



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**  
**Centro de Estudios en Administración Pública**



El Modelo de Gestión de Calidad en la Administración Pública Mexicana como una alternativa para mejorar los servicios públicos: el caso específico de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Secretaría Particular del C. Presidente de la República

## **TESIS**

Para obtener el grado de

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública  
(opción Administración Pública)

Presenta:

**Ledénika Mackensie Méndez González**

Director:

Mtro. Gabriel Campuzano Paniagua



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.

*Esta Investigación marca la culminación de una etapa de  
mi desarrollo profesional,  
al tiempo que es el inicio y constante recordatorio de  
mi aprendizaje continuo,  
porque la sociedad cambia y el conocimiento avanza.*

*Con la inmensidad de mi cariño a:*

*Dios,*

*por el gran regalo de la vida y mi familia.*

*Mi Madre,*

*por ser una gran mujer, mi mejor amiga; el aliento y la fortaleza para comenzar cada día.*

*Mi hermana,*

*por ser mi ejemplo y mi guía; el apoyo incondicional en todos los momentos.*

*Román,*

*mi hermano menor, por tu templanza y las vivencias compartidas; la alegría de nuestra familia.*

*A mi asesor, maestro Gabriel Campuzano Paniagua y a todas las personas, que de alguna forma participaron en la culminación de esta Tesis, a ustedes mi agradecimiento infinito por su amistad, confianza y apoyo.*

# Índice

---

---

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1 LA INCORPORACIÓN DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	10
1.1 El papel del Estado, el Gobierno y la Administración Pública en los servicios públicos con calidad	13
1.2 Un esbozo de las teorías sobre la calidad	21
Cuadro A Niveles de la Reforma del Estado	29
CAPÍTULO 2 LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL 2001-2006	30
2.1 Los orígenes del Cambio	32
2.1.1 Antecedentes mundiales: la nueva Gerencia Pública y la Reinención del Gobierno	32
2.1.2 Antecedentes nacionales	45
2.2 Innovación Gubernamental en la Administración de Vicente Fox Quesada	56
2.2.1 Buen Gobierno: antecedentes y características	59
2.2.2 Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental	66
2.2.3 Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental	69
2.2.4 Agenda Presidencial de Buen Gobierno	72
2.2.5 Modelo de Calidad INTRAGOB	76
2.2.6 Premios y Reconocimientos	80
Figura A Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental	82
Figura B Ciclo de diseño e implantación de sistemas para la innovación y mejora continua de los criterios que integran el Modelo de Calidad INTRAGOB	83

## Índice

---

---

		<i>Página</i>
CAPÍTULO 3	LA NORMA MEXICANA ISO 9001:2000 SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD	84
3.1	Organización Internacional de Normalización (ISO)	85
3.1.1	Antecedentes	85
3.1.2	Estructura y funciones de la ISO	86
3.2	Normalización, Acreditación y Certificación	91
3.3	Serie de Normas ISO 9000	95
3.4	Sistema de Gestión de Calidad	99
3.4.1	Principios de Gestión de la Calidad	101
3.4.2	Requisitos del Sistema de Gestión de Calidad	104
Figura A	Norma ISO 9001:2000 Pirámide Documental	112
CAPÍTULO 4	LA NORMA MEXICANA ISO 9001:2000 EN LA COORDINACIÓN DE LA RED FEDERAL DE SERVICIO A LA CIUDADANÍA	113
4.1	ISO 9001 en la Secretaría Particular del C. Presidente de la República	116
4.2	Implantación del Sistema de Gestión de Calidad en la Secretaría Particular del C. Presidente de la República.	119
4.3	Ampliación del alcance del Sistema de Gestión de Calidad: inclusión de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía (RSC).	141
4.3.1	Antecedentes y estructura	141
4.3.2	Incorporación al alcance del Sistema de Gestión de Calidad	145
4.3.3	Implantación del Sistema de Gestión de Calidad	146
4.3.4	Certificación de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía	153
4.4	Antes y después de la Certificación: Ventajas y Desventajas de la implantación del SGC	157

# Índice

---

---

	<i>Página</i>
CONCLUSIONES	177
FUENTES DE CONSULTA	184

## Introducción

---

---

En las últimas décadas, el papel del Estado, del Gobierno y de la Administración Pública se ha cuestionado, debido a su disminuida o lenta capacidad para responder a las nuevas necesidades sociales derivadas de los cambios vertiginosos de una realidad nacional cada vez más compleja por su creciente interacción con el resto del mundo.

Derivado de lo anterior, se han utilizado nuevas teorías y técnicas para mejorar la forma de trabajo de la Administración Pública, es decir, la manera en que realiza sus tareas para modificar los impactos en la ciudadanía.

Es así, que en un contexto de Reinversión del Gobierno se habla de Gobiernos digitales, basados en resultados, gobiernos que cuesten menos, abiertos, de calidad; que logran modificar radicalmente sus procesos o mejorar los ya existentes para brindar servicios que satisfagan las necesidades ciudadanas, tanto en tiempo como forma.

Como consecuencia, los servicios con calidad se han vuelto una necesidad y sobre todo una exigencia pública. Continuando con esta demanda ciudadana la Administración Pública Federal actual realiza las acciones necesarias para que la calidad, se convierta en una constante y en una característica permanente en el gobierno mexicano colocando al ciudadano en el centro del quehacer gubernamental.

En este contexto, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental se dio a la tarea de desarrollar el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental y la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

## Introducción

---

---

Este última es el documento que rige la innovación gubernamental a través de seis estrategias: Gobierno Honesto y Transparente, Gobierno de Calidad, Gobierno Profesional, Gobierno Digital, Gobierno con Mejora Regulatoria y Gobierno que Cueste Menos.

Uno de los objetivos para el periodo de 2004-2006, referidos en esta Agenda, es precisamente “rediseñar, o certificar con ISO 9000:2000 todos los procesos de producción y de servicios sustantivos con alto valor agregado a los ciudadanos y a la sociedad”<sup>1</sup>.

De esta forma la norma ISO 9001:2000, se presenta como una herramienta administrativa alterna para la Administración Pública; lo importante es resaltar que al implantarla no se está diezmando la trascendencia o acotando las atribuciones o facultades de las organizaciones, ya que la aplicación de esta norma debe realizarse con estricto apego al marco normativo que rigen a las instituciones públicas.

En este sentido y recordando que uno de los propósitos de la Administración Pública es la realización de actividades encaminadas a proveer bienes y servicios para lograr el bien común, y a que la utilización de estas herramientas innovadoras está dirigida a incrementar la satisfacción de los ciudadanos, se convierten entonces, en un tema obligado para los profesionales de la disciplina, ya que los esfuerzos gubernamentales por ofrecer servicios con calidad no sólo están plasmados en documentos, sino también en acciones, que finalmente tienen un impacto directo en los ciudadanos.

---

<sup>1</sup> Presidencia de la República, Agenda Presidencial de Buen Gobierno, 2002, pp. 15.

## Introducción

---

---

La implantación de un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) implica el desarrollo de una serie de actividades que modifican en primer lugar la actitud de los servidores públicos creando una nueva cultura laboral, en segundo lugar los procesos de cualquier organización, en tercer lugar los procedimientos que originan el servicio o producto en la misma, y en cuarto, pero no por ello el menos importante, la satisfacción del usuario o del cliente.

La inquietud de conocer más sobre los Sistemas de Gestión de Calidad surgió desde el momento en que se participó en la Estadía Práctica realizada de noviembre de 2002 a marzo de 2003, en la Unidad de Control de Gestión y Documentación de la Secretaría Técnica de la Secretaría Particular (SP); dicha Oficina fue la que inició el movimiento de calidad dentro de la SP, certificando un proceso en el 2001. Se realizó un ejercicio para evaluar, mediante encuestas telefónicas, la satisfacción de los ciudadanos a quienes esta Unidad les daba algún tipo de servicio.

Posteriormente, y resultado del interés sobre el tema, se tomó la decisión de realizar el servicio social (abril-octubre de 2003), en la Subdirección de Administración de Calidad (SAC), quien era la responsable del control documental, del mantenimiento y mejora del Sistema de Gestión de Calidad en la Secretaría Particular.

Fue precisamente durante este periodo que se inició el proceso de implantación del SGC en la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía (RSC), unidad administrativa de la Secretaría Particular; y la SAC fue la responsable de ejecutar las fases diseñadas para incorporarla al alcance del Sistema.

## Introducción

---

---

De octubre a diciembre de 2003 se tuvo la oportunidad de trabajar de manera eventual en la RSC, lo que permitió tener una percepción integral de la pertinencia del Sistema de Gestión de Calidad en una Unidad gubernamental, porque se conoció la parte teórica como el diseño del proceso de implantación; y la parte práctica, es decir, las ventajas y desventajas que operativamente el SGC presentaba durante la ejecución del proceso de implantación.

Derivado del acercamiento profesional en la implantación, mantenimiento y mejora del SGC en la Secretaría Particular del C. Presidente de República, se decidió presentar y analizar la factibilidad de la utilización del Sistema en la RSC, como estudio de caso para esta investigación y cuyo eje es la comprobación de la siguiente hipótesis:

*La utilización de Modelos de Gestión de Calidad con base en la Norma ISO 9001:2000, es una alternativa para mejorar la prestación de servicios públicos, ya que incrementa la calidad de los mismos y la satisfacción de la ciudadanía, dignificando el quehacer público.*

La temporalidad de la investigación corresponde de junio de 2003 a junio de 2004, contemplando el inicio del proceso de implantación, la certificación y la primera auditoria de seguimiento en la Coordinación.

Los objetivos definidos radican en identificar los beneficios e impactos negativos que la implantación del SGC genera en la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía y analizar la utilidad de la norma ISO 9001:2000 como una alternativa para adicionar la calidad en la prestación de servicios públicos.

## Introducción

---

---

La naturaleza teórica-práctica de la investigación sugirió la ubicación de fuentes de información adecuadas, sin ser exhaustivas o definitivas, para la recopilación de los datos serios y que su análisis permitiera conocer y comprender la lógica y aplicación del Sistema de Gestión de Calidad, en cualquier organización en general, y en particular en la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.

Resultado de lo anterior, esta tesis está estructurada en cuatro capítulos que presentan el desglose lógico de la teoría y conceptos para introducir al lector en el tema de los Sistemas de Gestión de Calidad en la Administración Pública Federal.

El capítulo primero contiene el marco teórico y conceptual de la investigación; se define al Estado, Gobierno y Administración Pública; así como a las teorías de la calidad como un antecedente a su arribo al ámbito del quehacer gubernamental.

El segundo capítulo alberga los antecedentes mundiales y nacionales de la modernización de la Administración Pública y el advenimiento de nuevas herramientas para incrementar su eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Además incluye el análisis de las características y componentes del movimiento de innovación gubernamental para tener el contexto que permite a esta investigación circunscribir la introducción del Sistema de Gestión de Calidad como una herramienta para cambiar los métodos y procesos utilizados en la realización del quehacer gubernamental federal e identificar que no es un fenómeno aislado.

## Introducción

---

---

Ya instalados en la lógica del Sistema de Gestión de Calidad, el capítulo tercero presenta los principios y requisitos de esta herramienta, basados en las Normas ISO 9000 y 9001, con el objeto de conocerlos a detalle y facilitar su comprensión del estudio de caso explicado y analizado en el capítulo cuatro.

Este primer capítulo presenta el marco teórico y conceptual de la investigación; se define al Estado, al Gobierno y a la Administración Pública.

Además, incluye el bagaje teórico de la Calidad, como un antecedente a su arribo al ámbito del quehacer gubernamental.

Lo anterior, con la finalidad de entender el papel de la Administración Pública en un marco de modernización y de incorporación de nuevas herramientas y alternativas para mejorar su acercamiento al ciudadano.

## LA INCORPORACIÓN DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La globalización, encierra innumerables fenómenos que condicionan y modifican la forma en que se comportan los diferentes actores que la integran. Genera relaciones entrelazadas en todas las escalas: internacionales, regionales y nacionales, en las cuales el intercambio no sólo es de mercancías o productos sino de costumbres, valores e ideologías.

La gran incertidumbre creada por las innovaciones tecnológicas, el neoliberalismo, el fortalecimiento de la sociedad civil, las nuevas relaciones entre los sectores público, privado y social, la complejidad de los ámbitos político y económico, etc., apresura la planeación y hace cada vez más compleja la toma de decisiones en beneficio de la sociedad.

Ahora la regla es el cambio y por eso Estados, Gobiernos y Administraciones Públicas deben transformarse para adaptarse a las nuevas tendencias surgidas de la globalización y de las exigencias ciudadanas.

El Estado, inmerso en esta situación crítica y constructiva, tiene la necesidad de modificar su campo de acción. Sus funciones, capacidades y límites cambian y se construyen con base en el entorno social, político y económico integral, interdependiente y cambiante.

A pesar de estas transformaciones, el Estado debe mantener vigentes sus objetivos principales: mitigar el conflicto y la escasez, garantizando la provisión de los mínimos de bienestar -alimentación, salud, vivienda, educación, cultura, empleo, recreación y deporte, comunicaciones y transportes, energéticos, procuración de justicia, ecosistema agradable- que toda sociedad demanda.

Así, continúa promoviendo el desarrollo y el progreso individual para la continuidad de la colectividad y por ende de su propia existencia; procurando las relaciones basadas en marcos axiológicos derivados de los propios valores y costumbres de la sociedad para no agredirla ni amenazarla.

Sus capacidades son modificadas para hacerlas más precisas, integrales, estratégicas, encaminadas a la optimización de la toma de decisiones. La finalidad es mejorar el desempeño del gobierno para que pueda atender y solucionar las demandas ciudadanas.

Ahora debe funcionar como un catalizador que acelere ese proceso, porque las demandas van en aumento y se requiere rapidez y calidad en las soluciones. Tiene que enfocarse hacia actividades más directivas, de coordinación, evaluación, regulación, innovación, promoción, revitalización del quehacer público; capacidades necesarias para dar una respuesta óptima y afrontar los retos en una realidad cuya norma es el cambio.

El anterior bosquejo sobre la realidad mundial permite ubicar el tiempo y el espacio de esta investigación para posteriormente, analizar los diferentes factores que confluieron en la necesidad de una modernización del Estado que finalmente se traduce en la transformación de los medios que la Administración Pública utiliza en la actualidad para resarcir el distanciamiento con la sociedad, la pérdida de credibilidad en el gobierno y el cuestionamiento hacia las tareas del Estado.

### 1.1. El papel del Estado, el Gobierno y la Administración Pública en los servicios públicos con calidad.

Desde la crisis del Estado de Bienestar, el papel del Estado ha sido colocado en tela de juicio, pros y contras se suceden en relación con su desempeño en la sociedad y por ello tiene que revisar su misión para con ésta; pero no sólo el Estado está siendo evaluado por la ciudadanía sino también la Administración Pública. Los ciudadanos reclaman mejores resultados y son más críticos hacia el desempeño, los costos y las ventajas de cada acción gubernamental.

Sin embargo, no se habla de una desaparición del Estado. La sociedad se realiza a través del orden institucional; la importancia del Estado radica en que es la organización suprema de poder legítimo. Él, promueve y regula actividades que las capacidades individuales pueden desempeñar mejor.

Así, en un contexto de globalidad en donde “la vida del Estado es el resultado de complejas relaciones dadas entre grupos y las organizaciones”<sup>1</sup>, las nuevas relaciones no sólo son entre Estados sino entre todo tipo de organizaciones. Es necesario conocer hasta dónde éstas pueden participar en asuntos públicos.

El Estado tiene que fomentar, procurar y evaluar las actividades que realizan, si las llevan a cabo mejor que él, la opción es regularlas para disminuir los conflictos sociales, “los límites de la acción estatal están dados por lo que la sociedad sabe y puede hacer”<sup>2</sup>, de esta forma es cómo lo público y lo privado se complementa con el fin de mejorar la calidad de vida de la sociedad y al mismo tiempo la pervivencia del Estado.

La reforma del Estado<sup>3</sup> se realiza por medio de ajustes graduales en las atribuciones estatales, son correcciones transitorias, para que el cambio obtenido sea en función de la conservación del mismo mediante una mejor atención a los retos<sup>4</sup> y demandas que se le presenten. El único fin de las reformas es dotarlo de las herramientas necesarias para fomentar el progreso, el desarrollo y el bienestar de la sociedad.

Estado, Gobierno y Administración Pública son interdependientes, si se habla de una reforma del primero en consecuencia se producen modificaciones en los otros dos. Diferenciarlos sólo es posible a través del conocimiento de las teorías que fundamentan sus conceptos, por esto es necesario puntualizar sobre estos conceptos.

---

<sup>1</sup> UVALLE, Berrones Ricardo. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, México, IAPEM-UAEM, 1998, pp.37.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 58

<sup>3</sup> Ver Cuadro A.

<sup>4</sup> Problemas sociales, económicos, ambientales, etc.

Diversas teorías se han enfocado al Estado, filósofos, sociólogos, historiadores, politólogos y juristas se han dedicado al estudio de este concepto.

Norberto Bobbio en su libro *Estado, Gobierno y Sociedad*, realiza una clara exposición del mismo. En esta obra cita a Kelsen quien define al Estado como una *técnica de organización social*, además podemos decir que es un conjunto de medios para lograr un objetivo, etc., con base en lo anterior podemos decir que el Estado es la organización política de la sociedad que persigue ciertos fines.

Según los juristas, el Estado además de detentar el poder, está constituido por tres elementos: pueblo, territorio y soberanía. Corresponde al primero el límite de validez personal (ciudadanos) y al segundo el límite espacial de validez. Además de estos límites están el de validez temporal y material.

Es un concepto que tiene que ver con la mayoría de las disciplinas, porque sus orígenes están en las raíces de la vida social. Por esto tenemos que al Estado se le puede entender como “un ente abstracto que se expresa en forma concreta en el gobierno de una Nación. Cuerpo político de una Nación. Concepto de la más amplia expresión de la Administración Pública Central de un país. Espacio territorial cuya población unida por el mismo idioma, costumbres e historia se organiza soberana e independiente bajo una forma de gobierno plenamente aceptada”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> SCHP-Subsecretaría de Egresos Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública, pp. 163.

Para el jurista Efraín Moto Salazar, el Estado nace cuando dentro de la nación sus habitantes se convierten unos, en gobernantes y otros, en gobernados.

Los elementos principales del Estado son: población, autoridad y territorio. Así para el derecho el Estado es: “una población asentada en un territorio y con un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y respeto exterior”<sup>6</sup>.

Recapitulando, el Estado es la organización política de la sociedad, cuya prioridad es conducirla obteniendo el mejor de los resultados en situaciones no elegidas a través de la negociación, el diálogo y el consenso entre las partes en conflicto, necesita de un gobierno para que esa conducción sea organizada. Tiene dos principales objetivos: mitigar la escasez y mitigar el conflicto, si los logra, entonces el Estado se conserva y cumple con su fin.

El Gobierno es la parte organizada del Estado. Es el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está conferido el ejercicio del poder. Tiene un doble carácter: el político y el administrativo. En el primero se sustenta el manejo, conservación y consolidación del poder y en el segundo se enfatiza la prestación de servicios, captación de recursos y preservación del orden, a través de ambas funciones es como el Estado logra alcanzar sus objetivos.

---

<sup>6</sup> MOTO Salazar Efraín. Elementos de Derecho, México, Editorial Porrúa, 2000, pp.56.

Las tareas que le corresponden al Gobierno derivadas de estas funciones las ejerce a través de tres órganos del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En tres ámbitos: Federal, Estatal y Municipal.

Podemos mencionar tres principales formas de Gobierno, cada una con diferentes vertientes más específicas:

- a. Monarquía. Puede ser *Consensual, Absoluta, Constitucional o Parlamentaria*.
- b. República. Con sus vertientes *Democracia Directa, Gobierno de Asamblea, Gobierno de Gabinete, Gobierno Parlamentario (Parlamentarista), Gobierno Presidencial (Presidencialismo) y Gobierno Mixto (Semipresidencial o Semiparlamentario)*.
- c. Oligarquía. Puede ser *Dictadura, Autoritarismo, Fascismo y Socialismo*.

Existe otra clasificación de las formas de Gobierno según la forma en que se transmite el poder, por lo tanto puede ser:

- a. Hereditario.
- b. Democrático.
- c. Autocrático.

El Gobierno mexicano es conceptualizado como: "la dirección política y administrativa de la nación, la cual está conformada por un conjunto de órganos e instituciones; representa y ejerce el poder de la Federación; está dividido en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial"<sup>7</sup>.

Concluyendo, el Gobierno es el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está conferido el poder, que permite la conducción organizada de la sociedad; éste es su principal objetivo. Es el encargado de los poderes públicos, de regular y vigilar que la sociedad se desarrolle en ámbitos de estabilidad, respeto y cordialidad, porque si no hay gobierno no existen las instituciones necesarias para que la vida social esté en el marco de la libertad, el orden y la justicia.

La Administración Pública es una disciplina académica que surge en 1898. Se imparte por primera vez en la Universidad de Bolonia, Italia, por Jean Bonin, quien inaugura la cátedra y es por esto es el Padre de la Administración Pública. Afirma que es una *ciencia universal ya que se sustrae a los límites de tiempo y lugar porque se da en todo momento y en todo lugar*.

Estudia al aparato administrativo, por lo que es un conjunto de conocimientos, métodos y procesos científicos que ayudan a estudiar, analizar y predecir los fenómenos de un país.

Waldo Dwight dice que es *la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno*, mientras que para Carlos Marx es *la actividad organizadora del Estado en la sociedad*.

---

<sup>7</sup> SChP-Subsecretaría de Egresos, op. cit., pp. 195.

De esta forma la Administración Pública ocupa un lugar central, puesto que se encarga de llevar a cabo las decisiones políticas cuidando no romper el orden jurídico, político, social y cultural, es parte medular del proceso de gobierno.

Sus modificaciones son correlativas a los cambios de la vida estatal. Es reformada mediante procesos de apertura, privatización, liberalización y concesión de los servicios públicos con el objeto de corregir excesos, depurar atribuciones, rearticular la relación Estado-ciudadanos y vigorizar la vida pública.

Se encarga de administrar recursos y bienes públicos otorgando servicios a la población de una nación, materializando decisiones políticas a través de organizaciones, instituciones, entidades, con base en la ley; en este sentido tiene como objetivos hacer tangibles los mínimos de bienestar.

