,
- Ausencia de pensamiento estratégico,
- Falta de Centros de capacitación en calidad,

---

<sup>46</sup> Roel Rodríguez, Santiago. Estrategias para un gobierno competitivo, cómo lograr administración pública de calidad, un nuevo paradigma, México, Ediciones Castillo, 1998, página 21.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

- Carencia de sistemas de información administrativa y financiera en tiempo real, y
- Resistencia al cambio por parte del personal de servicio público.

En virtud que las dependencias y entidades de la APF no se habían transformado con el enfoque de planeación estratégica y calidad pretendidos, se introdujo el mejoramiento de procesos (reingeniería)<sup>47</sup>, mismo que conforma la segunda etapa del Promap.

### **Segunda etapa: Reingeniería de procesos.**

El mejoramiento de procesos aplicado a la administración pública, se encontraba establecido en dos modalidades: el *cambio radical de procesos prioritarios*, el cual buscaba una redefinición radical de los sistemas mediante los cuales se proporcionaban los servicios a la ciudadanía, con el propósito de alinear los procesos a las necesidades de los usuarios; y la *mejora de procesos prioritarios*, que pretendía sentar las bases para la simplificación y optimización de aquellos procesos prioritarios de las dependencias o entidades que mediante la mejora de su operación, contribuyeran a lograr una mayor satisfacción en la población usuaria. En esta segunda etapa, se estableció una metodología para tal efecto, la cual se precisa en los siguientes términos:

---

<sup>47</sup> La reingeniería significa trabajar a partir de procesos más allá de las barreras interdepartamentales y las funciones. Peter Druker señala que la reingeniería es un método nuevo, sistematizado y moderno para estructurar y dirigir el trabajo que deberían de conocer los tomadores de decisiones y ejecutivos, ya que hacen posible la mayor eficiencia y competitividad de las estructuras organizacionales, privadas o públicas. Cit. por Sánchez González, José Juan. Ob. cit., página 371.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

### C5. Metodología de mejoramiento de procesos:

Etapa	Descripción
1. Identificación de prioridades.	Se identificaban los procesos prioritarios con información disponible que permitiera analizar su importancia.
2. Designación de integrantes del grupo operativo.	Se identificaban las unidades responsables directamente involucradas con el proceso seleccionado y se designaban los miembros del grupo operativo.
3. Identificación de subprocesos y conexiones con procesos internos y externos.	El grupo operativo debía identificar los subprocesos, así como las relaciones existentes con otras entidades o unidades para garantizar un análisis completo de todos los elementos que incidían en el mismo.
4. Diagnóstico institucional.	Se analizaban los diversos factores que en conjunto determinaban la percepción que se tenía del proceso prioritario.
5. Designación de equipos de análisis de procesos.	El grupo operativo debía incorporar a directivos hasta el nivel que correspondiera.
6. Identificación de las actividades componentes del proceso.	Los equipos de mejora debían realizar el listado de actividades componentes del proceso.
7. Identificación de problemas en el proceso.	Los equipos de mejora identificaban las causas que provocaban ineficiencia e impactaban negativamente en la adecuada operación del proceso.
8. Propuesta de procesos <i>deber ser</i> .	Los equipos de mejora elaboraban el flujo <i>deber ser</i> y lo comparaban con el flujo actual, para definir estándares e indicadores de gestión, así como las acciones de mejora.
9. Registro de acciones de mejora.	Se identificaban áreas de oportunidad específicas para generar acciones de mejora.
10. Determinación de indicadores de avances y resultados.	Se establecían indicadores de gestión relacionados con las áreas de oportunidad

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

Etapa	Descripción
	detectadas en el análisis de procesos asociadas a las acciones de mejora.
11. Ejecución de acciones de mejora.	Se ejecutaban las acciones de mejora por los equipos designados para tal efecto.
12. Observación del comportamiento del nuevo proceso.	Se realizaban observaciones directas en el área de trabajo y mediciones del tiempo real de cada actividad.
13. Determinación de desviaciones y necesidades de apoyo.	Los equipos eran los responsables del procesamiento y control de la información requerida durante la instalación de los flujos <i>deber ser</i> .
14. Seguimiento de la implantación del cambio.	El grupo operativo era el responsable de dar seguimiento periódico y consistente a los avances, problemas u obstáculos encontrados en la instrumentación del sistema.
15. Ajuste de las acciones de mejora.	Los equipos de mejora desarrollaban las acciones de ajuste, contención o mejora que resultaban necesarios.
16. Elaboración de reporte de resultados.	El reporte debía considerar el grado de avance en la implementación de los flujos del <i>deber ser</i> .
17. Validación del reporte de resultados.	El grupo operativo analizaba y validaba el reporte de resultados.
18. Evaluación de resultados y toma de decisiones.	El grupo operativo presentaba ante el grupo estratégico el reporte final de resultados acompañado de las nuevas áreas de oportunidad.
19. Retroalimentación.	El grupo operativo procedía a dar continuidad al sistema conformando los equipos de mejora correspondientes.

Fuente: Sánchez González, José Juan. Ob. cit., página 382 - 383.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Sánchez González, José Juan. Ob. cit., página 382 - 383.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Sin lugar a dudas, el Promap representó un antecedente importante en la modernización de la administración pública en nuestro país, toda vez que estableció puntos fundamentales para el desarrollo y consolidación de una mejor organización y funcionamiento en la administración.

De los tres programas implementados en los sexenios en comento, se destaca como puntos coincidentes, que los instrumentos y estrategias intentaban disminuir de manera gradual el excesivo centralismo administrativo, reducir los trámites y documentos en la prestación de los servicios públicos y mejorar la calidad en la prestación de éstos.

### **2.5. Reforma al sistema presupuestario.**

La reforma al sistema presupuestario se emprendió durante 1998 y 1999, con la finalidad de proporcionar un sistema integral en el manejo presupuestario de las dependencias y entidades de la APF bajo la coordinación de la SHCP.

La reforma al sistema presupuestario, dejó en claro la reforma impulsada en la administración de Ernesto Zedillo a través del Promap, su justificación se fundamentó en cuatro ejes rectores:

- *Avances en la reforma del Estado.* En donde la intervención estatal fuera sólo en actividades prioritarias y estratégicas; se fortaleciera la división de poderes y de los tres niveles de gobierno; se lograra una descentralización regional y desconcentración de facultades, así como una desregulación selectiva.
- *Demanda de la sociedad al sector público.* Mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en las actividades del gobierno.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

- *Acentuadas restricciones presupuestales.* Reducción del gasto público y recursos más limitados frente a una población creciente con mayores demandas;
- *Agotamiento del modelo de presupuesto.* Fragmentación del proceso de planeación, programación y presupuesto; necesidad de elementos que midan y evalúen resultados en lugar de actividades; carencia de un proceso de rendición de resultados y mayor corresponsabilidad entre niveles jerárquicos, y necesidad de información estratégica para tomar decisiones.

Los elementos fundamentales que anteceden a la reforma al sistema presupuestario, se basaron en la premisa de que el gobierno se orientaba más a los procedimientos que a los resultados, manteniendo una excesiva centralización en el manejo y control del presupuesto, existían demasiadas adecuaciones presupuestales en cada ejercicio, por lo que se propiciaba el manejo discrecional de los recursos.

La reforma al sistema presupuestario implicó la coordinación de la administración pública, bajo este esquema se pretendía ajustar un marco de legitimidad y efectividad orientado a resultados en virtud de la planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control y evaluación del gasto público.

Se buscó que la reforma al sistema presupuestario propiciara el cambio en cada una de las etapas por las que atravesaba el gasto de gobierno; para lograr esto, la planeación estratégica debería vincular las actividades integradas en los planes y programas gubernamentales frente a los valores de los funcionarios públicos encargados de vigilar la correcta utilización de los recursos en un marco de desregulación y facultades, propiciando la simplificación administrativa en las operaciones del gasto gubernamental.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Un propósito fundamental de la reforma al sistema presupuestario, fue elevar la productividad y la calidad del gasto público, a través de servidores públicos con un alto desempeño, a fin de proveer bienes y servicios de alta calidad en beneficio de la ciudadanía.

El plan estratégico de implementación reconocía tres principios rectores:

1. Comunicación eficiente y generación de compromiso con los servidores públicos que en la estructura organizacional se encontraban en los niveles medios y altos; involucrando y comprometiendo a las esferas más altas de decisión en las dependencias y entidades;
2. Persuasión al cambio y reentrenamiento a los servidores públicos, en este sentido capacitar, asesorar, simplificar y romper con la inercia; y
3. Generación de una masa crítica de unidades de gobierno que trabajen con base en los esquemas de la reforma.

### **2.5.1. Componentes de la reforma al sistema presupuestario.**

#### **a) Nueva Estructura Programática.**

Es el instrumento de la programación presupuestaria que ordena las acciones y los recursos de la gestión gubernamental y los relaciona con los resultados a alcanzar, permitiendo evaluar de forma amplia el impacto de estas acciones gubernamentales en el ámbito social y productivo.

Dentro de los propósitos de la nueva estructura programática, estaba estructurar un presupuesto que revelaría las prioridades de la gestión gubernamental y el cumplimiento de las responsabilidades que los ordenamientos legales determinaban. Así como promover un presupuesto

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

congruente, equitativo, transparente, eficaz, eficiente y de calidad. Lo anterior, con el propósito de mostrar a la ciudadanía el valor agregado de los resultados de la acción de gobierno.

Así como promover un sistema presupuestario que permitiera:

- ✓ Hacer evidentes los resultados;
- ✓ Mejorar la rendición de cuentas a través de indicadores y del Sistema de Evaluación del Desempeño;
- ✓ Asignar los recursos públicos alineados a las prioridades establecidas;
- ✓ Determinar monto de gasto para cada una de las actividades;
- ✓ Proveer los elementos necesarios para generar información útil y confiable en la toma de decisiones, y
- ✓ Máxima transparencia en la asignación y en el ejercicio del gasto.

### **b) Sistema de Evaluación del Desempeño.**

Para el sistema de evaluación del desempeño y en el marco de reforma al sistema presupuestario, es menester indicar las siguientes definiciones:

*Evaluación.* Búsqueda exploratoria para verificar cómo se están haciendo las cosas en un intervalo de tiempo. Ésta búsqueda se basa en la comparación de lo que se está obteniendo respecto a los objetivos planteados y deriva en la información para tomar decisiones.

*Desempeño.* Valoración cualitativa y cuantitativa, en el tiempo, de lo que se está haciendo en una organización. Qué tan bien se está haciendo y cuáles son los efectos de lo que se está haciendo.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

*Resultado.* Es el efecto cualitativo o cuantitativo, que produce una acción de gobierno.

En este sentido, la evaluación del desempeño por resultados se refiere al efecto deseado que deben tener los productos y servicios entre la población a la que van dirigidos.

Mientras que el sistema de evaluación del desempeño es un proceso que permite medir el desempeño gubernamental debido a que deriva de un proceso de planeación que contrasta objetivos y resultados; asimismo, permite definir acciones correctivas de corto plazo en el cumplimiento de metas y realimentar a las dependencias y entidades en la planeación y programación, permitiendo utilizar eficientemente los recursos públicos.

Este sistema tiene como propósito contribuir en la administración pública a aumentar la eficiencia y eficacia en las asignaciones y ejercicio del presupuesto, con información veraz, oportuna y confiable; puesto que para ello se deben conocer los objetivos que se pretenden alcanzar con la ejecución del gasto público, los costos en que se incurre y las actividades que se requieren implementar ligadas a esos objetivos.

Es menester destacar la importancia de rendir cuentas a la ciudadanía, porque la evaluación de resultados y el desempeño de la APF, deben reflejar claramente la participación del gasto público en el logro de los objetivos para los que se destina.

### **c) Normatividad.**

La normatividad busca generar en el proceso presupuestario una mayor corresponsabilidad entre los servidores públicos que tienen a cargo programas, proyectos y la administración de recursos. Asimismo, pretende

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

promover una adecuada desconcentración de decisiones y autorizaciones de gasto; adoptar esquemas administrativos flexibles para adaptarse a los cambios del entorno, así como facilitar y hacer más oportunas las decisiones que involucran al presupuesto y su ejecución.

### **d) Servicio civil.**

Para la reforma al sistema presupuestario, el servicio civil reconoce que el profesionalismo y el compromiso de los servidores públicos con su trabajo, así como su reconocimiento y promoción, son los factores que hacen la diferencia entre una organización y otra. La certidumbre de contar con reglas claras para la contratación, permanencia y promoción del personal tiene un impacto directo en su desempeño.

