

77



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EL CASO DE LA  
PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR  
1997 - 2000

**T E S I S A**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)  
**P R E S E N T A :**  
**EVANGELINA ERIKA MUZQUIZ GASTELUM**

DIRECTOR DE TESIS: MTR. ROBERTO MORENO ESPINOSA



MÉXICO, D. F.

29/301

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mis padres  
por el apoyo que me han  
dado durante toda mi vida.**

Introducción.....	4
Proemio.....	8
1. La modernización del estado y de la administración pública.....	14
1.1 La modernización de la administración pública.....	16
1.2 La modernización de la administración pública y la participación ciudadana	21
1.3 La administración pública en el programa de modernización administrativa	30
2. La modernización en la Procuraduría Federal del Consumidor.....	33
2.1 Naturaleza y misión de la Procuraduría Federal del Consumidor.....	34
2.2 Definición e implementación del Subprograma de Participación y atención ciudadana.....	39
2.2.1 Participación y atención ciudadana.....	41
2.2.2 Descentralización y/o desconcentración administrativa.....	41
2.2.3 Medición y evaluación de la gestión pública.....	42
2.2.4 Dignificación, Profesionalización y ética del servidor público.....	42
2.3 Diagnóstico.....	45
2.4 Metodología.....	47
3. Medición y evaluación de resultados del subprograma de participación ciudadana en la PROFECO.....	53
3.1 Avances en los tres procesos prioritarios.....	56
3.1.1 Servicios al consumidor.....	57
3.1.1.1 Atención al público.....	57
3.1.1.2 Conciliación.....	58

3.1.1.3 Corrección de la publicidad engañosa.....	59
3.1.2 Verificación y vigilancia.....	60
3.1.2.1 Verificación y calibración de instrumentos de medición.....	60
3.1.2.1 Asesoría y capacitación en normas oficiales mexicanas.....	61
3.1.2.2 Verificación de normas oficiales mexicanas.....	61
3.1.3 Investigación y difusión.....	63
3.1.3.1 Orientación al consumidor.....	63
3.1.3.2 Estudios de laboratorio.....	66
3.1.3.3 Promoción, creación y atención a organizaciones de consumidores.....	66
3.2 Mejora continua.....	67
Consideraciones finales.....	73
Anexo A.....	77
Anexo B.....	81
Bibliografía y hemerografía.....	84

## INTRODUCCIÓN

---

En los últimos años se han producido importantes cambios económicos, políticos, tecnológicos, sociales, entre otros, en el orden mundial, provocando con ello profundas consecuencias que han influido en el comportamiento de los gobiernos y de las administraciones públicas, obligándolos a replantear sus estructuras y estrategias, el caso de México no es la excepción, estos cambios mundiales, aunados a la propia evolución de nuestro país, han conducido a acelerar el proceso de modernización en todas las estructuras para enfrentar con éxito la nueva realidad.

La modernización de la administración pública por gobiernos de diferentes países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de la que nuestro país forma parte desde 1994, está orientada al logro de una verdadera reforma administrativa al fortalecimiento y eficiencia de la gestión pública, enfocando sus acciones a mejorar la calidad de los servicios, agilizar y flexibilizar las estructuras organizacionales y a desarrollar en los servidores públicos una nueva actitud de servicio.

La intensidad con la que se están dando las transformaciones en todos los ámbitos de la vida social ha generado una mayor participación de la sociedad en su conjunto y de los ciudadanos en particular, en los procesos de decisión del gobierno. Esta participación ciudadana se ha constituido en un elemento indispensable para que las autoridades gubernamentales estén enteradas de las demandas y las expectativas de la sociedad.

La importancia de abordar este tema es fundamental para corregir las deficiencias y obsolescencias que se han venido presentando en la gestión pública así como para entender los alcances y limitaciones que la implementación de un programa modernizador, presenta en la administración pública de nuestro país.

La administración pública federal está llevando a cabo acciones para generar una cultura de la participación y de la atención a los ciudadanos, este concepto de administración orientada hacia la sociedad es el esquema que sigue el actual

proceso de modernización administrativa en México. Se están abriendo cada vez más espacios de participación de la ciudadanía en las decisiones y ejecuciones de los programas de gobierno.

La política de modernización administrativa en México es un proceso permanente, tiene sus antecedentes en la reforma administrativa de los años setenta, ha pretendido impulsar acciones de simplificación administrativa y desregulación económica, ahora, además busca la eficiencia, racionalidad y agilidad en la gestión pública a partir del mejoramiento de la calidad de los servicios y trámites que la ciudadanía demanda.

Después de analizar el contexto nacional e internacional, las experiencias modernizadoras en otros países, las reformas administrativas que en años anteriores se llevaron a cabo en nuestro país, el diagnóstico elaborado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo respecto a la situación imperante en la administración pública federal, y a las demandas de la ciudadanía vertidas en foros de consulta popular, se elaboró un diagnóstico general de los principales problemas que constituyen los puntos críticos en materia de modernización administrativa y se pudo identificar áreas de oportunidad que permitieron establecer líneas de acción en que se sustenta *el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)*. Este programa emana del Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio 1995-2000, busca la promoción de una administración pública orientada al servicio y a la satisfacción de las demandas y necesidades de la población.

El PROMAP establece como objetivos: 1) La transformación de la Administración Pública en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio a través de procesos ágiles y flexibles que operen con racionalidad y transparencia, teniendo como consecuencia; 2) El combate a la corrupción y la impunidad.

Entre las directrices que se establecen para el mejoramiento de los métodos y procesos de la administración pública tenemos la medición y evaluación de la gestión gubernamental, dignificación y desarrollo del servidor público, atención al

público y participación ciudadana y la desregulación y adecuación del marco normativo.

Para dar cumplimiento a los objetivos y aplicar sus directrices, el PROMAP se apoya en tres aspectos básicos: 1) La metodología para la modernización de la Administración Pública que consta de ocho etapas , 2) una estructura en cada dependencia integrada por un grupo directivo y operativo y 3) La preparación de instructores como agentes de cambio dentro de las propias dependencias.

Para analizar con mayor detenimiento esta tendencia modernizadora, nos referiremos al análisis de la puesta en marcha del subprograma de participación ciudadana, uno de los cuatro subprogramas del PROMAP en el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor. (PROFECO). El subprograma aludido, tiene como objetivo central "lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas".

Se tomó como punto de análisis a esta dependencia, dada la importancia que socialmente tiene al atender a la cada vez más creciente población consumidora que exige y demanda sus derechos, así como mayor calidad en los servicios solicitados.

Para efectos de exposición, hemos organizado el presente trabajo en tres apartados:

En el primer apartado "Modernización del estado y de la administración pública"; se aborda la temática del entorno mundial que ha propiciado una serie de cambios que inciden en nuestra configuración como nación y sociedad, de tal forma que es necesario que la gestión gubernamental se modernice para responder efectivamente a lo que la ciudadanía exige. También se describe la necesidad y el proceso de modernización de la administración pública, así como la importancia que la participación ciudadana tiene en la tarea modernizadora, ya que propicia y contribuye a dicho cambio, desde el análisis de la problemática, hasta la generación de nuevas ideas para gobernar.



En el segundo apartado "La modernización en la Procuraduría Federal del Consumidor"; se presenta la descripción del PROMAP, los elementos que lo constituyen, sus objetivos, líneas de acción y las etapas de la metodología de modernización que se tienen que llevar a cabo en todas las dependencias y entidades de la administración pública, también se aborda la importancia y las características de la PROFECO. Institución en la que se analiza el establecimiento y desarrollo de la metodología para concretar las acciones tendientes al establecimiento de una cultura de calidad que responda a la sociedad con mejoras constantes en los procesos de protección a los consumidores.

En el último apartado se exponen los resultados de la implementación del PROMAP en los diversos programas y acciones institucionales de la PROFECO, se describen uno a uno los avances obtenidos en los tres procesos prioritarios en los que la procuraduría ha cimentado sus acciones modernizadoras de salvaguarda de los intereses de la población consumidora.

Por último incorporamos un conjunto de planteamientos a manera de consideraciones finales.

## PROEMIO

---

El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), se inscribe en buena medida en una de las acciones de mayor trascendencia implementadas por el gobierno mexicano para el mejoramiento de conjunto de la gestión pública, coincidente con los planteamientos desarrollados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Sobre el particular conviene señalar lo siguiente:

Los gobiernos de los países miembros de la OCDE se están transformando debido a los cambios que experimentan en sus economías y en sus sociedades. Así que están revisando y reformando sus sistemas de gestión pública para poderse adaptar a la nueva realidad.

Las estructuras político-administrativas y las fórmulas de gestión tradicionales cada vez se vuelven más obsoletas a la nueva realidad. Se necesita un cambio radical para preservar la capacidad de gobernar y para la prestación adecuada de los servicios públicos.

Por eso es que los gobiernos necesitan reconsiderar la manera de encontrar nuevos estímulos, así como reforzar los mecanismos que funcionen correctamente y reevaluar la relación costo eficiencia en las actividades del sector público.

A pesar de que los países miembros son muy diferentes entre sí por cultura y por grado de desarrollo, se encuentran unidos en la necesidad de sanear las finanzas públicas ante la globalización y ante la imposibilidad de satisfacer las demandas de recursos públicos que cada vez se acrecenta más.

Los países han respondido a este desafío de diferente manera, sin embargo se puede entrever tendencias comunes, tales como las que se han inspirado en las mejoras técnicas seguidas por el sector privado pero adaptadas a las necesidades del sector público.

Entre las conclusiones a las que se llegaron en el Comité de Gestión Pública de la OCDE, es que la importancia del sector público se ha incrementado, de tal

suerte que su eficacia influye directamente sobre la economía en general, por lo que gobernar de manera adecuada resulta esencial para responder a la demandas de la sociedad. Su eficacia condiciona el desarrollo económico y fortalece la cohesión política y social.

Los objetivos de las reformas son una mayor atención a los resultados y una mejor relación entre calidad y precio, así como una mayor orientación hacia el cliente y hacia el servicio, la modificación de las relaciones con otros niveles de la Administración.

La práctica de los estados a rebajar los costos y mejorar la calidad tanto al interior del sector público, como al exterior del mismo, no implica que se propugne por la privatización a toda costa. Propugnar por algunos usos y técnicas del mercado (que ya se hayan experimentado con antelación), como elementos de mejora de la gestión pública no implica establecer al mercado como el único criterio y punto de referencia del servicio público. En todo caso, lo que se pretende es un estado eficaz y eficiente con capacidad para gobernar bien el nuevo contexto.

Por otro lado el proceso de cambio administrativo se considera como un proceso abierto e inacabado, al que siempre se le tendrán que hacer adaptaciones como consecuencia lógica de los constantes cambios de la sociedad. Por ello la reforma de la gestión requiere que las estrategias sean flexibles, dinámicas y continuas, lo que se podrá lograr solo si se producen cambios de cultura, valores actitudes, mentalidad y comportamientos.

"Una nueva cultura en la que los valores más importantes son la atención al público y la calidad, la competitividad y la orientación hacia los resultados.

Este proceso de cambio tiene dos elementos claves: la importancia hacia los resultados entendidos en términos de eficacia, eficiencia y calidad y el otro elemento es la sustitución de un modelo burocrático rígido y centralizado, por otro modelo de carácter flexible, responsable, basado en el trabajo en equipo."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE.* Boletín Oficial del Estado. Madrid 1997. Colección informes y Documentos. Edita Ministerio de Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica y Ministerio de la Presidencia. p 28

El desafío de la gestión pública de los países miembros de la OCDE es la renovación de las instituciones, reconsiderando las razones que justifican la intervención del estado y la revisión del costo-eficiencia de las instituciones públicas, de sus programas y de sus actividades.

En el terreno de la gestión pública se presenta un nuevo modelo que se dirige a fomentar una cultura de mejora de resultados del sector público. Este modelo se caracteriza por lo siguiente:

- “Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y de calidad en el servicio.
- La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas
- por otras en que las decisiones referentes a las asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación y en donde los clientes y otro grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones.
- La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios de una reglamentación directa por el estado.
- Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran.
- El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro del gobierno, de manera que conduzca a la evolución del estado y que permita adaptarse de manera automática, flexible y económica a los cambios externos y responder a interese diversos”.<sup>2</sup>

Otro de los objetivos importantes de la acción gubernamental es la de promover más una gestión racional que una normativa. Las diferentes formas de

---

<sup>2</sup> *Ibid* p 37

regulación son instrumentos importantes y depende de su buena calidad la eficacia del Gobierno, pero estas formas de regulación a menudo han producido debilitamiento en la credibilidad de los gobiernos, ya que se imponen múltiples costos a las empresa privadas, el número y complejidad de los trámites es engorroso, la normatividad es en muchos de los casos obsoleta.

Por eso el análisis de la incidencia de los sistemas normativos para lograr el cambio que se requiere y que a su vez sean económicos y eficaces, se debe convertir en parte primordial de los objetivos centrales de la gestión de los gobiernos miembros de la OCDE.

La creación en el sector público de un entorno que conduzca a la búsqueda constante de mejoras, que realce el valor del esfuerzo individual y de equipo, constituye una tarea esencial y permanente; pero es importante que estos esfuerzos se integren en un marco que salvaguarde la capacidad central de gobernar, y que se de un adecuado equilibrio entre la dirección centralizada y la acción dejada a voluntad de los gerentes locales, que se protejan formas democráticas de responsabilidad y en donde los valores tradicionales de integridad y equidad, se combinen con los nuevos de eficacia y calidad en el servicio.<sup>3</sup>

Así mismo se concluye que en las próximas décadas el sector público tendrá formas y procedimientos radicales a los que ahora se manifiestan; entre las nuevas formas se destacan:

- La restricción de su participación en la prestación directa de servicios.
- La dedicación más hacia la aplicación de un marco flexible (preponderantemente el jurídico), en el que se pueda desarrollar mejor las actividades económicas.
- La regulación mejorada, gracias a la disposición de una información más completa sobre los efectos probables.
- La evaluación permanente de la eficacia y de las políticas implementadas.

---

<sup>3</sup> *Ibid* p 44

- El reforzamiento de su capacidad de gestión previsor y de dirección, que le permitan adaptarse mejor a los desafíos económicos y sociales futuros.
- La dirección de los asuntos públicos de una manera en que la sociedad participe más.<sup>4</sup>

Así que en el futuro, la aptitud para gobernar va a depender de la capacidad para la innovación del personal que trabaje en el sector público y del compromiso que éstos demuestren.

La modernización de la administración es un proceso que lleva ya bastantes años de implementación en los países miembros de la OCDE, pero el ritmo se ha acelerado en los últimos años debido a los cambios tan importantes que se han suscitado alrededor del mundo. En numerosos países se está poniendo más énfasis en los resultados que en el respeto a los procedimientos.

En estos países es el mismo sector público el que se ha constituido en principal presión a favor del cambio dado que a las demandas expresadas por los usuarios en cuanto a un mejor servicio, han respondido otras demandas procedentes de funcionarios quienes desean tener mejores condiciones para prestar un mejor servicio.

Las estrategias aplicadas en los países de la OCDE intentan mejorar los resultados del sector público y redefinir su papel en la economía. Los principales objetivos de las reformas son:

- Prestar una mayor atención a los resultados y obtener una mejor relación calidad-precio.
- Transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad.
- Responsabilidad y control fortalecidos.
- Orientación hacia el cliente y el servicio
- Mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas
- Introducir la competencia y otros elementos del mercado
- Modificar las relaciones con los otros niveles administrativos.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Idem*

Estas iniciativas que tienden a dar mayor importancia a los resultados de los productos, pero también de los insumos y procedimientos para lograrlos. Se ha pugnado por adoptar una cultura de medición de estos resultados y actuar de acuerdo con las enseñanzas derivadas de la experiencia. Estas iniciativas se aplican tanto a los individuos como a las organizaciones.

Se establece la necesidad de hacer más cosas con menos recursos. Esta ha propiciado que se revisen los programas y los sistemas de actuación de los gobiernos, Se revisan los monopolios tradicionales del sector público y se van introduciendo poco a poco elementos de competencia.

“Las reformas tienden a definir los objetivos en fines operativos; repartir con claridad las responsabilidades sobre los resultados a alcanzarse y a permitir que el conocimiento de las normas para alcanzar dichos resultados se difundan, tanto al exterior como al interior, para alcanzar un incremento en la transparencia”<sup>6</sup>.

La creación de un sector público orientado hacia el cliente y al servicio ha propiciado que la prestación de los servicios se haga con un acceso más fácil, con procedimiento simplificados, mayor cortesía en el servicio, más transparencia y mayor información. Esto sin duda implica un cambio de cultura y de mentalidad.

---

<sup>5</sup> *Ibid* p 66

<sup>6</sup> *Idem*

## 1. La modernización del estado y de la administración pública

La modernización representa un reto; constituye uno de los conceptos de las ciencias sociales más utilizado desde dos décadas atrás y ha implicado muchas interpretaciones.

En una perspectiva histórica, el término modernización se ha utilizado para englobar al proceso de industrialización efectuado en Europa durante los siglos XVIII y XIX y generalmente se identifica con el avance tecnológico e involucra la idea de progreso.

Otras ideas coinciden en que "la modernización es un proceso global que atañe a todas las sociedades contemporáneas y que encierra ciertos aspectos específicos tales como la modernización social, la modernización económica, la política, la administrativa, etc."<sup>7</sup>

Así mismo, referirse en términos generales a la modernización, es identificar transformaciones en diversos campos, cuyos efectos visibles se han vinculado a cambios tales como la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización, la participación de los medios de comunicación, etc.<sup>8</sup>

Desde la perspectiva estatal la palabra modernización se refiere en buena medida a los procesos de cambio y abarca una diversidad de transformaciones, ajustes y/o adecuaciones que lleva a cabo el Estado para lograr que el flujo de acciones logren la coherencia y la organización necesarias; estas transformaciones han desembocado en medidas gubernativas tales como la privatización, desregulación, etc.