En México, para aspectos funcionales se divide en centralizada y paraestatal. Con base en los Artículos 1° y 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se define a la primera como el conjunto de dependencias administrativas integrado por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Departamentos Administrativos que determine el titular del Ejecutivo Federal.

Mientras que la paraestatal, de conformidad con lo establecido en el Artículo 3° de la citada Ley, el Ejecutivo Federal se podrá auxiliar en entidades de control presupuestario directo e indirecto que pueden ser: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos.

La Administración Pública se mantiene en contacto directo con los ciudadanos, tiene una visión general de la realidad y es sensible a los problemas y necesidades que aquejan al ciudadano, coordina esfuerzos para la solución de problemas públicos, se basa en marcos axiológicos, procura el bienestar público y ayuda a la legitimación del Gobierno "constituye el sistema de capacidades que los Estados han institucionalizado para asegurar el bien público y los intereses políticos que los identifican como organizaciones de poder legal y legítimo"<sup>8</sup>.

La eficiencia, innovación, previsión, racionalidad, planeación, creatividad, etc., son los recursos con que cuenta la Administración Pública situada en un ámbito de modernización del Estado.

Los fines inmediatos que persigue la Administración Pública renovada son primordialmente obtener la credibilidad ciudadana mediante el logro del bienestar social deseado y la legitimidad del gobierno que sustenta, a través del fomento de la democracia y de la participación social.

---

<sup>8</sup> UVALLE, op. cit., pp. 156.

## 1.2 Un esbozo de las teorías sobre la calidad.

Los orígenes etimológicos de la palabra calidad están en el término griego *kalos* cuyo significado es *lo bueno, lo apto* y en la voz latina *qualitatem* que quiere decir *cualidad o propiedad*.

Su connotación es subjetiva ya que depende de la apreciación que cada persona tenga sobre las cosas, las acciones o incluso otras personas.

El desarrollo del concepto y la construcción de las teorías sobre la calidad se dio principalmente en países como Japón y Estados Unidos. Los principales teóricos<sup>9</sup> fueron:

**Edwards Deming**, estadista y profesor norteamericano, trabajó para el Departamento de Agricultura en Washington D.C. colaborando con W A. Shewhart. Al terminar la segunda guerra mundial fue enviado a Japón a realizar estudios de censo y en 1950 la Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros (JUSE) lo invitó a Tokio a impartir charlas sobre control estadístico de procesos para la búsqueda de la calidad, fueron tan exitosas que se instituyó el *Deming Prize*. Sus principales aportaciones fueron:

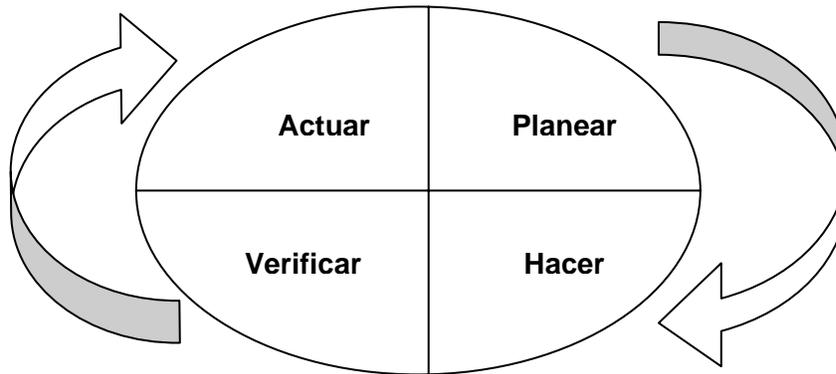
- a. Puntos de Deming<sup>10</sup>. Son 14 obligaciones para la gerencia de cualquier empresa que quiere cambiar para mejorar sus productos, es decir, utilizar estos puntos implica modificar la cultura de la organización para lograr la total satisfacción de sus clientes.

---

<sup>9</sup> OMACHONU, Vicent K. y Joel E. Ross. **Principios de la Calidad Total**. México, Diana, 1995, 386 págs.

<sup>10</sup> DEMING, W. Edwards. **Calidad, Productividad y Competitividad. La salida de la crisis**. Madrid, España, Ediciones Díaz de Santos, 1989, pp. 20-21.

- b. Círculo de Deming. Diagrama que ilustra el proceso metodológico que las organizaciones deben seguir para asegurar actividades básicas de mejora y mantenimiento de la calidad: PLAN-DO-CHECK-ACT.



**Planear;** es realizar un diagnóstico de la organización para desarrollar las posibles soluciones que son plasmadas en un plan de trabajo.

**Hacer;** consiste en construir un plan de trabajo diseñado controlando que las actividades estén lo más cercanas a lo planeado.

**Verificar;** es ubicar y evaluar los impactos negativos y positivos del plan de trabajo.

**Actuar;** es analizar los resultados para emprender acciones de mejora y reducir los márgenes de error.

Deming fue nombrado padre de la calidad total, quien la definió como el grado predecible de uniformidad en un producto que proporciona fiabilidad a bajo costo y conveniente en el mercado; concepto que se resume en la siguiente frase: *hacer las cosas bien a la primera y siempre*.

Afirma que la calidad está en función del sujeto, es decir, de aquella persona que se beneficia o no con el servicio o producto consumidor. En este sentido, la calidad puede ser medida a través de la interacción de tres elementos<sup>11</sup>: El producto mismo, el usuario y cómo utiliza el producto y la formación del cliente, las instrucciones de uso e incluso el personal que brinda el mantenimiento o asesoría.

**Joseph Juran** afirma que la calidad tiene que ver con la función que cumple el producto, la calidad es la *adecuación* del producto al uso requerido<sup>12</sup>, es decir que satisfaga al cliente. Su mayor contribución ha sido la *Trilogía de Juran*:

- a. Planificación de la calidad. Consiste en identificar a los usuarios, posteriormente las características que demandan en los productos, es decir, los requisitos que deben cumplir. Después se diseñan los procesos que permitirán la producción de los bienes exigidos por los usuarios.
- b. Control de la calidad. Es una evaluación sobre el producto para verificar que cumpla con los requisitos exigidos por los clientes, y si no es así identificar las causas de la brecha entre lo planeado y lo obtenido.
- c. Mejora de la calidad. Consiste en generar un avance o un incremento en la administración, el control y la coordinación de la organización impactando positivamente en los requisitos del producto, incluye:

---

<sup>11</sup> Triángulo de interacción o las tres esquinas de la calidad en DEMING, W. Edwards. Calidad, Productividad y Competitividad. La salida de la crisis. Madrid, España, Ediciones Díaz de Santos, 1989, pp. 138.

<sup>12</sup> JURAN, J. M. Juran y la Planificación para la Calidad. Madrid, España, Ediciones Díaz de Santos, 1990, pp. 4.

- Establecer la infraestructura, es decir las actividades de los gerentes, patrocinadores, ayudantes de calidad.
- Identificar los proyectos (problemas que se tienen que resolver) de mejora y establecer equipos para los proyectos.
- Proporcionar recursos a los equipos; formación y motivación para diagnosticar las causas.
- Fomentar los remedios y establecer controles para conservar los beneficios.

**Kaoru Ishikawa** define la calidad como una función integral de toda organización, resultado de un control de todo individuo y de cada división que conforma la empresa. Sus principales aportaciones son:

- a. Círculos de Calidad. Es un grupo de personas voluntarias que resuelven los problemas de los niveles más operativos de la organización. Pertenecen a la misma área y determinan el problema a resolver. Su objetivo es conseguir mejoras en la organización y tienen dos funciones principales:
  - Involucrar a todas las personas de la organización y aumentar su compromiso con la resolución de los problemas que se generen a través de propuestas de cambio.
  - Fungir como una vía de comunicación entre todos los niveles de la organización para compartir experiencias sobre problemas y soluciones comunes.

- b. Diagrama de Ishikawa o *Causa-Efecto* o *Espina de Pescado*. Herramienta utilizada para identificar, clasificar y poner de manifiesto posibles causas de problemas específicos y de características de calidad.

**Philip Crosby**, simplemente define a la calidad como *cumplir con los requisitos del cliente*, preconiza la idea que la calidad no cuesta, cuando los productos no cumplen con los requisitos establecidos es cuando se generan costos adicionales.

Para erradicar estos costos y por ende la mala calidad el único camino es un proceso de mejora de la calidad hasta llegar al punto de *Cero defectos*, para que la organización pueda conocer el rango de error permitido. La mejora de la calidad se cumple a través de catorce puntos:

1. Compromiso de la dirección.
2. Equipo para el mejoramiento de la calidad.
3. Medición.
4. Coste de la calidad.
5. Crear conciencia sobre la calidad.
6. Acción correctiva.
7. Planificación de cero defectos.
8. Educación del personal.
9. El día de cero defectos.
10. Fijar metas.
11. Eliminar las causas de error.
12. Reconocimiento.
13. Consejos sobre calidad.
14. Repetir todo el proceso.

Otro referente importante para la definición de calidad es la norma mexicana NMX-CC-9000-IMNC-2000/ ISO 9000:2000 Sistemas de Gestión y Calidad, Fundamentos y Vocabulario; que la cataloga como *el grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos*<sup>13</sup>.

Es decir, que un servicio o un producto tiene elementos de origen, permanentes, obligatorios para alcanzar las expectativas de los clientes. Estas características pueden ser cualitativas o cuantitativas.

En sus inicios, el control de la calidad era sólo una responsabilidad del área de producción de la empresa o industria, con el tiempo la calidad se convirtió en un espacio en el que todos los integrantes de una organización deberían estar involucrados con el objetivo único de satisfacer al cliente.

El *Aseguramiento de la Calidad* consiste en documentar todas las acciones realizadas por la organización a través de procedimientos técnico – operativos garantizando que los productos cumplan con los requisitos exigidos por los clientes, para ello es necesario que toda la organización esté comprometida con la calidad del producto.

---

<sup>13</sup> NMX-CC-9000-IMNC-2000/ ISO 9000:2000 Sistemas de Gestión y Calidad, Fundamentos y Vocabulario, pp. 12.

La norma mexicana ISO 9000:2000 define al aseguramiento de la calidad como *parte de la gestión de la calidad orientada al cumplimiento de los requisitos de la calidad*<sup>14</sup>, es decir, dirigir, controlar y coordinar las actividades de la organización a fin de garantizar que los productos o servicios cumplan con las expectativas de los clientes.

En este sentido, la gestión de la calidad se entiende como todas las actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización. La calidad tiene cuatro componentes:

1. Planificación. En esta etapa se establecen los objetivos de calidad, los procesos operativos y los recursos necesarios para cumplir con los objetivos definidos.
2. Control. Asegurarse que las actividades desempeñadas cumplan con los requisitos de satisfacción al cliente.
3. Aseguramiento. Realizar lo conveniente para dar confianza y garantizar que el producto o servicio tendrá las características esperadas.
4. Mejora. Esta orientada a aumentar la capacidad de la organización para cumplir con los requisitos establecidos.

Recapitulando, la calidad es un conjunto de cualidades que conforman o que están incluidas en cierto producto o servicio y que al ser las correctas e idóneas cumplen con las expectativas tanto del usuario o cliente como del productor o prestador de los servicios.

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*, pp. 14.

La Administración Pública tiene tres connotaciones que no se contraponen; es decir, la ciencia, la institución (como depositaria del poder Ejecutivo) y la estructura orgánica del gobierno.

Esta investigación se enfoca a la tercera, por ello no se detendrá entre el debate de si es una ciencia o una técnica, en su objeto, método o en cuestiones axiológicas.

Sino en las nuevas alternativas que han surgido para mejorar las actividades que realiza la Administración Pública en el cumplimiento de su objetivo fundamental: materializar las decisiones del poder político a favor de la sociedad garantizando el pleno respeto a la conservación del interés general.

La Administración Pública adopta nuevas formas de organización y funcionamiento a partir de la utilización de herramientas como: políticas públicas, gerencia pública, gerencia social, normas ISO 9000, reingeniería de procesos, tecnologías de la información, outsourcing, benchmarking; para incrementar la eficacia y eficiencia en el quehacer público que permitan elevar la legitimidad, credibilidad y satisfacción del ciudadano.

La modernización es una obligación para la Administración Pública, que como ciencia tiene que progresar haciendo necesaria la evaluación sobre su trayectoria y los resultados obtenidos. Fenómeno que se traslada al ámbito del poder político y de la praxis.

### Niveles de la Reforma del Estado

En la gestión o gobierno	Donde se da el redimensionamiento del Estado, la reducción de su tamaño, disminución del número de empresas y modificaciones en su proceso e toma de decisiones e implementación de políticas.
Política	Reformas en las maneras de relación política entre la sociedad y Estado, de elegir a los titulares de los poderes del Estado, cómo se componen y ejercen los poderes públicos. Formas de interrelación entre los poderes y niveles del Estado.
En la Constitución Política del Estado	Consumación de la reforma del Estado en las leyes fundamentales del mismo, relativas al ámbito y ejercicio de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, y al ámbito y ejercicio de los poderes regulatorios y de intervención del Estado.
Nuevo marco y fundamento jurídico.	Es la reforma profunda del Estado.

Fuente: AGUILAR Villanueva, Luis. "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado" en Cambio Político y Gobernabilidad, México, CONACYT-CNCPyAP, 1992, pp. 131-147.

En este segundo apartado se describen los antecedentes teóricos mundiales y nacionales que originaron la modernización de la Administración Pública mexicana durante las dos últimas décadas del siglo XX; y la incorporación de alternativas y nuevos conceptos para incrementar su eficacia, eficiencia y competitividad para brindar servicios públicos con calidad a la ciudadanía.

Se aborda el cambio al paradigma posburocrático y cómo sus características son el fundamento teórico de las nuevas tecnologías de Buen Gobierno en la Administración Pública.

Además, se describen las actividades para el Buen Gobierno realizadas por la administración del presidente Vicente Fox Quesada, en el afán de colocar a la innovación gubernamental en un punto neurálgico de este sexenio, tales como: Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental, Agenda Presidencial de Buen Gobierno, Modelo de Calidad INTRAGOB, Premio INTRAGOB, Premio Innova y Reconocimiento Innova.

La explicación de las características y componentes del movimiento de innovación gubernamental son el contexto que permite a esta investigación circunscribir la introducción del Sistema de Gestión de Calidad como una herramienta para cambiar los métodos y procesos utilizados en la realización del quehacer gubernamental federal y afirmar que no es un fenómeno aislado.

## LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL 2001-2006

A partir de la década de los noventa y ya insertada en el siglo XXI, la Administración Pública enfrenta importantes obstáculos para conseguir los objetivos planteados en beneficio de las sociedades a las cuales sirve.

La escasez de recursos, la emergente preocupación ciudadana por el quehacer público, las relaciones intergubernamentales, la creciente complejidad de la sociedad, los cambios demográficos, la negociación con los sectores económicos para garantizar el desarrollo y crecimiento del país, la pluralidad política, la influencia de la comunidad internacional traducida en grupos de presión sobre temas diversos como los derechos humanos, la apertura comercial, la democracia, etc.; son sólo algunos factores con los que, la Administración Pública moderna tiene que trabajar para empatar en acuerdos y disminuir el grado de incertidumbre en la planeación, coordinación, presupuestación y ejecución de programas que cumplan con la función de proveer bienestar a la sociedad.

Como respuesta, se ha realizado la tarea, por diferentes mecanismos, de obtener un gobierno más austero, flexible y al mismo tiempo permeable a los cambios del devenir diario; por ello, se redefinen funciones, responsabilidades y a la vez estructuras y se buscan estrategias más adecuadas para inyectar dinamismo a la forma en que la Administración Pública realiza sus actividades.

Encontrar los mecanismos correctos no debe ser en detrimento del control que el Estado ejerce sobre actividades neurálgicas que orillen al Gobierno a perder la dirección eficaz de las actividades públicas y de la sociedad.

## 2.1 Los orígenes del cambio

### 2.1.1 Antecedentes Mundiales: La nueva Gerencia Pública y la Reinención del Gobierno.

La sociedad industrial demandaba ciertos bienes y servicios que eran otorgados por un tipo de Administración Pública sin cuestionamientos. Bajo estas circunstancias el modelo burocrático diseñado por Max Weber era el modelo del espacio público.

Sin embargo, varios autores como Robert A. Dahl, Charles E. Lindblom, J. Gore, Herbert Simon, Robert Merton, Dimock, Gouldner, etc., fueron los precursores de críticas interesantes a este modelo dando importantes contribuciones a la Administración Pública.

Por ejemplo, Merton argumenta que el cumplimiento de los objetivos de la organización son interrumpidos porque los miembros no se sienten identificados con ellos, pues sus expectativas personales han sido modificadas por la enorme rigidez de la estructura burocrática weberiana.

Ocasionando que las normas y reglamentos fueran utilizados en su beneficio distanciándose de los fines para las que fueron creados generando líderes autocráticos dentro de la organización.

Dimock afirma que la burocracia weberiana es un “estado social en que las instituciones eclipsan a los individuos y a las sencillas relaciones familiares”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> GALVÁN, Escobedo José. Tratado de Administración Pública General. Desarrollo de la Teoría Administrativa. México, Editorial Trillas, 1990, pp. 283.

Por su parte Gouldner concibe a este modelo "como un círculo vicioso cuyo centro es la subordinación y el control, como un modo de comportamiento con funciones latentes y como respuesta a una situación accidental pero necesaria"<sup>2</sup>.

Dado que la burocracia es un protagonista importante para el funcionamiento de las organizaciones complejas, esto la hace indispensable e inevitable, como un mal necesario; pues en la medida en que las organizaciones sean más grandes y necesiten de un aparato burocrático que las norme y las limite, la burocracia estará presente en ellas como un remedio casi mesiánico con todos sus errores. El problema de este modelo es que no aprende de sus equivocaciones, no cambia, porque su propia estructura no se lo permite, se queda rezagado ante las constantes transformaciones que la sociedad está sufriendo.

Esta resistencia al cambio ocasiona que la burocracia, aunque indispensable, se encuentre en un momento crítico: o se renueva o se muere.

Es necesario un cambio en el modelo burocrático. Como lo afirma Kuhn cuando se presenta una anomalía y el paradigma actual está imposibilitado para darle una solución, se produce una crisis paradigmática, y la única forma de resolverla es con el advenimiento de un nuevo modelo que le dé respuesta.

---

<sup>2</sup> CROZIER, Michel. El Fenómeno Burocrático 2. Argentina, Amorrortu Editores, 1974, pp. 63.

Y es de esta forma como a través de las críticas al modelo weberiano se originó la conformación de un nuevo paradigma denominado *posburocrático*.

Barry Bozeman hace una comparación de ambos paradigmas:

“una dependencia burocrática se enfoca a sus propias necesidades, divide las funciones y las responsabilidades de sus partes, están condicionadas por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña, controla costos, se aferra a la rutina, lucha por ganar terreno, sigue procedimientos normales, anuncia políticas y planes, separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer...una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en las necesidades y perspectivas de éste, se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo, se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes, crea un valor neto del costo, modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios, compite por obtener más negocio, introduce la opción en sus sistemas operativos, emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, otorga la autoridad a los empleados operativos de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente como su valor”<sup>3</sup>.

Para la sociedad post-industrial, el modelo burocrático es demasiado jerárquico, normativo, impersonal, rígido, rutinario, inflexible, cerrado, lento, predispuesto, inconsciente. Mientras que el posburocrático se convierte en una nueva alternativa bastante prometedora.

---

<sup>3</sup> BARZELAY, Michael. Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública. México, FCE-CNCPyAP, 1999, pp. 47.

La cuestión medular del nuevo paradigma ciertamente es la importancia que le da al cliente –ciudadano, usuario o beneficiario final de un servicio o producto-, que no sólo es el ciudadano sino también los servidores públicos que forman parte de la organización; con base en sus necesidades y preferencias se redefinen las organizaciones.

De esta forma la función pública no se limita a normas y procedimientos sino en la satisfacción del ciudadano y de los servidores públicos. La calidad en la prestación del servicio es otro punto a favor para el modelo posburocrático pues es un valor agregado. Algunas diferencias entre ambos paradigmas están en los siguientes aspectos:

Característica	Modelo		Ventajas
	Burocrático	Posburocrático	
Capacitación Técnica	Conocimiento de las normas y procesos	Otorgar al servidor público tecnologías y métodos idóneos para identificar problemas y resolverlos en tiempo real.	Permite la innovación y previsión. Aumenta la capacidad de solucionar conflictos, sin que existan reglas escritas para cada caso. Requiere de profesionalización del servicio público. Descentralización de la autoridad, delegando facultades y responsabilidades. Requiere de trabajo en equipo donde las relaciones de autoridad son horizontales en todos los niveles.

Característica	Modelo		Ventajas
	Burocrático	Posburocrático	
Control	Principalmente entre niveles jerárquicos	A través de la rendición de cuentas <sup>4</sup> , sobre la situación de los recursos y las condiciones del gobierno, de los resultados que se están obteniendo y del por qué y para qué se está actuado de tal forma y no de otra.	Motiva la participación ciudadana, porque la rendición de cuentas no es una actividad unilateral que sólo provenga de los servidores públicos, sino dependen también de la participación de la ciudadanía <sup>5</sup> , de la información que posea y de las tendencias a organizarse en su beneficio.
Especialización	Era unipersonal, es decir, el servidor público que poseía los conocimientos en cierto rubro no los compartía con el resto, lo que provocaba cotos de poder y anquilosamiento en un puesto.	Se da a través de las dependencias <i>staff</i> , que están capacitadas de manera conjunta y recíproca en la solución de problemas: "participar útilmente en los diversos procesos desarticulados de toma de decisiones interactivas y de producción, mediante los cuales se determinan los resultados de las	Fomenta el trabajo en equipo. Visión integral de la realidad. Multidisciplinarietà.

<sup>4</sup> "Creación de mecanismos institucionales que permitan el control y la supervisión social como práctica institucionalizada".

<sup>5</sup> Corresponsabilidad.

		operaciones de las actividades gubernamentales, como la satisfacción del cliente con los servicios públicos, el costo por unidad de servicio y la satisfacción con el proceso de gobierno” <sup>6</sup> .	
Flexibilidad	Escasa o nula	Está en relación con la capacidad de percepción de lo que sucede en la sociedad y en adecuarse a sus cambios para resolver sus problemas y sobre todo prevenirlos mediante una evaluación por monitoreo.	Permite conocer los errores cometidos para su pronta solución y evitarlos en el futuro.