### **e) Tesorería en línea.**

Las herramientas tecnológicas agilizan el uso de los recursos, lo que conlleva la optimización del flujo de gasto que tiene que ser radicado para su ejercicio en dependencias y entidades, hecho que facilita el seguimiento y la rendición de cuentas.

## **2.5.2. Herramientas de la reforma al sistema presupuestario.**

### **a) Planeación estratégica**

La planeación estratégica es un proceso continuo, flexible e integral que genera una capacidad de dirección en los miembros de la organización.

### **b) Indicadores**

Para la reforma al sistema presupuestario, los indicadores son los parámetros que integran el sistema de medición para evaluar el nivel de

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

cumplimiento de los objetivos que dan respuesta a la misión de una institución a través de los resultados alcanzados.

Los indicadores sirven para producir información que revele el desempeño de cualquier área de la institución y verificar el cumplimiento de sus objetivos en términos de resultados; prevenir y detectar desviaciones en el logro de los objetivos; así como proporcionar datos que permitan rendir cuentas sobre el cumplimiento de compromisos.

### **c) Convenios de desempeño**

Los convenios de desempeño eran acuerdos establecidos entre entidades y dependencias de la APF, que permitieran dar mayor congruencia y compromiso a los planes, programas y actividades estratégicas a ser controladas bajo la Nueva Estructura Programática y Sistema de Evaluación del Desempeño.

Era menester que en este proceso de implantación se requiriera que las áreas de la APF conocieran y difundieran a su interior y exterior, lo que significaba la reforma al sistema presupuestario para exigir en esos términos los trabajos de asignación de recursos a proyectos, bienes y servicios y sus respectivas evaluaciones; que facilitaran el proceso de implantación a través de la difusión y aplicación de todos los lineamientos, políticas y normas existentes y las que se llegasen a emitir; vigilando que las áreas contaran con programas, metas claras y sencillas, e invitando a todas las áreas a involucrarse en las actividades de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, seguimiento y evaluación del gastos.

De ahí que lo que se deseaba con esta coordinación intra-institucional era duplicar esfuerzos y reducir los costos administrativos generados por

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

acciones de control y evaluación del ejercicio del gasto; tomar decisiones estratégicas con base en elementos reales como resultado del nuevo sistema presupuestario, y el análisis comparativo de la gestión; afianzar el proceso de mejora continua en todas las dependencias y entidades de la APF; permear a nivel federal los principios rectores de la reforma al sistema presupuestario y de acciones de modernización; consolidar un proceso de rendición de cuentas que permitiera al Congreso y a la sociedad en general, entender y cuestionar con elementos, el destino y los resultados alcanzados, así como mostrar probidad en la acción pública.

### **2.5.3. Beneficios para la Administración Pública Federal.**

- Dar mejor orden y control a un aparato gubernamental con numerosos ejecutores;
- Propiciar la transparencia al ejercicio del gasto publico;
- Promover una normatividad presupuestaria más flexible, en donde las dependencias y entidades a través de los servidores públicos que las encabezan, sean corresponsables en la gestión y operación del gasto público;
- Generar mayores capacidades para la toma de decisiones confiables y oportunas, frente a diversas alternativas y recursos escasos;
- Brindar información oportuna, pertinente y fiable que genere las interrogantes sobre las mejores asignaciones del gasto; y
- Conocer los objetivos a alcanzar e implementar las actividades que den cumplimiento a los mismos.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

### **2.5.4. Beneficios para los servidores públicos.**

- Ofrecer mejores herramientas para el análisis y la ejecución de acciones;
- Revalorizar el trabajo del servidor público;
- Ampliar el rango de toma de decisiones;
- Liberar tiempo para planear mejor y programar;
- Clarificar la corresponsabilidad de gestión;
- Reducir movimientos presupuestarios, producto de una inadecuada planeación;
- Proporcionar crecimiento por desempeño, mérito e igualdad de oportunidades;
- Avanzar en el ámbito de la desregulación y desconcentración de facultades.

### **2.5.5. Beneficios para la sociedad.**

- Contar con productos y servicios de mayor calidad y oportunidad;
- Acceder a información confiable y transparente;
- Mejorar la interacción en la relación gobierno – sociedad;
- Participar de manera más informada y activamente en la determinación de los programas y en la rendición de cuentas.

Como se advierte, la reforma al sistema presupuestario pretendía promover que los procesos y funciones de la APF se condujeran de una manera más

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

sencilla y ágil, lo que debía manifestarse en los productos o servicios que se brindaban a la población.

### **2.6. Innovación gubernamental en la Administración Pública Federal.**

El Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 en su punto estratégico 4.11.3 refiere la “necesidad de reorganizar la Oficina de la Presidencia de la República para lograr que la Administración Pública ejerza los recursos eficaz y coordinadamente en el alcance de los objetivos nacionales.”<sup>49</sup>

Como resultado del cambio institucional, se creó en diciembre de 2000 la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, con las principales funciones para promover y definir los mecanismos y lineamientos en materia de las metas establecidas en las tres prioridades nacionales: desarrollo humano y social; orden y respeto, y crecimiento con calidad.

En el gobierno de Vicente Fox se destacan en materia de mejoramiento administrativo; primero, el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo* (2001 - 2003), el cual estaba a cargo de la Secodam, tenía el carácter oficial y obligatorio para ser implementado en todas las dependencias y entidades del gobierno federal; aunque el programa tuvo un amplio desarrollo e implementación en los tres primeros años de su gobierno, quedó en un segundo plano en los siguientes años de la administración foxista.

Segundo, el *Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental*, en este documento se pretendía introducir la idea de la innovación administrativa – haciendo a un lado la reforma y la modernización– como una estrategia

---

<sup>49</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, página 69.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

para mejorar el aparato gubernamental. El movimiento de innovación se diseñó para lograr dos propósitos: la satisfacción ciudadana buscando la superación de las expectativas que tiene en el gobierno y convertir a éste en uno de calidad.

Tercero, la llamada *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, es el documento que tenía como propósito que el gobierno fuera competitivo e innovador, es decir, un gobierno de clase mundial, con enfoque al ciudadano y dando cuenta de las acciones de mejoramiento en las actividades en materia de administración pública.

### **2.6.1. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.**

Los temas de combate a la corrupción, el fomento a la transparencia y el acceso a la información fueron considerados como una prioridad gubernamental, es decir, se trataba de mejorar la rendición de cuentas y atenuar la corrupción. Tenía como propósito general, organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la población; con el propósito de servir mejor a la sociedad procurando la satisfacción de sus necesidades.

El programa fijaba cinco objetivos estratégicos:

1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública;
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción;
3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad;

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad; y
5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

Dentro del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, se advierte tres estrategias fundamentales:

- 1) La transparencia y acceso a la información; la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,<sup>50</sup> fue una decisión significativa no sólo al interior de la propia APF, sino hacia la vinculación de los ciudadanos con el gobierno. Se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (ahora Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos), para garantizar la accesibilidad de la información gubernamental.
- 2) Adecuación del marco legal a las responsabilidades de los servidores públicos; se publicó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,<sup>51</sup> misma que establece las reglas bajo las cuales los servidores públicos federales deben desempeñar su empleo, cargo o comisión, así como las sanciones a las que podrán hacerse acreedores en caso de incurrir en un delito.
- 3) Conformar un servicio profesional de carrera; se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública

---

<sup>50</sup> Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.

<sup>51</sup> Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2002.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Federal,<sup>52</sup> así como diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y Ley de Planeación. Se propone la desaparición de la Secodam, para dar paso a una nueva dependencia federal denominada Secretaría de la Función Pública.

### **2.6.2. Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.**

El Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental fue presentado el 20 de enero de 2001, con el que se pretendía avanzar hacia una mejor calidad en el funcionamiento de la administración pública, por este medio, las instituciones llevarían a cabo cambios de procedimientos y técnicas para obtener incluso, procesos de certificación en sistemas de gestión de la calidad.<sup>53</sup>

Este Modelo se sustentó en las siguientes premisas: el mejor modelo es la realidad misma; el modelo es esencialmente un modelo de innovación social hacia el interior de la APF; su visión se centró en recuperar la confianza de los ciudadanos y tratar de ser una guía sólida y estructurada a manera de mapa para la conducción del proceso de cambio. El objetivo era crear un gobierno de clase mundial.<sup>54</sup>

La innovación se definió de acuerdo con este Modelo, como el movimiento cultural y estructural que buscaba reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la APF. La innovación

---

<sup>52</sup> Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.

<sup>53</sup> Cruz Villalobos, Osvaldo. El servicio profesional de carrera y los cambios de la gestión pública de México, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009, página 170.

<sup>54</sup> Muñoz Gutiérrez, Ramón. Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, página 137.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

del gobierno tenía como propósito superior, *mejorar la capacidad de gobernar* para atender los anhelos y expectativas de la sociedad y recuperar con ello la *confianza en sus autoridades*.

En la vertiente de calidad, sobresale por su importancia el Modelo de Calidad Intragob, que pretendía satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los ciudadanos. Asimismo, fue creado el Premio Intragob que se entregó a las unidades gubernamentales que se distinguieron por su madurez en la implementación de la cultura de la calidad y que, por lo tanto, se convertirían en un ejemplo a seguir. Otro reconocimiento fue el Premio Innova, entregado a las entidades y dependencias de la APF que se distinguían por el desarrollo de servicios innovadores con un alto valor agregado para la ciudadanía.

### **Objetivos del Modelo:**

- “1. *Buen Gobierno*: Forjar un buen gobierno de clase mundial, competitivo, transparente, innovador de calidad, honesto y participativo, que trabaje mejor, cueste menos y genere mayores beneficios a la sociedad.
2. *Crecimiento económico*: Crear las condiciones para un desarrollo económico sustentable y competitivo a un nivel mundial, que impulse el progreso de todos los mexicanos.
3. *Orden y Respeto*: Lograr que se viva permanentemente en un estado de derecho que garantice la seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

4. Desarrollo Humano y Social: Lograr un desarrollo equilibrado, equitativo y participativo, donde sea prioritaria la educación y la salud de los mexicanos”.

### C6. Elementos que componen al Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.

Elemento	Contenido	Característica
Filosofía del gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Código de ética</li> <li>✓ Política de innovación y calidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Resultados,</li> <li>✓ Visión y misión.</li> </ul>
Servidores públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Liderazgo de calidad,</li> <li>✓ Nuevos paradigmas,</li> <li>✓ Movilización y participación,</li> <li>✓ Facultades,</li> <li>✓ Clima motivador y creativo,</li> <li>✓ Desarrollo personal,</li> <li>✓ Seguridad e higiene,</li> <li>✓ Equilibrio familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Innovación,</li> <li>✓ Liderazgo,</li> <li>✓ Confianza y libertad en el trabajo.</li> </ul>
Movilización y participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Descubrir y responder a las necesidades de los servidores públicos en el proceso de cambio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Consenso</li> </ul>
Facultades	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desplazamiento de autoridad y responsabilidad,</li> <li>✓ Confianza y libertad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Eliminar controles innecesarios,</li> <li>✓ Estructuras planas.</li> </ul>
Macro procesos claves	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Son aquellos que más impactan en el funcionamiento y en el rendimiento del gobierno,</li> <li>✓ Todos los procesos son considerados como</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Eliminar actividades innecesarias a través del rediseño de los procesos.</li> </ul>

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

Elemento	Contenido	Característica
	factibles de rediseño.	
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Presentar los resultados con valor agregado,</li> <li>✓ Resultados medidos y evaluados por los ciudadanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cubrir las expectativas de los ciudadanos.</li> </ul>
Fases para la innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cambiar el gobierno para siempre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Transformar las estructuras administrativas con fases diseñadas a corto, mediano y largo plazo.</li> </ul>

Fuente: Osvaldo Cruz Villalobos.<sup>55</sup>

Cabe destacar que el Modelo proponía constituir una red de socios estratégicos en la que participarían los Oficiales Mayores, los responsables de las áreas de Recursos Humanos, Innovación y Calidad, las unidades de Desarrollo Administrativo de la otrora Secodam, del Servicio Civil de la SHCP, y los responsables de las áreas de Informática y Asuntos Jurídicos, entre otros.

### 2.6.3. La Agenda Presidencial de Buen Gobierno.

En el marco del Segundo Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, celebrado en la ciudad de México en noviembre de 2002, la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República presentó la Agenda Presidencial de Buen Gobierno.

La Agenda tenía como objetivo transformar al gobierno en una institución competitiva e innovadora, con enfoque al ciudadano, que contribuyera a recuperar la confianza de la sociedad en sus autoridades. Tenía como

<sup>55</sup> Cruz Villalobos, Osvaldo. Ob. cit., páginas 174-175.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

líneas estratégicas para el cambio de las organizaciones públicas, las siguientes:

- 1. Gobierno honesto y transparente.* Recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno. De ahí la publicación de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, del Código de Ética; así como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.
- 2. Gobierno de Calidad.* Satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brinden, al incorporar las necesidades de los usuarios en la determinación de las mejoras de los trámites y servicios públicos, así como sistemas de medición interna, evaluación ciudadana y atención de quejas y sugerencias. Incluyó el modelo de calidad Intragob.