Para Limón Rojas, La modernización "constituye un complejo proceso al servicio del hombre, que permite subordinar la eficiencia y la eficacia a los principios, al interés general y al dictamen de un proceso político en el que la sociedad pueda decidir y realizar más libremente su destino".<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Guerrero, Omar. *El Estado en la era de la modernización*. México, Plaza y Valdés, Editores, 1991, p 12.

<sup>8</sup> Pardo, Ma. Del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México, El Colegio de México, 1992, p 16.

<sup>9</sup> Limón Rojas, Miguel. "La modernización de la Administración Pública: Participación ciudadana y transparencia", en *Revista de Administración Pública, (RAP)* No. 82, INAP, México, 1992, p 165.



En la actualidad y en comparación con lo que sucedió en las décadas de los sesenta y setenta, la modernización se manifiesta dentro de una atmósfera de profundas crisis a nivel mundial, aunque es en los países subdesarrollados donde más efectos negativos han tenido. Es entonces, que la modernización es abordada como un mecanismo de superación de esas crisis y un remedio general de los males de la época actual.

La modernización tendió, de igual forma, a enfocar su atención con mayor énfasis en el estado, al que se le concedían las facultades necesarias para estimularla y conducir sus procesos.

Los estados modernos están caracterizados por un elevado nivel de rendimiento gubernamental, que no únicamente ha sido medido por criterios de capacidad administrativa, sino también por consenso popular, apoyo político, legitimidad constitucional, y sobre todo, nivel de comunidad social sobre los determinantes de los conflictos sociales .

El resultado fue la puesta en marcha de una serie de programas gubernamentales de fomento a la vida ciudadana, que tiene como clave la capacidad del estado para absorber las nuevas exigencias de las organizaciones políticas y sociales y su problema fundamental es mantener un crecimiento retroalimentado por sus propias fuerzas interiores. Así, el desarrollo político se refiere al desenvolvimiento de las facultades del estado para incrementar a su nivel o grado de gobierno, y va ligado al desarrollo administrativo porque las dependencias públicas son las responsables de responder positivamente a las exigencias cambiantes y renovadas de una sociedad modernizada. <sup>10</sup>

En términos generales, la política de modernización en nuestro país tiene sus antecedentes en la reforma administrativa de los años setenta y centra su diseño e impulso, en acciones de simplificación administrativa y desregulación económica, que buscan imprimir mayor eficiencia, racionalidad y agilidad a la gestión pública, a partir del mejoramiento de la calidad de los servicios y trámites que se prestan a la ciudadanía.

---

<sup>10</sup> Guerrero, Omar. *Op. Cit.* p. 83.

### 1.1 La modernización de la administración pública.

Los estados se tienen que modernizar ante los continuos y rápidos cambios mundiales, deben reformarse para absorber de la mejor manera las nuevas demandas que surgen a raíz de una sociedad mundial diferente y movilizadora que ha creado nuevas organizaciones y nuevas formas de planteamientos políticos.

Durante la década de los ochentas, el mundo se enfrentó a nuevas tendencias que cuestionaron un debate en tono al Estado. Este profundo debate ha propiciado la idea de la Reforma del estado, que es concebida como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia y garantizar la justicia social.<sup>11</sup>

La reforma del estado presupone un proceso de reacomodo del estado como poder y como aparato para abordar y resolver la capacidad de gobernabilidad y para adecuar el desarrollo económico y comercial de las nuevas condiciones internacionales.

La reforma del estado implícitamente contempla dos puntos fundamentales, propiciar la democracia y garantizar la justicia social, asumiendo una nueva relación entre el estado y la sociedad civil, estableciendo aperturas democráticas con una ciudadanía más politizada, demandante y participativa.

Entonces tenemos que la reforma del estado es una estrategia para redefinir la actuación gubernamental y sus instituciones, es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia y garantizar la justicia social. A estos objetivos se les atribuye un peso específico diferente de acuerdo a los enfoques y necesidades en los diferentes países.

La reforma del estado conlleva necesariamente a la modernización, lo cual es entendida como el proceso permanente de transformación mediante el cual se actualizan y son renovadas las estructuras del estado, de forma tal que las transacciones que se desarrollan entre gobierno y sociedad se mantengan sobre las variaciones aceleradas de su entorno político y económico, generalmente la

---

<sup>11</sup> Sánchez González. José Juan. *Reforma del Estado y Administración*. México INAP 1998.p. 21

modernización administrativa se entiende como la adecuación y ajuste que realiza el estado para que el flujo de acciones predominantes en la sociedad tengan la coherencia y organización necesaria.

La reforma del estado trasciende a la administración pública, porque no podemos hablar de una reforma del estado sin una reforma administrativa, que permitan afrontar los nuevos retos que imponen la globalización, la interdependencia con otros países, la revolución tecnológica, y la apertura comercial, etc.

La administración pública como agente administrativo debe propiciar un cambio de actitud en la sociedad, una reforma que le permita mejoras en los niveles de vida y transformaciones en la dinámica social, debe formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción y la apatía y la ineficiencia administrativa.<sup>12</sup>

Durante mucho tiempo el funcionamiento de la administración pública se ha caracterizado por la existencia de disposiciones jurídicas, procedimientos y trámites que lejos de agilizar los procesos administrativos le han asignado una marca de lentitud y obsolescencia. De esta manera se han acumulado gradualmente requisitos, exigencias y obligaciones que complican la relación de los ciudadanos con la administración pública y prolongan la resolución de sus asuntos.

Las consecuencias son del todo conocidas y resentidas por los ciudadanos; traduciéndose en prácticas y conductas ajenas al interés público. El costo social y administrativo para el país ha sido muy alto, el gobierno ha perdido legitimidad y la confianza tan necesarias para impulsar el proyecto de Nación.

El objeto de los gobiernos es la consecución de resultados que permitan racionalizar la complejidad de la sociedad, sus tareas responden a valores públicos, necesidades políticas y reclamos sociales y para ello los gobiernos requieren de productividad y creatividad que permitan que la vida pública sea activa.

---

<sup>12</sup> *Ibid* p 35

La administración pública se entiende así como un vehículo útil para hacer más coherente las medidas que toma el estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.<sup>13</sup>

En este sentido y como apunta Uvalle Berrones;

“La exigencia ciudadana a los gobiernos se da en el terreno de los resultados y los resultados se evalúan por su calidad o por la falta de ella. Los resultados gubernamentales son la clave para evaluar la confianza que hay entre la sociedad y el propio gobierno. Los resultados y su calidad son la forma en la que la dirección de la sociedad es impulsada, alentada y coordinada. De este modo la gestión pública necesita ser productiva, competente y abierta para responder con creces la vida, plural, comprometida y diferenciada de la sociedad contemporánea”.<sup>14</sup>

Por eso es que la acción del estado no es algo concluido, se diseña según las necesidades de la vida política y social; crea las condiciones que favorecen su desenvolvimiento productivo y constante.

La forma en que los consensos se construyen es a través del servicio público y se consolidan cuando los resultados de la acción gubernamental son positivos. Así que mediante el desempeño gubernamental que pueden canalizarse las demandas ciudadanas tomando en cuenta necesidades, aspiraciones y el cumplimiento de las mismas. La dirección que toma el gobierno, es un proceso que no debe ser interrumpido ya que este llega a todas las personas, ya sea en calidad de usuarios, clientes, consumidores y beneficiarios, quienes finalmente confieren votos de recompensa o castigo electoral.<sup>15</sup>

Así que uno de los retos más importantes de la administración pública en México es pasar de una administración jerarquizada y tradicionalista a una administración moderna, que se adecue a los cambios externos e internos, que

<sup>13</sup> Pardo, Ma. Del Carmen. *Op. Cit.*, p 11.

<sup>14</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, Toluca, Estado de México, IAPEM-UAEM, 1997, p 62.

<sup>15</sup> *Ibid* p 66.

pueda afrontar la profunda desigualdad social en que viven un gran número de habitantes. <sup>16</sup>

La búsqueda de una administración pública moderna implica en primer lugar reconceptualizarla como administración de los público y no de los gubernamental, después se debe impulsar la capacitación de los servidores públicos, también implica una revolución cultural que modifique la mentalidad y las actitudes no solo de los niveles operativos, sino también de mandos medios y superiores para que entiendan la importancia de la participación ciudadana. <sup>17</sup>

"La reforma administrativa tiene como propósito esencial tratar de adecuar los objetivos de la administración, sus recursos humanos y estructuras, a las demandas del desarrollo económico y social, así como introducir tecnologías que permitan que esa adecuación se haga con eficiencia. En suma la reforma administrativa es un proceso social de cambio en la administración pública con conciencia y de manera intencional".<sup>18</sup>

La etapa actual de modernización administrativa, presenta algunas particularidades dadas por la profundidad de los estudios realizados, la aplicación de nuevas tecnologías de gobierno como lo son las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social y el alto grado de avance tecnológico.

Para fines de esta investigación, nos centraremos básicamente en la modernización administrativa y su desarrollo, que como María del Carmen Pardo define es: "la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. "<sup>19</sup>

La modernización administrativa, es un recurso que permite contar con un aparato administrativo eficaz; que presta los servicios públicos con honradez y que verdaderamente oriente sus actividades en provecho de la colectividad, su compromiso con el apoyo político en turno tenderá a fortalecerse.

<sup>16</sup> Sánchez González. *Op. Cit.* P 216

<sup>17</sup> *Ibid* p 22

<sup>18</sup> Campero Cárdenas Gildardo. *La Reforma administrativa en América Latina*. México, INAP, 1982, serie praxis No. 54 p. 11 Citado en el libro de Sánchez González *Op. Cit.* p 157

<sup>19</sup> Pardo Ma. Del Carmen. *Op. Cit.*, p 11.

La modernización de la administración pública, debe entenderse como un proceso de cambio necesario, mediante el cual aumenta su eficacia, a través de la profesionalización de los cuadros a su servicio, de la incorporación de tecnologías y procedimientos más adecuados y la adopción de métodos de trabajo transparentes y participativos, que la acerquen a los grupos sociales, para atender mejor sus necesidades y cumplir con los objetivos fundamentales del orden constitucional.

Una administración moderna es aquella dotada de un grado razonable de eficacia en la formulación y ejecución de las políticas de gobierno y es además eficiente en la prestación de los servicios públicos que la población requiere. La modernización ha de incrementar la capacidad de las instituciones públicas, para definir claramente los problemas de la sociedad, formular opciones de solución y apoyar a los órganos de representación política en el cumplimiento de las atribuciones.

La modernización, no solo significa la capacidad para incrementar la eficiencia, sino que apela al establecimiento de nuevos términos de relación con la sociedad. Tomar en cuenta la energía y la creatividad social sirve para redimensionar tanto la contribución de la sociedad como los alcances y atribuciones de la administración en los fines que persigue.<sup>20</sup>

“Por modernización administrativa se entiende el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas, y sociales y comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Desde esta perspectiva, el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden”.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Limón. *Op. Cit.*, p 167.

<sup>21</sup> Ochs, Smill y Loureiro Pinto, Aluzio. *Modernización y Reforma Administrativa del Gobierno Federal Brasileño*. Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas. México, INAP, 1975, No. 6. Citado por Sánchez González, *Op. Cit.* 174

## **1.2 La modernización de la administración pública y la participación ciudadana.**

Dos hechos fundamentales marcan el proceso de transformación de la sociedad mexicana. En el plano político, se suceden significativas reformas políticas, reacomodamientos institucionales y reorganizaciones sociales que redefinen los niveles jerárquicos, los principios organizacionales y las relaciones de poder entre los poderes públicos fundamentales.

En el plano económico se registran profundos cambios en la organización del trabajo, la estructura macroeconómica y los patrones de regulación del capital y la fuerza laboral, que imponen nuevas formas de distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo en las economías. Se trata de procesos estructurales de transformación que confluyen y se confrontan en un escenario común: el quiebre y reconstitución del orden social no sólo en México, sino en toda América Latina.

Desde mediados de los años setenta una nueva racionalidad técnico-instrumental, se manifiesta en México. Así se modifican las condiciones de existencia de los individuos, se redefine su carácter como agentes en la producción económica y reproducción social, sus patrones de gestión y regulación en las fábricas y los hogares y fijan sus nuevos parámetros de movilidad social.

Para resolver la crisis e iniciar el camino hacia la modernización se vuelven imperativos aspectos tales como: la apertura de los canales político-institucionales de representación y participación ciudadana, la reorganización de la administración pública y la redefinición del papel del estado en la economía.

Asimismo, la multiplicación de los intercambios y la acción cada vez más abierta y rápida de los individuos en la elaboración y aplicación de las decisiones colectivas, generan nuevas prácticas políticas y demandas sociales en torno a la participación en los asuntos estatales. En el contexto de un mayor acceso y uso de la información, las presiones que se ejercen sobre los gobiernos es tal, que éstos no alcanzan a cubrir todas las demandas.

"La promoción de nuevos valores tales como la participación, la autogestión y el disciplinamiento organizacional de las sociedades,

el desarrollo de nuevas formas de gestión laboral que estimulen la productividad del trabajo, la eliminación de las restricciones a la competencia en los mercados internacionales y el volcamiento de las economías hacia el exterior, se estructuran, aunque de manera contradictoria y parcial como los principios ordenadores de la búsqueda por la modernización".<sup>22</sup>

La participación abierta de los ciudadanos en la administración de la crisis, se promueve como el recurso más importante para tratar de salir de ella. De igual manera, con más o menos intensidad, se establecen sistemas de consulta que orienten a la intervención estatal, se crean instancias y mecanismos de concertación entre los sectores público y privado para la definición del rumbo de los recursos y las políticas públicas y se abren canales para que los ciudadanos y comunidades tengan la posibilidad formal de ejercer funciones de control y fiscalización sobre la acción de funcionarios públicos.

Así, para Pedro Medellín la tarea modernizadora desplaza las acciones y decisiones del estado hacia las acciones y decisiones de los ciudadanos, empresarios privados y los mercados.

- a) En lo político-institucional, desplaza los mecanismos de control y disciplinamiento hacia la organización cívica para el ejercicio de la soberanía del ciudadano.
- b) En lo burocrático-administrativo, somete la intervención estatal a las demandas y solicitudes de los particulares, y desliza la realización de las tareas de decisión, ejecutivo, control y evaluación hacia el sector privado.
- c) En lo económico-social, cede su papel como productor a la iniciativa de los empresarios privados, su acción reguladora a las fuerzas del mercado y su función como prestador de servicios a la autogestión de las organizaciones y comunidades locales.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Medellín Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*. en RAP No. 91, p 99.

<sup>23</sup> *Ibid*



La modernización se hace indispensable. Exige nuevas actitudes, nuevas aptitudes, otra mentalidad, otra concepción de los ciudadanos hacia la gestión de los recursos, las políticas públicas y de las organizaciones políticas y sociales hacia las relaciones de poder inmersas en el estado. Por ello, la modernización de nuestra administración pública debe orientarse a sus estructuras organizacionales, que sean más ágiles y flexibles, a su administración de mejor calidad y más eficiente y a desarrollar en sus servidores públicos una nueva actitud de servicio y transparencia.

Por su parte, la modernización de la administración pública en gobiernos de diversos países miembros de la OCDE, tiende al logro de una verdadera reforma del aparato público, enfocando sus acciones a mejorar la calidad de sus servicios en base a los requerimientos de los clientes, introduciendo conceptos de rentabilidad social en sus programas y promoviendo la transparencia de la gestión pública. Estos cambios dentro del contexto mundial, aunados a la evolución propia de nuestro país, han conducido a acelerar el proceso de modernización en todas sus estructuras para poder enfrentar exitosamente esta realidad.<sup>24</sup> México como país miembro, de la OCDE a partir del 18 de mayo de 1994, se ha mantenido activo en los cambios que se han presentado en el plano internacional.

Cabe destacar que este organismo, en lo fundamental tiene como objetivos: La promoción de las políticas dirigidas a "Lograr la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y aumentar el nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera, contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial".

" Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, de acuerdo con las obligaciones internacionales".<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Hernández Ixtapan, Agustín. *La modernización de la Administración Pública en México*. Tesina UNAM, FCPy S, para obtener el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad Administración Pública), 1999, Página 31

<sup>25</sup> Artículo 1° de la Convención de París, efectuada el 14 de diciembre de 1960 y que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961

Puesto que la administración pública incide en forma directa en el desarrollo de los países, se establece al interior de la OCDE una unidad llamada servicio de asuntos de la administración pública (PUMA), que se encarga de abordar los principales temas relacionados con la administración pública. El programa de trabajo es establecido y dirigido por el comité de administración pública, que se integra por funcionarios de alto nivel de las diversas dependencias administrativas centrales de los países miembros.

Entre las conclusiones más relevantes que obtuvo este comité de administración pública tenemos:

a) Para lograr el máximo rendimiento en términos económicos y para garantizar la cohesión social, es necesario que los gobiernos se ajusten rápidamente a las circunstancias cambiantes, para crear y explotar nuevas oportunidades y de esta manera desplegar una y otra vez sus recursos en forma más rápida y flexible.

b) Las organizaciones inflexibles, atadas a las normas y altamente centralizadas que hacen énfasis en los procesos y no en los resultados impiden un buen desempeño.

c) Los cambios demográficos y los avances económicos y sociales se suman a los servicios que la comunidad espera recibir de los gobiernos, mientras los consumidores demandan tener mayor voz y voto respecto a las actividades que el gobierno realiza y cómo las realiza. Los consumidores están pendientes de recibir valor por su dinero y cada vez se muestran más renuentes a pagar mayores impuestos.<sup>26</sup>

En este sentido, el estado ha iniciado acciones en torno a mejorar el desempeño en la prestación de los servicios (al menor tiempo, de forma adecuada), así como el proveer servicios que sean de las necesidades de la

<sup>26</sup> Conclusiones formuladas por el Consejo de la OCDE en reunión del 9 de marzo de 1995.

población. Así se involucra el consultar con clientes y usuarios respecto a lo que ellos quieren y a los aspectos de los servicios que particularmente valoran.