Aunque el modelo posburocrático dista mucho de su antecesor, conserva algunas de las características de éste; como lo asevera Tomas Kuhn; no se parte de cero, pues el nuevo paradigma es una versión modificada y mejorada del anterior que lo sustituirá mientras no entre en crisis y el ciclo de la revolución científica se repita.

Tal vez las características están minimizadas pero están latentes. Se conservan los conceptos, aunque con otro enfoque, de jerarquía, cumplimiento de normas, necesidad de la experiencia, la capacitación y la designación de puestos en función de ella.

<sup>6</sup> BARZELAY, Michael. Atravesando la Burocracia. Una nueva Perspectiva de la Administración Pública. México, FCE-CNCPyAP, 1999, pp. 162.

El paradigma posburocrático retoma tecnologías administrativas privadas, con la finalidad de modificar la cultura organizacional en todos sus aspectos. Es una alternativa para reivindicar la imagen tergiversada de burocracia, pero no sólo da el lugar merecido al cliente -interno, externo- sino que al otorgarle más derechos también le suma obligaciones en una relación corresponsable, en donde ambas partes son propositivas, comparten conocimiento e información y sobre todo toman decisiones bilaterales.

#### A. *La nueva Gerencia Pública*

Como resultado del cambio de paradigma y del advenimiento de la posburocracia, surge una corriente de pensamiento que avala esta nueva forma de hacer las tareas públicas y que se denomina *Gerencia Pública*.

Es una idea que proviene del sector privado y de la manera en que éste alcanza resultados en el mercado. Noción relacionada con la introducción en el sector gubernamental de las técnicas y métodos que el sector privado utiliza para la eficacia y eficiencia en sus organizaciones.

En la *New Public Management*, el ideario de sus promotores es la privatización en general. Primero con la *exprivatización* de las actividades estatales, es decir, lo *qué* hacía, ahora se continúa con la *endoprivatización* de su gestión interna, o sea, *cómo* lo hace<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>GUERRERO, Orozco Omar. La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en la Administración Pública. Fontamara, México, 2004, pp. 55.

Los elementos que conforman al nuevo manejo público son tres:

1. Estrategia derivada de los programas de exprivatización del thatcherismo y la "reaganmanía", es decir, la *reinención* del gobierno.
2. La Economía neoclásica.
3. La Opción Pública (*Public Choice*)<sup>8</sup>.

Además los ocho conceptos<sup>9</sup> de la Gerencia Pública son:

1. Orientación al cliente.
2. Privatización.
3. Mercado.
4. Competencia.
5. Enfoque empresarial-gerencial.
6. Gerencia por objetivos y resultados.
7. Agenciación.
8. Reducir costos.

---

<sup>8</sup> Impulsada por la Escuela de Virginia en el inicio de la década de los 70's, sus principales exponentes fueron: James Buchanan, Gordon Tullock, Vincent Ostrom, Mancur Olsen y James Coleman, quienes se dieron a la tarea de solucionar la crisis de identidad de la Administración Pública estadounidense. Es un nuevo abordaje de problemas familiares del manejo público y las relaciones intergubernamentales, contribuye a una mejor comprensión del sistema de empresas públicas estadounidenses y las oportunidades para el *empresariamiento* público en la sociedad norteamericana.

Es otra faceta de la economía política, el *hombre-económico* es reemplazado por el *hombre hacedor de decisiones*. Se puede definir como el estudio económico de la hechura de decisiones no-mercantiles. Su teoría aplica las presunciones de la economía acerca de la conducta individual a las actividades del sector público, para explicar por qué los gobiernos funcionan así. Es el ingrediente básico de la nueva gerencia pública. Devuelve al individuo su capacidad de pensar y de tomar decisiones racionales que le permita jerarquizar alternativas bien provistas de altos beneficios de sus preferencias.

<sup>9</sup> GUERRERO, op. cit., pp. 57.

Retoma la superioridad de lo privado sobre lo público, generando una nueva visión sobre la Administración Pública, sin llegar a proponer que ésta sea similar a la privada; si no que a la gestión gubernamental le sea introducido el espíritu empresarial privado. El nuevo manejo público es un paradigma administrativo anglosajón.

El florecimiento de la nueva corriente, no se puede entender sin antes reconocer cómo la Administración Pública está relacionada con la vida social y administrativa, y cómo el desarrollo de aquella en diferentes países es lógicamente distinto, y el porqué se dio principalmente en una realidad como la angloamericana.

La historia de los Estados Unidos, es totalmente diferente a la de la Europa Continental y de los Países Iberoamericanos, en donde la aplicación de los ideales económicos de Adam Smith resultó la base de sus relaciones, éstas no se pueden entender sin saber que *todo intercambio voluntario genera beneficio para la partes* por lo tanto cada individuo tiene el derecho de satisfacer sus propios intereses ya que *la libertad económica es un requisito para la libertad política*.

Así, la libertad económica acota el ámbito del poder público, y el Estado sólo tiene el papel de árbitro para mediar las relaciones entre los privados. Se restringe su papel al desempeño de los negocios interiores y exteriores, de la justicia, obras públicas y ciertos lugares públicos, evitando realizar actividades propias de los particulares que sólo debía estimular y encaminar.

Los fundadores de esta corriente fueron: Milton Friedman, James Buchanan, Ludwig von Mises, Gordon Tullock, Friedrich von Hayek, Vicente Ostrom, Mancur Olsen, William Niskanen, quienes motivaron la eliminación de las diferencias entre el sector público y los negocios privados, concibiendo al Estado como un ente homogéneo en su organización.

Los antecedentes explicados en líneas anteriores permiten puntualizar sobre las características de la *Nueva Gerencia Pública*. Ésta modifica la manera de alcanzar resultados eficaz y eficientemente en el ámbito gubernamental tomando en cuenta que afecta a intereses colectivos.

Se define como el *conjunto de decisiones dirigidas a motivar coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas, para crear un cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público con una orientación hacia rendimientos y resultados.*

Sus características son:

- Reducción del sector público en tamaño, recursos y ámbito.
- Descentralización.
- Jerarquías horizontales, que implica la comunicación reticular de la organización.
- Desburocratización y competencia, para eliminar el procedimentalismo, formalismo y la irresponsabilidad.
- Desmantelar la estructura estatutaria, a fin de crear los incentivos necesarios para retener a las personas más eficientes.

- Evaluación, seguimiento de los resultados de la gestión buscando medir o ponderar la adecuación entre éstos y los objetivos planteados. Enfatiza en los efectos o impactos de los resultados obtenidos y en el rendimiento de los servidores públicos.
- Clientelización, nueva visión del usuario de los servicios públicos, el cliente es alguien a quien se sirve, por lo que se hace necesario que cada ciudadano pueda transmitir su propia visión de la prestación que recibe, de su utilidad y de sus preferencias. Implica dotar al ciudadano de relevancia, convertirlo en actor y en receptor. Es una importante oportunidad de la administración pública para fortalecer y hacer duradera la relación con el ciudadano.
- Cambio de cultura.

### B. *La Reinvencción del Gobierno*

A partir de la década de los ochenta se inició en Gran Bretaña y en Nueva Zelanda el movimiento conocido como *Reinvencción del Gobierno*. Margaret Thatcher lo encabezó en tierras anglosajonas; destacando las actividades hacia la liberalización de la economía y la privatización de paraestatales.

Para el lado americano, Ronald Reagan y Brian Mulroney, lo introdujeron en E. U. A<sup>10</sup>. y Canadá respectivamente.

---

<sup>10</sup> La primera Cumbre sobre Reinvencción del Gobierno se realizó en 1999 en Washington, D.C.

En los noventas se enfatizó en una reforma administrativa de las funciones del Estado que se reflejaría en la reducción de su burocracia y en desarrollar su capacidad, haciendo al Gobierno más eficiente, abierto, moderno y menos corrupto; otorgándole tareas de coordinación y promoción de actividades.

La *Reinvención del Gobierno* es un modelo explicado en la obra de David Osborne y Ted Gaebler. Este texto aborda temas interesantes y controversiales sobre las nuevas tendencias en la Administración Pública y de los beneficios que otorgan al ciudadano – cliente. Interesantes porque es un compendio de ejemplos sobre una nueva forma de prestar servicios públicos incluyendo al ciudadano y pensando siempre en su satisfacción. Controversial, porque motiva al cambio de paradigma en la Administración Pública que dista de la realidad mexicana.

La principal aportación de estos autores son las diez características que deben cumplir los gobiernos del siglo XXI:

<b>Catalizador</b>	Dirigir y tomar decisiones políticas fundamentales y estratégicas. Abandonar aquellas actividades que no son prioritarias y que pueden ser desarrolladas por la iniciativa privada.
<b>De propiedad comunitaria</b>	Permitir y fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Incentivar la corresponsabilidad.
<b>Competitivo</b>	Romper con los monopolios públicos y los privados para erradicar la ineficiencia. Profesionalizar el servicio público.
<b>Con sentido de misión</b>	Tener un propósito fundamental que oriente e impulse a las instituciones.
<b>Orientado a resultados</b>	Medir y evaluar todas las actividades realizadas con base en lo que se logró, cuánto y cómo.

<b>Regido por el consumidor</b>	Financiar como empresas privadas para que realmente se sientan comprometidas con sus usuarios <sup>11</sup> .
<b>Empresarial</b>	Generar los mecanismos necesarios para ser innovador. Fomentar el espíritu emprendedor en sus empleados. Mejorar la forma de realizar o brindar los servicios.
<b>Previsor</b>	Planear y proyectar los impactos de las decisiones que se toman hoy, para hacer más eficientes los recursos y lograr mejores resultados.
<b>Descentralizado</b>	Reducción de las actividades gubernamentales para el aumento de la competitividad de las empresas públicas, así como la satisfacción del ciudadano que recibe los servicios o consume los productos.
<b>Orientado al mercado</b>	Producir y brindar servicios con altos estándares de calidad para lograr la satisfacción de las necesidades ciudadanas y superar sus expectativas.

Es así como la *Modernización del Estado* se convierte en un fenómeno global que implica adecuar las instituciones estatales al nuevo contexto que exige formas diferentes de realizar sus actividades, a través de:

- La burocracia reformada.
- La nueva Administración Pública:
- La lucha contra la corrupción.

Implica la adaptación y mejora de las estructuras administrativas, capacidades gerenciales, manejo financiero y adaptación tecnológica; es incrementar la calidad, simplicidad y participación en el gobierno, a través de la privatización, desregulación, desburocratización y descentralización; y otros mecanismos semejantes a los utilizados en el mercado.

<sup>11</sup> Este puede ser el punto más controversial de todos; a pesar que en la mayoría de las instituciones públicas el ciudadano no paga directamente por el servicio solicitado, es quien lo financia a través de los impuestos, y esto obliga a los servidores públicos a realizar sus actividades lo mejor posible, además que están obligados legalmente a hacerlo.

Así que la *Modernización del Estado* se caracteriza por:

- ✓ Transformación radical de los esquemas tradicionales de la gestión pública.
- ✓ Introducción de sistemas administrativos y tecnológicos.
- ✓ Evaluación de la gestión pública con estándares de competitividad.
- ✓ Promoción de la *Reinvención del Gobierno*.

### 2.1.2 Antecedentes Nacionales

La extensión de la Administración Pública Federal, ha estado directamente relacionada con las necesidades que el Estado ha tenido que cubrir a lo largo de la historia del país a partir de la Constitución de 1917, y obviamente con las exigencias que la sociedad interpone ante él, como resultado de su desarrollo.

Bajo el modelo económico del Estado benefactor, la Administración Pública se vió obligada a aumentar de tamaño, ya que el Estado intervenía directamente tanto en la prestación de bienes y servicios como en la generación de los mismos, así que el Estado además de sus actividades neurálgicas ahora se insertaba en la empresarial, con lo cual la Administración Pública crecía orgánica, presupuestal y patrimonialmente, acompañada de un extenso bagaje jurídico.

Sin embargo, el modelo económico cambió para la década de los ochenta, el país estaba inmerso en una grave crisis económica y el mundo sufría modificaciones importantes.

Era imperante cambiar de un Estado de Bienestar que intervenía directamente en todos los sectores económicos y por lo tanto era extenso, a un Estado que abandonaba sus funciones de productor para sólo avocarse a sus funciones sustantivas y más elementales, que redujeran su tamaño y lo hicieran más eficaz.

En este afán por mejorar la forma en cómo se hacen las cosas, se identifican diferentes momentos en la historia mexicana en favor de crear una Administración Pública más adecuada a las demandas de la sociedad y del entorno global.

Durante el sexenio de José López Portillo, la modernización del Estado se buscó a través de dos reformas:

- a. **Administrativa.** Consistió en ordenar al sector público, central y paraestatal, supervisarlos, controlarlos y hacerlos más eficientes. En una palabra modernizar a la Administración Pública en donde la planeación y programación era la base del gobierno. Se realizaron las siguientes acciones: diseño de competencias, sectorizaciones, globalizaciones, desconcentraciones administrativas, delegaciones de autoridad, agilización de trámites, no descentralizó la autoridad, fue un ordenamiento. El 29 de diciembre de 1976, es publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la cual se materializa la reforma administrativa, ya que establece la naturaleza jurídica de las Entidades y Dependencias, además se expidieron otras leyes para controlar el funcionamiento de la Administración Pública Descentralizada como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública.

b. **Política.** Consistió principalmente en la liberalización controlada de la competencia política.

En el periodo más reciente, denominado por José Luis Méndez como el *Nuevo Estado Estratégico*<sup>12</sup>, y que abarca de 1982 a la fecha, existe una importante búsqueda de estabilización económica y redimensionamiento del Estado a través de privatizaciones y desincorporaciones.

A partir de la crisis de 1982, la modernización en México se hizo más contundente, fue un periodo controvertido, que implicó la reorganización económica, apertura del mercado nacional, eliminación de barreras comerciales y de controles de precios y subsidios, privatización de las empresas públicas y propiedad del Estado, reducciones al gasto de las políticas sociales, libre cambio de la moneda, así como amplias reformas políticas y una modernización administrativa.

Se abandonó el modelo de sustitución de importaciones y se coloca en entredicho al Estado interventor en la economía.

En el gobierno de Miguel de la Madrid se llevó a cabo una **reforma administrativa y gubernamental** que incluyó acciones como: planeación democrática, rectoría económica, carácter estratégico y prioritario de la economía pública, descentralización y la simplificación administrativa, reforma municipal y descentralización.

---

<sup>12</sup> PETERS, B. Guy. La política de la burocracia. México, FCE, 2001, pp.27.

Con la finalidad de recuperar la legitimidad de su gestión, destacaron las reformas a los artículos 25, 26, 28 y 115 constitucionales en diciembre de 1982, la del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

En 1985 empezó el “adelgazamiento” del Estado, recortando la desmesurada intervención estatal por improductiva.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se enfatizó en la **rectoría económica**, enarbolando que la intervención estatal puede ser legítima y eficiente a través de la regulación, supervisión, incentivos y sanciones, y no mediante la propiedad pública y administración directa.

Se otorga reconocimiento a la autonomía y autosuficiencia de los privados, de la mayor precariedad y pobreza de las masas y se diseñan políticas de liberalización económica y política.

En 1992 desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto. Con esto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Desarrollo Social<sup>13</sup> (SEDESOL) comparten el control del gasto público; y se incorporaron los llamados “tecnócratas” al gobierno.

Con los programas de privatización de las empresas paraestatales, México fue el segundo privatizador de América Latina en la década de los noventa.

---

<sup>13</sup> Creada durante este sexenio.

De las 1155 empresas propiedad del Estado que existían en 1982, para principios del gobierno salinista quedaban 618, para fines de 1993 quedaban 257 entidades de las cuales 48 estaban en proceso de desincorporación<sup>14</sup>. El gobierno se retiró de 21 ramas de actividad económica de entre las que destacan: extracción y beneficio de mineral de hierro, molienda de trigo y café, azúcar, refrescos y otras bebidas, tabaco, textiles, automóviles, carrocías, motores, etc.

En este periodo la Administración Pública se basó principalmente en un proceso de desincorporación<sup>15</sup> para ser más eficiente y eficaz en el uso de los recursos.

En cuanto a servicios y productos con calidad, por Decreto Presidencial el 30 de noviembre de 1989, se establece el Premio Nacional de Calidad<sup>16</sup>, por lo que se considera a la calidad como prioridad nacional.

Con Ernesto Zedillo Ponce de León, se define un importante mecanismo el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000* (PROMAP).

---

<sup>14</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, pp. 22.

<sup>15</sup>Privatización, liquidación, disolución, transferencia, fusión y extinción de las empresas paraestatales.

<sup>16</sup>“Será un instrumento para promover, desarrollar y difundir la calidad de procesos industriales, productos y servicios, con el fin de apoyar la modernización y competitividad de las empresas establecidas en el país”, Art. 2°, *Decreto Presidencial por el que se determinan los procedimientos para la selección de los acreedores, el otorgamiento y el uso del Premio Nacional de Calidad*. D.O.F. 30/11/89.

La finalidad era incorporar a la Administración Pública nuevos conceptos referentes a brindar servicios públicos con calidad, incluidas las tareas de la definición de objetivos de calidad y la construcción de indicadores para medir el cumplimiento y fomentar la mejora continua de las áreas y los servicios brindados. Destacaba los siguientes elementos:

- Medición y evaluación del desempeño.
- Participación y atención ciudadana.
- Dignificación, profesionalización y ética en el sector público.
- Descentralización y desconcentración.

La inclusión de la calidad en el servicio público no es una tarea sencilla, debido a que no sólo se trata de incorporar conceptos o herramientas, sino desarrollar una cultura entorno a ella en toda la Administración Pública: convencer, fomentar y mantener el ambiente necesario para que sea una característica inherente en el servicio público.

Además, la calidad implica introducir mecanismos de medición; los objetivos y metas que cada Dependencia o Entidad diseñen tendrán que ser escrupulosamente medidos y verificados para que se justifique su utilización.

Por ello, este programa definía cuatro tipos de indicadores<sup>17</sup> que por sí mismo se explican: estratégicos, de gestión o de proceso, de servicio y de proyecto.

---

<sup>17</sup> Todas las Dependencias y Entidades Federales debían observar los lineamientos del PROMAP para el diseño de sus indicadores.

El PROMAP fue el marco rector para que las Dependencias y Entidades federales participaran con proyectos específicos para buscar servicios con calidad a la ciudadanía.

Los objetivos generales fueron:

- *Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.*
- *Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.*

El PROMAP se dividió en cuatro subprogramas, cada uno con sus objetivos específicos y líneas de acción:

1. Participación y Atención Ciudadana
2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa
3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública
4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público

El primer subprograma es el que tiene relación directa con la presente investigación porque enfatiza en la necesidad de escuchar y satisfacer las necesidades de los ciudadanos en la prestación de servicios públicos, así como en la obligación de medir el desempeño de los servidores públicos.

Este programa colocó en un primer término la opinión que la ciudadanía tiene sobre los servicios públicos y la percepción sobre el desempeño gubernamental en general, para ello se diseñaron diferentes herramientas como sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque o consultas ciudadanas directas.

Dichas observaciones ciudadanas son la materia prima para conocer el grado de satisfacción sobre los servicios recibidos, la medición del desempeño, identificación de áreas de oportunidad y la mejora continua.

La Administración Pública quedó obligada a generar, procesar y difundir información sobre las características de los servicios ciudadanos y de los criterios de prestación buscando evitar la discrecionalidad, la subjetividad y la corrupción.

Además del desarrollo y difusión de técnicas administrativas con enfoque de calidad para el trabajo, los servidores públicos tuvieron que conocer conceptos básicos de calidad: calidad en el servicio, técnicas de servicio, administración de proyectos, liderazgo, trabajo en equipo, formación de instructores, definición de estándares e indicadores de servicio, difusión de estándares de servicio, redefinición de estándares incorporando la voz del cliente, medición y evaluación de avances.

La definición de esas características, criterios y estándares de calidad, va de la mano con la inclusión de los requisitos que el ciudadano requiere y espera de los servicios públicos, por ello, la Administración Pública modifica los mecanismos de vinculación con la sociedad, se vuelve abierta e incluyente.

Los ciudadanos conocen desde el principio las características de los servicios, situación que los ayuda a exigir que Dependencias y Entidades cumplan con ellos, además de tener el poder de evaluar su desempeño y proponer mejoras.

En general, este subprograma buscó renovar la relación que la Administración Pública mantenía con el ciudadano en la tarea de prestación de servicios; devolviéndole la capacidad de participación y de opinión que aunque no pueda decidir si puede hacer o no el trámite con una o con otra dependencia, sí pueda manifestar su inconformidad por el no cumplimiento de sus requerimientos<sup>18</sup> o criterios previamente establecidos.

Adicionalmente, incluyó un compromiso con la definición de estándares de calidad, el diseño de indicadores para la medición del desempeño, evaluaciones periódicas del alcance de las metas y cumplimiento de objetivos, auditorías externas, desarrollo y mantenimiento de una cultura a favor de la calidad, inclusión de tecnologías de la información; con la finalidad de detectar áreas de oportunidad para la mejora continua de los servicios.

En este contexto, para 1997, 65% de las unidades gubernamentales mejoraron sus estándares de servicio, desarrollaron registro de indicadores y monitorearon las causas de estándares bajos<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Los requisitos del servicio pueden ser legales, reglamentarios o otros establecidos por el ciudadano.

<sup>19</sup> PETERS, op. cit., pp.38.

La Unidad de Modernización de la SECODAM, introduce conceptos y herramientas como cliente, reingeniería de procesos, calidad total y subcontrataciones –outsourcing-, técnicas que se extendieron a los estados de Sonora, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, San Luis Potosí, etc.

Derivado de lo anterior la Secretaría de Economía, obtuvo en 1997 la certificación ISO-9001-1994 por haber implantado el Sistema de Calidad Total en la Delegación Aguascalientes, en el procedimiento de trámites y asesorías, convirtiéndose en la primera en certificar el servicio público en México. Para 1998 decidió certificar a 54 delegaciones.