Se identifican de manera general como objetivos a realizar en el periodo 2004 – 2006:

- Lograr una imagen confiable de las entidades y dependencias ante la sociedad;
- Contar con resultados tangibles respecto de las mejoras de los procesos en las dependencias y entidades;
- Medir de manera permanente sus acciones y evaluar de manera continua la gestión de sus recursos y el impacto de sus programas a través de la percepción de los ciudadanos;

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

- Rediseñar y en su caso, certificar con ISO 9000:2000 todos los procesos de producción y de servicios sustantivos con alto valor agregado al ciudadano y a la sociedad.

La meta era establecer una cultura de calidad en todas las entidades y dependencias, en virtud que todos los procesos tiene un valor específico que se traslada al ciudadano.

- 3. *Gobierno Profesional.*** Se enfocó a la incorporación del servicio profesional de carrera a la función pública; se promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federa y su Reglamento,<sup>56</sup> con el propósito de preparar a los funcionarios públicos.
- 4. *Gobierno digital.*** Incorporó las tecnologías de la información a los trámites y servicios que proporcionaba el gobierno a los ciudadanos. Los avances incluyeron el Sistema Internet de la Presidencia de la República, Compranet, Declaranet, el Portal Ciudadano, el Sistema de Solicitudes de Información.
- 5. *Gobierno con mejora regulatoria.*** Se pretendió garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectuaran trámites con facilidad, seguridad y rapidez. Se implementó el portal de internet que difunde la normatividad que regula la organización y operación de la APF.
- 6. *Gobierno que cueste menos.*** Pretendía reducir el gasto que no agregara valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad. Debía implicar un gobierno austero, con mejor manejo de las finanzas públicas, a través de la revisión, rediseño y mejora de los procesos, sin que se generaran impactos negativos a los servicios al ciudadano.

---

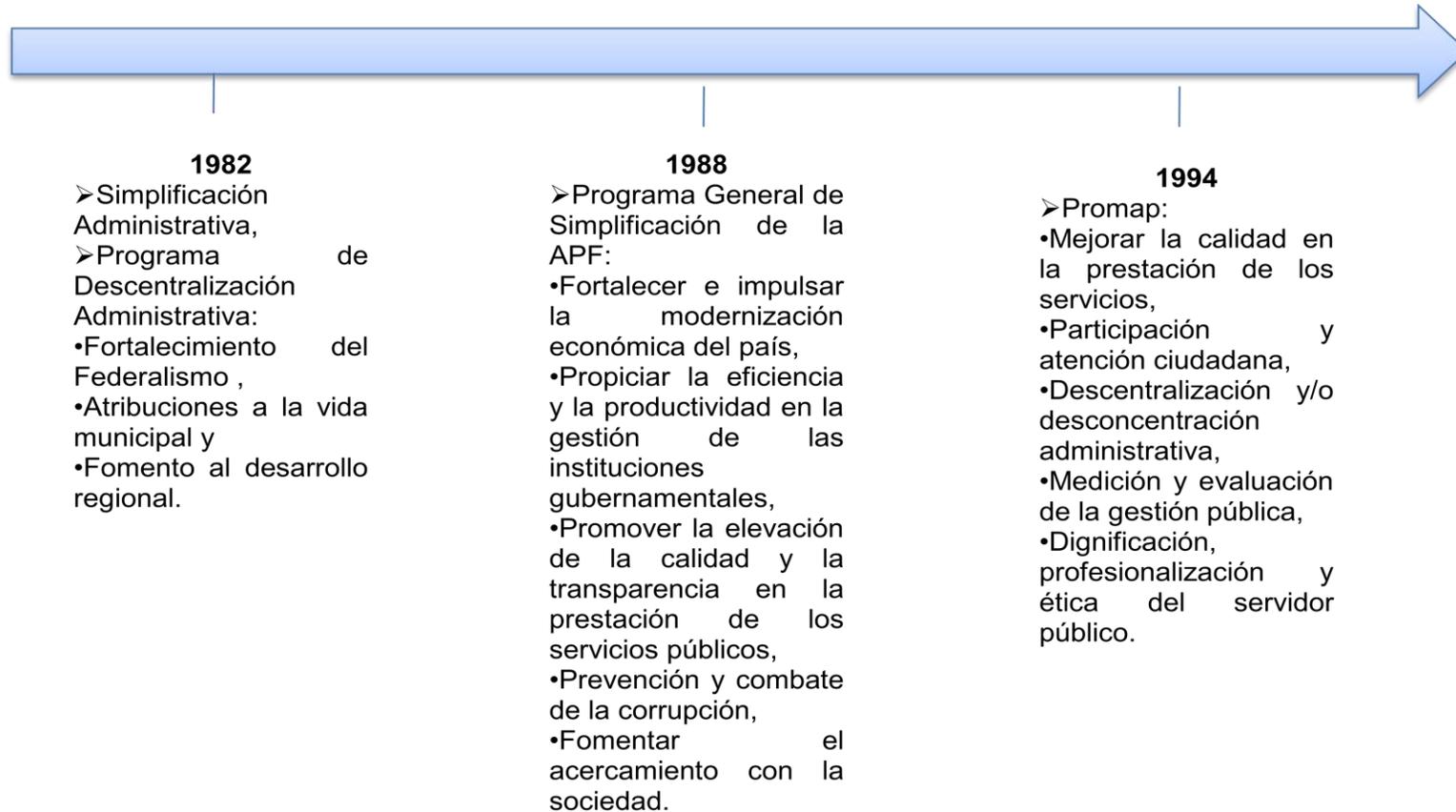
<sup>56</sup> Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2003.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Esto es, la Agenda Presidencial de Buen Gobierno debía posicionar las acciones de gobierno ante sus ciudadanos, mostrando la responsabilidad en el manejo de los recursos públicos a través de los elementos de innovación, transparencia y profesionalización.

De las anteriores consideraciones, se advierte que la reforma administrativa era la estrategia para mejorar el funcionamiento del aparato gubernamental, tanto de las reformas de corto alcance, como las que intentaban transformar radicalmente la APF; como se advierte del cuerpo del presente trabajo, en cada sexenio, si bien tenían visiones diferentes, también lo es que en el ámbito de la administración pública se tenía una orientación hacia una administración eficaz, eficiente, innovadora, transparente y honesta, todas ellas condiciones necesarias para obtener la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales, legitimando con ello su acción.

## Institucionalización de la calidad en la APF



## Institucionalización de la calidad en la APF



### 2000

- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.
- Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental.
- Agenda Presidencial del Buen Gobierno.

### 2006

- Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF:
  - Orientación a resultados,
  - Flexibilidad,
  - Innovación y experiencia,
  - Sinergia,
  - Participación ciudadana,
  - Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la APF,
  - Aumentar la efectividad de las instituciones y
  - Minimizar los costos de operación y administración de las Dependencias y Entidades.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

### **Capítulo 3. Implementación de la calidad en los procesos internos de la Dirección de Planeación Programación y Presupuesto del Conaculta.**

El tema de la calidad ha cobrado gran relevancia en los procesos y procedimientos internos en los que basa su actuar la administración pública, derivado de la necesidad de simplificar y mejorar las operaciones gubernamentales para estar en posibilidad de responder en tiempo y forma a las exigencias que la ciudadanía demanda, esperando recibir bienes y servicios con calidad. Situación que se logrará si desde el interior de la propia administración los procesos son ágiles, viables, factibles, y que permitan reducir tiempos y costos para tal efecto.

#### **3.1. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal.**

La Agenda de Buen Gobierno fue la referencia y punto de partida para que por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 2008, se aprobara el *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 - 2012*, el cual contenía objetivos, estrategias, líneas de acción y metas específicas, con el propósito de renovar el funcionamiento de la APF, de la Procuraduría General de la República y de las unidades de la Presidencia de la República, partiendo de un enfoque pleno hacia resultados.

Asimismo, el *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal*, tenía como propósito transformar a la APF para que su actividad alcanzara un mayor y mejor impacto en la sociedad, mediante un cambio de fondo en los procesos administrativos y en los instrumentos normativos que regulaban la gestión pública, poniendo énfasis en su eficiencia y no sólo en su control y vigilancia.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

El artículo cuarto del decreto aludido, establecía que “las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y las unidades de la Presidencia de la República, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, elaborarán sus respectivos programas anuales, mismos que servirán de base para la integración de sus anteproyectos de presupuesto, a efecto de que se prevean los recursos presupuestarios necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del programa, en concordancia con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.”<sup>57</sup>

Asimismo, implicaba orientar su actuación en términos de garantizar eficiencia, eficacia y calidad, y explorar soluciones diferentes en la prestación de servicios para alcanzar resultados de mayor valor e impacto ciudadano; enfocada también a realizar avances que transformaran la operación cotidiana de las instituciones públicas hacia el logro de resultados tangibles y verificables.

En este sentido, la *mejora de la gestión* implicaba crear nuevas capacidades institucionales y ampliar las existentes para elevar la calidad de la acción pública y para rendir cuentas claras a la ciudadanía sobre la administración de los recursos públicos; esto es, la gestión pública también implicaba la rendición de resultados.

Para su funcionamiento, el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal, se basó en cinco ejes:

- 1. Orientación a resultados:** Se centraba en los resultados intermedios y finales alcanzados por encima de las actividades realizadas, a fin de

---

<sup>57</sup> Diario Oficial de la Federación, 10 de septiembre de 2008.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

evitar que el Programa se convierta en un sistema de requerimientos rígidos que no agregaran valor.

2. **Flexibilidad:** Reconoció 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 serían definidos en función de cada realidad institucional.
3. **Innovación y experiencia:** Reconoció la experiencia institucional y la creatividad de los servidores públicos de la APF para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones.
4. **Sinergia:** Coordinaba esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos y 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:** Consideraba la captación e integración de las necesidades y opiniones ciudadanas, para orientar la mejora de las instituciones y los procesos que las sustentaban satisfaciendo con ello sus expectativas.

Los objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal, se identifican en lo conducente:

### C7. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF

Objetivos	Estrategias	Líneas de acción
Maximizar la calidad de los bienes y	Mejorar la realización de trámites y la prestación de servicios en la APF,	Simplificar o eliminar trámites que no generen valor para los ciudadanos ni para la administración pública.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

Objetivos	Estrategias	Líneas de acción
<b>servicios que presta la APF.</b>	facilitando a la ciudadanía el acceso a éstos en cualquier lugar y modalidad en que los soliciten, de manera oportuna y con calidad.	Mejorar los trámites y servicios mediante la reducción de cargas administrativas y el establecimiento de estándares de servicio.
		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.
		Incorporar la opinión de los usuarios en la mejora de la calidad de trámites y servicios.
	Mejorar la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC).	Incrementar la interoperabilidad y el intercambio de información de las instituciones de la APF, mediante la sistematización y la automatización de sus procesos.
		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.
<b>Aumentar la efectividad de las instituciones.</b>	Planificar la gestión institucional con enfoque a resultados, para facilitar la generación de valor a la sociedad y disminuir la orientación al cumplimiento.	Incrementar el ejercicio oportuno del gasto en la APF mediante la incorporación de modelos y directrices de planeación y gestión de recursos públicos.
		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.
		Determinar el logro de los objetivos institucionales, en términos de calidad

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

Objetivos	Estrategias	Líneas de acción
		y oportunidad, así como su impacto en las prioridades nacionales.
		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.
	Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos en la APF para facilitar el logro de los objetivos institucionales.	Implementar políticas, modelos y prácticas exitosas de gestión de recursos humanos en las instituciones.
		Vincular la evaluación del desempeño de los servidores públicos con la del desempeño institucional.
	Simplificar la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad.	Mejorar el marco normativo de las instituciones a través del proceso de calidad regulatoria para lograr mayor agilidad, certidumbre y menores costos de operación para la institución y los particulares.
	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.	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.
		Incrementar la efectividad de las instituciones clave para el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, 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.
		Eliminar la duplicidad de procesos de las instituciones, así como aquellos

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

Objetivos	Estrategias	Líneas de acción
		<p>que no contribuyen al cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos de las mismas.</p> <p>Interconectar los procesos y procedimientos administrativos relacionados con los trámites en que participen diversas instituciones.</p> <p>Aprovechar y optimizar el uso de los recursos de TIC para elevar la eficiencia del gobierno.</p> <p>Establecer políticas para la administración y operación de tecnologías de información y comunicación en la APF.</p>
	<p>Mejorar las políticas, normas y disposiciones de carácter general que emiten las instancias globalizadoras o instituciones coordinadoras de sector.</p>	<p>Mejorar la coordinación entre emisores de normatividad en temas comunes a fin de evitar la sobrerregulación y la duplicidad de obligaciones para las instituciones.</p> <p>Simplificar, integrar o eliminar requerimientos de información de las instancias globalizadoras o de las instituciones coordinadoras de sector a las instituciones de la APF.</p>
<p><b>Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.</b></p>	<p>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.</p>	<p>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.</p> <p>Racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo a través de modelos de eficiencia y calidad.</p> <p>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.</p>

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

Objetivos	Estrategias	Líneas de acción
	Optimizar el uso y preservación de los bienes nacionales.	Mejorar el aprovechamiento de los bienes inmuebles de propiedad federal.
	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.	Transformar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las instituciones de la APF para adecuarlas a sus funciones y procesos, orientándolas al logro de resultados y objetivos.
		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.