En varios países, estas reformas tienen un fuerte elemento de desburocratización o simplificación administrativa: los servidores públicos son percibidos y existen para ayudar a los ciudadanos, no para hacerles la vida más difícil.

Las modificaciones en el ámbito externo tiene que ver con el acontecer internacional con respecto a sus funciones. Con la influencia de estos dos ámbitos es que el estado debe buscar y establecer un pacto social con el mayor consenso posible. Obviamente ello no elimina los conflictos sociales, pero si delimita su campo institucionalizándolos, ocasionando la relación que se establece entre consenso y conflicto social.

Los cambios en las funciones del estado siempre han respondido a modificaciones tanto en el ámbito interno, como en el externo. En el ámbito interno uno de los factores más importantes para el cambio de dichas funciones es la pugna de intereses que expresan los objetivos de los diferentes grupos sociales

“El estado es el único agente con capacidad de institucionalizar y con ello mitigar los conflictos que surgen en la sociedad. Conflictos que sólo podrá resolver en un marco democrático reorganizando sus instituciones, aplicando procesos administrativos de calidad, estableciendo compromisos entre los diferentes sectores de la sociedad, a los cuales debe someter la evaluación de su gestión para que con ello procure su finalidad. Ya que la gestión pública es la que permite mantener una vinculación del gobierno con los ciudadanos.”<sup>27</sup>

Para que el estado desarrollo con eficacia sus funciones, necesita un sector público moderno, desarrollado y profesional que influya en la sociedad, pero además, también necesita de un grupo dirigente con liderazgo, poder político y capacidad de gestión.

---

<sup>27</sup> Rosales Núñez, Juan. *La nueva faceta de Desarrollo Institucional de la Administración Pública contemporánea. Gerencia Pública*. UNAM, México, 1999 p 6.

El desarrollo del sector público mexicano requiere cada vez más una tecnificación y especialización en sus procesos administrativos entendido éste como la planeación, la organización, la dirección el control y la evaluación.

La gerencia pública viene a ser como una respuesta a las crisis de legitimidad de la administración pública, que en su definición más simple es el instrumento que el gobierno utiliza para ejecutar sus programas, por ende, si se ejecutan bien, el estado se revitaliza.<sup>28</sup>

Para hacer transformaciones radicales en las estructuras actuales del aparato público, de tal manera que la gerencia pública debe verse como una herramienta que permita manejar y dirigir internamente las instituciones que conforman la administración pública a fin de mejorar su gestión.

El papel de la gerencia pública se ubica en el proceso administrativo de toda institución del sector público, teniendo gran conocimiento de sus estructuras de su factor humano, de tecnologías, utilizando el desarrollo organizacional y bajo su dirección optimice la actividad operativa de la administración pública provocando con ello un resultado de maximización en el proceso administrativo teniendo efectos directos a la sociedad.

El carácter estratégico de la gerencia pública se refleja por la función que desempeñan los gerentes públicos. La gerencia pública es el lugar en donde se toman decisiones en el comportamiento de los fenómenos gubernamentales; no solo en el poder ejecutivo, sino en su forma interna de acción, fundamentada en sus principios y reglas que determinan el viraje del estado.

El impacto que tendrá la intervención de los gerentes públicos en el proceso administrativo asegurará el bienestar social. Esta es la razón fundamental del estudio de la gerencia pública, La gerencia pública es considerada como un instrumento de cambio para que el estado reforcé y transforme los órganos administrativos del gobierno y no solamente sea visto como un factor del buen gobierno.

---

<sup>28</sup> *Ibid.* P 19

La gerencia pública permitirá ayudar a retomar las mejores decisiones ante las turbulencias económicas, políticas y sociales a fin de enfrentar el proceso de gobierno con mayor eficiencia, eficacia, control y evaluación.

“Desde la perspectiva de la gerencia pública, los gerentes públicos son las pieza más importante ya que ellos son los responsables del desempeño del gobierno, que cotidianamente se encarga de operar los programas de responder las emergencias y en general de atender los procesos administrativos al interior de las instituciones públicas”.<sup>29</sup>

La participación ciudadana, la profesionalización del servicio público, la innovación tecnológica y la transparencia son los más importantes procesos mediante los cuales se lleva al cabo la modernización pública. Son los elementos a partir de los cuales se analizan y entienden la naturaleza y el funcionamiento de cualquier burocracia y su relación con el ámbito de la política.<sup>30</sup>

En cuanto a la participación ciudadana, cabe mencionar que ésta aparece en los regímenes capitalistas desarrollados, asociada a la crisis de representatividad de las democracias liberales, que se evidenció a partir de la década de los años sesenta, con la injerencia de movimientos sociales que ponen énfasis en la necesidad de mejorar y agilizar la gestión del gobierno.

Esta crisis de representatividad, se debe al debilitamiento de las instituciones que ha desgastado los medios por los cuales los ciudadanos son representados y protegidos en sus intereses ante el estado.

La conciencia de la necesidad de enfrentar la crisis de representatividad del estado, es lo que “da un impulso a la participación ciudadana, entendida como una alternativa para la construcción de consensos y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia.”<sup>31</sup>

Para Limón Rojas, la participación ciudadana es la movilización efectiva y organizada de la ciudadanía dentro de procesos que van desde el análisis de los

<sup>29</sup> *Ibid.* p 22

<sup>30</sup> Limón, *Op. Cit.*, p 170.

<sup>31</sup> Cunill, Nuria. *Op. Cit.* p 11.

problemas, la formulación de las decisiones, hasta su realización en todos los niveles de la acción gubernamental.<sup>32</sup>

"La participación ciudadana constituye una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objetivo de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, sociales, políticos; de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno".<sup>33</sup>

Recientemente, la participación ciudadana encuentra su impulso en la crisis de eficacia del estado. Primero en condiciones de una cierta abundancia de recursos, donde aparece como un mecanismo funcional a la optimización de las acciones de la administración pública, en donde se asociaba a la participación ciudadana con la necesidad de dotar de mayor eficiencia a la administración pública; Posteriormente se ve en la participación ciudadana una forma de descargar sobre la sociedad civil, acciones y responsabilidades públicas.

Las estrategias gubernamentales tienden a asumir cada vez más a la participación ciudadana como un modelo para lograr que estos se involucren la producción y/o en la gerencia e incluso en el financiamiento de ciertos servicios.

"Jurídicamente la autoridad pública es el gobierno pero la autoridad es un gobierno representativo que da cabida a la participación ciudadana y que se esmera por que sus actos de autoridad benefician al conjunto de la comunidad y no solo a sus aliados y clientes privilegiados"<sup>34</sup>.

De acuerdo a los autores: Jefferson y Tocqueville, la participación es esencial para la sobrevivencia de la democracia, ya que ésta no es plena si los ciudadanos no pueden influir en los actos de gobierno. Esta tesis se basa en el

<sup>32</sup> Limón. *Op.Cit.*, p 171.

<sup>33</sup> Morales Gómez, Marco Antonio. *Democratización de la Administración Pública*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 58 ,p 58.

<sup>34</sup> Arguelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. Citado por Sánchez González *Op. Cit.* P. 221

supuesto de que el hombre común sabe más de sus propios problemas que el administrador profesional más experto.<sup>35</sup>

La participación ciudadana es un principio fundamental para asegurar decisiones y acciones ajustadas a las circunstancias de la realidad.

La participación ciudadana incrementa y mejora la respuesta de la administración pública a las demandas de la población y asegura una adecuada orientación política de la acción estatal.

De cualquier manera, la participación ciudadana tiene, dependiendo del caso un fundamento político o uno económico, según se interprete la crisis del estado como una crisis ya sea de representatividad o de eficacia<sup>36</sup>.

La participación social no es un fenómeno de reciente aparición, pero es en los últimos años que ha venido creciendo de manera importante ante nuevas realidades, necesidades de mejora social y sobre todo como una respuesta ante una administración pública que concentra la información, la toma de decisiones y la realización de acciones en los espacios cerrados de la burocracia, lo que ha impedido que ésta no pueda enfrentar eficientemente el desafío de la modernización.<sup>37</sup>

La participación ciudadana concebida de esta manera, no pretende ser un medio para sustituir la administración pública, más bien logra sentido en tanto se advierte la necesidad de optimizar la administración en razón de la pérdida de eficacia en sus mecanismos tradicionales. Así la participación ciudadana adquiere un espacio propio de desarrollo, pero que estrictamente se visualiza como una herramienta de gestión.<sup>38</sup>

La participación ciudadana puede constituir un medio de reconocimiento y expresión de los intereses sociales que se han dejado de lado. Especialmente si se entiende que la participación ciudadana es ante todo un conjunto de instrumentos y procedimientos que las instituciones ponen a disposición de toda la

---

<sup>35</sup> Limón *Op.Cit.*, p 168.

<sup>36</sup> *Idem* p12.

<sup>37</sup> Morales Gómez. *Op. Cit.*, p 57.

<sup>38</sup> *Idem.* p 10.

población para facilitar su intervención en la vida política y para estimular su desarrollo colectivo.

“La participación según lo constata la teoría gerencial moderna, es una estrategia central; los estudios comparados demuestran una estrecha correlación entre la participación, la productividad y la moral del trabajo”.<sup>39</sup>

En suma, la participación debe servir para promover soluciones justas y equitativas, evitando a la vez el congestionamiento de las actividades públicas. Se busca, además, utilizar la energía y creatividad social para diseñar mejores soluciones y comprometer a los grupos interesados en la puesta en marcha y éxito de los proyectos adoptados.

### **1.3 La administración pública en el programa de modernización administrativa.**

La tendencia mundial con respecto a la forma en que el gobierno presta los servicios a los ciudadanos está cambiando. Responder con oportunidad a las demandas de la sociedad es un factor clave para que los ciudadanos determinen el valor de los servicios públicos. Estos cambios conocidos generalmente como mejoras de calidad en el servicio, requieren que las organizaciones gubernamentales comiencen a mirar hacia fuera.

En un gran número de casos, los sistemas administrativos de la administración pública, operan para satisfacer las necesidades del propio sistema administrativo, dejando de lado o en un lugar secundario las necesidades de sus usuarios internos y externos.

En términos generales, los servidores públicos orientan sus esfuerzos sistemáticamente a satisfacer metas de muy corto plazo, no programadas y de carácter urgente, mejor conocidas en un lenguaje coloquial como bomberazos,

<sup>39</sup> Rosales Nuñez, Juan. *Gestión Pública y participación ciudadana*. Ponencia para su presentación en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana 12-14 del octubre del 2000. p19.



bajo un esquema regido por un enfoque hacia el interior de las mismas dependencias, donde predomina el uso indiscriminado de la autoridad, la falta de planeación de mediano y largo plazo, la tardanza provocada por estructuras enormes y complicadas; así como una normatividad exagerada e inflexible.

La operación bajo estas condiciones, provoca que el usuario final de los servicios que otorga el estado, pase a un segundo plano, a pesar de ser éste la razón de ser de toda la institución pública. En este contexto, toda la actividad y productos derivados de la misma carecen o tienen utilidad social baja y resultan además difíciles de medir.

En suma, el sistema administrativo actual se caracteriza en lo fundamental por:

- Una normatividad excesiva, producto de la desconfianza que obliga a establecer un sinnúmero de mecanismos que buscan controlar hasta el más detallado nivel de operación.
- Falta de delimitación de funciones y responsabilidades, con la consecuente duplicidad.
- Planeación centralizada, enfocada al gasto, sin considerar los factores estratégicos de cada dependencia o entidad y la planeación de mediano y largo plazo.
- Esfuerzos orientados a satisfacer de manera sistemática metas de muy corto plazo, no programadas y de carácter urgente.
- Acciones con baja utilidad social, que se mide solo en términos de actividad y no de impacto o rentabilidad social.
- Ausencia de procesos que respondan de manera inmediata a requerimientos de servicios, (internos y externos), provocada por estructuras enormes y complicadas.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> SECODAM. *Estrategias para un gobierno competitivo*. Unidad de Desarrollo Administrativo, 1997. p 27.

Como consecuencia, las personas dentro de estos sistemas, tienden a integrarse en grupos de poder, más que en equipos de trabajo propiciando ambientes laborales poco estimulantes que resultan en desaliento, conformismo, incertidumbre y pérdida del sentido del valor de su trabajo.

Ante el panorama antes descrito, el gobierno de México ha emprendido el esfuerzo por modernizar sus actividades, las reformas administrativas en nuestro país en las últimas décadas, así como las demandas de amplios sectores de la sociedad vertidas en los foros de consulta popular, han dado lugar al nacimiento del *Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)*

El Programa de Modernización Administrativa 1995-2000, parte del diagnóstico de la situación que prevalece en el servicio público gubernamental. Así como de una propuesta dirigida a cambiar el sistema administrativo actual.

El PROMAP tiene como objetivo, la transformación de la administración pública mexicana mediante el establecimiento de una cultura de servicio que considere las expectativas y satisfaga las necesidades de la ciudadanía, a través de organizaciones ágiles y flexibles que operen con racionalidad y transparencia.

En el programa se establecen, asimismo, directrices para el mejoramiento de la organización, métodos y procesos de la administración pública; la medición y la evaluación de la gestión gubernamental, la dignificación y desarrollo del servicio público; la atención al público y la participación ciudadana, así como la desregulación y adecuación del marco normativo con un alcance institucional en los tres ordenes de gobierno. A saber el federal, estatal y municipal.

Con apego a los objetivos generales antes descritos, el PROMAP agrupa sus actividades en torno a cuatro subprogramas:

- Participación y atención ciudadana;
- Descentralización y/o desconcentración administrativa;
- Medición y evaluación de la gestión pública
- Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> *Programa de Modernización de la Administración pública (PROMAP)*. Diario Oficial de la Federación, México 28 de mayo de 1996. P 65

## 2. La modernización en la procuraduría federal del consumidor

---

La modernización de la administración pública constituye, sin duda, un factor decisivo en el desarrollo económico, social y político de nuestro país.

Uno de los objetivos más significativos de aquella, es lograr un gobierno eficaz y eficiente; comprometido con las necesidades y retos que presenta un entorno cada vez más exigente; en este contexto, la sociedad mexicana requiere contar con instrumentos que ofrezcan respuestas más acordes a la realidad actual.

El estado por mandato constitucional tiene la responsabilidad de garantizar el desarrollo nacional, ... "Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución"....<sup>42</sup>. Lo cual demanda condiciones que permitan el avance ordenado hacia mejores niveles en los ámbitos político, económico y social de nuestro país. Esto, requiere de la participación responsable y comprometida de quienes intervienen en las tareas de gobierno; así como de la ciudadanía para llevar a cabo un ejercicio de responsabilidad compartida.

Asimismo, estamos frente a una sociedad más informada, más participativa y crítica, que reclama la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y en el uso de los recursos públicos y un proceso de rendición de cuentas más completo. Lo anterior hace necesario un replanteamiento continuo de la actuación gubernamental para atender de manera más eficiente, efectiva, oportuna y con calidad, las diversas necesidades de la población.

## 2.1 Naturaleza y misión de la Procuraduría Federal del Consumidor

Todas las instituciones están comprometidas a llevar a cabo actividades que permitan mejorar las acciones de la administración pública y el desarrollo de los servidores públicos para ofrecer un servicio más eficiente a los ciudadanos. La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) no es la excepción; habida cuenta que tiene como misión fundamental el salvaguardar los intereses de la población consumidora.

La importancia que tiene la PROFECO es muy grande y trascendente, estamos hablando de que todos los seres humanos en algún momento de nuestra vida somos consumidores, ya sea como compradores directos o por el uso de un bien o servicio; entonces el campo de acción y de atención de la PROFECO es muy amplio, por lo que se debe prestar especial cuidado en las formas y actitudes en que se proporcionan los servicios a la población

De conformidad con los lineamientos del PROMAP se establece que la misión de la procuraduría es el "promover y proteger los derechos de la población consumidora, mediante servicios de calidad mundial....

Por otro lado la visión es "consolidarse como un organismo confiable por su eficacia, honestidad y calidad en los servicios..<sup>43</sup>"

---

<sup>42</sup> Artículo 25 Constitucional. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..* Editorial SISTA, México, 198

<sup>43</sup> Misión: "Promover y proteger los derechos de la población consumidora, mediante servicios de calidad mundial, orientados a procurar equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo, así como facilitar al consumidor todos los elementos jurídicos, técnicos y de información que permitan dirimir sus controversias en un plano de igualdad con los proveedores, privilegiando la conciliación y el acuerdo por encima de la confrontación y la querrela. Así mismo, realizar acciones de orientación, información, difusión, investigación y educación, a fin de fomentar una cultura de consumo en México, que prepare al consumidor para acceder en mejores condiciones, al mercado de bienes y servicios".

Visión: "Consolidarse como un organismo confiable por su eficacia, honestidad y calidad en los servicios, integrado por un equipo de trabajo permanentemente capacitado, que permita responder con oportunidad y eficacia a las exigencias de la población consumidora, e incrementar su capacidad de respuesta institucional a los retos que imponen los cambios del entorno nacional e

Cabe destacar que desde principios de los años setenta, se empezó a hablar de la necesidad de contar con una legislación que atendiera los conflictos que se dan entre consumidores y proveedores. De esta manera se propuso la creación de la primera Ley de Protección al Consumidor (LFPC), cuyo decreto salió publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 y entró en vigor el 5 de febrero de 1976. Dicha ley creó dos organismos. El Instituto Nacional del Consumidor (INCO) y la Procuraduría Federal del Consumidor.

Posteriormente en 1992, se realizó un cambio sustancial en materia de protección a los consumidores mediante una nueva Ley publicada el 24 de diciembre, en donde se racionalizaron las funciones en un solo organismo, así, se fusionó el INCO y la PROFECO, permitiendo con ello la atención integral de funciones como: orientación y asesoría; recepción, trámite y conciliación de quejas y denuncias; emisión de resoluciones administrativas; registro de contratos de adhesión, protección jurídica a los consumidores; verificación y vigilancia de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas, instructivos y garantías; así como precios autorizados, establecidos o concertados con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; facultades para ordenar la realización de publicidad, información y orientación a los consumidores, a través de los medios de comunicación, contribuir a elevar la cultura de consumo de la población y mejorar hábitos de adquisición.