Bajo la dirección del PRI, el Estado mexicano inició la modernización económica y su inserción en los procesos de globalización. Respondiendo a las tendencias de la globalización económica de los mercados y la revolución tecnológica que avanzaron en las dos últimas décadas del siglo XX y para sanear la economía, se privatizaron empresas estratégicas del sector público, muchas de las cuales fueron adquiridas por inversiones extranjeras que han penetrado ya en todos los sectores de la economía.

La complejidad evidente en la relación entre el Gobierno y sociedad, condujo a la inevitable reestructuración de la Administración Pública y la incorporación de herramientas innovadoras para dar respuesta a las demandas de los diversos grupos sociales con una tendencia a estar más organizados y participar en mayor grado en la solución de las múltiples necesidades que les preocupan.

Las tendencias internacionales, mueven a la Administración Pública a un contexto de modernización que consiste en la redefinición de la relación medios-fines que se han traducido en la reestructuración, desincorporación y privatización de paraestatales con lo que se reducen sus facultades y responsabilidades, a través de esto se trata de hacerla más eficaz y eficiente.

La pérdida de credibilidad que sufre la Administración Pública y el Gobierno es resultado de la inmovilidad de las instituciones hacia los cambios sociales provocando ineficacia y nulo desarrollo profesional de los servidores públicos reflejado en una falta de creatividad e inventiva necesarias para enfrentar los nuevos problemas y sistemas administrativos.

Es imperante que los servidores públicos estén comprometidos con la capacidad, la calidad y la adaptabilidad, que demanda la realidad social.

Así que las nuevas alternativas como herramientas o tecnologías del Buen Gobierno<sup>20</sup> como la calidad total y certificaciones bajo normas internacionales ISO, gerencia pública, gerencia social, outsourcing, benchmarking, tecnologías de la información, reingeniería de procesos, políticas públicas; son los medios para reivindicar su papel y mejorar su relación con la ciudadanía que cada vez es más exigente y participativa, para mejorar las actividades que realiza la Administración Pública en el cumplimiento de su objetivo fundamental: materializar las decisiones del poder político a favor de la sociedad garantizando el pleno respeto a la conservación del interés general.

---

<sup>20</sup> UVALLE, Berrones Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. IAPEM, pp. 106.

Es importante puntualizar que el objeto de análisis de esta investigación se inserta y es compatible con las características del paradigma posburocrático.

Pues éste, le da cabida al Modelo de Gestión de Calidad como una alternativa para mejorar el quehacer gubernamental dentro de una Dependencia, Entidad o Unidad Administrativa, porque no sería posible su utilización en otro contexto por su origen totalmente privado.

Aunque esta investigación se enfoque sólo a un aparato administrativo muy específico no significa que carezca del marco teórico pertinente ni mucho menos que no se realice un trabajo analítico y de propuesta.

## 2.2 Innovación Gubernamental en la Administración de Vicente Fox Quesada

La innovación gubernamental es una prioridad para la administración de Vicente Fox Quesada: *es un movimiento de carácter cultural y estructural, busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal*<sup>21</sup>, implica ubicar las cosas, actividades, actitudes correctas y construir lo nuevo sobre ellas adicionando los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad en el quehacer gubernamental.

---

<sup>21</sup> Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental, pp. 16.

Desde los inicios del sexenio los colaboradores del titular del Ejecutivo Federal fueron instruidos para incorporar conceptos de innovación y calidad a la gestión pública y para materializarlos se dieron a la tarea de diseñar diversos mecanismos y realizar diferentes actividades.

Tal y como lo refleja el esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el recién llegado equipo presidencial tuvo que realizar el diagnóstico del país que recibían, ubicando la existencia de cuatro transiciones en el país: demográfica, social, económica y política<sup>22</sup>.

Una vez identificadas las debilidades y fortalezas del México del siglo XXI diseñaron el modelo de país al que se aspiraba; definiendo la Visión para el año 2025:

*México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y de convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable competitivo; y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural; con un profundo sentido de unidad nacional.*

---

<sup>22</sup> La política, económica y social sirvieron para definir las tres prioridades nacionales que se tradujeron en: Orden y Respeto, Crecimiento con Calidad y Desarrollo Social y Humano.

Derivada de la anterior declaración la segunda tarea fue definir la Misión del poder Ejecutivo Federal 2000-2006:

*Conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del estado de derecho.*

Además, e definieron los principios que sustenta el Ejecutivo Federal: *Humanismo, Equidad, Cambio, Inclusión, Sustentabilidad, Competitividad, Desarrollo Regional, Apego a la Legalidad, Gobernabilidad Democrática, Federalismo, Transparencia, Rendición de Cuentas.* Y se enfatizó en las políticas social, económica, interior y exterior.

Una vez determinado el modelo de país que se pretendería lograr, la actividad más importante quedó circunscrita a la definición de los medios necesarios para materializarlo: finanzas públicas sanas, actividades de Buen Gobierno, adecuaciones a la estructura del gobierno federal y una revolución educativa; que juntos buscarían el éxito de los objetivos planteados.

El instrumento que a esta investigación concierne son las actividades de Buen Gobierno; por ello se abundará en su significado y su referencia teórica.

### 2.2.1 Buen Gobierno: antecedentes y características.

El concepto de *Buen Gobierno* surge a finales de la década de los ochenta<sup>23</sup>, en el afán de mejorar las prácticas gubernamentales y enfocarlas hacia una política para el desarrollo, modificando los procesos oficiales e institucionales para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva.

Sus fundamentos teóricos pueden encontrarse en la economía institucional, las relaciones internacionales, teoría de la organización y del desarrollo, la ciencia política, la administración pública y el foucaldismo<sup>24</sup>.

“Governance” es un término acuñado por el Banco Mundial en 1989; quien oficialmente lo utilizó para designar las instituciones y prácticas políticas para el desarrollo de África: *la forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país, al servicio del desarrollo*<sup>25</sup>. Además en la teoría política anglo-estadounidense equivale a gobernabilidad o civilidad<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Emergido en un contexto de globalización, integración regional, insatisfacción ciudadana y otros cambios estructurales como la caída del Muro de Berlín y la consecuente desintegración de la Unión Soviética, el declive de la función de los gobiernos, avances en intercambios mundiales, multiplicación de protagonistas económicos y nuevas formas de regulación.

<sup>24</sup> STOKER, Gerry. “El Buen gobierno como teoría: cinco propuestas”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales-UNESCO*, número 155. <http://portal.unesco.org/>

<sup>25</sup> DE SENARCLENS, Pierre “Buen gobierno y crisis de los mecanismos de regulación internacionales”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales-UNESCO*, número 155. <http://portal.unesco.org/>

<sup>26</sup> PAGDEN, Anthony “La génesis de la noción de buen gobierno y las concepciones de la Ilustración del orden mundial cosmopolita”, *Revista Internacional de Ciencias sociales-UNESCO*, número 155. <http://portal.unesco.org/>

Más tarde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tomó al Buen Gobierno como un requisito crucial para el desarrollo económico, social y ambiental de todos sus países miembros<sup>27</sup>: *utilizar la autoridad política y el ejercicio del control en relación con la gestión de los recursos de una sociedad, con miras al desarrollo económico y social*<sup>28</sup>.

Es un *cambio de sentido del gobierno, que remite a un nuevo proceso de gobernación, nuevo método conforme al cual se gobierna a la sociedad*<sup>29</sup>.

Las tareas de gobierno en un *Buen Gobierno* son: composición y coordinación, coequilibrio y guía, integración y regulación.<sup>30</sup>

La Declaración del Milenio, firmada en octubre de 2000, puso de manifiesto la importancia que las reformas administrativas eran un hecho, pero debía analizarse si en todos los países tendrían que ser iguales y generaban los mismos impactos. La respuesta fue que no, debido a las diferencias en cuanto los problemas de las regiones, las causas, las tradiciones sociales y culturales, por lo que *reinventar el gobierno* va más allá de aplicar las mismas recetas en todas las latitudes, es necesario que cada gobierno defina sus prioridades y tomen en cuenta los medios con los que cuenta para materializarlas. Los Estados miembros de las Naciones Unidas decidieron crear un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza.

---

<sup>27</sup> MESTA Delgado, Jesús "El Buen Gobierno" Política Digital, México, Feb 2004 , número 15, pp. 14.

<sup>28</sup> DE SENARCLENS, Pierre "Buen gobierno y crisis de los mecanismos de regulación internacionales", Revista Internacional de Ciencias Sociales-UNESCO, número 155. <http://portal.unesco.org/>

<sup>29</sup> STOKER, Gerry. op. cit.

<sup>30</sup> Ídem.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su resolución 2000/64 estableció como atributos esenciales de *Buen Gobierno*:

- La transparencia.
- La responsabilidad.
- El carácter consecuente.
- El carácter participativo.
- La sensibilidad a las necesidades y aspiraciones de la población.

El *Buen Gobierno* se caracteriza por:

- a. Buscar la elaboración de políticas para el desarrollo y la paz social.
- b. Multidisciplinario. Crea un marco general para entender mejor la realidad.
- c. Catalizador. Los nuevos mecanismos utilizados no se basan solamente en los recursos de las autoridades ni en las sanciones decididas por éstas. Las autoridades públicas tienen que crear el entorno que permita funcionar a los protagonistas económicos. Gobernar en un proceso interactivo porque ningún agente tiene los recursos y los conocimientos necesarios para la solución de problemas.
- d. Pluralismo. Multiplicidad de agentes dotados de autoridad. Permitir la intervención de diferentes actores internos y externos en la elaboración de políticas y la solución de conflictos.
- e. Interdependencia y cooperación. Las esferas pública, privada y del tercer sector trabajan de manera conjunta con lo que sus límites se desdibujan.

- f. Facilita la acción colectiva. Otorga prioridad a solucionar problemas de interés general, utilizando la persuasión y la argumentación para realizar las acciones más viables. Formación de redes.
- g. Horizontal. Es el resultado de la interacción de todos los actores en donde la jerarquía entre éstos es variable. Las responsabilidades son compartidas.
- h. Innovador. Utiliza nuevas herramientas en el quehacer público.
- i. Busca la eficiencia y eficacia. Incluye la reducción de costos y menor intervención de las autoridades. Correcto y equitativo ejercicio del gasto público.
- j. Utiliza el diálogo y el consenso. Son herramientas básicas para llegar a acuerdos y soluciones de interés general, por lo que no es impositivo ni coercitivo; sino que busca la negociación para alcanzar propósitos comunes.
- k. Enarbola la rendición de cuentas y la transparencia. Incluye el combate a la corrupción, acceso a información gubernamental para la ciudadanía e incorpora códigos de ética para los servidores públicos.
- l. Autolimitación. Reconoce lo que el gobierno puede hacer y lo que puede mejorar, el resto lo deja a los otros actores.
- m. Orientación hacia el ciudadano. Satisfaciendo sus necesidades y busca superar sus expectativas sobre los servicios que se les brindan.
- n. Busca la legitimidad y el apego a la legalidad. A través de garantizar el respeto a los derechos ciudadanos y el cumplimiento de la ley, es decir, la estricta observancia del Estado de Derecho.
- o. Incentiva el capital social. Acepta la intervención en asuntos públicos de la ciudadanía y fomenta su participación ordenada.

p. Prospectivo y adaptativo. Construye diferentes escenarios de un solo hecho para conocer todas las posibles variables y poder tomar decisiones en situaciones no deseadas y hacer frente a la incertidumbre.

El *Buen Gobierno* se acredita por la conjugación de sus capacidades políticas, técnicas, tecnológicas y administrativas para que la dirección de la sociedad se realice con apego a los valores de la vida pública<sup>31</sup>.

No se pueden ocultar las ventajas y fortalezas que el Buen Gobierno incorpora a los Estados modernos; sin embargo, también es necesario reparar en el análisis de sus debilidades.

La gobernabilidad, governance o Buen Gobierno es un concepto que ha permitido a los Organismos Multilaterales (Bancos y Organizaciones para el Desarrollo) inmiscuirse en asuntos referentes a la política interior de los países a los cuales auspician.

Es bien sabido, que estos organismos no tienen las facultades expresas para opinar sobre el diseño de políticas nacionales en temas como la educación, el combate a la pobreza, el narcotráfico, las elecciones, los derechos humanos, etc.; sin en cambio diseñan programas que una vez puestos en marcha por los países miembros o por aquellos que les han solicitado créditos son obligados a observar algunas -sino es que todas- de las siguientes directrices<sup>32</sup>:

---

<sup>31</sup> UVALLE, op. cit., pp. 104.

<sup>32</sup> HEWITT de Alcántara, Cynthia. "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", Revista Internacional de Ciencias Sociales-UNESCO, número 155. <http://portal.unesco.org/>

- Reducción de la normatividad interna.
- Liberalización de la economía.
- Apertura de fronteras para la inversión extranjera directa.
- Mantenimiento de salarios bajos y flexibles.
- Adopción de políticas económicas que favorezcan la estabilidad de precios por encima del crecimiento.

Así se obtienen los recursos necesarios para mejorar la Administración Pública y apoyar la descentralización de servicios públicos; logrando un aparato estatal eficaz, promotor de la democracia y del fortalecimiento de la sociedad civil.

Otros aspectos que valen la pena reflexionar son la horizontalidad, la cooperación y la interdependencia de los actores. Debido a que la pérdida de los límites de los sectores público, privado y social, puede desencadenar el traslape, duplicaciones o en el peor de los escenarios la evasión de responsabilidades; además de una ausencia de códigos normativos que regulen estas actividades.

No hay que olvidar que los servidores públicos están obligados a observar la ley y sólo pueden hacer lo que ésta les permita, sino es así incurren en responsabilidades administrativas que van en detrimento del quehacer público.

El diálogo y el consenso, habilidades básicas de un gobierno presumiblemente democrático, implican la construcción de los canales de comunicación adecuados y formales, así como las redes interinstitucionales que permitan generar la información correcta en tiempo y forma, y la transmisión del mensaje adecuado para el diseño y el posterior cumplimiento de la agenda de Gobierno.

Por ello, los resultados en un contexto de pluralidad donde el no estar de acuerdo es la norma, la coordinación entre los actores es un elemento importante cuyos resultados serán percibidos en el mediano y largo plazos.

En un país como México, donde la vida plural es un hecho y donde aún no están definidos ni fortalecidos esos canales de comunicación, hay que modificar primero la cultura de negociación, entendiendo que ahora ya no es discrecional sino abierta, transparente y argumentativa; que los compromisos generados entre los actores no responden a clientelismos o cooptaciones, sino al resultado de una acción colectiva a favor del interés general.

Estos intercambios de compromisos tienen que ser escrupulosamente vigilados, de ahí la importancia de un marco normativo que regule el intercambio de intereses particulares que implica ceder en ciertas cuestiones a cambio de la injerencia en las decisiones políticas, mientras que las autoridades ya sean electas o designadas pueden perder su capacidad de tomar decisiones autoritarias y verticales para tener influencia en los actores económicos y lograr consenso con impactos positivos comunes para la sociedad.

El fundamento legal es una parte importante que va más allá de hacer engorroso cualquier acuerdo; es dar certeza a las situaciones y garantía a los derechos de todos los actores, además es elemental para evitar la discrecionalidad y corrupción que pudiera producirse en la negociación cualquier política.

La adopción de las características de Buen Gobierno y su cumplimiento puntual no significa que se producirá bienestar en toda la sociedad; habrá que analizar cuáles son sus necesidades más apremiantes para reducirlas; la siguiente tarea será fortalecer los valores democráticos que permitan su inclusión y participación en la solución de problemas de interés general.

“Un Buen Gobierno será aquel en que el conjunto de redes de dependencia funcione bien, es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación de servicios: es pocas palabras, la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas”<sup>33</sup>,

#### 2.2.2 Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en su apartado 4.11.3<sup>34</sup> se refiere a la necesidad de reorganizar la Oficina de la Presidencia de la República para lograr que la Administración Pública ejerza los recursos eficaz y coordinadamente en el alcance de los objetivos nacionales.

---

**33 CAMPOS Álvarez Tostado, Ricardo y Luis Miguel Martínez Anzures. Alta Calidad en la Gestión Pública. México, IAPEM, 2003, pp. 136.**

**<sup>34</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, pp. 69.**

Para ello era imperante la creación de unidades estratégicas y ágiles que incluyeran actividades de apoyo, planeación estratégica, desarrollo regional, políticas públicas e innovación gubernamental y de vinculación con sectores sociales relevantes.

En consecuencia, se creó en diciembre de 2000 la *Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental* a la cual se le confirió la tarea de promover y definir los mecanismos y lineamientos para agilizar, hacer más eficaz y proveer a la administración foxista de los recursos que le permitan alcanzar las metas establecidas en las tres prioridades nacionales: desarrollo humano y social, orden y respeto y crecimiento con calidad.

El propósito de la innovación es mejorar la capacidad de gobernar para alcanzar y superar las expectativas ciudadanas, así como para recuperar la confianza en las autoridades: “el gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad”<sup>35</sup>. Y sus objetivos son:

- Transformar al gobierno en un aparato eficaz que alcance los resultados planeados.
- Reformar radicalmente la orientación y la capacidad de respuesta del Gobierno a las necesidades de la ciudadanía.
- Romper con apatías culturales, administrativas, económicas y políticas realizando los cambios necesarios.

---

<sup>35</sup> *Ibid*, pp. 63.

- Recuperar el papel de liderazgo y la confianza de los ciudadanos en el Gobierno.

El movimiento de innovación se diseñó para lograr dos propósitos: la satisfacción ciudadana buscando la superación de las expectativas que tiene en el gobierno; y la segunda convertir a éste en uno de calidad equiparado a cualquiera en el resto del mundo: "la calidad es una de las bases para el fortalecimiento de México, acompañado de la reciprocidad en eficiencia, honestidad, confianza excelencia, democracia, justicia, transparencia, responsabilidad y legitimidad"<sup>36</sup>.

La estrategia utilizada por esa Oficina para alcanzar los objetivos antes señalados y cumplir con su misión es el Buen Gobierno. Para ello diseñó dos herramientas:

- ✓ Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.
- ✓ Agenda Presidencial de Buen Gobierno.

Ambos son el punto de referencia para la implantación de sistemas de calidad e innovación en la Administración Pública federal, para crear una cultura por el servicio mejorando el quehacer gubernamental; su instrumentación depende de la Red de Calidad de Gobierno Federal y de las redes internas de innovación y calidad en las instancias gubernamentales.

---

<sup>36</sup> <http://innova.gob.mx/ciudadanos/>

Adicionalmente, se diseñó el Modelo de Calidad INTRAGOB focalizado a mejorar los procesos gubernamentales. Para estimular estas prácticas se crearon tres galardones:

- ✓ Premio INTRAGOB.
- ✓ Premio Innova.
- ✓ Reconocimiento Innova.

Se persigue una transformación del gobierno dotándolo de las herramientas, mecanismos, procesos, personas, etc., que lo conviertan en una institución ágil y eficaz cuya capacidad de resolver los problemas sociales rebase las expectativas ciudadanas y recupere la confianza en las autoridades.

### 2.2.3 Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.

Presentado el 20 de enero de 2001, es un mapa<sup>37</sup>, una guía sólida y estructurada que impulsa a la Administración Pública Federal para rediseñar sus procesos.

El objetivo central es mejorar el servicio al ciudadano, sin descuidar el lado humano del gobierno, impulsando el desarrollo de personal, incorporando nuevas prácticas al quehacer gubernamental, apegado a la ley, promoviendo la honestidad y la transparencia, cumpliendo con un Código de Ética.

---

<sup>37</sup> Ver Figura A.

“Es una poderosa herramienta para generar los cambios que la sociedad demanda ... para que se definan los proyectos y programas que habrán de contribuir a forjar un Buen Gobierno, requisito fundamental para superar los retos de crecimiento con calidad, desarrollo social, orden y respeto”<sup>38</sup>.

Los principales elementos del Modelo<sup>39</sup> son:

- a. Clientes externos. Que son la sociedad mexicana, los Poderes Legislativo y Judicial y los Órdenes de Gobierno.
- b. Entorno. Que incluye la competencia<sup>40</sup>, la globalización, democracia y la constante renovación de las expectativas ciudadanas.
- c. Contar con un propósito bien definido. Tener un focus, todas las actividades se enfocan al ciudadano. Existe un interés común, una visión y misión compartidas. Incluye la definición de clientes y la ubicación de las personas en diferentes facetas: ciudadano, elector, usuario, contribuyente; para satisfacer sus necesidades y cumplir sus expectativas.
- d. Clientes internos. Son los servidores públicos. El activo más importante de las organizaciones. Es necesario conocer y diagnosticar sus principales necesidades para diseñar los procesos que los satisfagan. Incluye:

---

<sup>38</sup> Palabras del C. Presidente de la República, licenciado Vicente Fox Quesada, publicadas en el Mensaje de presentación del Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.

<sup>39</sup> Incorpora conceptos de Michel Hammer, Peter Druker, Tom Peters, David Osborne, Ted Gaebler, Gary Hamel, Edward Deming y otros vanguardistas en el terreno de la administración pública y privada.

<sup>40</sup> Conformación plural del Congreso, gobierno dividido.

- ✓ Liderazgo de calidad.
- ✓ Introducción de nuevos paradigmas.
- ✓ Movilización y participación.
- ✓ Facultación.
- ✓ Clima motivador y creativo.
- ✓ Desarrollo de personal.
- ✓ Seguridad e Higiene.
- ✓ Fomento al equilibrio familiar.

e. Las estrategias para la innovación y la calidad. Para crear ventajas competitivas de largo alcance. Tales como:

- ✓ Administración por calidad.
- ✓ Federalismo y municipalismo.
- ✓ Gobierno abierto y transparente.
- ✓ Reformas jurídicas y normativas.
- ✓ Trabajo en equipo y compartir aprendizajes.
- ✓ Benchmarking.
- ✓ Financiamiento emprendedor.
- ✓ Informática y telecomunicaciones.
- ✓ Subcontratación de servicios.
- ✓ Conectividad total.
- ✓ Encuesta valorativa.

f. Macroprocesos clave a rediseñar. Son aquellos que más impactan en el funcionamiento y rendimiento del gobierno y la satisfacción de los usuarios y clientes. Son la base del rediseño organizacional. Están enfocados a los servidores públicos.

g. Estructuras organizacionales a rediseñar. Para convertirlas en horizontales, virtuales, nucleadas, en red, matriciales y por proyecto.

h. La cultura de la Administración Pública. Incorporar nuevos paradigmas para fomentar la reflexión, la acción y la transformación.