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 -2012.<sup>58</sup>

La Subsecretaría de la Función Pública llevaba a cabo una evaluación integral de los resultados que arrojaría la implementación del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal; evaluación de la que se debía advertir los tipos de mejoras, sus alcances y las repercusiones en el funcionamiento general del Gobierno Federal.

Una vez concluida la exposición de los puntos más relevantes de los diversos instrumentos implementados en los sexenios aludidos, se puede colegir que todos tenían orientaciones comunes, esto es, desarrollar una administración pública cada vez más eficaz, eficiente, transparente, tecnológica, ágil, confiable, congruente con sus necesidades internas, como con las necesidades de los ciudadanos; reclamando servidores públicos preparados con base en las exigencias de su época, con una clara rendición de cuentas

<sup>58</sup> Diario Oficial de la Federación, 10 de septiembre de 2008.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

### **3.2. Naturaleza Jurídica del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.**

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, en términos del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, fue creado con el propósito de coordinar las políticas, organismos y dependencias tanto de carácter cultural como artístico. Asimismo, tiene labores de promoción, apoyo y patrocinio de los eventos que propicien el arte y la cultura.

Cabe señalar que el antecedente inmediato del Conaculta, es la Subsecretaría de Cultura de la Secretaría de Educación Pública, y que con base en el referido decreto de creación, se desprende de ésta y anexa todas las instituciones, entidades y dependencias de otras secretarías con funciones de carácter cultural.

#### **3.2.1. Aspectos generales del Conaculta.**

Una vez precisada la naturaleza jurídica del Conaculta, así como su fundamentación; cabe señalar que entre los motivos que generaron su fundación se encuentran su papel en el estímulo y fomento de la creación tanto artística como cultural, que conlleve a garantizar la plena libertad de los creadores. De la misma forma, se reconoció que debe alentar las expresiones de distintas regiones y grupos sociales del país para así promover, preservar y enriquecer los bienes artísticos, culturales y patrimonios históricos con los que cuenta la Nación.

Se destacan dos aspectos generales que justifican la creación del Conaculta, así como los fines a alcanzar por éste:

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

**Misión.** Preservar de forma integral el patrimonio cultural de la Nación en sus diversas manifestaciones artísticas y culturales, así como estimular los programas orientados a la creación, desarrollo y esparcimiento de las mismas. Estas acciones están encaminadas a mantener un compromiso profesional que beneficie a toda la sociedad mexicana con la promoción y difusión de todo el sector cultural y artístico.

**Visión.** Convertirse en la institución de mayor relevancia nacional en los sectores cultural y artístico. Estimular la creación artística y cultural con la garantía de que los creadores tengan plena libertad, esto en reconocimiento de que el Estado debe promover y difundir el patrimonio y la identidad nacional. Así como elevar la presencia del arte y la cultura nacional a través de proyectos, exposiciones, eventos culturales y cinematográficos.

### **3.2.2. Ámbito de acción del Conaculta.**

Es el propio decreto de creación que en los artículos 1, 2 y 3, establece las bases sobre las cuales deberá ceñirse la administración pública del Conaculta, y que en lo conducente se transcribe:

*“**ARTICULO 1o.-** Se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá las atribuciones que en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes corresponden a la citada Secretaría.”*

*“**ARTICULO 2o.-** El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes tendrá las siguientes atribuciones:*

*I.- Promover y difundirla cultura y las artes; ...*

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

*IV.- Dar congruencia al funcionamiento y asegurar la coordinación de las entidades paraestatales que realicen funciones de promoción y difusión de la cultura y las artes, inclusive a través de medios audiovisuales de comunicación, agrupadas o que se agrupen en el subsector de cultura de la Secretaría de Educación Pública;*

*X.- Las demás que determine el Ejecutivo Federal y las que le confiera el Secretario Educación Pública.”*

**“ARTICULO 3o.-** *Para la realización de sus fines, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes contará con los siguientes recursos:*

*I.- Los bienes destinados o utilizados por la Secretaría de Educación Pública a la promoción y la difusión de la cultura y las artes; y*

*II.- El presupuesto anual que se le autorice, dentro del presupuesto de la Secretaría de Educación Pública.*

*El Consejo podrá percibir, conforme a las disposiciones legales aplicables, los ingresos derivados de los servicios que preste, hasta por los montos que a tal efecto se le hubieren autorizado.”*

Es menester indicar que con base en lo dispuesto en el articulado del decreto de creación, con fecha 29 de marzo de 1989, el titular de la SEP, por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación bajo el número 151, delegó ciertas facultades al Titular del Conaculta, con la finalidad de cumplir sus funciones en su carácter de órgano jerárquicamente subordinado a esa Dependencia, facultades entre las que destacan las siguientes:

- Representar, tramitar y resolver los asuntos referidos en el artículo 2º del decreto de creación; (artículo 1º);

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

- Administrar los bienes, programar y ejercer los recursos a que se refiere el artículo 3º del mencionado Decreto, (artículo 2º) esto es, tanto bienes como el presupuesto anual;
- Delegar facultades que se realizaron en términos de lo estatuido en el artículo 2º, fracción III y 46 de su Reglamento interior, al establecer que la SEP para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de las unidades administrativas y órganos desconcentrados dentro de los cuales se desprende el Conaculta, y que a su vez podrá regirse por sus instrumentos jurídicos de creación, así como por las disposiciones aplicables del Reglamento en comento y las que, en su caso, determine el Presidente de la República o el Secretario de Educación Pública, en ejercicio de sus respectivas atribuciones.

Asegurando en la medida de lo posible que las actividades realizadas sean congruentes con las que realicen otros organismos públicos, con el objetivo único de satisfacer las demandas que plantea la sociedad en el ámbito cultural y artístico.

Asimismo, es menester indicar que el Conaculta, tiene dentro de sus facultades y prioridades, otorgar apoyos, donativos y becas. Así como el financiamiento de proyectos, los cuales realiza a través de:

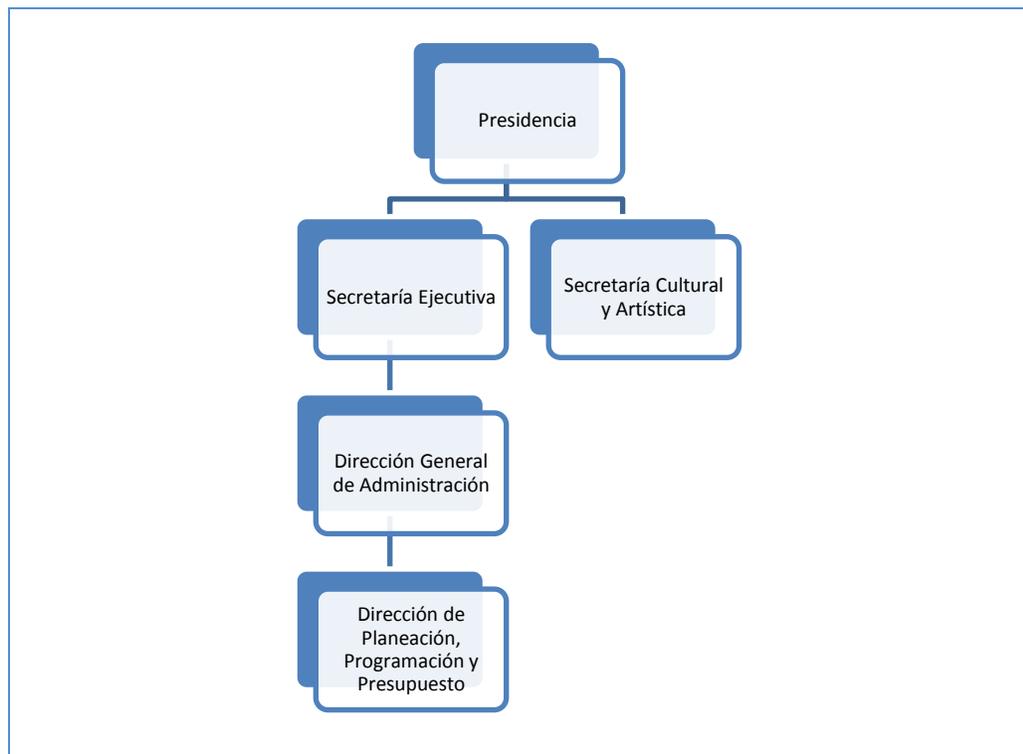
- Subsidios;
- Donativos;
- Reglas de Operación:
  - ✓ Pacmyc, Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias;

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

- ✓ Foremoba, Fondo de Apoyo a Comunidades para la Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal;
- ✓ Paice, Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados.

Programas que tienen por objeto contribuir al desarrollo integral de las culturas de los pueblos y comunidades indígenas, apoyando proyectos de iniciativa social e institucional para la creación y en su caso, fortalecimiento de sus sistemas de creación, composición, desarrollo artístico y producción cultural, lo que deviene en beneficio de la participación en el desarrollo comunitario y nacional como expresiones de la diversidad cultural.

### 3.3. Estructura del Conaculta. C8



Fuente: Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Dirección electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5162528&fecha=08/10/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5162528&fecha=08/10/2010)

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, se conforma de una Presidencia, dos Secretarías, la Ejecutiva y la Cultural y Artística, y 21 Unidades Administrativas; sien embargo, para los efectos del presente trabajo se estructura en lo conducente en los términos del cuadro 7.

Aunado a ello, es importante destacar que el Conaculta como una de sus funciones sustantivas, coordina a diez importantes entidades públicas que forman parte de la estructura básica de la administración cultural del país:

1. Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).
2. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA).
3. Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE).
4. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V. (canal 22)
5. Estudios Churubusco Azteca, S.A. (ECHASA)
6. Cineteca Nacional
7. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. (CCC)
8. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V. (CECUT).
9. Radio Educación.
10. Educal, S.A. de C.V.

Adicionalmente, el Conaculta participa como mandante en el Fideicomiso para el Uso y Aprovechamiento del Auditorio Nacional, integrado por el Gobierno del Distrito Federal y el sector público; y en el Mandato denominado Antiguo Colegio de San Ildefonso, constituido por la

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

Universidad Nacional Autónoma de México y el Gobierno del Distrito Federal.

De lo anterior, se advierte que el Conaculta, aún cuando es un órgano desconcentrado sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, tiene a su cargo diversas funciones y responsabilidades; en virtud de ello el presupuesto que le fue asignado por la SEP en el ejercicio fiscal 2012 asciende a la cantidad de \$8'043,909,025.00, desglose que se indica en el siguiente cuadro:

### C9. Presupuesto Autorizado al Conaculta para el Ejercicio Fiscal 2012

Capítulo		Importe
1000	Servicios Personales	729,897,765.00
2000	Materiales y Suministros	74,999,999.00
3000	Servicios Generales	1,035,646,451.00
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	5,908,364,810.00
5000	Bienes muebles, inmuebles e intangibles	95,000,000.00
6000	Inversión pública	200,000,000.00
<b>Total</b>		<b>8,043,909,025.00</b>

Fuente: Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

En virtud que el presupuesto asignado al Conaculta incrementa en relación con anteriores ejercicios fiscales<sup>60</sup>, es menester implementar un procedimiento idóneo en materia de planeación, programación y presupuestación en el Conaculta, para estar en posibilidad de ejercer el recurso en tiempo y forma, y se cumplan los objetivos materia de la

<sup>60</sup> \$3'036,472,423.00, \$3'765,217,515.00, \$4'991,670,046.00, \$4'971,009,861.00 y \$5'436,947,850.00, en 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011, respectivamente.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

naturaleza del referido Órgano Desconcentrado, y con ello evitar subejercicios.