La Procuraduría Federal del Consumidor se creó con el propósito de que existiera un órgano independiente de cualquier dependencia que se encargara de proteger y tutelar los derechos del consumidor y procurar la equidad en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Desde sus inicios la PROFECO se convirtió en una autoridad que se encargaba de sancionar a los proveedores que infringían la Ley Federal de Protección al Consumidor. En cuanto a su funcionamiento, ésta se rige por lo dispuesto en la LFPC, los reglamentos de ésta y su estatuto orgánico.

---

internacional, esforzándose para que todos los sectores de la población tengan acceso a los servicios que la Institución ofrece". <http://www.profeco.gob.mx/quees.htm>

Ver anexo A, lámina 1.

Las atribuciones de esta dependencia se establecen en el artículo 24 de la LFPC y las podemos resumir de la siguiente manera:

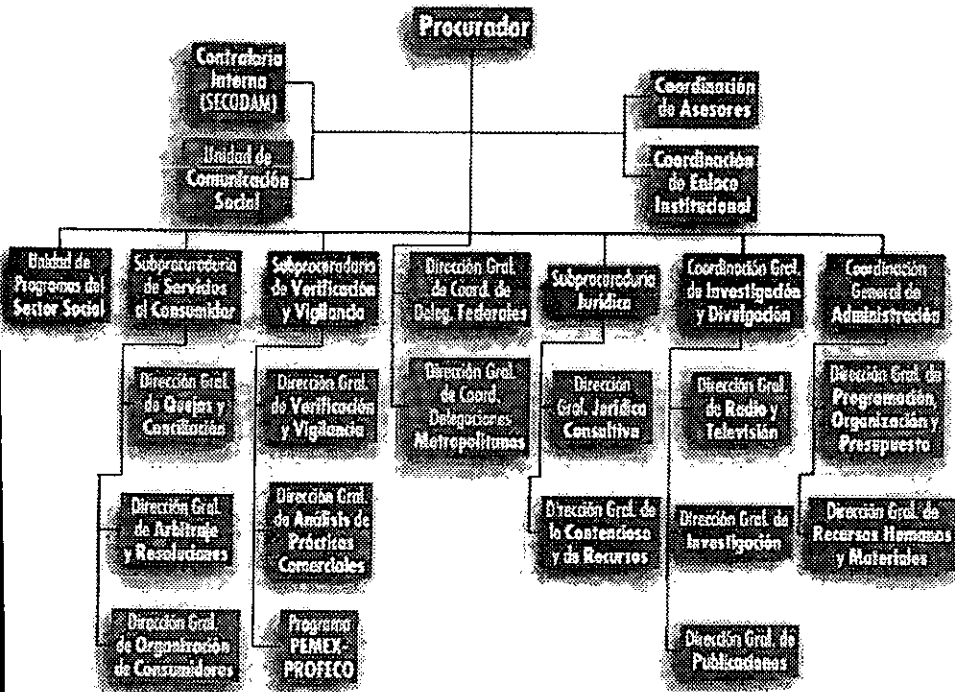
- Procurar que las relaciones entre consumidores y proveedores se realicen apegadas a la Ley y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones o gestiones legales que procedan.
- Recopilar, elaborar, procesar y divulgar la información que permita al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.
- Realizar y apoyar análisis e investigaciones en materia de protección al consumidor, celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos que establece la Ley.
- Vigilar que se respeten los precios de productos controlados; así como el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas, medidas, instructivos, garantías y especificaciones industriales.
- Registrar y organizar los contratos de adhesión que lo requieran y llevar el registro público de contratos de adhesión.
- Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría.
- Exhortar a las autoridades competentes a que tomen mediadas adecuadas para evitar o modificar toda práctica que lesione los intereses de los consumidores.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> *Ley Federal de Protección al Consumidor* p. 11

Dentro de la estructura orgánica de la institución y por ser las áreas más importantes para nuestra investigación se encuentran:

## Procuraduría Federal del Consumidor ( E s t r u c t u r a )



Fuente: <http://profeco.gob.mx>

El procurador, quién entre otras cosas, establece, dirige y controla las políticas de la procuraduría; propone al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes o reglamentos concernientes a las relaciones de consumo, establece los criterios para la imposición de sanciones, etc. Para la realización de estas actividades se apoya en todas las unidades administrativas de la Procuraduría.

La subprocuraduría de servicios al consumidor, es el área que se encarga de vigilar, coordinar y controlar los procedimientos de conciliación, arbitraje y por infracciones a la ley y tiene adscritas a las direcciones generales de:

- *Dirección general de quejas y conciliación*, esta área es un pilar importante dentro de la Procuraduría, ya que se encarga entre otras cosas de proporcionar el servicio telefónico de orientación, llevar las audiencias de conciliación entre consumidores y proveedores y el cumplimiento de los convenios a los que lleguen, proporcionar asesoría con respecto a colegiaturas, brindar a la población información sobre el comportamiento comercial de las empresas, etc.
- *Dirección general de arbitraje y resoluciones*. Entre las funciones más importantes están las de imponer sanciones a todo aquel que viole las disposiciones de la LFPC o que incumpla los convenios o laudos arbitrales establecidos.<sup>45</sup> También funge como árbitro entre consumidores y proveedores.
- *Dirección general de organización de consumidores*. Esta área se encarga principalmente de la constitución de estructuras organizativas y de proyectos relacionados con la organización y capacitación de consumidores (grupos de compra en común, comités de protección al consumidor).
- *Subprocuraduría de verificación y vigilancia*. Establece las políticas y lineamientos para ejercer las funciones de verificación y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados y en materia de cumplimiento de normas oficiales mexicanas.<sup>46</sup> Dicha subprocuraduría tiene a su cargo a las direcciones generales de:
  - *Dirección general de verificación y vigilancia*, que se encarga de vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas que correspondan, verificar que no se alteren los precios oficiales, verificar y/o calibrar instrumentos de medición (básculas, bombas, etc.). Vigilar el servicio y el costo que proporcionan las gaseras y los repartidores de cilindros de gas.
  - *Dirección general de análisis de prácticas comerciales*. Se encarga de elaborar proyectos en donde se orienta a la industria y al comercio respecto

<sup>45</sup> *Manual General de Organización de la PROFECO*. p. 67

<sup>46</sup> *Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor*. p. 52



de las necesidades y problemas del consumidor, realiza estudios relativos a la distribución y comercialización y consumo final de bienes, evalúa el impacto de las acciones de verificación y vigilancia en materia de precios, tarifas y normas, investiga el precio de los productos más consumibles y proporciona información estadística sobre los precios más baratos.

- *Dirección general jurídico consultiva.* Entre otras cosas, establece los criterios jurídicos a los que deben sujetarse los contratos de adhesión y convenios que lleve a cabo la Procuraduría.
- *Coordinación general de investigación y divulgación.* Esta área analiza el contenido de la publicidad para que no se violen los derechos del consumidor con información falsa o confusa, y en su caso determina la suspensión o modificación de la misma. También realiza programas de carácter educativo destinado a orientar y modificar los hábitos y las prácticas de consumo. Mediante la radio, televisión, publicaciones o investigaciones sobre un determinado tema orienta a los consumidores. Algo muy importante es la realización de estudios de calidad de productos y servicios que se ofrecen en el mercado.

## **2.2 Definición e implementación del PROMAP y del subprograma de participación y atención ciudadana en la PROFECO.**

*El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, constituye una de las bases y marcos de referencia de los cambios previstos por el gobierno actual para mejor encausar el complejo mecanismo mediante el cual las dependencias públicas llevan a cabo sus objetivos, apuntados todos ellos al beneficio público como imperativo de las acciones.

Es por ello que en cumplimiento a lo establecido por el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND)*, el Gobierno Federal ha previsto como una de las prioridades de la actual administración, promover la modernización y desarrollo de la Administración Pública, con el objeto de lograr, el debido aprovechamiento de los recursos públicos y avanzar con eficacia hacia la prestación de servicios a la

ciudadanía, impulsando la renovación de los esquemas de trabajo del sector público y la modernización de sus métodos de gestión.<sup>47</sup>

Por su parte, el Programa de Modernización de la Administración Pública es uno de los 32 programas sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000<sup>48</sup>; se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1996, y se sustenta en el artículo 5 de la Ley de Planeación, por lo que es de carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La estructuración de este programa estuvo a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), dependencia que adoptó algunos de los principios básicos que dominan el ambiente internacional en cuanto a la reforma gubernamental se refiere y que se mencionaron en el capítulo anterior.

El PROMAP se fundamenta en la concepción de servicio a la población que requiere del compromiso de las Instituciones; plantea estrategias y objetivos tendientes a lograr una mayor y mejor comunicación entre la administración pública y la población.

Es una concepción de servicio a la comunidad y de responsabilidad del servidor público; la promoción de una mayor participación de la sociedad en la definición, desarrollo y evaluación de la gestión pública y en la medición sistemática y directa de los servicios.

El PND propone claramente cuatro líneas de estrategia para el desarrollo democrático: nuevo federalismo, reforma de gobierno, fortalecimiento de los estados y modernización de la administración pública; establece, además un conjunto de acciones para las dependencias y entidades a fin de acelerar la transformación que demandan la modernización y el desarrollo permanente de la administración pública federal y permite recoger opiniones y sugerencias de los usuarios y consumidores; señala los puntos críticos y hace planteamientos propositivos para orientar el sentido y las directrices principales del cambio;

<sup>47</sup> SECODAM. *Estrategias para un gobierno competitivo*. p. 10

<sup>48</sup> *Plan Nacional de Desarrollo*. p. 177

\* Ver anexo A, lámina 2.

intensifica y estructura la participación de la sociedad en la definición, desarrollo y evaluación de la gestión pública, en la medición sistemática y directa de los servicios, guardando también congruencia con los restantes programas sectoriales y especiales que se derivan del PND.<sup>49</sup>

El PROMAP por su parte, se propone impulsar el cambio a través de cuatro subprogramas: 1)-Participación y atención ciudadana; 2)-Descentralización y/o desconcentración administrativa; 3)-Medición y evaluación de la gestión pública y 4)-Dignificación, Profesionalización y ética del servidor público.

### **2.2.1 Subprograma de participación y atención ciudadana, ya que más adelante se explicará con mayor amplitud.**

Considerando que es a la sociedad a quién se destinan los bienes y servicios públicos, es importante medir la calidad de éstos en función de la satisfacción generada en sus usuarios, estableciendo para ello estándares de calidad en los servicios que se le proporcionan. Este subprograma se propone lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención oportuna y satisfactoria.

### **2.2.2 Subprograma de descentralización y/o desconcentración administrativa**

Este subprograma pretende "fortalecer el pacto federal a través de la descentralización de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran.

Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos.." <sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Estrategias, Op. Cit. p.12

<sup>50</sup> PROMAP. p. 47

Esta descentralización de facultades tiene que hacerse mediante la transferencia de funciones a los gobiernos y entidades federativas para que estas sean realizadas de manera eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia, fortaleciendo la autonomía de gestión.

Asimismo, delegar las funciones operativas al interior de las dependencias y entidades hacia los niveles técnico-operativos que son los responsables de la atención directa a los ciudadanos.

### **2.2.3 Subprograma de medición y evaluación de la gestión pública.**

El objetivo de este subprograma es el “fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos”.<sup>51</sup>

Para lograr lo anterior se tiene que buscar una cultura de control de las actividades bajo un esquema de indicadores de gestión y estándares, que permita dar seguimiento y evaluar su impacto en la sociedad; así mismo, establecer objetivos claros y metas cuantificables vinculados a programas, acciones o servicios concretos que faciliten la evaluación de los resultados de su gestión en términos de calidad y costos.

### **2.2.4 Subprograma de Dignificación, Profesionalización y ética del servidor público.**

Dado que los recursos humanos son el factor más importante dentro del proceso de mejoramiento administrativo, es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento de la capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia del servidor público. Profesionalizar el servicio

---

<sup>51</sup> Idem.p.52

público tiene una prioridad esencial, ya que no puede concebirse el desarrollo administrativo sin el desarrollo de quienes lo llevarán a cabo.

Este programa busca fundamentalmente impulsar acciones que incidan en el desarrollo de los recursos humanos mediante su mejoramiento y bienestar, al tiempo que perfeccionará las medidas que le permitan proceder con la mayor energía y oportunidad para sancionar las conductas indebidas.<sup>52</sup>

Este proceso tiene que llevarse a cabo en tres etapas: La etapa inicial implica la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores éticos.

La segunda etapa es la del desarrollo, que comprende el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización de los conocimientos y habilidades, la vinculación de remuneraciones y estímulos al desempeño y la evaluación, a partir de la cual se determine su permanencia, crecimiento y promoción.

La última etapa que es la de conclusión se refiere a la garantía de un retiro digno del servicio público en términos económicos y de reconocimiento. Dichas etapas deben contribuir a la consecución del objetivo que se desea, contar con un servicio profesional de carrera que garantice la adecuada selección, desarrollo y retiro digno de los servidores públicos y que impulse en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores de honestidad, eficiencia y responsabilidad.

Para lograr la modernización del aparato gubernamental, se ha iniciado una recuperación de técnicas empresariales al incorporar principios de gestión privada en la Administración Pública enfatizando los valores de cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación y flexibilidad.

Dos son las técnicas administrativas empleadas básicamente: la calidad total y la reingeniería de procesos<sup>53</sup>, es decir, alcanzar organizaciones de clase

---

<sup>52</sup> *Ibid* p. 55

<sup>53</sup> La reingeniería de procesos consiste en la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en áreas críticas y de atención, tales como costos, calidad, servicio, rapidez. Esta tecnología considera que su éxito depende de la participación activa del personal de todos los niveles de la organización.

La calidad total es entendida como la forma de trabajar con cero defectos a través de la motivación y el compromiso que debe existir con el personal mediante la fijación de metas, conciencia de calidad y la medición del desempeño.

mundial o de alto desempeño, "cuyos patrones de comportamiento respondan a un proceso de continuo cambio y aprendizaje, orientado a conseguir el reconocimiento del mercado como una organización excelente".<sup>54</sup>

En este sentido, el desarrollo del PROMAP en las diversas instituciones contempla 8 etapas: 1) bases de coordinación, 2) taller de estándares, 3) difusión pública de los estándares, 4) Redefinición de estándares incorporando la voz del cliente, 5) Planeación estratégica-nivel directivo, acciones de mejora-nivel operativo, 6) programa estratégico 7) medición: interna y externa y 8) Mejora continua (reingeniería de procesos). En suma, la modernización y transparencia en la prestación de los servicios, constituye hoy una necesidad fundamental.<sup>55</sup>

Para los efectos de esta investigación, se analizará la puesta en marcha del primer subprograma del PROMAP, a saber el subprograma de participación ciudadana.

Este subprograma tiene como objetivo central "lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas".<sup>56</sup> Se está dando mayor énfasis a la participación y atención ciudadana en la definición, ejecución y evaluación de sus servicios y programas sin quitarle crédito al desarrollo de otras acciones.

"La importancia de una participación activa de la población desde el diseño hasta la implantación de las políticas que a ellos afecta, es invaluable, dado el nivel de legitimidad que ello genera para las instituciones públicas."<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Zamudio Hernández Sandra Martha. *La modernización administrativa en el D.F. y programa de calidad y excelencia en la delegación Azcapotzalco. 1995-1997*, Tesina UNAM, FCPyS. Para obtener la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública.(Especialidad Administración Pública), México 1998, p. 8

<sup>55</sup> *Estrategias para...* Op.Cit. p. 31

<sup>56</sup> PROMAP. Op.Cit. p. 13

<sup>57</sup> García Mauricio. *Reforma regulatoria y participación ciudadana*. Revista del INAP, México, primera edición 1999. p 98

La participación social busca que la modernización y desarrollo administrativo no se considere una tarea exclusiva del gobierno, sino que se perciba como una labor compartida entre autoridad y ciudadanos.

Cualquier esfuerzo en este sentido requiere de compromisos claramente definidos entre el gobierno y la población en los que se prevea la definición de estándares mínimos de calidad y de indicadores que permitan evaluar el desempeño y los resultados de la gestión pública, así como la satisfacción de los usuarios.

Las líneas de acción tomadas para la puesta en marcha del subprograma de participación ciudadana son entre otras: Encuestas de satisfacción, que permiten medir el grado en que cada persona considera que se resolvió o no su problema, validación de estándares con el usuario, para comprobar si se cumplieron los plazos establecidos, buzones de quejas, seguimiento a quejas, línea de atención telefónica, etc.<sup>58</sup>

Entre las principales líneas de acción para mejorar la atención a los consumidores tenemos la transparencia, revisión y simplificación del marco normativo, estándares de calidad, promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo, vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos, etc.

Resumiendo, para la implementación del subprograma de participación ciudadana, se tuvo que identificar las funciones y actividades institucionales; las normas, reglamentos y manuales de procedimientos que pueden modificarse. Así como informar a los usuarios de dichas modificaciones

## 2.3 Diagnóstico

Considerando que es la sociedad a quién se destinan los bienes y servicios públicos, es importante medir la calidad de éstos en función de la satisfacción generada en sus usuarios, estableciendo para ello estándares de calidad en los

---

<sup>58</sup> . *Estrategias. Op.Cit.* p. 21

servicios que se le proporcionan. Con ello se pretende que el ciudadano conozca sus derechos y exija su cumplimiento tal y como fueron ofrecidos.