- i. Los resultados a lograr. Deben ser medidos y evaluados por los responsables pero lo más importante es que se diseñen los mecanismos para que los ciudadanos sean quienes tengan la batuta en estas evaluaciones.

La importancia de este modelo es que incorpora la innovación social en la Administración Pública Federal mejorando la capacidad de gobernar para satisfacer las expectativas ciudadanas y recuperar la confianza en las autoridades. El objetivo es crear un gobierno de clase mundial. "Es un acuerdo interinstitucional que difunde los propósitos del cambio en la Administración Pública bajo esquemas que incorporan , el pensamiento de la administración privada y busca, que la rigidez de las organizaciones gubernamentales se transforme en la flexibilidad de adaptarse a los cambios económicos y políticos que contempla la realidad social del país"<sup>41</sup>.

#### 2.2.4 Agenda Presidencial de Buen Gobierno

El Buen Gobierno como directriz de esta administración incluyó la definición de seis prioridades derivadas de las necesidades del país reflejadas en las más de 379 mil 525<sup>42</sup> propuestas ciudadanas que se utilizaron en la definición de Plan Nacional de Desarrollo, que fueron unificadas en la *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*<sup>43</sup>:

---

<sup>41</sup> CAMPOS, op. cit., pp. 128.

<sup>42</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, pp. 15.

<sup>43</sup> Presentada el 6 de noviembre de 2002 durante el 2° Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública.

- I. Gobierno Honesto y Transparente. *Recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.* Los avances han sido la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el Código de Ética del Gobierno Federal y la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción<sup>44</sup>.
  
- II. Gobierno de Calidad. *Satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan.* Incluye como líneas estratégicas el desarrollo e implementación en el gobierno federal del Modelo de Calidad INTRAGOB, que define las directrices para que las instituciones públicas mejoren sus procesos y enfoquen sus actividades hacia la satisfacción ciudadana, para la construcción de una imagen confiable y transparente de la estructura gubernamental. Otras herramientas utilizadas son el rediseño y certificación de ISO 9001:2000 en procesos de alto impacto ciudadano (PAIC), las *Cartas Compromiso al Ciudadano*<sup>45</sup> y la página en Internet [www.serviciosdecalidad.gob.mx](http://www.serviciosdecalidad.gob.mx).

---

<sup>44</sup> Integrada por los titulares de las dependencias de la APF, el Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública, el Procurador General de la República, los Titulares de las Unidades adscritas a la Presidencia de la República, representantes de los sectores social, privado y autoridades de las entidades federativas y municipales y los titulares de las paraestatales del Gobierno Federal. Creada por Acuerdo Presidencial publicado en el D.O.F. el 2 de diciembre de 2000.

<sup>45</sup> Documento público que establece un compromiso con el ciudadano sobre un servicio público en particular, incluye el nombre del trámite, el responsable, los requisitos y el tiempo de espera.

Los objetivos 2004-2006 son:

- ✓ *Lograr una imagen confiable de las entidades y dependencias ante la sociedad, con el soporte de medición del Modelo INTRAGOB.*
- ✓ *Contar con resultados tangibles respecto de la mejoras de los procesos en las dependencias y entidades; medir permanentemente sus acciones y evaluar de manera continua la gestión de sus recursos y el impacto de sus programas a través de la percepción de los ciudadanos o clientes.*
- ✓ *Rediseñar y, en su caso, certificar con ISO 9000:2000 todos los procesos de producción y de servicios sustantivos con alto valor agregado a los ciudadanos y a la sociedad.*

La meta es establecer una cultura de calidad en todas las entidades y organizaciones gubernamentales, porque todos los procesos tienen un valor específico que se traslada al ciudadano.

III. Gobierno Profesional. *Atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y mejores hombres en el servicio público, garantizando que la Administración Pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.* En este rubro los avances han estado enfocados a la incorporación del servicio profesional de carrera a la función pública mexicana, logrando la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal<sup>46</sup> y su Reglamento<sup>47</sup>, con la finalidad de atraer, retener, motivar y formar a los mejores funcionarios públicos para que la Administración Pública ante el advenimiento de los diferentes sexenios no sufra cambios profundos y garantice la

<sup>46</sup> Publicada en el D.O.F. el 10 de abril de 2003.

<sup>47</sup> Publicado en el D.O.F. el 11 de junio de 2003.

continuidad de los planes y programas. Además la creación de la página de internet *www.trabajaen.gob.mx* en la cual se pueden consultar las diferentes vacantes sujetas a concurso en el gobierno federal.

- IV. Gobierno Digital. *Posibilitar que, desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.* Los avances incluyen el Sistema Internet de la Presidencia, Compranet, Declaranet, el Sistema e-México, el portal ciudadano<sup>48</sup>; permitiendo la construcción de más de 3 mil 200 centros comunitarios digitales en el país y la oportunidad de realizar 930 trámites por Internet<sup>49</sup>.
- V. Gobierno con Mejora Regulatoria. *Garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez.* Se desarrolló el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) que permite otorgar los permisos para abrir negocios en 72 horas, además del desarrollo de NORMATECA, portal de Internet que difunde oportunamente la normatividad que regula la organización y operación de la Administración Pública Federal. Otra innovación es el *Lenguaje Ciudadano*<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Ganador del premio Estocolmo en 2004, *www.gob.mx*

<sup>49</sup> Declaraciones de Pedro Langre Rosado, Secretario Técnico del Programa de Innovación Gubernamental, durante la plática que sostuvo el 1° de diciembre de 2004 en Conexión MX, Sistema de Internet de la Presidencial.

<sup>50</sup> Es el uso de un lenguaje simple, claro y directo, que permite a los lectores concentrarse en el mensaje que se quiere transmitir y comprenderlo de manera fácil y sencilla. su principal propósito es formular mensajes claros y concretos para que el ciudadano reciba la información que necesita.

VI. Gobierno que Cueste Menos. *Reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.* Implica un gobierno austero y mejor manejo de las finanzas públicas, a través de la revisión, rediseño y mejora de los procesos<sup>51</sup>; sin generar impactos negativos a los servicios al ciudadano; hasta el 2004 la administración foxista ha ahorrado 50 mil millones de pesos<sup>52</sup>.

Cada una de las actividades diseñadas e implementadas de la Agenda están interrelacionadas en mayor o menor grado, todas confluyen en un punto toral que es mejorar el quehacer gubernamental cuyo centro estratégico ya no son las estructuras sino el ciudadano.

Incorpora los mejores elementos para lograr la orientación al ciudadano. Es un estilo permanente en un contexto de globalización. Las seis líneas estratégicas tienen el principal objetivo de conseguir un gobierno cien por ciento eficaz<sup>53</sup> de clase mundial y recuperar la confianza ciudadana.

#### 2.2.5 Modelo de Calidad INTRAGOB

Es un modelo o catálogo compuesto por 8 módulos que indica el camino de la Administración Pública Federal en materia de calidad. Incluye la Política de Calidad del gobierno federal:

---

<sup>51</sup> Reducción y adelgazamiento de las estructuras, eliminación de duplicidades en programas y estructuras de la Administración Pública Federal, digitalización de trámites y servicios.

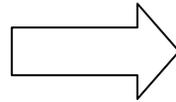
<sup>52</sup> Declaraciones de Pedro Langre Rosado, Secretario Técnico del Programa de Innovación Gubernamental, durante la plática que sostuvo el 1° de diciembre de 2004 en Conexión MX, Sistema de Internet de la Presidencial.

<sup>53</sup> MESTA Delgado, Jesús "El Buen Gobierno" Política Digital, México, Feb 2004, número 15, pp. 14

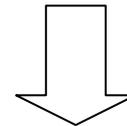
*El Ejecutivo Federal sensible a las demandas de la sociedad se compromete a implantar, desarrollar, mantener y mejorar en todas sus Dependencias y Entidades un Modelo de Calidad, que le permita transformar a la Administración Pública Federal en un Gobierno de Clase Mundial, con una imagen confiable, transparente, innovadora y una sólida Cultura de Calidad. Lo que implica reemplazar los esquemas tradicionales de la Gestión Pública, con los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos. Evaluar su gestión con estándares de competitividad, promover la dignificación y eficacia del servicio público, rediseñar sus procesos y servicios, y dirigir su quehacer hacia el cumplimiento de las expectativas y necesidades en su conjunto.*

Dicha Política incluye la atención a tres prioridades:

1. Calidad de los Servicios.
2. Integridad de los Servidores Públicos.
3. Confiabilidad y Eficacia de la Administración Pública Federal.

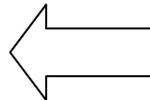


Transformación radical de la Administración Pública Federal (nueva filosofía)



- ✓ Orientado a satisfacer expectativas y necesidades de los clientes y ciudadanos.
- ✓ Consolidar una Cultura de Calidad en el Servicio Público.
- ✓ Mejorar la productividad, competitividad e innovación tecnológica.
- ✓ Unificar una Visión de mejora continua, innovación y competitividad en la gestión.

Gobierno Innovador y de Calidad Total



Los principios que ostenta son:

1. Satisfacción del cliente ciudadano.
2. Calidad en el servicio.
3. Calidad de vida en el trabajo.
4. Comunicación organizacional.
5. Uso eficiente de los recursos.
6. Respeto al entorno.
7. Integridad, Transparencia y Honestidad.

8. Mediciones<sup>54</sup>.
9. Mejora continua.

La implantación<sup>55</sup> de este modelo requiere de la alineación de los planes, proyectos y acciones a las metas y prioridades nacionales, marco legal y propósitos institucionales dirigidos a obtener resultados a corto, mediano y largo plazo<sup>56</sup>.

Lo importante es que las organizaciones tienen que integrar y adecuar todo lo anterior en sus actividades diarias para poder cumplir con la puntuación de cada módulo del modelo y evaluar la madurez de su implantación: “requerimos que los procesos burocráticos que inhiben el desarrollo de los actores generadores de riqueza se rediseñen con un enfoque de calidad para atender las necesidades del ciudadano”<sup>57</sup>.

Los ocho módulos<sup>58</sup> a cumplir por las organizaciones son:

- I. Satisfacción del cliente. Con un valor de 180 puntos que se dividen por igual en tres rubros: conocimiento de necesidades y expectativas del cliente y ciudadano, comunicación con los clientes ciudadanos (capacidad de una respuesta oportuna a sus quejas y reclamaciones) y un sistema para determinar el nivel de satisfacción de los clientes y ciudadanos.

---

<sup>54</sup> Necesarias para determinar el grado de satisfacción del ciudadano y de los servidores públicos en el afán de mejorar continuamente los procesos y sistemas establecidos. Incluye indicadores de desempeño para el comportamiento de los procesos; indicadores de efectividad para el funcionamiento de los sistemas de acuerdo con su diseño y los resultados esperados; y de eficiencia para medir el aprovechamiento de recursos utilizados en la consecución de los objetivos y los ahorros realizados.

<sup>55</sup> El ciclo de diseño e implantación de sistemas para la innovación y mejora continua se realiza a través de ciertas etapas que son mostradas en la Figura B.

<sup>56</sup> Modelo de Calidad INTRAGOB, pp. 19.

<sup>57</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, pp. 64

<sup>58</sup> Ver Figura B.

- II. Liderazgo. Con un valor de 100 puntos. Consiste en que la Alta Dirección de la organización predique con el ejemplo y la práctica de la promoción al enfoque de valor que el cliente y ciudadano tienen.
- III. Desarrollo del Personal y del Capital Intelectual. Con un valor de 120 puntos repartidos en las siguientes actividades: trabajo en equipo (30 pts.), profesionalización y desarrollo del personal (30 pts.), capital intelectual (10 pts.), reconocimiento (10 pts.), mejoramiento de la calidad de vida en el trabajo (30 pts.) y ambientación permanente para la calidad (10 pts.).
- IV. Administración de la Información y de la Tecnología. Con un valor de 80 puntos, divididos por equitativamente en: administración de la información y administración de la tecnología.
- V. Planeación. Con un puntaje de 80 repartidos por igual en: planeación estratégica y planeación operativa.
- VI. Gestión de Procesos. Con un valor de 190 puntos, divididos en: desarrollo de servicios y procesos (60 pts.), implantación del sistema de gestión (80 pts.), proveedores (50 pts.).
- VII. Impacto en la Sociedad. Su valor es de 50 puntos, enfocados a las actividades dirigidas al mejoramiento del entorno.
- VIII. Resultados. Es el módulo con mayor valor: 200 puntos, repartidos en los valores creados para la dependencia o entidad (80 pts.), para los clientes y la sociedad (80 pts.) y por la cultura de calidad (40 pts.).

El puntaje final es de 1000. Todos los módulos incluyen el diseño de indicadores para la evaluación y la comparación de sus resultados para el fomento de la mejora continua.

### 2.2.6 Premios y Reconocimientos

En el 2002 se instituyeron por orden presidencial los siguientes premios y reconocimientos para galardonar las mejores prácticas de innovación y calidad, éstos fueron:

- ✓ Premio INTRAGOB. Se entrega durante la Semana Nacional de Innovación y Calidad a las instancias que han implementado la cultura de calidad en sus actividades y que han tomado como referencia el Modelo de Calidad INTRAGOB.
- ✓ Premio INNOVA. Es el máximo reconocimiento que el C. Presidente de la República entrega en la Residencia Oficial de Los Pinos a las dependencias o entidades que han transformado sus actividades para otorgar sus servicios al ciudadano con un valor agregado contribuyendo al fortalecimiento de la Agenda de Buen Gobierno.
- ✓ Reconocimiento INNOVA<sup>59</sup>. Otorgado a las prácticas más innovadoras en la Administración Pública Federal y Estatal que fomenten la mejora continua, la innovación y el trabajo de equipo de los servidores públicos y contribuyan en el fortalecimiento de la Agenda de Buen Gobierno.

El movimiento de innovación en el sexenio de Vicente Fox se ha enfocado a cambiar los métodos y procesos utilizados en la realización de las actividades de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

---

<sup>59</sup> Se entrega durante la Semana Nacional de Innovación y Calidad en la Administración Pública.

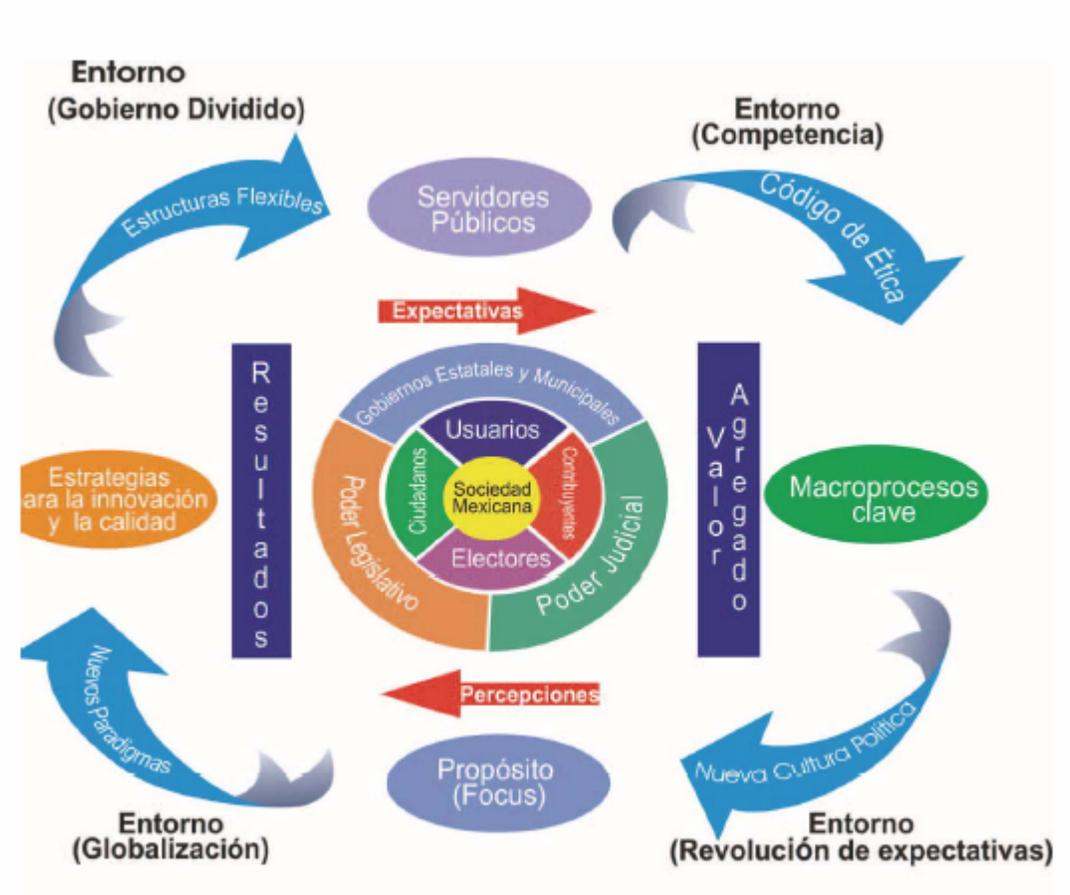
Además, la introducción de herramientas diferentes ha generado un cambio en el entorno intraorganizacional. Los servidores públicos han modificado sus paradigmas, valores y principios a favor de un mejor clima que favorezca el quehacer gubernamental.

La calidad no debe entenderse sólo como un concepto empresarial, sino como una herramienta que enfatiza en la satisfacción del cliente de un servicio o producto.

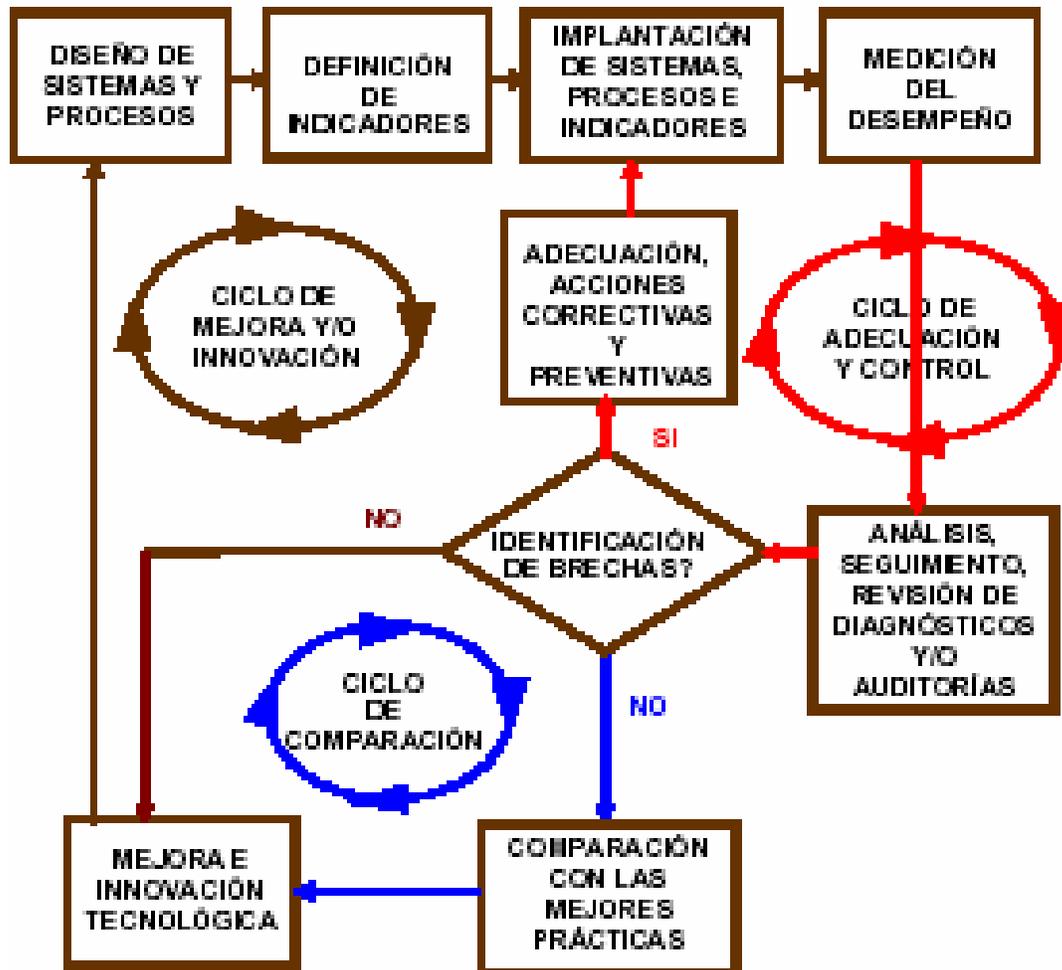
En el caso de la Administración Pública, el ciudadano es colocado en el centro de las actividades, es su razón de ser; todos los esfuerzos de mejora tienen que enfocarse en su satisfacción, en escucharlo, entenderlo, atenderlo y acercarlo a las autoridades para que vuelvan a confiar en ellas.

Sin embargo, los resultados de la innovación y de todas sus herramientas, serán más tangibles en el largo plazo, cuando este movimiento sea una constante no sólo en el ámbito federal sino en el local y municipal, que se convierta en una obligación para los servidores públicos del futuro, sin importar la afiliación política, recordando que el compromiso fundamental de esta profesión, es el ciudadano.

### Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental



Ciclo de diseño e implantación de sistemas  
para la innovación y mejora continua de los criterios  
que integran el Modelo de Calidad INTRAGOB



En el presente capítulo se explican los antecedentes de la familia de normas ISO 9000, su utilización y aplicación; así como los Principios y Requisitos del Sistema de Gestión de Calidad que cualquier organización que decida adoptar este modelo tiene que cumplir; además el marco jurídico que sustenta su utilización en México.

Es un acercamiento al Sistema de Gestión de Calidad, que permitirá conocer sus características para entender la forma en que éste ha llegado a la Administración Pública como una herramienta para la mejora de los servicios, el incremento de la eficiencia y eficacia, y el logro de la satisfacción del ciudadano.

Lo anterior, con la finalidad de contextualizar el núcleo de esta investigación: brindar servicios públicos con calidad.

## LA NORMA MEXICANA ISO 9001:2000 SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD

### 3.1. Organización Internacional de Normalización (ISO).

#### 3.1.1 Antecedentes.

Las siglas ISO, están relacionadas con la palabra griega *isos*, que significa igual, así como del prefijo *iso* con la misma denotación, por ejemplo en la palabra *isofonía* -igualdad de sonoridad. El vocablo fue escogido para nombrar a la *International Organization for Standardization*, debido a que se dedica al desarrollo de normas mundiales para estandarizar bienes y servicios.