### **3.4. Manual de Organización General**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 19, la obligatoriedad que tienen los titulares de cada Secretaría de Estado, de expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación, y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

En cumplimiento de lo anterior, el Conaculta elaboró el Manual de Organización General (MOG), mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de octubre de 2010; el cual comprende sólo el nivel de la estructura básica; situación que ha ocasionado diversidad de conflictos, al no delimitar y explicar los campos de actuación, alcance y responsabilidad de las diversas áreas que conforman el Conaculta.

#### **3.4.1. Dirección General de Administración.**

En términos del MOG, la Dirección General de Administración, tiene como misión proporcionar los recursos, el apoyo y asistencia administrativa e informática a las unidades administrativas que integran el Conaculta, con la finalidad de coadyuvar a la realización y cumplimiento de los objetivos, metas, programas y proyectos institucionales.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Dentro de las funciones que le competen a la Dirección General de Administración, se indican las que para el desarrollo del tema son pertinentes:

- Fijar los lineamientos para el ejercicio del presupuesto del Conaculta, el registro contable de las operaciones y movimientos presupuestales, los estados financieros, así como controlar y proponer las modificaciones que se requieran;
- Planear, definir y proponer, conjuntamente con las unidades administrativas del Conaculta y los órganos coordinados, los objetivos, metas e indicadores del subsector cultura, así como los planes y programas anuales y de mediano plazo;
- Presupuestar, en coordinación con las unidades administrativas del Conaculta y los órganos coordinados, las actividades a desarrollar en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes, atendiendo a sus planes, programas, objetivos y metas;
- Planear, programar, administrar y controlar, con base en las necesidades de las unidades administrativas, los recursos humanos, financieros, materiales, informáticos y de telecomunicaciones, de acuerdo con los lineamientos generales fijados por el Titular del Conaculta y demás normatividad aplicable en la materia;
- Formular y autorizar las erogaciones con cargo al presupuesto y presentar al Presidente del Conaculta las que deban ser aprobadas por él;
- Diseñar, proponer y formalizar los proyectos de programas y presupuestos que le correspondan, de tal forma que se cumpla con

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

las disposiciones vigentes sobre la materia y se gestionen con oportunidad las solicitudes de recursos para atender las tareas sustantivas de las unidades administrativas del Conaculta;

- Planear, organizar, normar, coordinar y controlar los sistemas de planeación estratégica, financiera, programación, presupuesto, contabilidad y evaluación programática;
- Establecer disposiciones en materia de métodos, sistemas y procedimientos a las que deberán ajustar las unidades administrativas; así como desarrollar, supervisar y evaluar las acciones en materia de informática y telecomunicaciones.

### **3.4.2. Manual de Procedimientos de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto.**

Los manuales de procedimientos son un sumario de acciones debidamente documentadas, que esencialmente describen las actividades que cada unidad administrativa que conforman la institución realizan como resultado de sus funciones, las cuales se traducen en lo que se identifican como procesos, con el propósito de entregar como resultado un producto o servicio específico.

Asimismo, en el citado documento se identifica a las unidades administrativas que intervienen, precisando su nivel de participación a través de una red de procesos y posibilitando por medio de la descripción de procedimientos procurar un mejor servicio en la operación, de ahí que permita identificar “qué” es lo que cada unidad administrativa está facultada y obligada a realizar; “cómo” se concreta una función o proceso con actividades; “quién” es responsable del desarrollo de esas actividades; “dónde” está el punto medular del control de cada procedimiento; todo ello

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

para facilitar su supervisión, control, evaluación y mejora con base en el marco jurídico correspondiente.

En este sentido, el MPDPPP se expidió por la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto en el mes de mayo de 2006; mismo que tiene como propósito sistematizar y simplificar los procedimientos para la elaboración de planes, programas, presupuestos y evaluaciones, tanto de las unidades administrativas del propio Conaculta, como de las entidades del subsector cultura; para dar cumplimiento a las diversas disposiciones normativas asignadas a la referida Dirección.

Cabe señalar que el MOG publicado el 08 de octubre de 2010, sólo comprende el nivel de la estructura básica del Conaculta, por lo que no se advierte del mismo las funciones que en específico tiene a cargo la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto; a diferencia del diverso del 16 de mayo de 2005, en el que se mencionaban los objetivos y funciones encomendados a las áreas que integraban su estructura básica, así como los diversos niveles jerárquicos existentes hasta el nivel de Jefe de Departamento.

De ahí que resulte necesario indicar en lo conducente, las comparaciones entre el MOG del 16 de mayo de 2005 y el MPDPPP del mes de mayo de 2006, en los siguientes términos:

### **C10. Comparativo entre el MOG y el MPDPPP**

<b>MOG</b>	<b>MPDPPP</b>
Coordinar la integración de los programas operativos y anteproyectos del programa – presupuesto anuales del Conaculta, con base en los objetivos y líneas de acción establecidos en el Programa Nacional de Cultura.	Normar, coordinar e integrar los anteproyectos del programa - presupuesto anual del Conaculta y Organismos del Subsector Cultura.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

MOG	MPDPPP
Normar y coordinar la elaboración de las reprogramaciones, así como las modificaciones programáticas y presupuestales que soliciten las unidades administrativas del Conaculta.	Normar y coordinar las reprogramaciones, previo análisis y definiciones que se hagan al respecto de las modificaciones programáticas y presupuestales que soliciten las unidades administrativas del Conaculta y las entidades coordinadas.
Tramitar ante las dependencias globalizadoras, el registro y autorización de los programas de inversión del Conaculta, así como las modificaciones requeridas.	Tramitar ante las dependencias globalizadoras del sector, los programas de inversión del subsector cultura, así como todas las modificaciones requeridas.
Integrar trimestralmente la evaluación de los programas – presupuesto autorizados a las unidades administrativas del Conaculta.	Evaluar trimestralmente, los programas - presupuesto autorizados a las áreas del Conaculta y las entidades coordinadas.
Mantener actualizadas las bases de datos relacionadas con el subsector cultura, para cumplir con los requerimientos de información programática y presupuestal que requieran las dependencias globalizadoras.	
Asesorar a las áreas y organismos del subsector cultura, en la elaboración de los diversos informes relacionados con el proceso de planeación, programación, presupuesto y evaluación.	Asesorar a las áreas y organismos coordinados por el Conaculta, en la elaboración de los diversos trabajos relacionados con el proceso de planeación, programación, presupuesto y evaluación, así como en la elaboración de sus Manuales de Procedimientos, Reglas de Operación e Indicadores, registro o refrendo de los Fideicomisos y Mandatos que involucren recursos federales e informes que solicitan las dependencias globalizadoras.
Coordinar la actualización periódica de los Manuales de Procedimientos de las unidades administrativas del Conaculta.	
Gestionar el registro de las cuotas de los bienes y servicios producidos por las unidades administrativas del Conaculta; así como la recuperación de los ingresos excedentes generados.	
Integrar los informes sobre la situación	

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

MOG	MPDPPP
económica, las finanzas públicas y la deuda pública del Conaculta.	
Coordinar la integración de la información requerida de acuerdo con el orden del día, para las sesiones de la Comisión Interna de Administración y los Comités de Control y Auditoría del Conaculta; así como la elaboración de notas evaluatorias sobre la información que se presenta en los Órganos de Gobierno y Comités de Control y Auditoría de las entidades del subsector cultura.	
Participar conjuntamente con la Secretaría Técnica "B"; en la elaboración de los informes de seguimiento de los avances, en el cumplimiento de los objetivos y líneas de acción establecidos en el Programa Nacional de Cultura.	

De lo anterior, se advierte que el MOG del 16 de mayo de 2005, establece de manera específica más funciones para la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, como la recuperación de los ingresos excedentes generados; la integración de los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública del Conaculta; así como la participación en las sesiones de la Comisión Interna de Administración y los Comités de Control y Desempeño Institucional del Conaculta; y la elaboración de los informes de seguimiento de los avances en el cumplimiento de los objetivos y líneas de acción establecidos en el Programa Nacional de Cultura.

Aunado a que dicho Manual puntualiza las funciones de las Subdirecciones y Jefaturas de Departamento de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, a diferencia del diverso publicado el 08 de noviembre de 2010 y del Manual de Procedimientos de la Dirección en comento.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Sin embargo; la uniformidad que se desprende de los Manuales aludidos respecto de las funciones de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, es la de planear, definir y proponer conjuntamente con las unidades administrativas del Conaculta y los órganos coordinados, los objetivos, metas e indicadores del subsector cultura, así como los planes y programas anuales y de mediano plazo.

En este sentido, resulta indispensable que el MOG que rige al Conaculta, sea revisado y actualizado, para que las unidades administrativas que lo conforman conozcan sus funciones y responsabilidades con base en las cuales deben desempeñarse, máxime cuando en la práctica fundamentan las mismas en términos del MOG del 16 de mayo de 2005, que como se indicó, fue sustituido por el diverso publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 08 de noviembre de 2010 en términos del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Situaciones que legalmente no proceden, por fundamentarlas en un ordenamiento que para su aplicación y cumplimiento no reúnen los requisitos que establece la legislación de la materia.

En términos generales, la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto ha tratado que a través de estos procedimientos se precisen los productos que deberán proporcionar los órganos y puestos administrativos, lo que permitirá dimensionar la capacidad institucional y concentrar los esfuerzos respecto a sus metas y objetivos; se determinen los flujos de información preestablecidos con el propósito de evitar retrasos en las oficinas y propiciar un uso más racional de los recursos, y que se establezcan las especificaciones del trabajo para generar de manera reiterada los diferentes productos y servicios compatibles con modelos de calidad en las organizaciones. Y para tal efecto, cada uno de los

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

procedimientos indicados, contienen su respectivo propósito, alcance, políticas de operación, diagrama del procedimiento, descripción, documentos de referencia, registros, glosario y anexos.

El referido MPDPPP, establece los siete procedimientos mediante los cuales rige su actuación la Subdirección de Programación y Presupuesto, los cuales para efectos del presente trabajo, se refieren en los siguientes términos:

1. Procedimiento: Elaboración del Anteproyecto del Programa Presupuesto Anual.
2. Procedimiento: Reprogramación del Programa Presupuesto.
3. Procedimiento: Ampliaciones o reducciones presupuestales internas.
4. Procedimiento: Ampliaciones o reducciones presupuestales a entidades del subsector cultura.
5. Procedimiento: Adecuación presupuestal externa.
6. Procedimiento: Autorización de programas de inversión.
7. Procedimiento: Recuperación de los ingresos excedentes.

De los siete procedimientos aludidos, sólo se describirá el referente a la **elaboración del Anteproyecto del Programa Presupuesto Anual**, puesto que la propuesta que se realiza en el presente trabajo es para mejorar el mismo.

### **1. Propósito**

- 1.1 Integrar el presupuesto requerido por las Unidades Administrativas que conforman el Conaculta para el siguiente ejercicio fiscal, con base en los objetivos y líneas de acción definidas en el Programa Nacional de Cultura.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

### **2. Alcance**

- 2.1 Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la Secretaría de Educación Pública,
- 2.2 Secretaría Técnica “A” del Conaculta,
- 2.3 Dirección General de Administración del Conaculta,
- 2.4 Unidades Administrativas del Conaculta,
- 2.5 Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto del Conaculta,
- 2.6 Subdirección de Programación y Presupuesto.