Para lograr los objetivos de este subprograma se proponen las siguientes acciones:

- ◆ Establecimiento de canales de comunicación directa con la ciudadanía, buscando que sus opiniones y sugerencias incidan en forma determinante en la mejora de los servicios. Esto se constituye en el eje principal del programa ya que establece la nueva orientación de escuchar de manera sistemática la opinión de los usuarios del servicio.
- ◆ Realización de encuestas periódicas, así como extensión y fortalecimiento al proceso de seguimiento de quejas y denuncias mediante el desarrollo de la Contraloría Social, buzones, líneas telefónicas y otros dispositivos que faciliten la captación de quejas y sugerencias.
- ◆ Análisis de aquellas funciones que al eliminarse o simplificarse, promuevan cambios que hagan más eficiente la actuación de la administración pública.
- ◆ Establecimiento de estándares de calidad en el servicio que permitan a la ciudadanía formarse expectativas claras sobre la atención que tiene derecho a exigir.<sup>59</sup>

La administración pública tiene la obligación de generar y difundir la información sobre los diferentes servicios que presta a la ciudadanía. Por ello y en cumplimiento a lo que dispone el PROMAP las dependencias deben establecer los estándares de calidad en los servicios que proporcionan, para que así el ciudadano tenga conocimiento de sus derechos en cada servicio y exija el total cumplimiento del mismo. Dichos estándares deberán ser revisados de manera periódica, mediante la participación de los recursos humanos vinculados con la prestación del servicio y las opiniones y oportunidades para mejorarla.

---

<sup>59</sup> Idem



## 2.4 Metodología

La metodología para llevar a cabo este proceso de modernización consta como se comentó anteriormente de 8 etapas.

La etapa 1. Denominada *Bases de Coordinación*, tiene como objetivo establecer compromisos en cada dependencia de corto y mediano plazo conjuntamente con la SHCP y la SECODAM para concretar acciones específicas en tiempo y forma, derivadas de los cuatro subprogramas del PROMAP.

En este sentido, se establecieron las bases de coordinación suscritas el día 9 de diciembre de 1996 por el titular de la Coordinadora sectorial de la PROFECO que es la SECOFI y la SECODAM; Asimismo se firmó el convenio de colaboración entre la PROFECO y la SECOFI el 19 de noviembre de 1997.

En materia de participación ciudadana, la PROFECO se compromete según el calendario de actividades establecido por el PROMAP a definir estándares realistas y transparentes de calidad en la atención al público, informar a la población consumidora de manera clara y sencilla sobre los trámites y servicios que presta, analizar las normas que regulan las funciones que tienen mayor impacto en los ciudadanos y las empresas e identificar las regulaciones que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, así como promover los cambios indispensables al marco jurídico.

En esta etapa es muy importante la participación de la ciudadanía pues a través de sus denuncias, sugerencias, consultas, peticiones, atenciones inmediatas, reconocimientos y comentarios que las unidades administrativas de la PROFECO, saben las necesidades, requerimientos, dudas, propuestas de mejora o de cambios, en los procedimientos o en los requisitos que se necesitan para tal o cual trámite.

Etapa 2 denominada *taller de estándares*<sup>\*</sup>, tiene como objetivo proporcionar la metodología para identificar y estandarizar servicios internos y externos,

\* Los estándares son acuerdos documentados que contienen especificaciones técnicas u otros criterios que son usados consistentemente como reglas, directrices o definiciones de características para asegurar que los procesos y servicios son adecuados. Alatorre, *"Implantación y certificación"*...p. 1 Para efectos de este trabajo, se entiende la palabra estándar como el valor que se le da a un atributo de cada servicio que genera una responsabilidad para el servidor público y una referencia al usuario para demandar su cumplimiento. El

promoviendo el establecimiento de una cultura de medición a través de estándares e indicadores definidos por los mismos prestadores del servicio.

Obviamente, para poder establecer los estándares de servicios que la población necesita, se tuvo que analizar la serie de propuestas que la ciudadanía planteó a través de los buzones de sugerencias, cuestionarios sobre los trámites, etc, que para el efecto la Institución en comento puso a disposición de los usuarios y del público en general.

En esta etapa se definen los servicios y los atributos de estos, es decir, las características del servicio que son más relevantes para el usuario, (tiempos, costo, requisitos, etc.), teniendo cuidado que se cumplan los objetivos de la institución. Para tal efecto, la norma ISO 9000<sup>\*</sup> recomienda que para la elaboración de los estándares de servicio se deben tomar en cuenta los siguientes atributos: accesibilidad, precisión, cortesía, confort, competencia, credibilidad, formalidad, efectividad, flexibilidad, honestidad, rapidez de respuesta, puntualidad, confiabilidad, eficiencia, seguridad.<sup>60</sup>

En este aspecto es importante mencionar cuales son los principales objetivos y las estrategias para alcanzarlos que la PROFECO se ha planteado.

Cuadro 2.1

**Objetivos y estrategias de la PROFECO**

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
Promover y proteger los derechos del consumidor buscando la homogeneidad en todas las áreas delegacionales de servicios al consumidor.	Orientar a la industria y al comercio respecto a las necesidades de los consumidores.
Proporcionar apoyo jurídico integral y capacitación que contribuya a los fines de la institución.	Diseñar y ejecutar programas de asistencia jurídica. Revisión de los actos administrativos que emitan las autoridades del organismo.
Propiciar la equidad en las relaciones	Crear sistemas de promoción y agilización

valor puede ser de tiempo, numérico o de caracterización. Los atributos de caracterización definen la manera en que se debe prestar el servicio.

\* Por sus siglas en inglés significa organización Internacional de estandarización.

contractuales de consumo, mediante la revisión y registro de contratos de adhesión.	del registro público de contratos de adhesión.
Dar certeza al consumidor en la cantidad, calidad, eficiencia y seguridad física o jurídica de los productos y servicios que se adquieren.	Verificar y calibrar instrumentos de medición, verificar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas (NOMS)
Conocer e informar sobre los niveles de precios, el comportamiento de los mercados y la integración de las cadenas productivas.	Ampliar la cobertura territorial de monitoreo y análisis de precios.
Fomentar la participación de la sociedad promoviendo y apoyando la constitución de organizaciones de consumidores.	Proporcionar atención y asesoría a las organizaciones de consumidores.

Fuente: Elaboración propia

Etapa 3. denominada *Difusión Pública de Estándares*, La difusión de los estándares de calidad en los servicios de la dependencia, especialmente aquellos de atención directa al público, con la finalidad de generar compromiso entre los prestadores de estos servicios; trabajar para cumplir los estándares y al mismo tiempo informar al usuario sobre lo que debe esperar del servicio y pueda entonces exigir su cumplimiento.

Esta difusión se hace mediante trípticos, carteles, módulos de atención, folletos, cartas, oficios, circulares, posters, medios masivos, internet, teléfono, correo, etc.

El mínimo de información que debe contener la difusión de los estándares de los servicios es:

- a) Área responsable de proporcionar el servicio.
- b) Nombre del servicio.
- c) Descripción breve del servicio.
- d) Estándar o estándares del servicio (tiempo de resolución en días hábiles)
- e) Requisitos para recibir el servicio.
- f) Medios por el cual se ofrece el servicio. (teléfono, fax, correo, personal, etc. ).

Los beneficios que se obtienen con la implementación de esta etapa estriban en que se establece un compromiso con los consumidores sobre la calidad del servicio porque ya tienen conocimiento de los estándares, así mismo, al personal de la dependencia le quedan claros los tiempos y requisitos para recibir un servicio, porque hay que recordar que los servicios de la dependencia son externos, pero también internos.

La experiencia que ha tenido la PROFECO en este aspecto es muy extensa. Se inició con la información interna de la importancia de brindar un buen servicio, tanto a nivel interno como externo, esta campaña de concientización a los trabajadores se realizó por medio de folletos y posters, en ellos se explica la importancia de las actividades de PROFECO hacia la ciudadanía.

*Etapas 4. Estándares definidos por el cliente.* El objetivo es enriquecer los estándares de servicio mediante la opinión de los usuarios a partir del conocimiento de sus expectativas y necesidades.

"El concepto de cliente a pesar de ser nuevo y extraño en la administración gubernamental, implícitamente contiene la idea de que el contribuyente debe recibir una mejor atención por parte de la administración gubernamental."<sup>61</sup>

Una vez que gracias a la participación ciudadana se pudieron establecer estos estándares; el PROMAP consideró prudente el estar en contacto directo con las sugerencias de la población para afinar más los procedimientos y los servicios.

*Etapas 5. Planeación estratégica,* que busca generar en los niveles directivos la necesidad de aplicar estrategias y objetivos generales de la dependencia de acuerdo a sus programas. En esta etapa se efectúa la revisión y actualización de las estrategias y metas por cada una de las áreas que conformen la institución. También en esta etapa se establecen acciones de mejora derivadas del proceso de estandarización y medición de los servicios.

Estas actualizaciones de las estrategias; dan como resultado los proyectos sustantivos, de los que se tratará con más detalle en el siguiente capítulo

---

<sup>61</sup>Entendemos al cliente como toda aquella persona o unidad administrativa o institución que es impactada por los resultados del servicio, así que el cliente puede ser un ciudadano u otra unidad administrativa.

<sup>61</sup> García Mauricio. *Op. Cit.* 97

Como se mencionó, la Procuraduría Federal del Consumidor ha considerado darle primordial impulso a los servicios en los que directamente se proporciona atención a los consumidores y a la población en general.

Estas actividades primordiales se clasificaron en tres procesos prioritarios que son: servicios al consumidor, verificación y vigilancia e investigación y difusión.

De estos procesos prioritarios se derivaron cinco proyectos sustantivos que permitirán mejorar cada uno de los procesos ya señalados;

1. Consolidación del teléfono del consumidor,
2. PROFECO en Internet
3. Promoción del arbitraje independiente
4. Ampliación del programa " Quién es quién en los precios"
5. Boletín electrónico)

Ahora bien, para mejorar aún más la atención y en concordancia con la metodología que el PROMAP propone. La PROFECO se ha dado a la tarea de diseñar y establecer 7 principales servicios o ejes rectores que engloban 22 acciones 1) Atención al público, 2) Conciliación, 3) Corrección de la publicidad engañosa, 4) Verificación y calibración de instrumentos de medición 5) Asesoría y capacitación en Normas Oficiales Mexicanas,6) Verificación de Normas oficiales mexicanas y 7) Promoción, creación y atención a organizaciones de consumidores.

Etapa 6. *Programa Estratégico*. Integra el programa estratégico de la dependencia. Al igual que la etapa cinco, este tema se tratará en el siguiente capítulo.

Etapa 7 *Medición*.

Tiene como objetivo proporcionar herramientas que permitan evaluar interna y externamente el avance de los proyectos, los servicios y el proceso de cambio

en la administración pública federal, utilizando para ello: Indicadores\* de desempeño del estándar.

- Indicadores de satisfacción del cliente
- Indicadores de impacto o rentabilidad social.
- Indicadores de avance del PROMAP.

La evaluación resulta útil para todos los interventores en el proceso de modernización, para cada unidad, a fin de evaluar sus actividades e identificar aspectos que requieran mayor atención. Para el grupo estratégico, con objeto de revisar el avance global de la Dependencia, así como apoyar constantemente y puntualmente su proceso de modernización. Para el órgano interno de control y para la SECODAM, con objeto de conocer los avances de modernización en la APF, contribuir a su reconocimiento y difusión y ajustar sus estrategias y servicios de apoyo.

Etapa 8 *Mejora continua*. Para asegurar la permanencia del proceso de mejora continua sin desvirtuar las metas y objetivos, utilizando sistemáticamente los comentarios de la población usuaria como instrumento de retroalimentación de la planeación estratégica; así como la medición de los avances.

---

\* Los indicadores son variables medibles que nos permitirán dar seguimiento y controlar el avance y los resultados del Proyecto, ya que nos dicen si se están cumpliendo las metas parciales que nos llevarán a la meta final y al logro de objetivos. SECODAM. "Administración de proyectos", p. 10

### **3. Medición y evaluación de resultados del subprograma de participación ciudadana en la PROFECO**

A partir de 1997, en que dio inicio la implementación del Programa de Modernización Administrativa en la PROFECO; esta entidad ha realizado diversos esfuerzos orientados a fortalecer sus programas institucionales con base en criterios de mejora permanente de los servicios al consumidor con la finalidad de impactar a la sociedad con prácticas que hagan más eficientes las relaciones entre consumidores y proveedores\*.

En el marco del Programa de Modernización de la Administración Pública, la PROFECO se ha dado a la tarea de imprimirle un nuevo sello a su trabajo diario, de tal forma que se presente a la ciudadanía como una Institución eficiente, amable y moderna.

La PROFECO ha dirigido sus esfuerzos al cumplimiento de los diversos indicadores establecidos y concensados internamente en la Institución, lo que ha producido que se genere una cultura de medición constante de resultados, que lleven al cumplimiento de los objetivos de promover y proteger los derechos del consumidor.

Así que, en concordancia con la metodología del PROMAP, y después de haber realizado intercambios de opinión y recepción de sugerencias por parte de la población, se analizaron las problemáticas más repetitivas tales como: desconocimiento de derechos y obligaciones, tanto de consumidores como de proveedores, el tiempo de espera para la realización de trámites o para que se emitan resoluciones etc., se desarrollaron las acciones de modernización; se buscó homologar y optimizar la calidad de los servicios que presta la PROFECO, tanto en oficinas centrales como en delegaciones federales y metropolitanas.

En este sentido, se definió un tríptico informativo dirigido a la población que acude a las oficinas de la procuraduría con los 7 principales servicios que presta

---

\*Para los efectos de este trabajo se entiende como consumidor a la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Proveedor es la persona física o moral que habitualmente o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios. LFPC art. 2

esta Institución, acordando con las áreas correspondientes los requerimientos, costos y tiempos de respuesta, definiendo así, los estándares a los que se tiene que apegar la dependencia.

Asimismo, se elaboraron los lineamientos generales para unificar criterios en la atención al público a nivel nacional. Lo anterior pretende informar al consumidor para dar transparencia a los servicios que presta la PROFECO y alcanzar la máxima calidad.

El principal reto de la PROFECO consiste en asegurar su capacidad institucional de transformación para responder adecuadamente a las nuevas y cada vez más variadas demandas de los consumidores, la modernización de la Institución se entiende a través de dos vías claramente establecidas, la mejora de procesos y el perfeccionamiento permanente de las aptitudes y actitudes de los servidores públicos.

A principios de 1998 fue creado el centro de capacitación en calidad que busca implementar una cultura de mejora continua en el personal de la procuraduría, tendiente a promover el desarrollo de habilidades técnicas y actividades de calidad que permitan satisfacer las necesidades de los consumidores.

En este sentido al cierre del período que marca el PROMAP para su instrumentación, ha brindado un total de 118,667 horas hombre de capacitación referente a actitud en el servicio, mejora de procesos, definición de estándares, conciliación inmediata, cursos para notificadores, recursos de revisión, arbitraje, educación para el consumo, normas oficiales, etc. a 2,243 servidores públicos, primordialmente a aquellos que laboran en áreas de atención al público. Es importante mencionar que al cierre del año 1996, antes de la puesta en marcha del PROMAP, solo se proporcionaron 22,810 horas/hombre/capacitación a 1,640 empleados, lo que claramente denota el empeño modernizador de la Procuraduría.<sup>62</sup>

\* Ver anexo A, lámina 4.

<sup>62</sup> PROFECO. *Memoria Institucional* 1996. P. 35



Con el apoyo de SECOFI, en el segundo semestre del año la PROFECO participó en 6 teleconferencias vistas en las delegaciones de la Secretaría por personal de PROFECO. En ellas se abordaron temas de verificación, Vigilancia y de servicios al consumidor. Sin duda, este esfuerzo de capacitación redundará en una mayor eficiencia de la Institución.

Finalmente, en el mes de noviembre de 1998, la procuraduría presentó su nuevo logotipo que busca proyectar experiencia, dinamismo, amabilidad y sobre todo, modernidad. Uniformando la presentación se repartió a todas las áreas centrales y las delegaciones un manual de Identidad gráfica que muestra claramente los lineamientos bajo los cuales debe mostrarse la nueva imagen.

En cumplimiento de la metodología del PROMAP y con la finalidad de hacer más eficiente la labor de la institución, se definieron tres procesos prioritarios que engloban las principales funciones, servicios y proyectos planeados y ejecutados por la Institución.

Los tres procesos prioritarios son: servicios al consumidor, verificación y vigilancia, e investigación y difusión.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> PROFECO. *Síntesis y avaces*. p. 2

Cuadro 3.1



\* Fuente: Elaboración propia.

### 3.1 Avances en los tres procesos prioritarios

En cumplimiento de la metodología del PROMAP y con la finalidad de hacer más eficiente la labor de la Institución, se definieron tres procesos prioritarios que engloban los principales servicios y proyectos planeados para atender de manera eficaz a la población que acude a la PROFECO.

1) Servicios al consumidor, 2) Verificación y vigilancia y 3) Investigación y difusión.

### **3.1.1 Servicios al consumidor**

El proceso de servicios al consumidor se refiere a todas las acciones de PROFECO que van encaminadas a la solución de controversias entre consumidores y proveedores. En otras palabras, incluye todos los servicios y proyectos, que pretenden proteger los derechos de los consumidores. Así entendido, el proceso consta, de tres servicios, que se describen a continuación:

#### **3.1.1.1 Atención al público.**

En el segundo semestre de 1999 se brindó un total de 851,533 asesorías personales y telefónicas a nivel nacional, sin incluir las referentes a precios y tecnologías domésticas.

Con la finalidad de ampliar la cobertura institucional de la PROFECO y facilitar a la población consumidora el acceso a los servicios que proporciona, se definió la implementación del teléfono del consumidor en todos los estados de la República. A través de este servicio se proporciona información de precios y calidad de los bienes y servicios que se encuentran en el mercado, se captan denuncias en materia de consumo y se proporciona asesoría y orientación sobre los derechos de los consumidores contenidos en la LFPC, se difunden tecnologías domésticas y se da información en general

La PROFECO establece también anualmente una serie de programas especiales enfocados a atender con particular cuidado las quejas que pudieran generarse en fechas especiales para los mexicanos: programa de cuaresma, programa de día de las madres, programa de vacaciones de verano, programa de regreso a clases, programa de día de muertos y programa de fin de año. En estas temporadas se instrumentan acciones especiales de acuerdo a las necesidades del momento.