Los inicios de la ISO fueron con la International Electrotechnical Commission (IEC) en 1906. En una reunión en Londres, en 1946, 25 países decidieron crear una nueva organización internacional con el objeto de tener un conjunto común de normas para la manufactura, el comercio y las comunicaciones, es decir, unificar y promover el desarrollo de la normalización tanto de bienes como de servicios, asegurándose que éstos cuenten con estándares de eficiencia.

ISO reúne a organismos nacionales de estandarización de 146 países, convirtiéndose en una red que realiza el mayor desarrollo de normas en el mundo.

Aunque su principal actividad sea el desarrollo de normas técnicas su impacto en la sociedad entera es mayor por su enfoque en la solución de problemas básicos de producción y distribución de productos y servicios.

Tales normas significan el marco referencial, es decir, las especificaciones o características que deben cumplir los insumos de los productos, la tecnología utilizada y los procesos para proveer los servicios.

Las oficinas del Secretariado General de la organización están en Ginebra, Suiza; cada uno de los 146 países está representado por un organismo, ya sea por uno que forme parte de la estructura gubernamental o que sea sólo de la iniciativa privada.

México inició su participación oficial el 23 de febrero de 1947, es decir, es miembro fundador de la ISO, el representante es la Dirección General de Normas (DGN) que actualmente depende de la Secretaría de Economía.

### 3.1.2 Estructura y funciones de la ISO

En ISO todos los integrantes tienen el derecho de participar en el desarrollo de las normas que les interesen, cada miembro puede votar una vez. Está constituida por :

Asamblea General	Integrada por Delegados nombrados por los Organismos Miembros, se reúnen cada 3 años, en dicha sesión cada miembro tiene derecho a un solo voto por cada acuerdo obtenido
Consejo	Constituido por un Presidente y 18 representantes, duran en el cargo tres años. Vigilan que el trabajo realizado se encuentre dentro de las disposiciones de los Estatutos y las Reglas de Procedimiento de la Organización. Tiene a su cargo los siguientes órganos:

- Junta Directiva. Se encarga de estudiar los asuntos de administración y organización. Toma medidas en nombre del Consejo para la designación de Presidentes de Comités Técnicos.

- Junta Técnica. Asesora a la organización en coordinar y planear el trabajo técnico de la ISO. Revisa y aprueba títulos y alcances de los Comités Técnicos individuales, además encomienda el establecimiento o eliminación de divisiones técnicas.
- Comité para el Aseguramiento de la Conformidad (CASCO). Estudia medios para el aseguramiento de la conformidad de productos, procesos, servicios y sistemas de calidad con las normas apropiadas u otras especificaciones técnicas, prepara guías para pruebas, inspección y certificación de productos, procesos, y servicios y aseguramiento de sistemas de calidad, laboratorios de ensayos, organismos de inspección, certificación para su operación y aceptación.
- Comité para Políticas del Consumidor (COPOLCO). Estudia los medios para ayudar al consumidor a beneficiarse con la normalización nacional e internacional.
- Comité de Desarrollo (DEVCO). Identifica necesidades y analiza las propuestas de países en vías de desarrollo en campos de la normalización (control de calidad, metrología, certificación).
- Comité de Información (INFCO). Promueve los objetivos establecidos en la Constitución de ISONET<sup>1</sup>, armoniza las actividades de los centros de información sobre normas, regulaciones técnicas y asuntos que se relacionen, fomenta el uso de normas internacionales, estimula el intercambio de conocimientos y experiencias entre los centros y fomenta el entrenamiento de personal para la información internacional.
- Comité sobre Materiales de Referencia. (REMCO). Establece definiciones, categorías, niveles y clasificación de materiales de referencia que emplea la ISO, formula el criterio que deberá aplicarse para la selección de fuentes que se mencionan en los documentos de la ISO

---

<sup>1</sup> La Red de Información de la ISO

- Comité Permanente para el Estudio de los Principios de la Normalización (STACO). Se encarga de los métodos que identifican las necesidades de normalización y para medir sus efectos. Clasifica los diferentes tipos de normas, las definiciones básicas para la normalización y los principios para la preparación de las normas, así como los métodos de adiestramiento en el campo de la normalización.

Comités Técnicos (TC)	A través de ellos se realiza el trabajo técnico de la Organización, es decir, la creación de normas. Cada Comité establece Subcomités (SC) y Grupos de Trabajo (WG) para cubrir las diferentes áreas del campo de especialización. El presidente dura en su cargo tres años.
-----------------------	--

A cada Comité se le asigna un número progresivo, el primero fue el ISO-TC-1 creado en 1947, hasta el ISO-TC-226. Si un TC es eliminado su número no se asigna a uno nuevo. En la actualidad existen 226 de los cuáles 188 se encuentran en funciones.

Existen dos tipos de participantes en los TC o SC, aquellos organismos activos en el trabajo del Comité Técnico o Subcomité son llamados "Miembros Participantes" (P), mientras que aquellos que sólo están enterados del trabajo que se realiza son denominados "Miembros Observadores" (O).

Los organismos de países con menos recursos se dividen en "Correspondent Members" quienes no cuentan con un completo desarrollo de normas, no participan activamente en el trabajo técnico pero están informados sobre él.

Mientras que los "Subscriber Members" son los organismos de países cuyas economías son muy pequeñas, pero quieren tener contacto con las normas internacionales de estandarización.

Los lineamientos que se obtengan son voluntarios y siempre enfocados a los requisitos del mercado, no existe ninguna ley que obligue a los países a usarlos, sin embargo puede haber quienes los adopten como parte de su marco legal.

Así como todos los miembros pueden participar, todas las decisiones son producto del consenso de los interesados. Las normas son revisadas por lo menos cada cinco años para evaluar si se conservan iguales o hay que actualizarlas o eliminarlas.

La Asamblea General se reúne cada año, su presidente dura en el cargo dos años. El Consejo se reúne tres veces al año cuyos miembros son intercambiados para asegurar la representatividad de la organización. Todas las operaciones de la ISO son manejadas por la Secretaría General que es un puesto que no se rota.

Los miembros pagan suscripciones para los costos de operación de la Secretaría General de la ISO. Dichas cuotas son proporcionales al PIB de cada país. Los costos de los proyectos son sufragados por los miembros de los Comités Técnicos que participan en su desarrollo.

De tal forma que los Comités Técnicos son los encargados de la elaboración de las normas. Los expertos discuten, debaten y argumentan la utilidad de modificar, actualizar o eliminar las normas, hasta lograr un consenso y elaborar un tipo de bosquejo, el cual es circulado con el nombre de *Draft International Standard* (DIS) a todos los miembros para sus comentarios y votación<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La publicación de la norma internacional requiere de la aprobación de al menos el 75% de los miembros.

Es importante mencionar que la mayoría de los trabajos se desarrollan vía correo y sólo cuando el caso lo amerita se convoca a una reunión internacional<sup>3</sup>.

Los organismos miembros que deciden participar en la ISO tienen los siguientes derechos y obligaciones:

Derechos:

- Tener voz y voto durante las reuniones de la Asamblea General.
- Integrar y participar en los Comités Técnicos que se constituyan, para dar cumplimiento a los objetivos de la ISO.
- Recibir los documentos oficiales del Secretariado Central de la ISO.
- Emitir comentarios y observaciones a los documentos técnicos.

Obligaciones:

- Cumplir con las Directrices de la ISO/IEC y con las decisiones que emanan de la Asamblea y el Consejo.
- Asistir a las Reuniones de la Asamblea y del Consejo, cuando se participe como miembro de este último.
- Votar, cuando corresponda, pudiendo abstenerse de hacerlo.
- Pagar en término la cuota que establezca el Consejo de la ISO.

---

<sup>3</sup> Anualmente circulan alrededor de 10, 000 documentos de trabajo.

### 3.2 Normalización, Acreditación y Certificación.

El 1 de julio de 1992 es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Metrología y Normalización con la cual se otorga certeza jurídica y se diseñan los lineamientos para las actividades en materia de Metrología, Normalización, Certificación, Acreditamiento y Verificación necesarias para el intercambio comercial y la producción de bienes y servicios de acuerdo con normas oficiales mexicanas, normas mexicanas y normas internacionales.

#### A. Normalización

La Ley Federal de Metrología menciona dos tipos de normas: las oficiales mexicanas (NOM) y las mexicanas (NMX).

Las primeras son de observancia obligatoria de conformidad con el Artículo 40 de la citada Ley, que establece las características y/o especificaciones que deben cumplir los productos, procesos y servicios cuando representen un riesgo para las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente; así como la materia prima, las partes o materiales para la fabricación de productos finales y determinar la información general sobre los bienes o servicios a los consumidores.

Las NOM's son elaboradas por las Dependencias<sup>4</sup> a quienes compete la regulación o control del producto, servicio o proceso a normalizarse.

---

<sup>4</sup> Específicamente por los Comités Consultivos Nacionales de Normalización.

Anualmente la Secretaría de Economía integra el Programa Nacional de Normalización<sup>5</sup> con las propuestas de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas que cada Dependencia le envía.

Por otra parte, las normas mexicanas (NMX) son de aplicación voluntaria y pueden utilizarse nacional, regional o localmente.

Son elaboradas<sup>6</sup> por los Organismos Nacionales de Normalización con base en normas internacionales. Una vez consensuadas entre los sectores interesados se publica un extracto en el Diario Oficial de la Federación para que durante 60 días sean sometidas a consulta pública.

La revisión, cancelación o actualización de estas normas se realiza cada cinco años. Las NMX son sólo un marco referencial para determinar la calidad de los productos y servicios.

#### B. Acreditación

Consiste en la evaluación de la competencia técnica de un organismo certificador, realizada por un organismo independiente facultado para verificar que cumple con los requisitos reconocidos internacionalmente y garantizando que es apto para realizar certificaciones a entidades que implementan normas.

---

<sup>5</sup> Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Artículo 61-A.

<sup>6</sup> La Comisión Nacional de Normalización publica en el D.O.F los requisitos y vigencia de las normas.

En México, el organismo facultado para acreditar es la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA), su objetivo es acreditar a los organismos de evaluación de la conformidad, es decir, a los laboratorios de prueba, laboratorios de calibración, organismos de certificación y unidades de verificación u organismos de inspección, actividad que realizaba la Dirección General de Normas.

La EMA define a la acreditación como *el acto que da la seguridad y avala que los laboratorios de calibración y/o ensayo, unidades de verificación (organismos de inspección) y organismos de certificación ejecutan las regulaciones, normas o estándares correspondientes con precisión para que comprueben, verifiquen o certifiquen los productos y servicios que consume la sociedad.*

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización la define en el Art. 3° fracción I como *el acto por el cual una entidad de acreditación<sup>7</sup> reconoce la competencia técnica y confiabilidad de los organismos de certificación, de los laboratorios de prueba, de los laboratorios de calibración y de las unidades de verificación para la evaluación de la conformidad.*

Dicha Ley faculta a la EMA para acreditar a los órganos que podrán certificar la competencia y habilidades técnicas de aquellas organizaciones que utilicen normas mundiales.

---

<sup>7</sup> La vigencia de la acreditación es de cuatro años.

La EMA es una organización privada sin fines de lucro financiada a través del cobro de sus servicios de acreditación, cuotas de asociados, uso de la marca EMA, cursos de capacitación y donativos de dependencias federales, estatales, organismos nacionales, regionales e internacionales.

Además, publica procedimientos de acreditación titulados: *Procedimientos de Evaluación y Acreditación* que aplican a los organismos de evaluación de la conformidad, que están vigentes desde el 1° de enero de 2002 y cuya finalidad es reducir los tiempos de respuesta sobre los resultados de las evaluaciones y elevar la competitividad de la entidad.

La actividad de acreditación de nuestro país se inició en 1980 a través del Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Prueba y del Sistema Nacional de Calibración, regulados por la DGN.

Con la publicación de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y después de un proceso de evaluación por expertos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de un evaluador externo de Sistemas de Calidad en noviembre de 1998 y la publicación el 15 de enero de 1999 en el Diario Oficial de la Federación quedó establecida la EMA como órgano autorizado para acreditar.

### C. Certificación

Es el reconocimiento que otorga un organismo externo acreditado a una organización que ha implementado un sistema de gestión de calidad u otro tipo de lineamientos. Verifica que cumpla con los requisitos establecidos por la norma y que un producto, proceso o servicio se ha realizado de conformidad con esa norma específica.

Los organismos certificadores son también llamados *organismos evaluadores de la conformidad*, precisamente por su encomienda de verificar que los productos, procesos o servicios cumplan con las condiciones y/o especificaciones que dicten las NOM's o las NMX.

La normalización comprende las actividades reguladoras para la prestación de servicios o la producción de bienes de conformidad con requisitos específicos. Para la comprobación de ello se necesita de organismos que evalúen la conformidad de estos bienes y servicios con las NMX o NOM's que les aplica. Dichos organismos deben estar acreditados para tal tarea.

### 3.3 Serie de Normas ISO 9000.

La génesis de la familia ISO 9000 está en las normas de calidad utilizadas en la industria militar desarrolladas en 1963 como la MIL-Q9858A, la 10 CFR 50, ANSI<sup>8</sup> N45.2, la CAN3 Z2.99, de las normas de NATO, AQAP 1, de la norma de calidad británica BS 5750. La primera ha llegado a ser la base de muchas normas comerciales, para la regulación de seguridad, salud, aeroespacio e industrias nucleares, para la evaluación interna a través de auditorías de calidad para sistemas de calidad.<sup>9</sup>

La finalidad de la familia de normas ISO es brindar a las organizaciones, sin importar su tipo o tamaño, la información idónea como el vocabulario y los requisitos que se necesitan para la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) eficaz.

---

<sup>8</sup> American National Standards Institute.

<sup>9</sup>Hutchins, Gregory B. *ISO 9000: a comprehensive guide to registration, audit guidelines and successful certification*. New York : J. Wiley, 1997, pp 65-66.

Utilizar las normas establecidas por la International Organization for Standardization es una actividad voluntaria, por lo que no existen requisitos legales que obliguen a los países a adoptarlas, sin embargo su uso debe ser de conformidad al marco legal que en cada país aplique para la actividad a la que se refiera.

En el inicio las normas ISO fueron el resultado de la economía globalizada, es decir, las especificaciones que define homologan los requisitos de bienes y servicios demandados en diferentes partes del mundo contribuyendo con esto a la eliminación de diferencias y deficiencias que existen entre las normas nacionales, regionales y empresariales<sup>10</sup>.

El éxito y aceptación de las normas ISO 9000 radica en su capacidad de proporcionar a cada organización un mapa específico que le ayude a construir un sistema de gestión que mejore la calidad de sus productos o servicios de manera constante.

Debido a esto tales normas, son revisadas periódicamente para decidir si necesitan ser confirmadas, revisadas o canceladas. Asegurando con ello que se estén tomando en cuenta los desarrollos tecnológicos y de mercado, y que sean representativas del avance de la ciencia y de la técnica.

La primera publicación de las series ISO 9000 fue en 1987 y hasta 1994 se publicó su primera revisión; ésta se enfocó a eliminar las inconsistencias internas.

---

<sup>10</sup> PEACH, Robert W., Manual de ISO 9000, tercera edición, Mc. Graw Hill, México, 1999., pp. 11.

La revisión del 2000 representó un cambio sustancial de las normas para tomar en cuenta el desarrollo en el campo de la calidad y las experiencias sobre su implementación. Tal revisión tomó en cuenta lo siguiente:

- Una encuesta para detectar los requisitos de los usuarios de las revisiones del año 2000.
- Verificación de los proyectos con las especificaciones establecidas para las normas.
- Validación para determinar si llenan las necesidades de los usuarios.

Después de esta revisión, el número de normas de la familia ISO 9000 se redujo, quedando conformada la "serie principal" por cuatro normas, diseñadas para ser usadas como un paquete integral con la finalidad de obtener los máximos beneficios:

- ISO 9000, Sistemas de Gestión de la Calidad. Fundamentos y Vocabulario. La versión mexicana es la NMX-CC-9000-INMC-2000, esta norma tiene la finalidad de otorgar el marco conceptual y referencial que tiene que utilizarse en la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad. No es una norma que tenga que evaluarse a través de auditoría, sin embargo es fundamental para la adecuada interpretación del resto de las normas de esta familia.
- ISO 9001, Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos. Su nomenclatura mexicana es NMX-CC-9001-INMC-2000. Esta norma establece los requisitos que cualquier organización debe cumplir y demostrar en su Sistema de Gestión de Calidad, por ello es la única certificable de la familia.

- ISO 9004, Sistemas de Gestión de la Calidad. Recomendaciones para la Mejora del Desempeño. La versión mexicana es la NMX-CC-9004-IMNC-2000, el objetivo es conseguir la mejora continua de la organización que ha implementado un Sistema de Gestión de Calidad. Utilizarla es una decisión de la Alta Dirección<sup>11</sup> con la finalidad de cumplir no sólo con los requisitos del cliente sino de todas las partes interesadas y fomentar un mejor desempeño, por lo que estos lineamientos permiten que dicha organización logre la eficiencia y eficacia globales. Sólo son orientaciones por lo que no es una norma certificable.
- ISO 19011, Directrices sobre la Auditoría de Sistemas de Gestión de la Calidad y/o Ambiental<sup>12</sup>. Su nomenclatura es NMX-CC-SAA-19011-IMNC-2002, su objetivo es ubicar a las auditorías como una herramienta de gestión para el seguimiento y verificación de la implementación eficaz del Sistema de Gestión de Calidad y o Ambiental, así como la evaluación de la conformidad para lograr la certificación. Es un conjunto de orientaciones para los programas de auditoría, la realización de auditorías internas o externas y para determinar la competencia de los auditores. No es certificable pero la organización puede utilizarla como la base de sus requisitos de auditoría.

---

<sup>11</sup> **Persona o grupo de personas que dirigen y controlan al más alto nivel una organización**, NMX-CC-9000-IMNC-2000/ISO 9000:2000 Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario pp. 14

<sup>12</sup> [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

### 3.4. Sistema de Gestión de Calidad.

Dirigir y orientar todas las actividades de una organización hacia la calidad es una tarea que conlleva el desarrollo de una serie de fases que modifican los procedimientos que originan un servicio o producto, los procesos de la misma y la cultura laboral todo con la finalidad de lograr la satisfacción del usuario o del cliente.

Existen diferentes alternativas para realizar esta tarea una de ellas son los modelos de excelencia<sup>13</sup>, otra es el enfoque del Sistema de Gestión de Calidad dado por las normas ISO 9000.

Un Sistema de Gestión de Calidad es la estructura organizacional, los procedimientos, procesos y recursos necesarios para lograr la gestión de la calidad<sup>14</sup>.

Es el conjunto de actividades cotidianas<sup>15</sup> realizadas por una organización en función de mejorar los servicios o productos que genera y garantizar la satisfacción de los usuarios o clientes, es decir, orientar y coordinar todas las actividades de la organización en pro de la calidad. Como ya se había explicado en el primer capítulo de esta investigación, la Gestión de la Calidad incluye:

---

<sup>13</sup> Modelo de Excelencia Empresarial de la EFQM (European Foundation for Quality Management), contempla liderazgo, política y estrategia, personas, alianzas y recursos, procesos, resultados en las personas, resultados en los clientes, resultados en la sociedad y resultados clave.

<sup>14</sup> PEACH, Robert W., *Manual de ISO 9000*, tercera edición, Mc. Graw Hill, México, 1999. pp. 37

<sup>15</sup> Políticas de calidad, objetivos y responsabilidades.

- Planificación de la calidad. Etapa en la cual se establecen los objetivos de calidad, se definen los procesos operativos idóneos y los recursos necesarios para cumplir con los objetivos.
- Control de la calidad. Orientado a la realización de las actividades para lograr el cumplimiento de los requisitos<sup>16</sup>, se determinan los criterios y métodos para que los procesos tengan una operación eficaz.
- Aseguramiento de la calidad. Consiste en documentar todas las acciones realizadas por la organización garantizando que los productos cumplan con los requisitos exigidos, para ello es necesario que toda la organización esté comprometida con la calidad del bien o servicio. En esta etapa se lleva a cabo el seguimiento, la medición y el análisis de los procesos.
- Mejora de la calidad. Orientada a proporcionar confianza en que se cumplirán los requisitos, es decir, que se implementarán las acciones necesarias para la eficacia y eficiencia del Sistema y de la organización.

Estas cuatro etapas ejemplifican el *Círculo de Deming*, en donde:

- I. *Planear*, corresponde a la etapa de planificación de la calidad que incluye las actividades de documentar y establecer la política y objetivos de calidad, los procesos y los recursos necesarios.
- II. *Hacer*, está vinculada con el control de la calidad en el cual se logra la implementación de la política y objetivos de calidad así como de los procesos diseñados.

---

<sup>16</sup> Necesidad o expectativa establecida implícita u obligatoria. NMX-CC-9000-INMC-2000/ISO 9000:2000 Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario, pp. 12.

- III. *Verificar*, relacionado con el aseguramiento de la calidad en donde se mantienen los procesos diseñados verificando su desarrollo para la realización de los bienes y productos.
- IV. *Actuar*, consiste en realizar las acciones correctas para incrementar la eficacia del sistema haciendo más eficiente a la organización.

Estos cuatro puntos son retomados por la familia de normas ISO 9000 para definir los requisitos que tiene que cumplir el Sistema de Gestión de Calidad de cualquier organización, por lo que es imperante profundizar en ellos.

#### 3.4.1 Principios de Gestión de la Calidad.

La norma ISO 9000 Fundamentos y Vocabulario establece ocho principios para que la organización obtenga una mejora en el desempeño y pueda encaminar sus actividades hacia la gestión de la calidad.

##### I. Enfoque al cliente.

Referido a que todas las organizaciones deben tomar en cuenta las expectativas y necesidades del cliente o del usuario, es decir, encaminar sus actividades a la satisfacción de los requisitos<sup>17</sup> establecidos por los clientes, incluso poder ofrecer algo más.

---

<sup>17</sup> La norma clasifica a los requisitos del cliente en especificados o no, legales y adicionales.