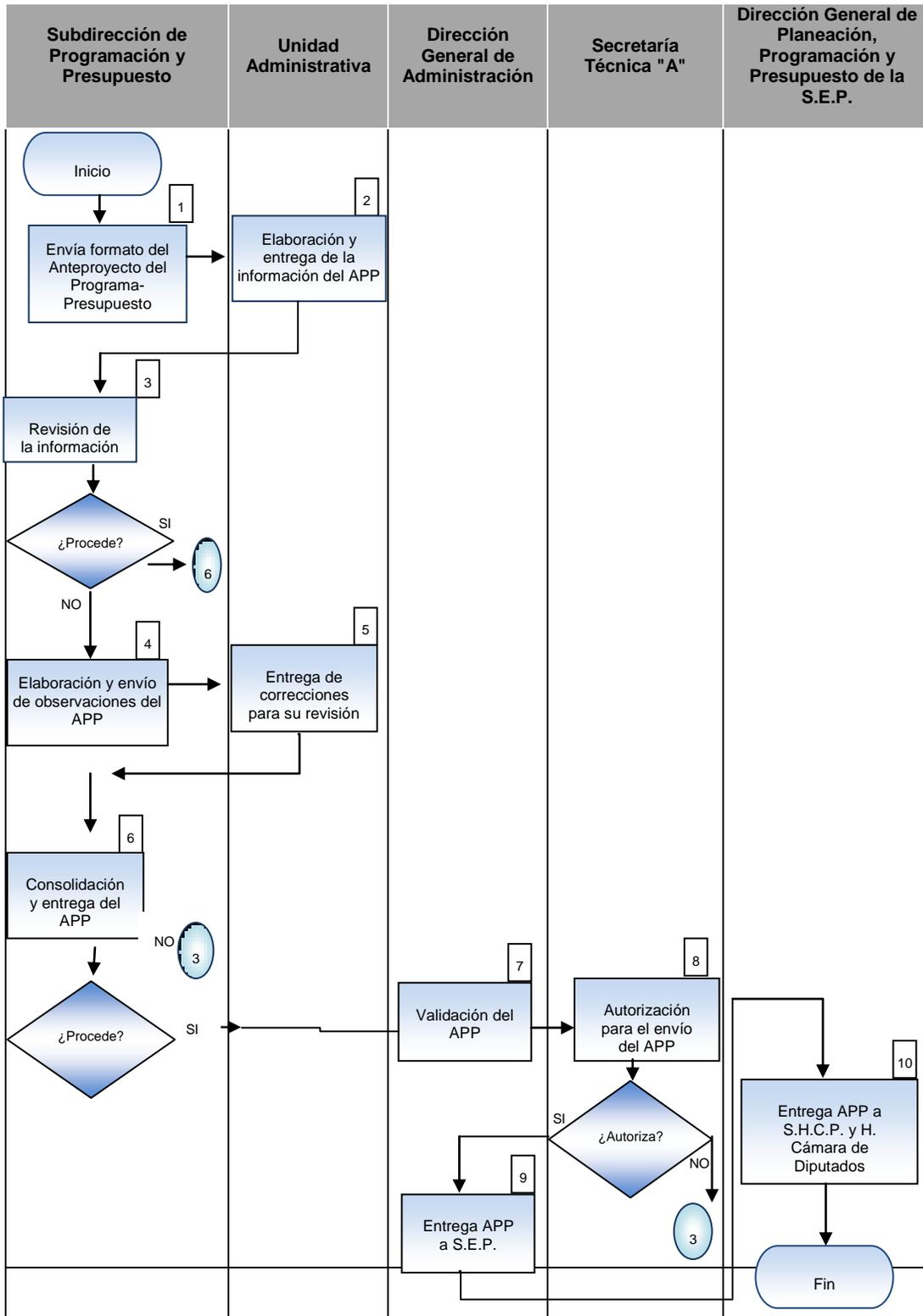
### **3. Políticas de operación**

- 3.1 Tendrá que ser congruente la aplicación de los recursos con los objetivos y líneas de acción contenidos en el Programa Nacional de Cultura.
- 3.2 Aplicará las diversas disposiciones en materia de programación y presupuesto que emite la SHCP.
- 3.3 Cumplirá con las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria

En el siguiente diagrama de flujo, se muestra el proceso que en términos del Manual de Procedimientos de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto se establecieron las secuencias de las etapas entre la Subdirección de Programación y Presupuesto, las unidades administrativas, la Dirección General de Administración, la otrora Secretaría Técnica “A” y la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la Secretaría de Educación Pública, para la captura e integración de la información con base a las necesidades presupuestales de cada una de las unidades administrativas que componen al Conaculta, para la elaboración del denominado anteproyecto del programa – presupuesto (APP).

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

### C11.Elaboración del anteproyecto del programa – presupuesto anual



## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

SECUENCIA DE ETAPAS	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
1.- Entrega de formatos e instructivos de llenado del APP.	1.1 Envía con el visto bueno de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto los formatos e instructivos de llenado a las Unidades Administrativas que integran el Conaculta, mediante oficio firmado por la Dirección General de Administración para obtener los datos relativos al APP.	Subdirección de Programación y Presupuesto.
2.- Elaboración y entrega de información del APP.	2.1 Recibe y requisita los formatos con la información solicitada de conformidad con los instructivos de llenado.	Unidad Administrativa
	2.2 Remite los formatos a la Dirección General de Administración.  2.3 Recibe de las Unidades Administrativas los formatos con la información solicitada y la turna a la Subdirección de Programación y Presupuesto a través de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto para su revisión y validación.	Dirección General de Administración
3.- Revisión de la información enviada en el APP.	3.1 Recibe y revisa la información contenida en los formatos y determina a través de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto si procede de acuerdo a la normatividad aplicable.  ¿Procede? Sí: Continúa en la etapa No. 6 NO: Continúa en la etapa No. 4	Subdirección de Programación y Presupuesto.
4.- Elaboración y envío de las observaciones al APP.	4.1 Por instrucción de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto devuelve a la Unidad Administrativa por correo electrónico las observaciones para su corrección.	Subdirección de Programación y Presupuesto.
5.- Entrega de correcciones para su revisión.	5.1 Recibe y devuelve a la Subdirección de Programación y Presupuesto por conducto de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto los formatos corregidos.	Unidad Administrativa.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

SECUENCIA DE ETAPAS	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
6.- Consolidación y entrega del APP.	<p><b>6.1</b> Recibe y consolida la información de las Unidades Administrativas del Conaculta.</p> <p><b>6.2</b> Remite para su revisión a la Dirección General de Administración por conducto de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto el APP del Conaculta.</p> <p>¿Procede?</p> <p style="padding-left: 40px;">SÍ: Continúa en la etapa No. 7</p> <p style="padding-left: 40px;">NO: Regresa a la etapa No. 3</p>	Subdirección de Programación y Presupuesto.
7.- Validación del APP.	<p><b>7.1</b> Recibe, valida y solicita autorización de las autoridades superiores del Conaculta, para su envío a la DGPPyP.</p>	Dirección General de Administración del Conaculta.
8.- Autorización para el envío del APP.	<p><b>8.1</b> Recibe, revisa y autoriza el envío del APP.</p> <p>¿Autoriza?</p> <p style="padding-left: 40px;">SÍ: Continúa en la etapa No. 9</p> <p style="padding-left: 40px;">NO: Regresa a la etapa No. 3</p>	Secretaría Técnica "A" del Conaculta.
9.- Entrega del APP a la SEP.	<p><b>9.1</b> Por instrucción de la Dirección General de Administración a través de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto remite oficio a la DGPPyP con el APP del Conaculta.</p>	Subdirección de Programación y Presupuesto.
10.- Envía el APP a la SHCP y a la H. Cámara de Diputados.	<p><b>10.1</b> Recibe de la Dirección General de Administración el APP del Conaculta para el trámite de autorización ante la SHCP y la H. Cámara de Diputados.</p>	DGPPyP
	Continúa procedimiento interno	
	FIN DEL PROCEDIMIENTO	

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

### **3.5. Mejoramiento de procesos en la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto.**

La simplificación consiste en eliminar y compactar fases del proceso administrativo, así como requisitos y trámites a fin de ganar agilidad y oportunidad en la prestación de los servicios públicos o trámites administrativos.<sup>61</sup>

La simplificación debe incluir acciones orientadas a realizar una gestión ágil y factible en el quehacer administrativo interno de las instituciones públicas, para eliminar etapas innecesarias, disminuir tiempo y costos; situación que se reflejará en el ámbito externo al prestar los servicios que la ciudadanía demanda.

Cabe destacar, por el tema que nos ocupa, la distinción entre proceso y procedimiento. El proceso se identifica como el conjunto de actividades que interactúan y se relacionan que conforman la función de administración e involucra diferentes actividades tendientes a la consecución de un fin, a través del uso óptimo de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, los cuales deben agregar valor en el desarrollo del proceso, cuya finalidad está determinada por su resultado para la satisfacción de necesidades internas y externas.

En tanto el procedimiento, es la sucesión cronológica de operaciones concatenadas entre sí, que se constituyen en una unidad de función a la realización de una actividad o tarea específica dentro de un ámbito predeterminado de aplicación, éste nivel de detalle debe permitir analizar sus posibles mejoras. Todo procedimiento involucra actividades y tareas del personal, determinación de tiempos de métodos de trabajo y de control para

---

<sup>61</sup> Glosario de términos hacendarios en la Administración Pública Federal 2012, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

lograr el cabal, oportuno y eficiente desarrollo de las operaciones. La secuencia de las actividades está normada y alineada a la estructura orgánica de la institución.

Por lo que la simplificación de procesos en la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, debe permitir a través de sus diversos procedimientos que lo integran, un mejoramiento de los mismos con fluidez de información y mayor eficiencia en todas las actividades que con base en sus funciones está obligado a realizarlas.

En este sentido, en el Conaculta radica la problemática de no contar con un sistema informático para la integración del anteproyecto de presupuesto, el cual es enviado por las unidades administrativas a la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto en archivos Excel, lo que permite tener un margen amplio para incurrir en omisiones y errores al momento de su captura para su posterior integración y consolidación por la Dirección antes aludida.

Bajo este tenor, la propuesta del presente trabajo radica en elaborar e implementar como parte de las mejoras, un sistema que permita capturar las necesidades de las diferentes unidades administrativas que conforman el Conaculta de una manera uniforme, ordenada y estructurada, con el propósito de poder consolidar la información, basada en una estructura programática vigente, diferenciando el presupuesto regularizable del no regularizable de acuerdo a las nuevas necesidades.

Se indica como base de ello, el clasificador por objeto del gasto y la estructura programática, misma que está conformada por un conjunto de programas y subprogramas ordenados en forma coherente, que define las acciones que efectúan las dependencias y entidades de la APF para

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

alcanzar sus objetivos y metas con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los lineamientos que sobre la materia establece la SHCP.

Asimismo, resulta procedente diferenciar el presupuesto regularizable del no regularizable; el primero se refiere a las erogaciones que con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación implican un gasto permanente en anteriores y subsecuentes ejercicios fiscales, en virtud de las funciones y operaciones propias de cada una de las unidades administrativas; mientras que el presupuesto no regularizable deviene de nuevas necesidades no programadas, pero que aún así requieren ser consideradas, como lo pudiera ser un evento o una adquisición específicos, toda vez que no se consumen año con año y que por tanto, debe estar debidamente justificado. En ambos casos, las unidades administrativas deben definir sus objetivos y metas, cómo lo es la población objetivo, así como los beneficios que se esperan de ellos.

El sistema debe operar en un entorno web, que permita a las unidades administrativas trabajar en línea, accediendo a éste y capturando la información respecto de sus necesidades en cualquier instalación, siempre y cuando los responsables de ello cuenten con el equipo de cómputo e internet, teniendo acceso al mismo con una clave de usuario y contraseña definida para cada unidad administrativa, que para tal efecto les expida la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto.

Asimismo, éste sistema proporcionará a la unidad administrativa una cifra por capítulo de gasto de su presupuesto autorizado en el ejercicio fiscal anterior, con el objeto de proporcionar una referencia entre éste último y el que se capture como parte de su anteproyecto.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Como consecuencia de lo anterior, todas las capturas de las unidades administrativas, sus modificaciones o correcciones que realicen éstas, en automático se reflejarán en una base de datos, la cual permitirá ser manipulada y explorada por la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto. La información de la base de datos, se sugiere contenga las justificaciones de sus necesidades por cada unidad administrativa, la base del capítulo 1000, la regularizable, la no regularizable y la relación de proyectos no etiquetados.

Ejecutar el proceso de integración de necesidades de las diferentes unidades administrativas para elaborar el anteproyecto presupuestal a través del sistema en comento, beneficiará al Conaculta, toda vez que permitirá a la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto consolidar esas necesidades presupuestales y con ello evitar la menor cantidad de errores, disminución de tiempo y costos; de manera que se optimice y eficiente el actual procedimiento de elaboración del anteproyecto del programa presupuesto anual que establece el Manual de Procedimientos de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto.

### **3.5.1. Procedimiento para la elaboración del presupuesto preliminar del ejercicio fiscal correspondiente en el Conaculta.**

El responsable de la unidad administrativa tiene el acceso al sistema a través de una clave de usuario y contraseña que en su momento le expidió la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto.

Al acceder al sistema, se mostrarán las opciones del menú principal, por lo que el usuario deberá de interactuar de acuerdo a lo establecido en las etapas subsecuentes, para la elaboración del presupuesto preliminar.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

En el inicio del proceso se identifica el tipo de captura, regularizable o no regularizable, así como proyectos y/o apoyos no etiquetados. En esta captura se separa por capítulo del 2000 al 7000 establecidos en el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.

La carga de los registros se deberá de realizar seleccionando una clave presupuestal y capturando los montos por mes, se mostrará de forma automática la suma de los montos por partida presupuestal y la suma de todas las claves presupuestales al final, así como la diferencia por capítulo contra la asignación del ejercicio fiscal anterior.