### 3.1.1.2 Conciliación.

Igualmente en el segundo semestre de 1999, la PROFECO recibió 82,531 quejas a nivel nacional, que fueron atendidas a través del procedimiento de conciliación, que en su modalidad de conciliación personal telefónica alcanzó una efectividad del 84.5% y el 98% vía atención personal, abatiendo con ello el rezago que existía antes de poner en marcha el programa de modernización.

Se ha insistido en hacer de la conciliación inmediata ya sea telefónica o domiciliaria la forma de dirimir los problemas, ya que ésta: a) elimina prácticamente los tiempos de espera de los consumidores entre audiencia y audiencia que legalmente pueden prolongarse hasta veinte días, b) permite ahorro de tiempo y desahogo de los asuntos, permitiendo que los abogados conciliadores atiendan a más consumidores, c) que el consumidor tiene la certeza en ese momento si se va a resolver su problema, etc.

Con el objetivo de resolver un buen número de quejas de los consumidores de manera inmediata, PROFECO ha buscado reducir los tiempos de solución a 5 días y no los quince como se estaba llevando a cabo. Bajo este esquema, en el último año 367,285 quejas fueron ingresadas y de las cuales el 75% de ellas fueron concluidas favorablemente.<sup>64</sup>

Esta acción permitió agilizar la atención y solución de problemas planteados por los consumidores y también permite consolidar la imagen de eficiencia y eficacia de la Institución. Como elemento de referencia, antes de la instrumentación del PROMAP en PROFECO, en 1995 sólo 9,250 asuntos fueron conciliados de manera inmediata; para 1998 esta cifra aumentó casi un 600%, al llegar a más de 55,000 asuntos conciliados de esta forma. Los resultados del servicio de la conciliación inmediata se traducen en una respuesta rápida y expedita a las reclamaciones del público consumidor. Además se reduce la carga de trabajo de la conciliación personal y por ende el periodo de programación de las audiencias de conciliación personal es más corto.

---

<sup>64</sup> cfr.

Cabe mencionar que a finales de 1996 dio inicio el Programa de Mejoramiento de la Calidad de Bienes y Servicios (PROMECABISE), con la finalidad de lograr un acercamiento a nivel nacional de los proveedores de los cuales se han recibido más de 10 quejas durante el año, para lograr un cambio en la mentalidad de los proveedores a través de pláticas cordiales a fin de incrementar porcentajes de solución y reducir el número de quejas. En el inicio de este programa se platicó con 14 proveedores, en 1997 con 252, en 1998 hubo acercamiento con 379.<sup>65</sup>

Para el primer semestre del 2000 se observó que el grupo de los 17 proveedores con mayor número de quejas entre los que destacan teléfonos de México, comisión federal de electricidad, servicio de agua potable y alcantarillado, salinas y rocha, cablevisión, iusacell, telcel, alestra y elektra. reflejó una disminución considerable al pasar de 17 a 11 proveedores y 8 de ellos elevaron el porcentaje de solución de quejas en relación al mismo período de 1999, por lo que se concluye que el PROMECABISE ha logrado exitosamente incrementar la conciliación inmediata y reducir los plazos de solución de las quejas.<sup>66</sup>

### 3.1.1.3 Corrección de la publicidad engañosa.

Buscando la equidad en las relaciones de consumo, la PROFECO observa que la información en materia de publicidad sea adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como de las promociones y ofertas en lo que se refiere a las condiciones, el plazo de duración y el volumen de los bienes o servicios ofrecidos.

En el segundo semestre de 1999, se analizaron un total de 21,000 anuncios de publicidad de difusión diaria y spots para promociones y ofertas; de los cuales 424 ingresaron al procedimiento de exhortación para la corrección de los términos y se corrigió publicidad en 123 de ellos, por incurrir principalmente en prácticas tales como: Aplicación de restricciones, precios en dólares, precios sujetos a

<sup>65</sup> PROFECO. *Evaluación Promecabise*. P.4

cambio sin previo aviso, sobreventa de boletos, no respetar precios a maestros y estudiantes y por no respetar las promociones que mencionan hasta agotar existencias. Los giros más denunciados fueron telefonía, energía eléctrica, líneas aéreas, tiendas de computación, accesorios y equipo, concesionarias de automóviles, reparación y accesorios, líneas de autobuses y tiendas de autoservicio entre otras.<sup>67</sup>

### **3.1.2 Verificación y vigilancia**

El proceso de Verificación y Vigilancia incluye las acciones de la PROFECO que pretenden corregir los actos abusivos cometidos por proveedores, al margen de las normas establecidas, sancionándolos con fundamento en la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley Federal de Metrología y Normalización. Este proceso prioritario consta de 3 servicios principales, que se explican a continuación:

#### **3.1.2.1 Verificación y calibración de instrumentos de medición.**

Uno de los servicios principales incluidos en el proceso de verificación y vigilancia es el de la calibración de instrumentos de medición de corto, mediano y alto alcance. La calibración de estos instrumentos busca garantizarle al consumidor la certeza de que el contenido neto ofrecido es exacto, mediante la estricta colocación de hologramas de la PROFECO. A partir del segundo semestre de 1998, se mejoró el proceso en cuanto al tiempo de respuesta de los trámites, ahora el solicitante sólo debe presentar su solicitud y pagar la tarifa correspondiente en el banco para que su instrumento le sea calibrado en un máximo de 5 días hábiles.

Gracias a estas acciones de mejora, el 90% de las solicitudes recibidas son resueltas con el estándar establecido. En el último año del período que se evalúa,

---

<sup>66</sup> PROFECO. Memoria de gestión *Op. Cit.* P. 22

<sup>67</sup> Ibid, p.6

se verificaron 17,551 instrumentos de medición y se calibraron 14,469 a nivel nacional.

### **3.1.2.2 Asesoría y capacitación en normas oficiales mexicanas.**

Mediante este servicio que se instrumentó a partir de 1997, se brinda asesoría y capacitación a establecimientos y comercios, con la finalidad de que los proveedores conozcan las políticas y lineamientos respecto al cumplimiento de las normas oficiales mexicanas (NOMS). De esta manera la institución busca un mayor acercamiento y se preocupa por consolidar un enfoque preventivo para mantenerlos actualizados y evitarles que se hagan acreedores a sanciones por desconocimiento o incumplimiento. A través de las cámaras y organismos empresariales se enviaron a lo largo del primer semestre del 2000, 19,993 oficios de exhortación a establecimientos comerciales asesorando en materia de 52 normas oficiales mexicanas. Esta acción pretende evitar el incumplimiento de la Ley advirtiéndolo a los proveedores sobre los operativos de la PROFECO con antelación. Así, la PROFECO ha modificado drásticamente su imagen de órgano coercitivo ante los proveedores, para adoptar una posición de carácter abiertamente preventivo.

### **3.1.2.3 Verificación de normas oficiales mexicanas.**

En este rubro se realizan visitas a comercios e industrias para asegurar que los consumidores adquieran productos y servicios confiables sin perjuicio de su patrimonio o salud. A través de la difusión se establece una cultura de protección al consumidor de tal forma que se facilita el cumplimiento de esta actividad.

En 1999 se observó un cambio radical en las visitas de verificación de la PROFECO. En concordancia con la reforma estructural que ha sufrido el modelo económico mexicano en los últimos años, la PROFECO redujo en un 48% sus visitas de verificación sobre comportamiento comercial con respecto a 1997 e incrementó sus visitas sobre NOMS. Esta clara acción de modernización deja

atrás la vigilancia de precios oficiales para verificar la calidad e información en los bienes y servicios. Para el primer semestre del 2000, se realizaron 25,406 visitas de verificación sobre normas oficiales mexicanas; así mismo se efectuaron en el mismo período sólo 935 visitas de verificación sobre comportamiento comercial y 3,993 sobre metrología.<sup>68</sup>

Mención aparte merecen los esfuerzos realizados en materia de verificación sobre combustibles y gas L.P. Al analizar por medio de encuestas que estos temas eran los de mayor interés para los consumidores, la PROFECO diseñó programas especiales para atenderlos.

El programa especial PROFECO-PEMEX evita prácticas abusivas en la comercialización de la gasolina basado en lo establecido por la NOM-005-SCFI-1994. La coordinación general del programa realiza recorridos de verificación por los estados del país con base en un mecanismo aleatorio diseñado expresamente para dotar de mayor transparencia la operación del Programa. Igualmente se ha buscado complementar el programa con pláticas con empresarios para fomentar una cultura preventiva.

En el primer semestre del 2000, se verificaron 1,850 gasolineras; se inmovilizaron 644, en comparación con el doble del semestre anterior, lo que indica que han disminuido considerablemente el número de prácticas desleales y de consumidores afectados; bajo este tenor, solamente se recibieron 382 denuncias. En 12 gasolineras a lo largo del país se hallaron dispositivos ajenos al diseño de los dispensadores, lo que pudiese significar una alteración en el despacho del combustible de manera voluntaria en perjuicio de los consumidores, por lo que se levantaron las denuncias correspondientes.

A la par se creó el Programa Nacional de Gas L.P., que establece un sistema para que los consumidores de cilindros portátiles cuenten con el servicio adecuado, condiciones de seguridad, contenido neto declarado y precio concertado, con base en la NOM-002-SCFI-1993. Se verifica la correcta exhibición de los precios vigentes del gas, el contenido neto, el estado físico de los cilindros portátiles y la entrega de comprobantes de venta.

<sup>68</sup> PROFECO. *Memoria de gestión* p.13



En el primer periodo del 2000, se verificaron 7,766 vehículos, se inmovilizaron 20,972 cilindros y fueron clausuradas 64, de las 427 empresas comercializadoras de gas L.P que hay en el país.<sup>69</sup>

### **3.1.3 Investigación y difusión**

Como proceso prioritario, la investigación y difusión tiene como objetivo orientar a los consumidores en sus hábitos de consumo. Este proceso informa fundamentalmente sobre precios, calidad de los productos y servicios, y tecnologías domésticas que contribuyen al ahorro del gasto familiar. La investigación y difusión constituye un soporte fundamental de diversas acciones de carácter preventivo encomendadas a la Institución. En sus diferentes vertientes, abarca tres procesos:

#### **3.1.3.1 Orientación al consumidor.**

Dada la importancia que tiene para la PROFECO la orientación al consumidor, este servicio abarca una amplia gama de acciones y proyectos.

Se han llevado a cabo una serie de estudios de mercadotecnia social, a través de sondeos de opinión, estrategias de comercialización, grupos de enfoque y análisis comparativos. Estos estudios realizados fueron bases para los procesos de modernización en lo concerniente a los programas de radio y televisión, la revista del consumidor y la generación de tecnologías domésticas. Así, con esas herramientas, la PROFECO conoce la opinión de los consumidores con respecto a temas tan diversos, el consumo de gas, la campaña de regreso a clases, los tianguis escolares en las delegaciones, las creencias y realidades de la alimentación, e incluso la nueva imagen de la institución.

Como parte de las acciones de difusión realizadas por la Institución destacan 30 programas de radio, 30 de televisión y 20 spots de orientación e información al consumidor. Los programas de la serie "TV revistas del consumidor" de media

---

<sup>69</sup> *Ibid.* p 56

hora de duración en los canales 2, 4, 9, 11, 13, 22, 40 cablevisión y Multivisión en el D.F. y vía satélite por el ILCE y la red EDUSAT, y por 60 canales en el interior de la República; también se transmitieron 26 programas de la serie "radio revista del consumidor" con duración de 15 minutos a través de 35 estaciones en el D.F. y 201 en el interior de la República Mexicana.<sup>70</sup>

Incorporando la metodología que para lograr el proceso de modernización que el PROMAP propone, se puso mayor énfasis en captación de las opiniones de los usuarios de dichos servicios y en respuesta a las diversas opiniones y sugerencias, la revista del consumidor sufrió varios cambios con el fin de modernizarla: se incluyó una sección de entrevistas con personalidades del medio artístico sobre sus hábitos de consumo buscando un mayor impacto en el lector; a petición de los consumidores se incorporaron tecnologías domésticas y "platillos sabios", además de una sección llamada "Yo consumidor" para que los consumidores compartan con los lectores sus experiencias en materia de consumo. Como resultado de la gran aceptación de los lectores, se incrementó el tiraje de 55 mil a 60 mil ejemplares al mes, mismos que se agotan.<sup>71</sup>

Como respuesta a la solicitud que más consumidores realizan en el sentido de incorporar elementos que apoyen la economía familiar, la PROFECO se dio a la tarea de incrementar la impresión de trípticos, carteles y volantes se aumentó el tiraje a 4,458,190 impresiones.

Otro referente de modernización en el que la PROFECO a puesto énfasis; es la Página de la PROFECO en Internet, que orienta e informa al consumidor que tiene acceso a este servicio. En el mes de marzo de 1998 se dio a conocer a los medios y a la población en general, la página de PROFECO en Internet, con un amplio menú de opciones para que pueda ser consultada de manera oportuna. La página de PROFECO ha resultado ser sin duda un exitoso proyecto de modernización que orienta e informa; además de mejorar la imagen institucional ante los usuarios.

Al 31 de diciembre de 1999, se recibieron 363,906 consultas y más de 9,241 correos, incrementando con ello la cobertura del servicio que presta la Institución,

<sup>70</sup> Cfr

con esquemas de presentación de quejas o denuncias en español, inglés y francés. La página en Internet provocará que los proveedores se esmeren en brindar un mejor servicio y atención a los consumidores a fin de evitar desgastar su imagen y prestigio comercial o empresarial.

Un logro con el que se ha dado a conocer la PROFECO en todo el país por la rapidez con que orienta al consumidor es el programa ¿Quién es Quién en los Precios?, el cual monitorea diariamente los precios de 2,465 productos en 1,692 establecimientos comerciales distribuidos en 22 ciudades a lo largo de todo el país. Buscando mejorar el servicio, se estableció la ampliación del sistema informático a más Delegaciones de la PROFECO para procesar y generar de manera oportuna la información de monitoreo de precios, mediante un mecanismo ágil y moderno.

En coordinación con el programa ¿Quién es Quién en los Precios?, la PROFECO busca darle a los consumidores una mejor y más rápida atención, utilizando tecnología moderna. El Servicio de acceso remoto (antes Boletín Electrónico), distribuye información de productos básicos y de consumo generalizado, así como de estudios económicos, entre instituciones públicas y privadas por medio de un servidor central que incorpora toda la información vía módem, la cual puede ser accesada en 20 minutos máximo desde cualquier punto geográfico y el costo por llamada de larga distancia se prorroga entre los usuarios del servicio.

Paralelamente se colocaron 12 pantallas sensibles al tacto o "Touch Screens" en el D.F., ubicadas en las delegaciones de la PROFECO en Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Tlalpan y Venustiano Carranza, así como en el centro comercial satélite, en la Cámara de Diputados, en el Congreso del Trabajo y en las oficinas centrales de la PROFECO

---

<sup>71</sup> PROFECO. *Síntesis y Avances*. P. 11

### 3.1.3.2 Estudios de laboratorio.

Las investigaciones que desarrolla el laboratorio de la PROFECO, no sólo sirven al consumidor para ayudarlo a consolidar un criterio informado para el consumo y protegerlo incluso de posibles daños contra su salud, sino que también son útiles para las empresas, pues estas encuentran elementos objetivos e imparciales para mejorar la calidad de sus productos y las preparan para fortalecer su competitividad con el exterior.

A fin de modernizar los propios estudios, la PROFECO adquirió equipo con tecnología de vanguardia que facilitó la labor. Así, durante el último semestre de 1997, el laboratorio de la PROFECO llevó a cabo un total de 88,957 estudios de pruebas de calidad en sus unidades químico-biológicas y en la unidad físico-técnicas, entre las que destacan los realizados a detergentes, leche, agua purificada, computadoras, planchas, televisores y sobre todo, las realizadas a bebidas alcohólicas, etc.<sup>72</sup>

### 3.1.3.3 Promoción, creación y atención a organizaciones de consumidores.

La preocupación de la PROFECO por crear grupos de consumidores mejor organizados e informados, es parte de la cultura modernizadora que la Institución ha pretendido implantar, responde a la dinámica social imperante caracterizada por el surgimiento de una sociedad civil organizada, participativa, exigente y plural.

Mediante las acciones realizadas a este respecto se pretende la conformación de grupos y comités de ciudadanos con el fin de proporcionar criterios fundamentados para el consumo que les proporciona orientación para optimizar el gasto familiar. A julio del 2000 se contó con 190,544 consumidores organizados, ya sea en comités de defensa y protección de consumidores, grupos de compra en común grupos organizados por edades o actividades, etc. a

---

<sup>72</sup> Cfr.

diferencia de las constituidas en 1996 antes de que se implementara el PROMAP cuando existían tan sólo 3,595 grupos conformados.<sup>73</sup>

### 3.2 Mejora continua

En esta síntesis de avances y resultados está plasmado el gran esfuerzo que ha realizado la Institución, a través de todas sus unidades responsables, por modernizar la estructura administrativa, buscando siempre impactar a los consumidores con mayor y mejor orientación y protección frente a las prácticas comerciales desleales.

El empeño puesto por todas las áreas de la PROFECO ha provocado sin duda una mayor eficiencia en los tres procesos prioritarios: el 1) Servicio a los consumidores, 2) La verificación y vigilancia y 3) La investigación y difusión. Es importante resaltar también el trato prioritario que se le ha dado a la capacitación en calidad y técnica, como base de un mejor desempeño de los servidores públicos.

Los resultados expuestos, muestran el dinamismo, atención, vigilancia, esfuerzo e importancia que la PROFECO impone a todos sus programas, procesos, proyectos y procesos, para que estos permitan que la Institución continúe con la modernización que hasta ahora viene realizando y logre que se catalogue como una de las mejores instituciones a nivel nacional en cuanto a desarrollo de modernización se refiere.

Hoy la PROFECO cuenta con una experiencia de muchos años que le ha permitido renovarse para establecerse como una Institución joven, moderna, amable y dinámica. Es claro que los logros son muchos, pero los retos por enfrentar aún existen. Por ello, el esfuerzo modernizador continúa todavía con mayor vigor, para darle a la sociedad consumidora del país el servicio que se merece.