## II. Liderazgo.

La norma ISO 9001 establece como un requisito del SGC la *Responsabilidad de la Dirección*, porque son los líderes quienes se encargan de suministrar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para lograr el ambiente propicio para que el personal se involucre en la gestión de la calidad, así como para lograr la eficacia del Sistema.

## III. Participación del personal.

Un funcionamiento adecuado del SGC sólo se logra en organizaciones cuyo personal, de todos los niveles, está capacitado, involucrado y comprometido con la gestión de la calidad. Este principio devuelve al personal su importancia en el desarrollo de las actividades de la organización dirigidas a la satisfacción del cliente.

## IV. Enfoque basado en Procesos.

Todos los principios son importantes porque son un conjunto que permite el éxito del SGC, sin embargo este cuarto principio es el neurálgico, debido a que de él se derivan los *Requisitos del Sistema de Gestión de Calidad*. Consiste en visualizar las actividades de la organización en procesos interrelacionados que permiten la generación de bienes y servicios y la satisfacción del cliente.

V. Enfoque de sistema para la Gestión.

Una vez que se tienen los procesos identificados es necesario implementarlos en la lógica de un sistema para lograr que la organización sea eficaz y eficiente en sus actividades.

VI. Mejora continua.

Consiste en diseñar las estrategias necesarias para que sistemáticamente el SGC permita que la organización sea más eficaz y eficiente.

VII. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones

Las estrategias que se diseñen para la mejora continua tienen que estar fundamentadas en datos obtenidos del seguimiento, medición y análisis de los resultados alcanzados.

VIII. Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor.

Cuando se identifican y gestionan procesos interrelacionados, cuyos resultados pueden convertirse en el insumo del siguiente proceso, se torna imperante crear un sentido de responsabilidad entre las partes<sup>18</sup> que intervienen en el proceso para que ambas resulten beneficiadas y se logre un mejor desempeño de la organización.

---

<sup>18</sup> En este sentido los proveedores pueden ser tanto internos como externos.

Recapitulando, los principios tienen como finalidad construir Sistemas de Gestión de Calidad que contribuyan a que las organizaciones incrementen la satisfacción de sus clientes.

La gestión de la calidad es una actividad que puede llevarse a la par con otro tipo de gestiones, incluye cuatro etapas que están directamente relacionadas con la lógica del *Círculo de Deming: Planear-Hacer-Verificar-Actuar*.

Dicha secuencia administrativa es utilizada por la norma ISO 9001 que tiene por objetivo establecer los requisitos de los Sistemas de Gestión de la Calidad.

El Enfoque basado en procesos es el principio que permite la definición de los procesos para gestionar una organización logrando una visión de ésta como un sistema en donde todos los elementos están interrelacionados para un objetivo común que es la satisfacción del cliente. Lo que facilita el control continuo entre cada una de las fases, el cumplimiento de los requisitos, el seguimiento de los resultados en función de la eficacia y por supuesto la mejora continua de todo el SGC.

#### 3.4.2 Requisitos del Sistema de Gestión de Calidad

Están estipulados en la norma ISO 9001, que es la única certificable de la familia y que corresponden a los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 de dicha norma.

El primero es denominado **Sistema de Gestión de Calidad**, e incluye los requisitos generales que tal Sistema debe cumplir y que se refieren a tomar en cuenta todas las etapas que la gestión de la calidad demanda tales como: planificación, control, aseguramiento y mejora. Además, se refiere a la documentación que el Sistema utiliza y que la organización está obligada<sup>19</sup> a tener, como:

- Política y objetivos de calidad. Son establecidos por la Alta Dirección para tener un punto de proyección de hacia dónde se quiere dirigir la organización. La primera tiene que ser adecuada al propósito de la organización, a la satisfacción del cliente, es el marco de referencia que permite definir y revisar los objetivos, que deben ser coherentes con la política, medibles y comprometidos con la mejora continua del Sistema.
- Manual de Gestión de Calidad. Es un documento que describe el Sistema de Gestión de Calidad de una organización. Brinda información acerca del alcance del SGC, de sus exclusiones<sup>20</sup>, procedimientos documentados o del Sistema así como la descripción de la interacción y secuencia de los procesos.
- Procedimientos documentados. Son también llamados *procedimientos del Sistema de Gestión de Calidad*, son necesarios para la operación y control de los procesos. Son seis:
  - I. Control de Documentos.
  - II. Control de Registros.
  - III. Control del producto no conforme.

---

<sup>19</sup> En cuanto tiene que ser verificada en una auditoria de certificación.

<sup>20</sup> La norma ISO 9001 sólo permite exclusiones en el Capítulo 7 o requisito denominado **Realización del producto**.

IV. Acciones Correctivas.

V. Acciones Preventivas.

VI. Auditorías internas.

- Procedimientos Técnico Operativos. Proporcionan información acerca de cómo se realizan las actividades y los procesos coherentemente.
- Registros. Son la evidencia objetiva de las actividades realizadas o resultados obtenidos<sup>21</sup>, por ejemplo, registros de las revisiones de la dirección, de la capacitación al personal, de la conformidad con los requisitos, etc.

Esta documentación<sup>22</sup> dependerá de la extensión, actividad y complejidad de la organización. La importancia radica en lograr la conformidad de los requisitos del cliente, proveer la evidencia objetiva del trabajo de la organización, así como permitir la evaluación sistemática y mejora continua del Sistema.

Adicionalmente, la norma ISO 9000 menciona otros tipos de documentos que pueden ser utilizados en los Sistemas, por ejemplo: planes de calidad y recomendaciones o sugerencias.

---

<sup>21</sup> NMX-CC-9000-INMC-2000/ISO 9000:2000 Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario, pp. 8.

<sup>22</sup> Ver Figura A.

El siguiente requisito del Sistema es la **Responsabilidad de la Dirección**, cuyas principales actividades serán la definición, comunicación y entendimiento de la política y los objetivos de calidad por todos los integrantes de la organización. Así como asegurar la disponibilidad de los recursos para que el SGC sea eficaz.

Para lo anterior la norma pide que la Alta Dirección esté comprometida con el enfoque al cliente, es decir, que satisfaga todos los requisitos impuestos por él además de los legales y reglamentarios. Pero también que garantice que el SGC incluye todos los requisitos que la Norma ISO 9001 establece.

Definir responsabilidades y autoridades que se aseguren de la correcta implementación y funcionamiento del Sistema, que fomenten la comunicación interna y la toma de conciencia de todos los participantes en el cumplimiento de los requisitos del cliente, es otra tarea, que los líderes obtienen a través de la designación de Representantes de la Dirección en cada una de las áreas.

Concluyendo, la Responsabilidad de la Dirección recae en las siguientes tareas:

- ✓ Definición de la política y objetivos de calidad asegurando su coherencia, entendimiento y difusión.
- ✓ Fomentar el compromiso y el enfoque al cliente en todas las actividades de la organización.

- ✓ Definir responsabilidades y designar autoridades que se encarguen de vigilar el correcto funcionamiento del Sistema, a través de *Representantes de la Dirección*.
- ✓ Establecer canales de comunicación interna para la toma de conciencia, el involucramiento del personal y la mejora continua del Sistema.
- ✓ Revisar periódicamente el SGC para tener la información necesaria y tomar decisiones que contribuyan a la mejora del Sistema, los procesos y el incremento en la satisfacción del cliente, tal y como lo establece el principio siete de la gestión de la calidad: *Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones*. Para la revisión la Alta Dirección puede apoyarse en la siguiente documentación: resultados de auditorías, retroalimentación del cliente, resultados de los procesos y productos, acciones correctivas y preventivas, acciones de seguimiento y recomendaciones para la mejora.

El tercer requisito que corresponde al capítulo número seis de la norma ISO 9001 es la **Gestión de los Recursos**, referido a la importancia que la organización determine y provea los recursos idóneos para que el Sistema se pueda implantar y mantener logrando la satisfacción del cliente.

Enfatiza en la necesidad de tener los recursos humanos capacitados, competentes y comprometidos con los principios y requisitos del Sistema, así como con el cumplimiento de los requisitos del cliente. Además de la encomienda que tiene la Alta Dirección de proporcionar la infraestructura y ambiente de trabajo adecuados para que lo anterior pueda lograrse.

La **Realización del Producto** es el séptimo capítulo de la norma ISO 9001 y el cuarto requisito del Sistema contiene actividades neurálgicas como:

- ✓ Planificación del producto, incluye la definición de los procesos, recursos y documentación que intervendrán en la realización del producto.
- ✓ Determinar los requisitos del cliente así como su revisión para asegurar que la organización está en condiciones de cumplirlos.
- ✓ Comunicación con el cliente, diseñar las estrategias necesarias para tener informado al cliente sobre el producto o servicio y fomentar la retroalimentación a través de dudas, quejas y sugerencias.
- ✓ Diseño y Desarrollo, este punto debe incluir la planificación y control de la realización del producto, asegurar que los insumos y los resultados de los procesos cumplan con los requisitos establecidos, definir métodos de revisión, verificación, validación y control a las modificaciones realizadas a través de acciones correctivas o preventivas.
- ✓ Compras. Es fundamental tener un control sobre los insumos que se adquieren externamente cuidando su cumplimiento con los requisitos establecidos por el cliente.
- ✓ Producción y prestación del servicio. Esta etapa es importante por el control y la validación que se realiza a los procesos diseñados, así como la identificación y trazabilidad<sup>23</sup> de las etapas del producto, el correcto manejo y custodia de bienes propiedad del cliente y la preservación del producto desde su término hasta la entrega.

---

<sup>23</sup> Capacidad para seguir la historia, aplicación o la localización de todo aquello que interviene en algún proceso.

- ✓ Control de los dispositivos de seguimiento y medición para garantizar el uso adecuado de métodos y equipos para el completo cumplimiento de los requisitos establecidos por el cliente.

Cabe destacar que este es el único requisito que la norma permite exclusiones, debido a que dependerá de la actividad de la organización.

El último requisito es la **Medición, Análisis y Mejora**, en general, este capítulo ocho de la norma se refiere a la necesidad que la organización defina e implemente procesos de seguimiento, medición, análisis y mejora para demostrar que el bien o servicio otorgado cumple con los requisitos establecidos por el cliente, que el SGC incluye todos los requisitos determinados por la norma ISO 9001 y para garantizar la mejora sistemática de la eficacia del Sistema de Gestión de Calidad.

Para lo anterior se utilizan herramientas como las auditorías internas, el control de producto no conforme, el análisis de datos y la mejora continua con el propósito de tener la información correcta para la toma de decisiones en favor del incremento de la eficacia y la eficiencia del Sistema.

El Sistema de Gestión de Calidad necesita de la aplicación coherente y efectiva de los requisitos establecidos por la norma ISO 9001 así como de la adopción y utilización de los términos referidos en la norma ISO 9000, adicionalmente, las organizaciones pueden utilizar la norma ISO 9004 para incrementar la eficiencia del Sistema una vez que ya ha sido implantado y mantenido idóneamente.

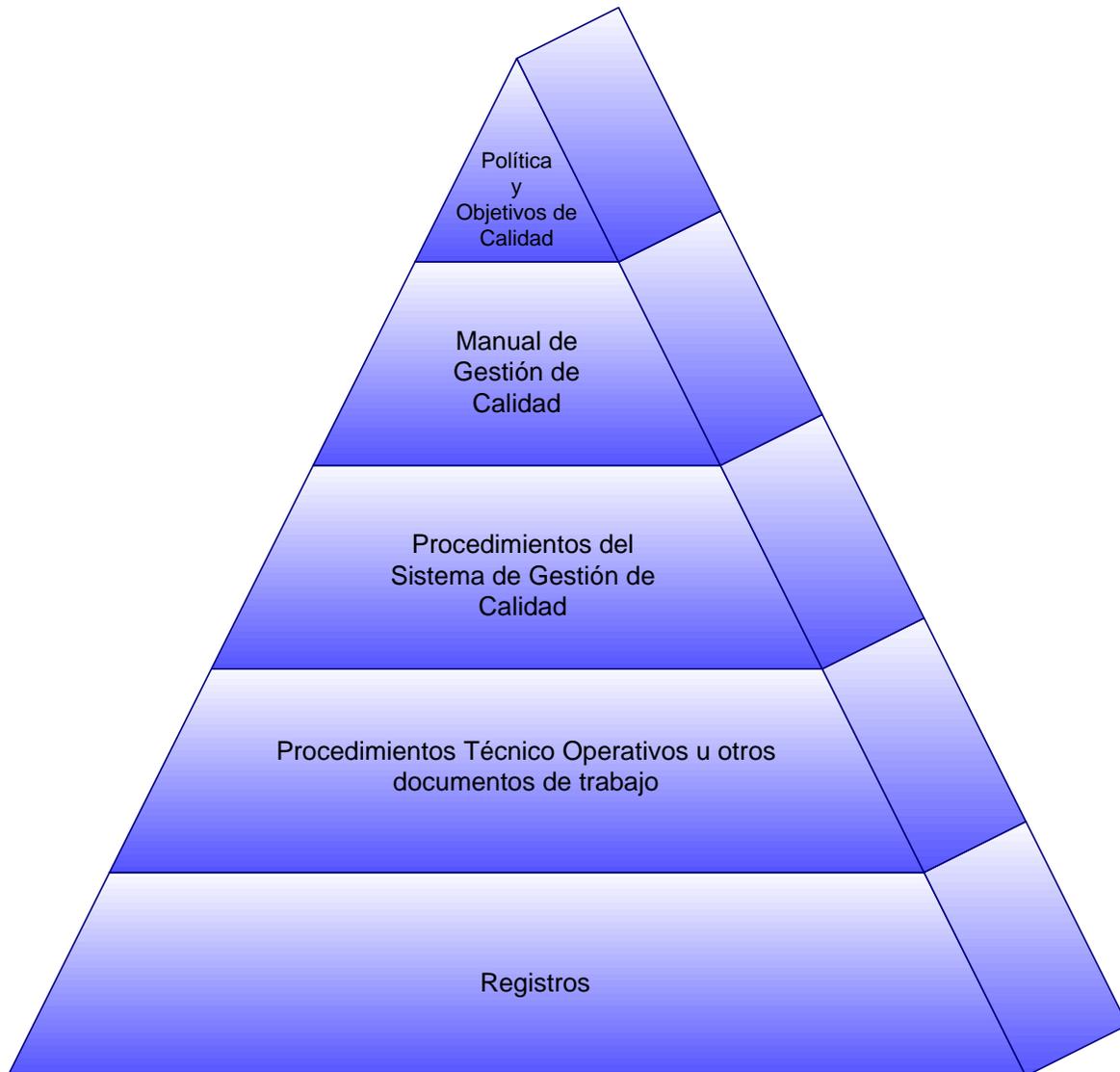
Cuando una organización decide adoptar la familia de norma ISO 9000 para implantar un Sistema de Gestión de Calidad que contribuya a mejorar sus actividades, es necesaria la toma de conciencia de lo que esto implica ya que no es una tarea sencilla ni rápida, necesita de la participación de todos los involucrados además de la asesoría de expertos en el tema.

Una vez implantado el Sistema la única tarea pendiente de la organización, es identificar áreas de oportunidad y la propuesta de acciones de mejora para mantener el SGC.

La utilización de la norma mexicana ISO 9001:2000 se ha convertido en una alternativa para mejorar los procesos de las instituciones públicas y de los servicios que otorgan, por esto y en cumplimiento con la Agenda Presidencial de Buen Gobierno en el rubro *Gobierno de Calidad*, diferentes Dependencias y Entidades se han dado a la tarea de implantar un Sistema de Gestión de Calidad como un medio para asegurar que se otorguen servicios con calidad por la administración del Presidente Vicente Fox Quesada.

## Norma ISO 9001:2000

### Pirámide documental



En los tres primeros capítulos se proporcionó un bagaje teórico y conceptual acerca del movimiento de calidad, así como su advenimiento a la Administración Pública Federal.

Lo anterior, con la finalidad de conocer el contexto internacional y nacional en el que se desarrolla la implantación de Sistemas de Gestión de Calidad bajo la norma ISO 9001 en el sector público, para converger en la presentación y comprensión de un caso práctico.

Por lo que en el presente capítulo, se describe y analiza el proceso de implantación del citado Sistema en la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Secretaría Particular del C. Presidente de la República y su evolución desde la fecha en que recibió el certificado por S.G.S. hasta la primera auditoria de seguimiento en junio de 2004.

## LA NORMA MEXICANA ISO 9001:2000 EN LA COORDINACIÓN DE LA RED FEDERAL DE SERVICIO A LA CIUDADANÍA

En las últimas décadas del siglo XX se produjo un movimiento mundial de calidad en dos sentidos, el primero encaminado hacia la excelencia en las organizaciones y el segundo dirigido hacia la implantación de sistemas que aseguran la calidad.

La mayoría de los programas encaminados a la modernización del sector público se han basado en las anteriores vertientes; aunque cada organización pública individualiza los mecanismos o herramientas para lograrlo procura incluir los siguientes elementos:

- a) Un plan de servicios públicos en donde el ciudadano es el centro de la actividad (Focus).
- b) Una administración de la calidad.
- c) Responsabilidad y autonomía administrativa.<sup>1</sup>

La Administración de la Calidad Total (ACT)<sup>2</sup> es utilizada para lograr la excelencia en las organizaciones. Es una de las raíces del movimiento y del concepto de Reinención del Gobierno; preconizadora del cambio en las organizaciones, donde la calidad y la satisfacción del cliente son las motivaciones básicas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> DE DOMMARTIN Alain, "Modelo de Calidad Total en los Gobiernos", Política Digital, Noviembre 2003, México, Número 13, pp. 42-46.

<sup>2</sup> Utiliza la retroalimentación, exige el mejoramiento de la calidad y el desempeño, jerarquías más planas y delegación de facultades a los empleados, mejora los procesos, realiza pequeños cambios graduales, para un mejoramiento continuo del sistema de trabajo y lograr la excelencia en la organización.

<sup>3</sup> PASHA, Hafiz. "Perspectivas y Posibilidades de la Calidad Total en los Gobiernos", Política Digital, Noviembre 2003, México, Número 13, pp. 48

Sin embargo, la ACT no fue adoptada por el sector público sino hasta la década de los noventa por el gobierno estadounidense; buscando que cualquier organización pública logre mayor eficiencia orientándose más a los resultados.

Ya en el siglo XXI, en abril de 2000, algunos estados miembros de la Unión Europea emitieron una declaración para introducir autoevaluaciones en todas las administraciones públicas bajo el Esquema de Evaluación Común (CAF), con el objeto de utilizar los resultados de las mejores prácticas de las organizaciones y compartirlas con otros países europeos. Dicho esquema se introdujo oficialmente durante la Primera Conferencia de Calidad para miembros de la Unión Europea realizada ese mismo año.

Por otra parte, la implementación de normas ISO en las organizaciones públicas es una herramienta utilizada por los gobiernos actuales para brindar servicios de calidad.

Los ocho principios de la norma ISO 9000 y los requisitos establecidos en la ISO 9001 garantizan que una organización ha considerado los requerimientos del cliente en la prestación de un servicio; en este caso que se han considerado los requisitos legales, reglamentarios y específicos.

La característica más destacable de un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) es el enfoque basado en procesos para gestionar una organización focalizándola hacia la disciplina, constancia, control y la medición de sus resultados y en la satisfacción de las necesidades y superando las expectativas de los usuarios, clientes o ciudadanos.

Adicionalmente, el SGC permite identificar las debilidades y fortalezas de las organizaciones, situándolas en un contexto de constante evaluación y mejora continua.

#### 4.1 ISO 9001 en la Secretaría Particular del C. Presidente de la República.

Como se revisó en el capítulo segundo de esta investigación, el gobierno de Vicente Fox Quesada encabeza una importante batalla para adicionar al servicio público el factor de la calidad.

La principal prioridad de esta Administración es reubicar al ciudadano en el centro de todo el quehacer gubernamental para recuperar la confianza en las autoridades. Haciéndose necesario impulsar el cambio en métodos, estructuras y procedimientos en el afán de otorgarle a la ciudadanía el gobierno ágil, eficiente, honesto, transparente; sin descuidar las prioridades nacionales.

De esta forma, el Buen Gobierno se convierte en la estrategia que impulsa entre otras cosas los servicios de calidad e introduce el paradigma en que el ciudadano se convierte en el eje fundamental de todas las acciones de la Administración Pública Federal.

En este tenor, se implementó en algunas de las áreas de la Secretaría Particular del C. Presidente de la República la norma ISO 9001 como una herramienta para mejorar los servicios que éstas prestan, ya sea al Jefe del Ejecutivo Federal o a la ciudadanía.

Los orígenes de la Secretaría Particular del C. Presidente de la República datan del año 1937; en 1958 se modifica, denominándola Secretaría de la Presidencia y en 1976 desaparece tal dependencia del gobierno federal sustituyéndola nuevamente por el nombre original y formando parte de la Oficina de la Presidencia de la República hasta 1994; desde entonces depende directamente del Titular del Ejecutivo Federal.

Es la Unidad Administrativa responsable de proporcionar diversos apoyos logísticos relacionados con las actividades del Primer Mandatario de México.

Su objetivo es: *diseñar, planear, proponer y coordinar la agenda presidencial, las giras presidenciales; actos protocolarios y reuniones de trabajo; la elaboración de discursos, mensajes temáticos y atender las solicitudes de audiencia, invitaciones, así como atender la correspondencia, documentación y peticiones de la ciudadanía*<sup>4</sup>.

La estructura de la Secretaría Particular del C. Presidente de la República<sup>5</sup> es:

- Coordinación General y de Análisis.
- Secretaría Técnica.
- Coordinación de Giras Presidenciales.
- Coordinación de Agenda y Actos Presidenciales.
- Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.
- Coordinación de Gestión y Enlace.
- Coordinación de Radio y Televisión.
- Coordinación de Información Internacional.
- Coordinación de Prensa Nacional.
- Coordinación de Enlace Interinstitucional.
- Asesoría Diplomática de la Presidencia de la República.
- Oficina de Apoyo a la esposa del C. Presidente.

---

<sup>4</sup> Manual de Organización y Funciones. Secretaría Particular del C. Presidente de la República. 2001, pp. 46.

<sup>5</sup> Estructura vigente a junio de 2004.

La mayoría de las áreas que componen la Secretaría Particular, tienen como principal cliente al Presidente de la República, ya que sus acciones tienen relación directa con sus actividades cotidianas.