El sistema deberá permitir agregar las claves presupuestarias que cada unidad administrativa estime indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y metas. En el caso de existir variaciones que se puedan presentar a nivel de capítulo, es menester se agregue la justificación correspondiente.

Existirá una gran ventaja, tanto para las unidades administrativas como para la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, al tener ésta acceso directo al sistema, y poder monitorear como se está conformando el presupuesto preliminar que servirá de anteproyecto del presupuesto del Conaculta, a través de la información que capturan cada una de las unidades administrativas y que en su caso podrá modificar, corregir o eliminar. Es por ello, que el sistema permitirá una disminución de tiempo, puesto que en lugar de esperar a que todas las unidades administrativas le entreguen a dicha Dirección el registro en archivos Excel referente a sus necesidades, y ésta tenga que integrarla y consolidarla con un amplio margen de error; podrá realizar el monitoreo y en su caso las modificaciones correspondientes en tiempo real respecto de la captura descrita por parte de las unidades administrativas.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Es menester indicar que cada unidad administrativa sólo podrá capturar y visualizar en el sistema sus necesidades presupuestales, no así la de otra unidad administrativa. Las unidades administrativas deberán imprimir para su comprobación, la respectiva cédula de presupuesto regularizable, la cédula de presupuesto no regularizable y la relación de proyectos y/o apoyos no etiquetados. Estos deberán ser descargados y enviados por las unidades administrativas a la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto para que ésta se encuentre en posibilidades de concluir el proceso.

Cabe señalar que dicha Dirección debe sujetarse al techo presupuestal que para tal efecto la SEP le asigne al Conaculta y como la mayoría de las veces es menor a lo que éste solicita, debe priorizar las necesidades, tomando en cuenta las más urgentes e ineludibles para ajustarse a dicho techo.

Con base en la información aludida, la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto consolidará la información capturada en el sistema por cada una de las unidades administrativas que conforman al Conaculta, y procederá a realizar la carga en el Sistema de Presupuesto, Pagos y Contabilidad en el módulo de anteproyecto de acuerdo al ajuste que en su caso se realizó por el presupuesto otorgado por la SEP, recibiendo ésta el anteproyecto de manera inmediata.

De ahí que el mejoramiento en la elaboración del anteproyecto del programa presupuesto anual, trae consigo también la simplificación del proceso respecto de las etapas asentadas en el MPDPPP, aunado a la respectiva actualización que de éste debe realizarse para dar cumplimiento a lo estatuido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

**C12. Propuesta de proceso para la captura, integración y consolidación del presupuesto preliminar del Conaculta**

<b>SECUENCIA DE ETAPAS</b>	<b>ACTIVIDAD</b>	<b>RESPONSABLE</b>
Entrega de clave de usuario y contraseña a cada enlace.	La Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, entregará al responsable que para tal efecto haya nombrado como enlace la unidad administrativa, su respectiva clave de usuario y contraseña para acceder al sistema de presupuesto preliminar del ejercicio fiscal correspondiente del Conaculta.	Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, en coordinación con la Subdirección de Programación y Presupuesto.
Se envía correo electrónico, con la instrucción de iniciar el proceso de programación – presupuestación para el ejercicio fiscal subsecuente.	Se envía a los enlaces autorizados de las unidades administrativas y a los titulares de éstas, el correo electrónico con la instrucción de iniciar el proceso de programación – presupuestación para el ejercicio fiscal subsecuente. Mismo que llevarán a cabo los enlaces a través del sistema de presupuesto preliminar del ejercicio fiscal correspondiente del Conaculta, en el plazo que para tal efecto les indique la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto.	Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, en coordinación con la Subdirección de Programación y Presupuesto.
Acceso y captura de las necesidades presupuestales por los enlaces administrativos.	Una vez que los enlaces administrativos cuentan con la clave de usuario y su contraseña, así como la instrucción de iniciar la captura de las necesidades presupuestales de la unidad administrativa a la que se	Enlaces autorizados por la unidad administrativa.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

SECUENCIA DE ETAPAS	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
	encuentran adscritos, iniciarán dicha captura en el plazo acordado.	
Monitoreo y modificación.	La Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, al tener acceso directo al sistema, deberá de monitorear la captura que realizan los enlaces de cada una de las unidades administrativas. Éstas podrán apoyarse en dicha Dirección para solventar dudas o problemas que surjan en el transcurso de la captura hasta su conclusión. Situaciones que se espera ocurran en tiempo real.	Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, en coordinación con la Subdirección de Programación y Presupuesto, y el enlace administrativo.
Envío de captura.	Una vez capturada las necesidades presupuestales por el enlace y solventadas las observaciones realizadas por la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, el enlace administrativo procederá a su envío de manera electrónica.	Enlace administrativo.
Comprobación.	El enlace administrativo una vez que ha capturado en el sistema las necesidades presupuestales de su unidad administrativa, deberá de imprimir la cédula correspondiente respecto de sus registros, misma que le servirá de comprobación de haber capturado todas y cada una de las necesidades materia del procedimiento. Las unidades administrativas	Enlace administrativo.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

SECUENCIA DE ETAPAS	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
	realizarán la confirmación vía correo electrónico a la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto.	
Integración y consolidación.	Una vez que la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, se ha percatado que todas las unidades administrativas han capturado sus compromisos, o bien, ha fenecido el término para tal efecto, procederá a extraer y consolidar la información capturada por las unidades administrativas para ser procesada.	Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, en coordinación con la Subdirección de Programación y Presupuesto, y el enlace administrativo.
Sistema de Presupuesto, Pagos y Contabilidad.	La Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto cargará la información que conforma el anteproyecto del presupuesto del Conaculta al Sistema de Presupuesto, Pagos y Contabilidad en el módulo de anteproyecto y procederá a su envío de manera inmediata. Para ser recibido por la SEP.	Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto.
Continúa procedimiento interno		

Fuente: Elaboración propia en términos de la propuesta de mejoramiento del proceso de elaboración del presupuesto que servirá de base para el Anteproyecto de Presupuesto del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Con este mejoramiento interno en el proceso de elaboración del presupuesto preliminar para el Conaculta, se daría un gran avance en su integración, puesto que el llenado de los campos en el sistema, permitirá a los enlaces administrativas capturar las necesidades presupuestales de la

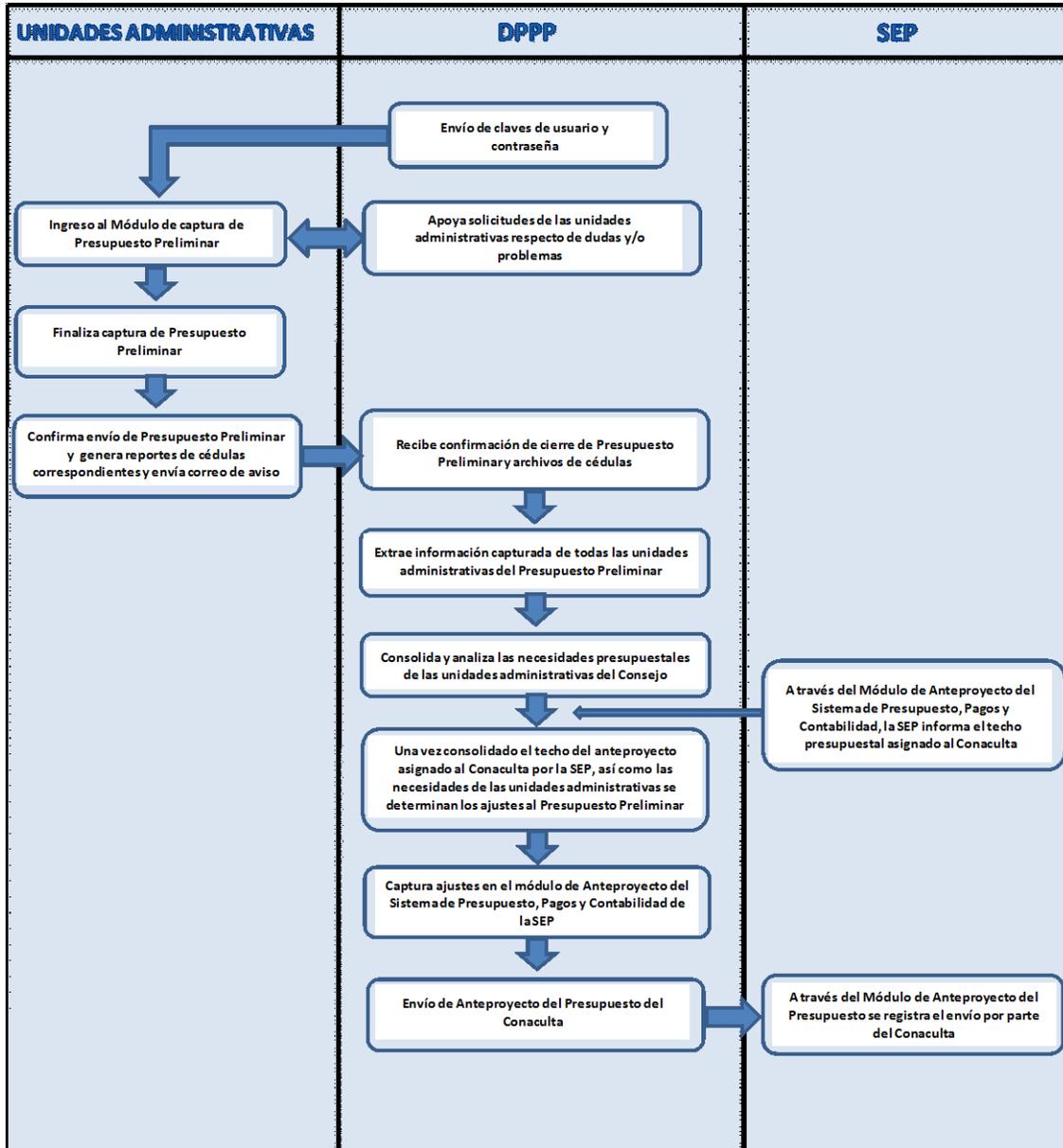
## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

unidad administrativa a la que se encuentran adscritos de una manera sencilla y ágil, que a su vez estará monitoreada por la Dirección de Planeación Programación y Presupuesto en coordinación con la Subdirección de Programación y Presupuesto, para el caso de realizar alguna observación; situaciones todas ellas que ocurrirán prácticamente en el momento, puesto que se estará trabajando en línea.

Cabe destacar también, la importancia de las tecnologías de la información y comunicación que representan en la administración pública, toda vez que facilitan el trabajo en grupo, puesto que a través de ellas, se procesa, sintetiza, recupera y presenta información, dándole un tratamiento y acceso maleable, con el propósito de registrarla, almacenarla y difundirla según sea el caso en tiempo real.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

### C13. Diagrama de flujo para la captura, integración y consolidación del presupuesto preliminar del Conaculta



Fuente: Elaboración propia con base en el contenido de la propuesta del procedimiento para la elaboración del presupuesto preliminar del ejercicio fiscal correspondiente en el Conaculta.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

### **Conclusiones**

Del contenido del presente trabajo, se advierte que el desarrollo de los tres capítulos se encuentra íntimamente relacionado, y que dentro del mismo se asentó como eje principal, la administración pública, tanto la actuación que brinda de manera interna como externa, sin dejar de observar que la misma debe ceñirse a la legislación vigente en la materia; de ahí que existan diversas razones para proponer y acceder a la reforma administrativa, pero también queda claro que la misma deviene esencialmente de la necesidad de cambio.

En este sentido, es indispensable que la reforma administrativa que se impulse sea de calidad, en la que se advierta y se palpe el rediseño de procesos, la reducción de la burocracia, control y cumplimiento de los propósitos para la cual fue implantada. Para ello, es necesario en primer término que se reconozca la ineficiencia y falta de compromiso hacia el cambio, y en segundo, proceder a él, con base en una planeación definida y con objetivos y metas claras.

Es importante no dejar de lado, que ese cambio también es deseado por el ciudadano en su relación con el gobierno, quien demanda bienes y servicios de calidad y en un tiempo razonable. De ahí la necesidad de haber abordado en el capítulo uno el tema de la calidad total y la certificación en la administración pública, el cual inició destacando que la calidad no implica o está ligada únicamente a un proceso productivo o al sector privado como en sus inicios, así la conceptualizaron sus grandes precursores Ishikawa y Deming, sino que ha transitado al sector público y se ha implementado, desarrollado y mejorado en él.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Como indiqué en el desarrollo del capitulado en comento, la calidad si bien es la totalidad de propiedades y características que identifican a un bien o servicio, también es que en el ámbito de la administración pública, es más que un concepto, es decir, es una necesidad que debe y tiene que responder a las exigencias y perdurar en el tiempo, tanto para el sector público como para el ciudadano, con el propósito de dar cumplimiento al objetivo propio de aquel, legitimando su ámbito de acción ante éste último. En este sentido, la calidad revela en gran medida la competitividad de la administración pública.