La institución está comprometida con la calidad y se prepara para cumplir cada vez mejor con su cometido de optimizar los servicios que presta al

---

<sup>73</sup> Op Cit. *Memoria Institucional* p.7

consumidor y adecuarse permanentemente a los retos del entorno nacional e internacional. Así que se iniciaron los trabajos para buscar la certificación del servicio principal denominado " Servicios al consumidor" que integra quejas y conciliación, esto en el marco de la norma de calidad ISO 9000. (International Standards Organization).

Ante el entorno cambiante, el principal reto de la PROFECO consiste en asegurar su capacidad institucional de transformación para responder adecuadamente a las nuevas y cada vez más variadas demandas de los consumidores, con ingredientes de eficacia, eficiencia y productividad en los servicios que presta, lo que le permitirá consolidar su presencia en la sociedad, como una Institución confiable, flexible y atenta siempre a los desafíos que se avizoran en la perspectiva del nuevo milenio.

De acuerdo con la nueva reorientación institucional propuesta, la PROFECO asume el compromiso de definir una orientación clara de sus programas que le permita identificar sus acciones a desarrollar en el corto, mediano y largo plazos para alcanzar una mejora permanente de los servicios que otorga. De esta manera, la reorientación del Programa de Modernización para el año 2000 considera la redefinición de la misión, haciendo énfasis en la promoción y protección de los derechos del consumidor, mediante servicios de calidad mundial. Por su parte, la Visión subraya la consolidación de la PROFECO como un organismo confiable por su eficacia, honestidad y calidad en los servicios que presta, a través de un equipo de trabajo permanentemente capacitado con oportuna respuesta a los retos que imponen los cambios del entorno nacional e internacional.

Los cambios realizados a fin de reforzar la capacidad de respuesta institucional convergen en el propósito de continuar avanzando en la modernización institucional a través de dos vías claramente establecidas en el proyecto del Programa de Modernización Administrativa de la PROFECO: La mejora de procesos y el perfeccionamiento permanente de las aptitudes y actitudes de los servidores públicos. Otro elemento que fue objeto de redefinición, fueron los objetivos estratégicos que en la protección de los derechos de los

consumidores privilegian, en primer término, la conciliación y el acuerdo, así como las medidas de prevención, al otorgar importancia a la información confiable y sustentada que se debe proporcionar al consumidor para promover una actitud crítica y reflexiva hacia los actos de consumo; y, la promoción y protección de los derechos de los consumidores globales a través de la participación institucional en convenios y tratados con organismos públicos e instituciones privadas de diversos países.<sup>74</sup>

A fin de asegurar la consecución de estos objetivos, resulta indispensable que esta Institución se mantenga abierta a las corrientes internacionales de modernización y calidad que le permitan ingresar todavía al reducido número de instituciones gubernamentales con estándares de calidad mundial en sus servicios. Para ello se ha replanteado la orientación estratégica de su programa de modernización y enfocar el empeño en institucionalizar procesos que cumplen requisitos de calidad exigidos por la norma ISO 9000.<sup>\*</sup>

Para lograr la satisfacción de los consumidores se deben enfocar las acciones en los procesos ya definidos y trabajar en equipo para seguir mejorando todo lo que se está haciendo, esto se puede lograr a través de la aplicación de un conjunto de normas, que indiquen los lineamientos generales a seguir para la administración de un sistema de calidad.

Desde el mes de abril de 1999, el centro de capacitación en calidad de la PROFECO, propuso un proyecto de certificación ISO 9002 al área de quejas y conciliación, al laboratorio de la PROFECO y a las delegaciones de PROFECO a nivel nacional que por su capacidad de instalación y de personal habían demostrado resultados en la aplicación y optimización de los procedimientos implantados en beneficio de la población consumidora. Se eligió el proceso de conciliación, ya que es el que representa la imagen del organismo y constituye el contacto directo e inmediato de la institución con la ciudadanía consumidora.

Con la obtención de la ISO 9002 en la conciliación inmediata, telefónica, personal y domiciliaria, para las delegaciones de Aguascalientes, Hermosillo y Oaxaca y la dirección general de quejas, se asegura el cumplimiento de los

---

<sup>74</sup> Op. Cit. *Síntesis* p.1

procedimientos creados y por consiguiente del sistema de calidad, además de concientizar a todos los niveles de su organización sobre la importancia de asegurar la calidad en cada punto del proceso y del trabajo, así como crear líderes en calidad que dirijan el cumplimiento de los objetivos del sistema antes mencionado.

Al obtener esta certificación, se da respuesta a la exigencia de calidad que merece el consumidor por lo que se busca cumplir con eficiencia en las labores de educar, orientar y proteger a la población en las relaciones de consumo, con acciones preventivas de vigilancia y defensa de sus derechos, a fin de satisfacerla con la calidad y apego a la ley que debe caracterizar a todas las instituciones de servicio público.

Las mejoras y transformaciones conseguidas con la certificación han permitido:

- Homologar criterios de actuación
- Detección de fallas y errores de calidad para prevenir su recurrencia
- Reducción de tiempos y costos
- Confiabilidad de los consumidores
- Mejora continua de los servicios

Cabe mencionar que el 30 de marzo del 2000 se certificó la delegación de la PROFECO en Monterrey en sus 7 procesos de prestación de servicios. La importancia de esta certificación es que en México ninguna institución del sector público había logrado antes certificarse en todos sus procesos.

En América Latina, la PROFECO ha sido pionera como autoridad administrativa encargada de promover y defender los derechos de los consumidores, ahora con la certificación en ISO 9000, se consolida como una institución precursora en materia de modernización y servicios de calidad, tanto a nivel nacional como internacional.<sup>75</sup>

---

\* Ver anexo B

<sup>75</sup> Periódico *El Norte*, Monterrey N.L. 31 de marzo del 2000 p. 6D



La PROFECO ingresa así, al selecto grupo de dependencias que trabajan con esta norma en alguno de sus procesos, ya que de las 2000 empresas e instituciones que están en proceso de certificación, solo 300 han tenido esta distinción.<sup>76</sup>

Próximamente estas acciones se extenderán a todas y cada una de las delegaciones de la PROFECO para que obtengan esta certificación, primero en la conciliación inmediata, posteriormente en todos sus procesos, y así atender de manera óptima las necesidades de los consumidores.

En este contexto, la certificación, conferida a la PROFECO el 5 de octubre del 2000 garantiza a los consumidores que al acudir a sus oficinas, obtendrán un servicio de calidad internacional, eficiente y que les permitirá resolver expedita y adecuadamente su inconformidad.<sup>77</sup>

El país cambia y sus instituciones deben ser reflejo de esta dinámica, la cual implicará un proceso de transformaciones graduales pero firmes sustentadas en la experiencia adquirida, así como en los logros alcanzados en la administración pública federal. La Procuraduría Federal del Consumidor, está preparada para enfrentar el futuro, el compromiso seguirá siendo redoblar el esfuerzo modernizador a fin de establecer bases seguras para un relevo institucional ordenado y transparente, que asegure la continuidad del programa, en beneficio de la población consumidora y el desarrollo económico y social de México.

<sup>76</sup> Palabras ofrecidas por Jorge Estefan Chidac, Subsecretario de Atención Ciudadana y contraloría social en SECODAM, durante la ceremonia de certificación del 5 de octubre del 2000.

<sup>77</sup> Periódico *Uno más Uno*, México D.F. 6 de octubre del 2000.

Con los avances y resultados que se han vertido a lo largo de este trabajo se ha podido observar que la PROFECO está implementando importantes cambios tendientes a su modernización, sin embargo y aunque los cambios son muy alentadores no ha sido fácil romper con las viejas costumbres de jerarquías y sobre todo no ha sido fácil luchar con la inercia del personal y el miedo que este tiene al cambio y a las modificaciones que se tienen que hacer en cuanto a una nueva forma de trabajar.

A pesar de que la PROFECO ha logrado certificar sus procedimientos en el marco de la norma de calidad ISO 9000, será importante seguir muy de cerca los resultados que éstos presenten en la práctica y finalmente en los resultados, que es básicamente lo que se está buscando, la consecución de resultados que se traduzcan en beneficios a la población consumidora, ya sea en atención más expedita, la resolución de mayor número de quejas, así como el proporcionar información que permita a los consumidores tomar mejores decisiones y cambiar los viejos hábitos de consumo.

Obviamente estos cambios no se podrán hacer si se continúa con la práctica errónea de no contar con servidores públicos que se responsabilicen del desempeño de las acciones de gobierno, es decir, a los servidores públicos de alto nivel es a quienes les corresponde dirigir el cambio, pero para eso deben estar preparados, adoptar nuevas técnicas de gobierno, deben ser innovadores y tienen que involucrarse más en el entrenamiento de su personal.

## Consideraciones finales

---

La administración pública mexicana está inmersa en un intenso proceso de cambio, propiciado por la evolución interna y por los movimientos internacionales, en donde los países tienen que generar nuevas políticas entre ellos para resolver problemas comunes.

Esta nueva realidad de globalidad mundial con sus efectos y consecuencias al interior de cada país, así como la presencia de una sociedad cada vez más activa y demandante, genera que se de una revisión y mejora en las acciones de la administración pública, para que responda de manera eficiente y moderna a las exigencias sociales, así, la modernización de esta se convierte en un factor significativo para el desarrollo económico, social y político de nuestro país.

La modernización de la administración pública es un proceso de cambio necesario, mediante el cual ésta aumente su eficacia mediante la profesionalización de los servidores públicos, la incorporación de tecnologías y procedimientos acorde a los nuevos requerimientos y la adopción de métodos de trabajo más transparentes.

Así, la modernización administrativa es un recurso que nos permitirá contar con una administración más eficaz y eficiente, que preste los servicios con honradez y que verdaderamente oriente sus actividades a favor de la población.

Es así, que ante la necesidad del gobierno mexicano por atender de manera eficiente las demandas de una sociedad más conocedora y más exigente, como al requerimiento inaplazable de aplicar cambios necesarios para lograr una modernización administrativa que se está llevando a cabo en los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, quien entre otras cosas busca el desarrollo administrativo de sus países miembros, se dio a la tarea de instrumentar el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP).

El PROMAP establece acciones para las dependencias y entidades de la administración pública federal, a fin de acelerar las transformaciones que

demanda la modernización; permite recoger opiniones y sugerencias de los usuarios o consumidores, señala los puntos problemáticos y hace planteamientos propositivos para orientar el sentido del cambio. Intensifica y estructura la participación de la sociedad en la definición, desarrollo y evaluación de la gestión pública, guardando también congruencia con los restantes programas sectoriales y especiales derivados del Plan Nacional de Desarrollo.

La atención y participación ciudadana se ha convertido en los ejes fundamentales de una Administración Pública que vaya acorde con uno de los requerimientos que la sociedad misma ha reclamado, al trabajar conjuntamente con el gobierno en la búsqueda del desarrollo y bienestar social. Por ello las dependencias han llevado a cabo esfuerzos en pro de una cultura administrativa orientada a la atención de la ciudadanía.

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), tiene como misión la promoción y protección de los derechos de la población consumidora, en este sentido las acciones tendientes a la modernización en concordancia con el PROMAP se han enfocado a hacer eficiente los mecanismos de consulta y difusión de estándares en la prestación de los servicios que ofrece la institución.

Se han presentado los resultados en una etapa obligada para consolidar los avances logrados y sentar bases firmes que permitan asegurar la continuidad de las acciones instrumentadas, así, las acciones modernizadoras tendientes a la eficiencia de los procesos de esta institución, por establecer estándares de forma y tiempo, por brindar capacitación continua a los empleados, por mejorar la imagen física de las delegaciones, revisión de procesos operativos, han permitido la aceptación y promoción de una cultura de calidad, entendida esta como excelencia en el servicio.

A pesar de que el PROMAP debió haber comenzado en 1995, es hasta mayo de 1996 en que da inicio la aplicación de este programa en las dependencias públicas, y hasta 1997 se implanta en la PROFECO, lo que denota que al no haberse instrumentado en el plazo establecido, no podría cubrir al 100% las expectativas de transformar la administración para lograr una cultura enfocada a la calidad y el servicio que se brinda a la sociedad; sin embargo los resultados que

se han obtenido en la implementación del subprograma de participación ciudadana en la PROFECO, han permitido que en relación a las opiniones de los usuarios, se proporcione a la población mayor calidad en la atención, al ser más rápida y más ágil, con menos pasos a realizar y trámites, así como un avance considerable en el número de quejas atendidas positivamente, es decir, que el consumidor obtenga satisfacción en su reclamación.

La PROFECO ha desarrollado el proceso de modernización administrativa con el esfuerzo de las unidades administrativas que la conforman y con una participación destacada de los servidores públicos que la integran, a lo largo de su instrumentación se puede apreciar que en toda su estructura se manifiesta una cultura de calidad que ha fortalecido su capacidad de respuesta y su consolidación de prestigio entre la población.

La relevancia de las funciones encomendadas a la procuraduría y el papel fundamental que desempeña para promover la equidad en las relaciones de consumo, se transforman en un reto de continuo cambio y mejora constante, en concordancia con los cambios del entorno.

El resultado ha sido la implantación del proceso de certificación ISO 9002, el cual quedó formalmente integrado al programa de modernización administrativa de la Institución, como una prioridad orientada a lograr la calidad mundial en los servicios de atención a los consumidores, específicamente en la conciliación inmediata en todo el territorio nacional.

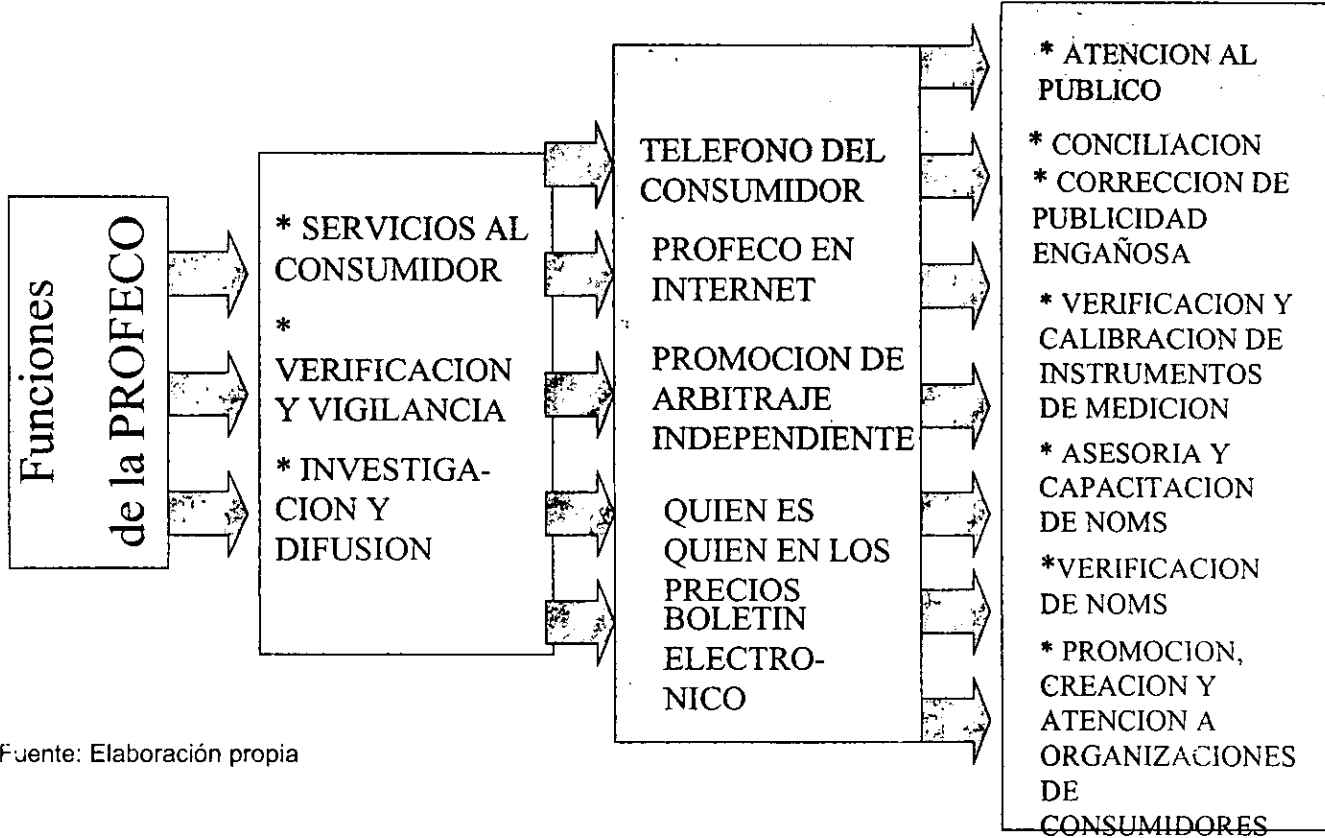
Con este proyecto, la procuraduría busca asegurar y mejorar de manera permanente y sistemática la calidad de sus servicios con criterios de excelencia mundial.

A pesar de que se ha avanzado mucho en el proceso modernizador dentro de la Procuraduría Federal del Consumidor, se requiere impulsar aún más la capacitación de los servidores públicos, cambiar la mentalidad y las actitudes tanto de los mandos medios y superiores, como de la base operativa, quién finalmente es la que atiende directamente al público o cliente, para que se le proporcione un servicio expedito y transparente, que realmente satisfaga las demandas de los consumidores.

Será fundamental evaluar y actualizar los métodos y procedimientos de trabajo, así como reestructurar y modernizar las áreas de la procuraduría e incorporar personal experto en cada materia, para llevara acabo las acciones necesarias; se debe así mismo, establecer y fortalecer un grupo interno de trabajo de alto nivel, con amplio conocimiento y control de la materia bajo su responsabilidad, que apoyen en el proceso de toma de decisión institucional, con efectos tanto al exterior como al interior de la institución, lo cual redundará en una mejor aplicación de medidas encaminadas a mejorar desde la operación de las unidades administrativas que integran la Procuraduría, hasta la respuesta que debe proporcionársele al consumidor, ya sea nacional o extranjero.