Asimismo, implica la suma de recursos humanos, materiales y financieros, como de todas las áreas que conforman las dependencias y las entidades de la APF, si es que realmente se quiere involucrar a la calidad en los procesos internos de la administración pública, así como a los servidores públicos, con estructuras más horizontales que permitan incluir a los responsables del proceso en todos los niveles, situación que conllevaría a despojar esas inercias burocráticas que como lastre siempre la han caracterizado.

El tema de la calidad ha alcanzado gran preeminencia en el sector público, ejemplo de ello es que las dependencias y entidades de la APF para crear confianza hacia su exterior, han certificado algunos de sus procesos en términos de las normas internacionales emanadas de la Organización Internacional de Normalización, situación que deja ver que las mismas tratan de no quedar en el letargo que ha permeado en ellas.

Razón por la cual, como quedó asentado, es importante e impostergable no postrar la modernización organizacional y tecnológica en algunas áreas de la administración pública, y entender que la misma se refleja en su relación con la ciudadanía.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

De ahí que en el apartado de la *Institucionalización de la Calidad en la Administración Pública Federal de México*, se abordó específicamente desde el gobierno de Miguel de la Madrid hasta el periodo presidencial encabezado por el Licenciado Felipe Calderón Hinojosa, todos y cada uno de los programas que bajo el gobierno en turno se implementaron con la aspiración de resolver problemas específicos en la APF, como la descentralización, simplificación, modernización, entre otros; siempre con la idea de mejorar el funcionamiento del aparato gubernamental, con una orientación gradual y focalizada.

Miguel de la Madrid implementó para tal efecto, los Programas de Descentralización y Simplificación Administrativa, con el propósito de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizaban ante las dependencias y entidades de la APF. Programas que fueron tomados en cuenta en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari al decretar el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.

Por su parte, Ernesto Zedillo bajo su gobierno implementó el Programa de Modernización de la Administración Pública, en el que como se advirtió por primera vez se dio un trato especial al tema de la calidad, que aunado a la reforma al sistema presupuestario logró obtener mayor énfasis en su implementación.

En la llamada etapa de transición, Vicente Fox consideró para el ejercicio de su gestión el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental y la Agenda Presidencial de Buen Gobierno; que en términos generales introduce temas como transparencia y acceso a la información, innovación, calidad en el funcionamiento de la administración

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

pública, esto es, un gobierno de clase mundial con enfoque al ciudadano, es decir, que satisficiera y superara las expectativas de la ciudadanía, aunado a la rendición de cuentas que ésta demanda.

El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal, implementado por el ex Presidente Felipe Calderón, parte de un enfoque pleno hacia resultados, para que alcanzar un mayor y mejor impacto en la sociedad.

En suma, en el ejercicio de los sexenios aludidos siempre se buscó, aunque con estrategias diferentes, el cambio constante que también demanda la propia administración pública para su adecuado funcionamiento. Y que con el transcurso del tiempo se han ido acoplando a las nuevas necesidades de ésta y a las exigencias ciudadanas. Todo ello, con base en los ordenamientos legales que para tal efecto se han legislado e implementado. Sin embargo, el desfase de un sexenio a otro es ineludible, máxime cuando no hay políticas continuas.

Bajo este tenor, también como ciudadanos tenemos derecho a demandar una administración eficaz, transparente y honesta, que derive de una condición necesaria para brindar confianza, con base en un marco legal para tal efecto.

Por lo anterior, y por situaciones que acontecen día a día en la operación de algunas áreas que conforman el Conaculta, nació la inquietud de referirme a *la Implementación de la calidad en los procesos internos de la Dirección de Planeación Programación y Presupuesto del Conaculta*, en el que se destacó en primera instancia su naturaleza jurídica, siendo éste un órgano administrativo de la SEP, que fue creado con el propósito de coordinar las

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

políticas, organismos y dependencias tanto de carácter cultural como artístico a nivel nacional e internacional.

Razones por las cuales, es menester contar con un procedimiento idóneo que resuelva algunas inconsistencias durante el proceso de la planeación, programación y presupuestación en el Conaculta, para estar en posibilidad de ejercer el recurso en tiempo y forma, y se cumplan los objetivos materia de la naturaleza del referido Órgano Desconcentrado.

En virtud de la relevancia de algunos programas y proyectos que el Conaculta ejecuta y apoya para el cumplimiento de los mismos, deriva la importancia de contar con una planeación adecuada, puesto que la misma es la base para el cumplimiento de los objetivos y metas de ese Desconcentrado.

En este sentido y como se aprecia en el cuerpo del presente trabajo, el área facultada para tal efecto es la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, adscrita a la Dirección General de Administración, cuyas facultades se encuentran conferidas en términos del MPDPPP y del MOG, respectivamente.

Un punto importante a destacar es la conveniencia y obligación que tienen las dependencias y entidades de la APF de contar los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, debidamente actualizados y publicados en el Diario Oficial de la Federación en términos del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Situaciones que en esta materia, allanan el camino para identificar las funciones de las áreas en comento.

Cabe indicar, que resultó conveniente realizar un comparativo entre el MOG del año 2005 y el MPDPPP del año 2006, toda vez que el primero establece

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

las funciones que deben desempeñar los servidores públicos, desde el Titular del Consejo hasta el nivel de Jefe de Departamento. Situación que como se aprecia resultó benéfica en el sentido de identificar las diferencias, pero sobre todo las omisiones con las que cuenta el diverso MOG publicado en el Diario Oficial de la Federación en el año 2010, que únicamente comprende el nivel de la estructura básica.

Como se indicó, la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto cuenta para la ejecución de sus procesos internos con un Manual de Procedimientos, dentro de los cuales para el tema que nos atañe, se identificó el referente a la elaboración del anteproyecto del programa presupuesto anual en el Conaculta, en el que se destacó la obsolescencia de dicho proceso, en virtud que las unidades administrativas que lo conforman envían sus necesidades presupuestales para el ejercicio fiscal subsecuente a la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto en archivos Excel, situación que deja un margen amplio para incurrir en omisiones y errores tanto para dichas unidades, como para la Dirección aludida al momento de ser extraída y consolidada la información para su posterior integración y carga al módulo de anteproyecto del presupuesto en el Sistema de Presupuesto, Pagos y Contabilidad de la SEP.

Razón por la cual se analizó la necesidad de realizar una propuesta para la *captura, integración y consolidación* de la información correspondiente a las necesidades presupuestales de cada una de las unidades administrativas que conforman al Conaculta, la cual será el presupuesto preliminar que servirá de base para la elaboración del anteproyecto en comento. Lo que permitirá una reducción considerable de tiempo, costos e imprecisiones, en virtud que prácticamente estarán trabajando en tiempo real cada una de las unidades administrativas aludidas y la Dirección de Planeación,

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Programación y Presupuesto, puesto que el proceso de mejoramiento que se propone es en coordinación con el área informática, con el propósito de implementar un sistema en ambiente web, para que la captura de las necesidades presupuestales de las referidas unidades se encuentre monitoreada por la Dirección en comento.

Este sistema va a ser de gran utilidad en el Conaculta, debido a la gran operación que para el cumplimiento de sus objetivos y metas debe desarrollar, aunado a que también facilitará a la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto priorizar junto con las áreas sus necesidades una vez que la SEP notifique al Conaculta el techo presupuestal que se le asigne para el ejercicio fiscal subsecuente.

En esta propuesta de mejoramiento a la elaboración del anteproyecto del presupuesto preliminar, viene implícito su propósito de servir como un apoyo por terminar con los procesos administrativos obsoletos, que originan retrasos en la planeación, programación y presupuestación en el Conaculta.

Como servidores públicos, debemos de estar conscientes de que parte de nuestro compromiso con la administración pública es elaborar y/o mejorar los procesos y procedimientos en la dependencia o entidad en la que laboremos, los cuales deben ser coherentes a las necesidades propias de la misma, consolidando la participación de todos los que la integran, siempre al margen de la legislación vigente en la materia de que se trate. La suma de ello debe ser con un enfoque integral para que realmente rinda los resultados esperados tanto en lo interno de la APF, como para la ciudadanía a la cual servimos.

## Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta

### Fuentes de Consulta.

Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia, una perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica y Colegio de Ciencias, Políticas y Administración Pública, 1998.

Campero Cárdenas, Gildardo. *La reforma administrativa en América Latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, Serie Praxis número 54.

Campos Álvarez Tostado Ricardo y Luis Miguel Martínez Anzures. *Alta calidad en la gestión Pública*, Instituto Nacional de Administración del Estado de México, México, 2009.

Chandezon, Gérard. *Hacia la calidad total*, México, Ediciones Granica, 1999.

Cruz Villalobos, Osvaldo. *El servicio profesional de carrera y los cambios de la gestión pública de México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009.

Deming, W. Edwards. *Calidad, Productividad y Competitividad, la salida de la crisis*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1989.

Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la modernización*, México, Editores Plaza y Valdés, 1992.

H. Gadsden, Carlos. "Sistemas de Calidad en la Administración Pública, *Revista Mexicana de la Calidad*", número 2 enero – junio, México, 2002.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Haro Belchez Guillermo e Ismael Gómez Gordillo. Sistemas de Calidad en la Administración Pública, *Revista Mexicana de la Calidad*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, número 2 enero - junio 2002.

Kaoru Ishikawa. *¿Qué es el control de la calidad total?*, La modalidad japonesa, Colombia, Grupo Editorial Norma, 1994.

Martínez Chávez, Víctor Manuel. *Teoría y práctica del diagnóstico administrativo, un enfoque de sistemas*, México, Editorial Trillas, 1989.

Millán B., Julio A. "La productividad y la simplificación administrativa", *Revista de Administración Pública, simplificación administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, número 65 – 66, enero - junio de 1986.

Moyado Estrada, Francisco. *Gestión de calidad*, México, Siglo XXI Editores, 2010.

Moyado Estrada, Francisco. *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Calidad en la Administración Pública*, 2º Semestre, número 7, México, 2010.

Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Pardo, María del Carmen. *La reforma administrativa para el desarrollo social en México*, Foro Internacional, volumen 25, número 2, octubre – diciembre, México, 1984.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Pardo, María del Carmen. *Administración pública mexicana del siglo XX*, México, Siglo XXI Editores, 2010.

*Revista Buen Gobierno, para pensar en la democracia*, número 12 semestral, enero – junio, 2012.

*Revista de Administración Pública, simplificación administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, número 65 - 66, enero - junio de 1986.

Roel Rodríguez, Santiago. *Estrategias para un gobierno competitivo, cómo lograr administración pública de calidad, un nuevo paradigma*, México, Ediciones Castillo, S.A. de C.V., 1998.

Salvador Parrado Díez y Joaquín Ruíz López. *Gestión de calidad, la gestión de la calidad total en la administración pública: mimesis y némesis*, México, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., 2010.

Sánchez González, José Juan. *La administración pública de Vicente Fox: del modelo estratégico de innovación gubernamental a la agenda del buen gobierno*, México, Espacios Públicos, Universidad Autónoma del Estado de México, volumen 12, número 24, 2009.

Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Porrúa, 2005.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Unidad de Desarrollo Administrativo, *Metodología de modernización y reforma al sistema presupuestario en la Administración Pública, Planeación Estratégica*, guía técnica, 1999, página 13.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Glosario de términos hacendarios en la Administración Pública Federal 2012*, México, 2012.

Torres Fragoso, Jaime. “*Posibilidades, logros y desafíos en la implementación de modelos de calidad en los gobiernos latinoamericanos*”, *Revista Estudios Gerenciales*, Volumen 27, número 119, México, 2011.

Uvalle Berrones, Ricardo. *La administración pública en el cambio estructural*, cuadernos de análisis político – administrativo, número 14, México, Colegio Nacional de ciencias políticas y administración pública, A.C., México, 1996.

Uvalle Berrones, Ricardo. *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2005.

### **Documentos Oficiales.**

Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.

Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2002

Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.

Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2003.

Diario Oficial de la Federación, 10 de septiembre de 2008

Diario Oficial de la Federación, 07 de diciembre de 1988.

Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.

## **Mejoramiento de los procesos internos en planeación, programación y presupuestación en el Conaculta**

### **Dirección electrónica.**

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5162528&fecha=08/10/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5162528&fecha=08/10/2010)

### **Manuales del Conaculta.**

Manual de Procedimientos de la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto del mes de mayo de 2006.

Manual de Organización General de fecha 16 de mayo de 2005.

Manual de Organización General publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de octubre de 2010.