El trabajo no está terminado, queda mucho por hacer, la PROFECO tendrá que adaptarse y modificar sus actividades en concordancia con los cambios de la sociedad y de las nuevas formas de consumo.

# Lámina 1



Fuente: Elaboración propia

PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO 1994-2000

PROGRAMA DE MODERNIZACION  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
1995-2000

PARTICIPACION  
Y ATENCION  
CIUDADANA

DESCENTRALIZA-  
CION Y/O  
DESCONCENTRA-  
CION  
ADMINISTRATIVA

MEDICION Y  
EVALUACION DE  
LA GESTION  
PUBLICA

DIGNIFICACION,  
PROFESIONALIZA-  
CION Y ETICA DEL  
SERVIDOR PUBLICO

M E T O D O L O G I A

ETAPA I  
BASES DE  
COORDINACION

ETAPA II  
TALLER DE  
ESTANDARES

ETAPA III  
DIFUSION  
PUBLICA DE LOS  
ESTANDARES

ETAPA IV  
REDEFINICION  
DE  
ESTANDARES

ETAPA V  
PLANEACION  
ESTRATEGICA -  
NIVEL - DIRECT.

ETAPA VI  
PROGRAMA  
ESTRATEGICO

ETAPA VII  
MEDICION

ETAPA VII  
MEJORA  
CONTINUA



¿Qué es lo que el consumidor espera de la PROFECO?

- **Confianza**
- **Rapidez de respuesta**
- **Comprensión**
- **Apoyo**
- **Ser tomado en cuenta**
- **Cortesía**
- **Competencia**

¿Cuál debe ser tu actitud hacia el consumidor?

- **Mostrarte comprensivo**
- **Responder oportunamente**
- **Atenderlo con interés**
- **Ser cordial**
- **Respeto e interés**

Si todos damos lo mejor de nosotros y trabajamos en equipo, la calidad de los servicios que presta PROFECO será siempre reconocida.

Desempeñar nuestro trabajo con calidad nos dará satisfacción y confianza en nosotros mismos; además aumentaremos las posibilidades de obtener mejores oportunidades de trabajo y el reconocimiento de nuestra institución.

La Regla de Oro de la Calidad en el Servicio:

*"Trata a los demás como quieras que te traten".*

#### DIRECTORIO

Lic. Roberto Campa Cifrián  
Procurador Federal del Consumidor

Lic. Rafael Reyes Arce  
Coordinador de Enlace Institucional

Lic. Daniel Aceves Villagrán  
Director del Centro de Capacitación  
en Calidad

CICAHU: 211 7427

IAN: 256 3761

CONSUMIDOR: 625 6700

Ext. 1304 y 1304

Av. José Vasconcelos No. 20B,

7º piso Col. Cuauhtémoc,

Delegación Cuauhtémoc,

México, D.F.



PROFECO

experiencia profeco

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

67

la primera  
**impresión** 😊  
es la más  
importante



PROFECO

experiencia profeco

## La primera impresión es la importante

La misión de la Procuraduría Federal del Consumidor es promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad en las relaciones entre proveedores y consumidores.

En PROFECO tenemos un Programa de Mejora Continua que hará posible que la atención a los consumidores sea mejor cada día, a fin de brindar un servicio profesional; un servicio con calidad PROFECO.

En la mayoría de los casos es por medio de la atención telefónica como se tiene el primer contacto; es decir tenemos la oportunidad de demostrar calidad y calidez personal, a través de nuestra actitud, misma que reflejará la imagen de nuestra institución.

La afirmación de que la primera impresión es la más importante se debe a que una gran parte de los servicios al público que fracasan están relacionados con la actitud.

Es decir, en su primer acercamiento a nuestra institución, los consumidores deberán recibir trato amable y total atención a sus problemas.

## ¿Cómo alcanzar la calidad en el servicio a los consumidores

Simplemente colócate en el lugar del consumidor e imagina como te gustaría ser tratado. Trata a los demás como quieras que te traten; recuerda que tú también eres consumidor.

Para lograr la calidad en el servicio de ATENCIÓN PERSONAL TELEFÓNICA, se requiere:

### AMABILIDAD

Al responder una llamada telefónica menciona siempre el nombre de la institución, tu área o Delegación, un saludo (buenos días o buenas tardes), termina la frase con la pregunta: ¿En qué podemos servirle?, sin omitir tu nombre. Al terminar la llamada, da las gracias al consumidor por haberse comunicado. *Los pequeños detalles en la atención al consumidor, siempre serán bien recibidos.*

Ejemplos:

PROFECO Mérida, buenos días, le atiende Concepción. ¿En qué puedo servirle?

PROFECO, Dirección General Jurídica Consultiva, buenas tardes, le atiende Caridad. ¿En qué puedo servirle?

### CORDIALIDAD

Muestra una actitud amable en todo momento, procura ser claro y pausado al hablar para ofrecer confianza al consumidor. *Encontrar una voz cálida da confianza e invita a preguntar*

Ejemplo atención personal:

Bienvenido (a) a PROFECO, en que le puedo servir.  
(Sonríe)

### RESPECTO

Si un consumidor se encuentra molesto, es importante que no te prestes a discusiones y plantees todas tus respuestas en forma positiva. Además, si él te da alguna sugerencia para mejorar nuestro servicio, tómalala en cuenta. *Aprende a escuchar.*

### CAPACIDAD DE RESPUESTA

Si el consumidor no tiene claro que es lo que necesita, dale sugerencias y ayúdalo a encontrar soluciones. *Anticípate a las necesidades del consumidor y apóyalo en la medida de tus posibilidades.*

### PRECISION

Sólo brinda al consumidor la información de la que tengas conocimiento preciso. En caso que no sepas con exactitud alguna cuestión, ponte a sus órdenes para disipar su duda más tarde. *Si proporcionas información adecuada, evitarás dificultades posteriores.*

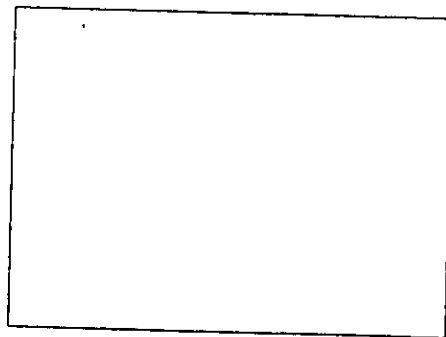
de calidad, ponemos a tu  
disposición:

## los principales servicios de Profeco

- 1 Atención al público
- 2 Conciliación
- 3 Corrección de la  
publicidad engañosa
- 4 Verificación y calibración  
de instrumentos de  
medición
- 5 Asesoría y capacitación  
en Normas Oficiales  
Mexicanas
- 6 Verificación de Normas  
Oficiales Mexicanas
- 7 Promoción, creación y  
atención a organizaciones  
de consumidores

Nuestra misión es promover y  
proteger tus derechos.

Estamos cerca de tí en:



Profeco en internet:  
<http://www.profeco.gob.mx>



*contigo*

SER✓IR

*es*

EXPERIENCIA PROFECO



*7 buenas razones*

### 1 ATENCIÓN AL PÚBLICO

Orientación y asesoría a los consumidores sobre sus derechos y la forma de hacerlos valer.  
Información de precios y calidad en bienes y servicios.

#### REQUERIMIENTOS

Llamar al teléfono del consumidor o acudir a las oficinas de PROFECO en su localidad.

#### COSTO

Gratuito

#### RESPUESTA

Atención inmediata (tiempo promedio de 5 a 10 minutos)

### 2 CONCILIACIÓN

Solución a las diferencias entre proveedores y consumidores, mediante audiencias de conciliación:

- Telefónica
- Domiciliaria
- Personal

#### REQUERIMIENTOS

Nombre, domicilio y teléfono del proveedor o prestador del servicio.  
Presentar su queja en la Delegación o Subdelegación de la PROFECO, personalmente y por escrito.  
Entregar comprobante o recibo que ampare la operación contratada, en caso de contar con él.  
Solicitar el servicio personalmente o a través de un representante legal.

#### COSTO

Gratuito

#### RESPUESTA

Telefónica, 20 minutos.  
Domiciliaria, 2 días hábiles.  
Personal, 29 días hábiles.

### 3 CORRECCIÓN DE PUBLICIDAD

Monitoreo de publicidad generada por los proveedores de bienes y servicios en medios de comunicación masiva, para verificar que sea clara, veraz, comprobable y que no induzca a error o confusión al consumidor.

#### REQUERIMIENTOS

Presentar denuncia en la Delegación de la PROFECO más cercana a su domicilio de manera personal, escrita o telefónica.  
Proporcionar el nombre o domicilio del proveedor de bienes o prestador de servicios y señalar el motivo de la denuncia.

#### COSTO

Gratuito

#### RESPUESTA

15 días hábiles.

### 4 VERIFICACIÓN Y CALIBRACIÓN DE INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN

#### REQUERIMIENTOS

Presentar solicitud en formato único.  
Pagar tarifa en banco.  
Presentar dos copias del comprobante de pago.  
Solicitar el servicio personalmente o a través de un representante legal (con carta poder o poder notarial).

#### COSTO

Según tipo de instrumento (consultar tarifa oficial).

#### RESPUESTA

5 días hábiles.

### 5 TEORÍA Y CAPACITACIÓN DE NEGOCIANTES

#### REQUERIMIENTOS

Presentar solicitud por escrito.  
Solicitar el servicio personalmente o a través de un representante legal.

#### COSTO

Según tarifa oficial.

#### RESPUESTA

8 días hábiles.

### 6 VERIFICACIÓN DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS

#### REQUERIMIENTOS

Presentar solicitud en formato único.  
Pagar tarifa en banco.  
Presentar dos copias del comprobante de pago.  
Solicitar el servicio personalmente o a través de un representante legal (con carta poder o poder notarial).

#### COSTO

Según información verificada (consultar tarifa oficial).

#### RESPUESTA

8 días hábiles.

### 7 PROMOCIÓN, CREACIÓN Y ATENCIÓN A ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES

#### REQUERIMIENTOS

Solicitar el servicio de manera personal o vía telefónica.

#### COSTO

Gratuito

#### RESPUESTA

25 días.

## ANEXO B

---

### Algunas consideraciones sobre la norma ISO 9000

Hoy en día los mercados están enfocados a la calidad y satisfacción del cliente, las cuales se han convertido en requerimientos para ingresar y permanecer en ellos y para ello se deben cumplir con normas internacionales, cuyo cumplimiento debe demostrarse. En la actualidad para allegarse a mercados globales se han roto las barreras arancelarias y en su lugar se han levantado las de calidad.

A diario podemos leer en los medios de comunicación algunas referencias a la norma ISO 9000. Estas referencias siempre se relacionan con la calidad de los productos o los servicios que se venden u ofrecen. Por ello, las empresas o instituciones que logran alcanzar la calificación ISO lo publican como un importante logro, porque para que los productos de una empresa puedan penetrar en un mercado, es necesario que ella haya obtenido la certificación de su sistema de aseguramiento de calidad; esto permite que los usuarios tengan mayor confianza en los productos o servicios se elaboran conforme a estándares internacionales.

La familia ISO 9000 es una serie de normas y lineamientos que definen los requerimientos mínimos internacionalmente aceptados, para demostrar que un sistema de aseguramiento de calidad para la producción, instalación y servicio es eficaz.<sup>78</sup>

Una empresa o Institución puede demostrar que su sistema de aseguramiento de calidad es eficaz, cuando cumple satisfactoriamente todos los requerimientos establecidos en las normas ISO 9000 o ISO 9002 o 9003.

Ubicada en Ginebra, Suiza, la ISO (Internacional Standards Organization) es una organización no gubernamental establecida en 1947 con el propósito de desarrollar estándares de calidad a nivel mundial para incrementar la colaboración

---

<sup>78</sup> Alatorre Bernardo. *Implantación y certificación del sistema ISO*. P. 10

y comunicación internacional y promover un equilibrado crecimiento de los tratados internacionales. Sus miembros son organismos de estandarización de más de 90 países. El trabajo de ISO culmina con la edición de acuerdos técnicos internacionales que son publicados como estándares.<sup>79</sup>

La ISO establece en 1980 el comité técnico número 176 dedicado específicamente al área de calidad, en él se reúnen representantes calificados de la industria, institutos de investigación, autoridades gubernamentales y organizaciones de consumidores internacionales de todo el mundo, en igualdad de circunstancias para la solución de problemas globales de estandarización; el resultado de este comité es la serie ISO 9000 editada en 1987.<sup>80</sup>

Esta serie se divide en cuatro modelos: ISO 9001 para empresas dedicadas a diseño, desarrollo, producción, inspección instalación y servicio; la ISO 9002 para empresas dedicadas a la producción, instalación y servicio; ISO 9003 para empresas dedicadas a inspección y pruebas finales y la ISO 9004 que es la guía técnica para desarrollar cualquiera de los otros modelos

En 1997, la SECOFI obtuvo la certificación ISO 9002 por haber implantado en la delegación de Aguascalientes, en el procedimiento de trámites y asesorías. De hecho fue la pionera en certificar un servicio público y hasta donde se tiene conocimiento el primer caso en México.<sup>81</sup>

El proceso que se sigue para el cumplimiento de todos los puntos que exige la norma para poder certificar un aseguramiento de la calidad, se basa estrictamente en los requisitos que exige la normas ISO 9002, podemos referirnos como ejemplificación a los más importantes:

- Desarrollar una política de calidad
- Determinar correctamente la organización (organogramas, manuales de organización)
- Recursos con los que se cuenta ( humanos, financieros , materiales, capacitación, etc. )

<sup>79</sup> <http://www.Lapisa.com>

<sup>80</sup> Alatorre. Op. Cit. p. 5

<sup>81</sup> <http://www.secofi.gob.mx>

- Definir al responsable o representante
- Manual de calidad
- Procedimientos
- Instrucciones
- Registros
- Control de documentos y datos
- Control del producto (atención) brindada al cliente (consumidor o proveedor)
- Identificación y rastreabilidad de la forma en que se hace constar la impartición del servicio.
- Inspección o prueba a lo largo de todo el proceso
- Acciones preventivas o correctivas

Una vez que todos estos puntos se han cumplido a satisfacción de la calificadora se otorga el certificado.

## Bibliografía y hemerografía

---

### Libros

- ALATORRE, Bernardo y FERNANDEZ, Julián. *Implantación y certificación del Sistema ISO.*, editorial Porrúa, México 1999.
- ARGÜELLES, Antonio. *Hacia la modernización administrativa, una propuesta de la sociedad.* Editorial porrú, México 1995.
- CUNILL, Nuria. *Participación Ciudadana, dilemas y perspectiva para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, CLAD, Caracas Venezuela, 1991.
- GUERRERO, Omar. *El Estado en la era de la modernización*, editorial. Plaza y Valdéz, México, 1992
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE.* Ministerio de Administraciones públicas. Secretaría General Técnica y Ministerio de la Presidencia. Madrid, 1997
- PARDO, Ma. Del Carmen. *La modernización administrativa en México.* El Colegio de México, 1992
- ROSALES, Núñez Juan. *La nueva faceta de desarrollo Institucional de la Administración Pública Contemporánea. Gerencia Pública.* UNAM, México, 1999.
- \_\_\_\_\_ "Gestión Pública y participación ciudadana". Ponencia para su presentación en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana 12-14 de octubre del 2000, p 19.
- SÁNCHEZ González, José Juan. *Reforma del Estado y Administración.* México, INAP. 1998
- UVALLE Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, INAP, México 1997
- ZENIL Medellín, Mónica. *La huella de la participación ciudadana, participación, identidad y ciudadanía en la política social mexicana*, tesis de Maestría, México 1998



## Tesis

HERNANDEZ Ixtapan, Agustín Fabián. *La modernización de la Administración Pública en México. El Promap, instrumentación, alcance y perspectivas*. Tesina, UNAM, FCP y S, México 1999 .

JIMENEZ Ortiz, José Francisco. *El futuro de la administración Pública en México desde la perspectiva del programa de modernización administrativa*. Tesina, UNAM, FCP y S, México 1999

ZAMUDIO Hernández, Sandra Martha. *La modernización administrativa en el D.F. y programa de calidad y excelencia en la delegación Azcapotzalco 1995-1997*, Tesina, UNAM, FCP y S, México 1998

## Revistas

CAMPUZANO Paniagua, Gabriel. *Hacia una Administración Pública moderna*. Revista Prospectiva, No. 9 Marzo 1998.

GARCIA Mauricio. *Reforma regulatoria y participación ciudadana*. Revista del INAP, primera edición, 1999

LIMON Rojas, Miguel. *La modernización de la Administración Pública. Participación ciudadana y transparencia*. Revista de Administración Pública NO. 82, México, INAP, 1992

MEDELLIN Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*, Revista de Administración Pública, México, INAP, No. 91

MORALES Gómez, Marco Antonio, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 58 . Participación Social y Ciudadana, diciembre, México, INAP, 1997

## Legislación y documentos

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, editorial SISTA, México 1989

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1994.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, SHCP, Talleres Gráficos de México 1995.

PROFECO. Evaluación PROMECABISE.

PROFECO. Manual General de Organización

PROFECO. Memoria de Gestión 1996

PROFECO. Planeación estratégica de modernización 1999

PROFECO. Síntesis y avance de resultados, julio 2000

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Diario Oficial de la Federación, México, 28 de mayo de 1996.

PROMAP, ESTRATEGIAS PARA UN GOBIERNO COMPETITIVO. UNIDAD DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO, SECODAM, 1997

REGLAMENTO DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. Diario Oficial de la Federación, 23 de agosto de 1993.

Periódico e internet

Periódico El Norte, Monterrey Nuevo León, 31 de marzo del 2000

<http://secofi.gob.mx>

<http://profeco.gob.mx/quees.htm>

<http://lapisa.com>