Sin embargo, la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía (RSC), es la instancia que mantiene el contacto directo con los ciudadanos, autoridades políticas y comunidad internacional, con base en los artículos octavo<sup>6</sup> y noveno<sup>7</sup> constitucionales.

La RSC es el mecanismo de coordinación interinstitucional entre las áreas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tengan asignadas para la atención de todos los asuntos dirigidos al Presidente de la República<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

<sup>7</sup> No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte de los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

<sup>8</sup> Acuerdo por el que se establecen las facultades de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, y se establece la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, Artículo 2°. D. O. F. 13/08/03.

#### 4.2. Implantación del Sistema de Gestión de Calidad en la Secretaría Particular del C. Presidente de la República.

La Secretaría Particular inició la implantación del Sistema de Aseguramiento de Calidad bajo la norma ISO 9002:1994 en el año 2001, certificando el proceso de *Atención y seguimiento de la documentación y correspondencia relevante dirigida al Presidente de la República*, correspondiente a la otrora Secretaría Técnica y de Administración; al año siguiente el Sistema migró a la norma ISO 9001:2000 y se incorporaron la Asesoría Diplomática, la Coordinación de Giras Presidenciales y la Coordinación de Gestión de Enlace, certificando un proceso cada una.

La implantación y mantenimiento del Sistema de Gestión de Calidad conllevan una serie de etapas a seguir<sup>9</sup> necesarias para cumplir con los principios y requisitos establecidos por la norma; sin embargo, toda organización tiene que:

- Planear: Identificar los procesos necesarios y determinar su secuencia e interacción.
- Hacer: Determinar los criterios y métodos para asegurar que la operación y el control sean eficaces.
- Verificar: Realizar el seguimiento, la medición y el análisis.
- Actuar: Implementar acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y provocar la mejora continua de éstos.

---

<sup>9</sup> Descritas en el numeral 4.3.3 de este capítulo.

Siguiendo el ciclo de Deming, la Secretaría Particular tuvo que determinar las necesidades y expectativas de sus clientes –internos<sup>10</sup> o externos<sup>11</sup>-, definir la Política y Objetivos de calidad, determinar los procesos, responsabilidades, recursos para el logro de los objetivos, así como establecer y aplicar métodos para medir la eficacia y eficiencia de cada proceso, determinar los medios para prevenir no conformidades y eliminar sus causas; además diseñar y aplicar un proceso para la mejora continua.

Así, se dio a la tarea de elaborar la documentación que la Norma ISO 9001 –en su momento también se hizo lo mismo con la Norma ISO 9002- requiere y que está plasmada en la pirámide documental.

Durante este periodo los hechos más importantes fueron:

2001

23 de febrero	Instalación del Consejo Directivo de Calidad.
1 de junio	Entrada en vigor de la documentación del Sistema de Gestión de Calidad.
10-12 julio	Auditoría interna.
22 de agosto	Auditoría de certificación por S.G.S. bajo la norma ISO 9002:1994

---

<sup>10</sup> Integrantes de las áreas de la Secretaría Particular que interactúan entre sí durante la prestación de los servicios. También existen los Clientes Internos del Gobierno Federal que son las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a las que la Secretaría Particular les brinda servicio.

<sup>11</sup> Población que se dirige al C. Presidente de la República, en forma personal o por escrito y que obtiene un servicio de la Secretaría Particular.

13 de septiembre Entrega al Presidente del Consejo Directivo de Calidad el certificado mexicano de calidad ISO 9000 versión 9002:1994 otorgado por S.G.S.

14 de diciembre Entrega al Presidente del Consejo Ejecutivo de Calidad el certificado canadiense de calidad ISO 9000 versión 9002:1994 otorgado por S.G.S.

2002

6 de marzo Instalación del Comité Ejecutivo de Calidad de la Secretaría Particular.

26 de abril Entrega de nombramientos a los Representantes de área, quienes participan en la implantación del Sistema de Gestión de Calidad y responsables de la elaboración de la documentación del Sistema para la norma ISO 9001:2000.

15 de agosto Inicio de la implantación del Sistema de Gestión de Calidad en las áreas que se incorporaron.

9 y 10 de noviembre Seminario de Gestión de Calidad para el personal involucrado.

12 y 13 de noviembre Auditoría de certificación a los cuatro procesos de la Secretaría Particular.

Como en toda organización el Manual de Gestión de Calidad (MGC) es el documento que detalla interna y externamente el SGC. Es exigido por la norma ISO 9001:2000; y fue elaborado de acuerdo a las características de la Secretaría Particular pero cumpliendo con lo establecido en los numerales 4 al 8 de la norma y para estar en oportunidad de certificarse.

El MGC de la Secretaría Particular establece los criterios básicos para la planeación, administración, establecimiento, operación y verificación del SGC asegurando que los servicios cumplan con la calidad requerida por el ciudadano. Por lo que contiene:

- La descripción de los diferentes elementos que integran el Sistema de Gestión de Calidad, la forma en la que se cumplen los requisitos establecidos en la norma ISO 9001:2000, el alcance y el campo de aplicación del SGC.
- La Política y los Objetivos de Calidad.
- Los procedimientos técnico operativos que aseguran la prestación del servicio.

A través del MGC el personal de la Secretaría Particular cuenta con la información necesaria para el desempeño de sus funciones de manera ordenada y homogénea, a fin de garantizar la satisfacción de los clientes y ciudadanos.

En el capítulo tres de esta investigación se explicaron los requisitos del SGC que establece la norma ISO 9001; por lo que en esta ocasión se describirá la forma en que la Secretaría Particular los adaptó para sus áreas certificadas.

El MGC de la Secretaría Particular ha tenido diversas ediciones; sin embargo las referencias en esta investigación son la Edición 2 Rev. 3, por ser la primera que incluye a la RSC y la posterior Edición 1, Revisión 1 producto de una mejora a la documentación del SGC. Está compuesto por ocho capítulos y tres anexos.

En su capítulo primero hace referencia al objetivo del SGC en la Secretaría Particular que es *establecer los lineamientos y mecanismos para realizar en forma coherente y estructurada la prestación de los servicios que satisfagan y superen los requisitos del cliente y cumplan con los legales y reglamentarios*<sup>12</sup>.

Otro punto importante en este capítulo es el campo de aplicación en el que se explica que la Secretaría Particular se fundamenta documentalmente en la norma mexicana *NMX-CC-9001-IMNC-2000/ISO 9001:2000 Sistemas de Gestión de Calidad-Requisitos*.

Se excluyen los numerales 7.3 Diseño y Desarrollo y 7.5.2 Validación de los Procesos de la Producción y de la Prestación del Servicio, debido a la naturaleza de los servicios que presta la Secretaría Particular y que están documentados en los procedimientos Técnico-operativos respectivos.

Cabe mencionar que la norma permite únicamente las exclusiones en el capítulo 7, siempre y cuando éstas no afecten la capacidad de la organización para cumplir con los requisitos del cliente.

En el capítulo segundo están plasmadas todas las referencias (legales y normativas) que sustentan el contenido del MGC así como del cumplimiento de los requisitos del SGC; al tercero corresponden las definiciones utilizadas mismas que han sido derivadas de las que estipula la norma mexicana *NMX-CC-9000-IMNC-200/ISO 9000:2000 Sistema de Gestión de Calidad-Fundamentos y Vocabulario*.

---

<sup>12</sup> Manual de Gestión de Calidad, Edición 1 Revisión 1, pp. 5.

El capítulo cuarto corresponde al *Sistema de Gestión de Calidad*, este requisito se refiere a las características generales del SGC en la Secretaría Particular; en dicho apartado se describe la forma en que esta Unidad Administrativa documenta, establece, implementa y mantiene el SGC con base en la norma ISO 9001:2000. También incluye los requisitos de la documentación.

La Secretaría Particular identifica tres niveles de procesos:

A. Del Sistema de Gestión de Calidad. Relacionados directamente con los requisitos establecidos por la ISO 9001:

- Responsabilidad de la Dirección. Corresponde al capítulo 5 de la norma y del MGC.
- Gestión de los Recursos. Es el capítulo seis de la norma y del manual.
- Procesos de la Prestación del Servicio. Es el capítulo 7 denominado *Realización del Producto*.
- Medición, Análisis y Mejora. Apartado ocho del MGC y de la ISO 9001.

B. De la Prestación del Servicio. Este nivel corresponde a los seis procesos certificados en la Secretaría Particular:

- Atención, respuesta y seguimiento a la documentación y correspondencia dirigida al C. Presidente de la República Lic. Vicente Fox Quesada, audiencias, cartas públicas, documentación relevante, felicitaciones, invitaciones, obsequios y servicios (Secretaría Técnica).

-Operación de las Giras Presidenciales del C. Presidente de la República Lic. Vicente Fox Quesada (Coordinación de Giras Presidenciales).

-Servicio a la ciudadanía, atención a la correspondencia dirigida al C. Presidente de la República Lic. Vicente Fox Quesada, atención personal al ciudadano, atención telefónica, atención a grupos y manifestaciones (Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía).

-Comunicación y seguimiento de Compromisos Presidenciales (Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía).

-Recepción y envío de correspondencia de la Secretaría Particular de Presidencia de la República (Coordinación de Gestión y Enlace).

-Control y gestión de la correspondencia, apoyo documental y encuentros de carácter internacional del C. Presidente de la República Lic. Vicente Fox Quesada (Asesoría Diplomática de la Presidencia de la República).

C. De Apoyo. Son aquellos procesos que no están certificados pero que facilitan la prestación de los servicios que ofrece la Secretaría Particular tales como: mantenimiento de la Residencia Oficial de Los Pinos y de Palacio Nacional, servicio de correo y mensajería especializada, capacitación y formación, abastecimiento por la Dirección General de Administración, etc.

Una vez identificados los procesos se establece su secuencia interactiva la cual es plasmada en un Diagrama; se determinan los criterios y métodos para la eficaz operación y control; así como los recursos necesarios para ello y la forma en que dará el seguimiento, medición y análisis de los mismos para verificar los resultados y asegurar la mejora continua del SGC.

Para lo anterior, se cuenta con Fichas de proceso<sup>13</sup> que detallan la manera en cómo se cumplen los requisitos generales del SGC.

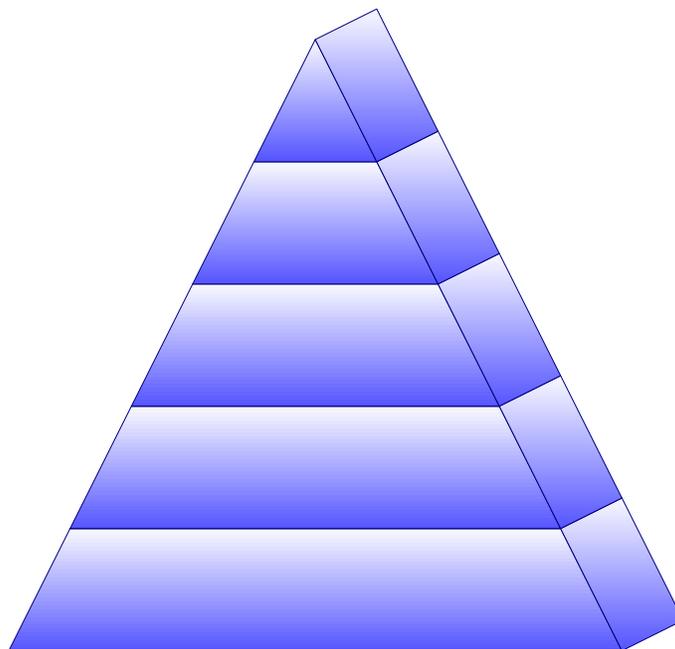
El alcance del Sistema se refiere a las áreas que tienen procesos certificados, por lo que en la Secretaría Particular aplica a:

- Secretaría Técnica.
- Coordinación de Giras Presidenciales.
- Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.
- Coordinación de Gestión y Enlace.
- Asesoría Diplomática de la Presidencia de la Republica.

En este mismo capítulo se detallan las características de la documentación que sustenta al Sistema y que está estructurada en la siguiente pirámide documental.

---

<sup>13</sup> Ficha de proceso de Gestión de Recursos (SGC 1.2.1/15.05), Ficha de proceso de Medición, Análisis y Mejora (SGC 12.1/15.06) y Ficha de proceso de Responsabilidad de la Dirección (SGC 1.2.1/15.04).



Política  
y  
Objetivos de  
Calidad

Manual de  
Gestión de  
Calidad

La Secretaría Particular cuenta con siete procedimientos documentados o del Sistema requeridos<sup>14</sup> por la ISO 9001 y son:

- Control de documentos.
- Control de registros de calidad.
- Control de producto no conforme.
- Auditorías internas.
- Acciones correctivas.
- Acciones preventivas.
- Mejora continua.

Procedimiento  
Sistema de Gestión  
Calidad

Procedimientos Técnico  
documentos de

La importancia de controlar los documentos y los registros de calidad radica en que son la estructura del Sistema, en ellos está plasmado la forma en que una organización ha implantado, mantenido y mejorado el SGC.

Registros

---

<sup>14</sup> Con base en el numeral 2.7.2 de la ISO 9000:2000 el SGC cuenta también con un procedimiento complementario para la Calificación y Certificación de auditores internos y dos Guías Técnicas para la Codificación de documentos y para la Elaboración de manuales de procedimientos.

Los auditores, ya sean internos o externos, se basan en la documentación para valorar la madurez del SGC y la existencia de no conformidades o potenciales no conformidades que puedan trastocar el funcionamiento del Sistema en la organización.

Por ello, la Secretaría Particular elaboró un procedimiento para el Control de documentos (SGC 1.2.1/07.01) y otro para el Control de registros<sup>15</sup> de calidad (SGC 1.2.1/07.02) para especificar la forma en que se elaboran, aprueban, revisan, actualizan, identifican<sup>16</sup>, reproducen, difunden, se eliminan los obsoletos y se garantiza la utilización de documentación vigente.

Adicionalmente, los registros de calidad tienen que ser legibles, identificables y recuperables; son propiedad de la Secretaría Particular y sólo pueden ser consultados por auditores externos o bajo permiso de los titulares del área respectiva de acuerdo con la normatividad aplicable.

Se conservan de manera electrónica durante un año por el responsable de su elaboración; tres años si son producto de la prestación del servicio en las áreas y dos años en archivo de concentración o de acuerdo a lo que establezca la ley vigente en la materia.

---

<sup>15</sup> Los registros pueden ser específicos del Sistema de Gestión de Calidad, de la prestación del servicio y otros que por su naturaleza son destruidos cada seis meses.

<sup>16</sup> La Guía Técnica para la Codificación de Documentos (SGC 1.2.1/01.01) establece los lineamientos para identificar cualquier documento utilizado en el Sistema y evitar su duplicación.

También se cuenta con una *Lista Maestra de Documentos de la Secretaría Particular* (SGC 1.21/21.03) que incluye todos los documentos del Sistema; mencionando código, nombre, área, la edición y versión en la que se encuentra, con la finalidad de cumplir con la difusión y la garantía de utilizar documentación vigente.

En la Secretaría Particular toda la documentación se revisa cada doce meses por la Alta Dirección<sup>17</sup> o antes como resultado de auditorías, por acciones correctivas o preventivas, por obsolescencia o mejora continua, pero siempre con base en el procedimiento Control de documentos.

A cada integrante de la Secretaría Particular responsable de cualquier procedimiento técnico operativo para la prestación de los servicios y que genera registros de calidad, se le asigna una carpeta con un número consecutivo<sup>18</sup> que contiene la documentación del SGC, con base en esta numeración es como se controla la emisión de documentos, ya que éstos no pueden ser reproducidos ni fotocopiados indiscriminadamente.

Además existen 8 puntos de uso repartidos en las áreas certificadas, con un total de 44 carpetas complementarias también numeradas, para consulta y estudio por los integrantes que no tienen una asignada.

---

<sup>17</sup> Miembros que integran el Consejo Directivo de Calidad.

<sup>18</sup> Existen 158 carpetas.

En adición, se cuenta con una página de Intranet: <http://sgc.intranet/> en la que se encuentran todos los documentos del SGC para facilitar su difusión<sup>19</sup> y conocimiento por todos los integrantes de la Secretaría Particular.

El capítulo cinco denominado ***Responsabilidad de la Secretaría Particular*** adapta a esta Unidad el requisito 5 de la norma ISO 9001 *Responsabilidad de la Dirección*. En él se encuentra explicado el compromiso de la Secretaría Particular para con el SGC; incluye:

- Enfoque al Cliente. Con base en los artículos 8° y 9° constitucionales la Secretaría Particular establece los requisitos del cliente<sup>20</sup> para la prestación de los servicios buscando su satisfacción.
- Establecimiento, difusión y comprensión de la Política de calidad y de los Objetivos de calidad.
- Revisión trimestral del Sistema de Gestión de Calidad para determinar su adecuación, efectividad, correcto establecimiento y cumplimiento de la mejora continua.
- Provisión de los recursos. Asegurar que todas las áreas de la Secretaría Particular cuenten con los recursos humanos, de infraestructura y de ambiente de trabajo necesarios para la prestación de los servicios y para la implantación del SGC.

---

<sup>19</sup> Esta página sólo es para consulta; los documentos no pueden imprimirse, para evitar la reproducción no controlada de los mismos.

<sup>20</sup> Para los clientes internos de la Secretaría Particular y del Gobierno Federal la satisfacción de sus requisitos es con base en los procedimientos técnico operativos.

Cabe señalar que la Secretaría Particular no establece ningún tipo de contrato con sus clientes para la prestación de los servicios señalados y sólo procede conforme a lo establecido en la forma en que define el Enfoque al Cliente y en la determinación de los requisitos relacionados con el servicio.

La Política de Calidad<sup>21</sup> de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República es:

*Vincular y facilitar las relaciones entre el C. Presidente de la República y la sociedad, autoridades políticas y comunidad internacional, mediante personal competente, con vocación de servicio y comprometido con el cumplimiento de los Objetivos de Calidad y la mejora continua del Sistema de Gestión de Calidad de conformidad con la norma NMX-CC-9001-IMNC-2000/ISO 9001:2000.*

Los Objetivos de Calidad<sup>22</sup> de cada una de las áreas certificadas son:

- Reducir los tiempos de análisis, gestión y respuesta de la documentación y correspondencia recibida. *Secretaría Técnica.*
- Coordinar las giras presidenciales de manera eficaz y responsable, obteniendo estándares de calidad, superior al 85% en las actividades realizadas en relación con las actividades planeadas. *Coordinación de Giras Presidenciales.*

---

<sup>21</sup> Manual de Gestión de Calidad, Edición 1., Revisión 1, pp. 17.

<sup>22</sup> Ídem, pp. 19.

- Turnar el 87% promedio anualizado de las peticiones mediante un servicio personal, confiable y eficaz en un periodo de 20 días hábiles, considerando que la capacidad instalada de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía es para atender 9000 peticiones por mes. *Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.*
- Comunicar mensualmente todos los compromisos asumidos públicamente por el Presidente de la República, a las dependencias de la Administración Pública Federal en los primeros cinco días hábiles del siguiente mes. *Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.*
- Reducir los tiempos de recolección, clasificación y entrega de la correspondencia. *Coordinación de Gestión y Enlace.*
- Atender de manera eficaz y oportuna los asuntos de carácter internacional que le sean encomendados por el C. Presidente de la República. *Asesoría Diplomática de la Presidencia de la República.*

Para asegurar la correcta prestación de los servicios, la implantación, el mantenimiento y la mejora continua del SGC, incluyendo el cumplimiento de la Política y Objetivos de Calidad, la Secretaría Particular con base en su estructura organizacional, define una específica para la calidad en la cual cada integrante tiene asignada diferentes responsabilidades de acuerdo con el nivel jerárquico que le corresponda:

- Consejo Directivo de Calidad. Presidido por el Secretario Particular del C. Presidente de la República e integrado por once titulares de las áreas de la Secretaría Particular, el Secretario Técnico es el Responsable del SGC; también se incluye al director general de Gestión y Calidad fungiendo como Representante del SGC.

Se reúne trimestralmente con el objeto de cumplir con la revisión<sup>23</sup> del Sistema, para tal ocasión se elabora el *informe trimestral a la Alta Dirección (ST2.1/25.01<sup>24</sup>)* presentado por el Responsable del SGC; otras responsabilidades asignadas son evaluar el cronograma para el establecimiento y mantenimiento del SGC, aprobar los indicadores de medición de los objetivos y otras herramientas, así como las acciones de mejora que se implantarán.

- Comité Ejecutivo de Calidad. Lo preside el Representante del Sistema y lo integran los Representantes<sup>25</sup> de cada una de las áreas certificadas, incluyendo a los titulares de las subdirecciones de Administración de Calidad y de Auditorías de Calidad. Se reúne mensualmente y sus funciones principales son identificar las necesidades generales de la Secretaría Particular, proponer acciones de mejora para promover la actualización del Sistema de Gestión de Calidad.
  
- Comité Técnico de Calidad. Integrado por los Representantes de la RSC, - sólo en esta área existe debido a que la componen un mayor número de personas- , directores generales, directores de área y los Operadores ISO<sup>26</sup> para transmitir los acuerdos del Comité Ejecutivo de Calidad.

---

<sup>23</sup> De acuerdo con lo establecido en el Programa de Revisión del Sistema de Gestión de Calidad por la Secretaría Particular (SGC 1.1/11.03).

<sup>24</sup> Incluye los resultados de los cuestionarios de Clientes Internos en el Gobierno Federal, Clientes Internos en la Secretaría Particular, Clima Organizacional de la Secretaría Particular, Auditorías Internas, Análisis de Datos, Acciones Correctivas, Acciones Preventivas, Control del Producto no Conforme y Mejora Continua.

<sup>25</sup> Son designados por Secretario Particular del C. Presidente de la República o el Responsable del SGC a propuesta de los Titulares de área.

<sup>26</sup> Son facilitadores designados por los Titulares de área. Trabajan en coordinación con los Representantes de área.

- **Círculo de Calidad.** Dirigido por el Representante de área y por el Operador ISO y compuesto por los integrantes del área en cuestión. Su finalidad es la transmisión de los acuerdos establecidos por los comités que correspondan; la difusión, a través de círculos de estudio de la Política y Objetivos de calidad, de la documentación del Sistema y de los resultados obtenidos, así como proponer alternativas de mejora y la identificación de áreas de oportunidad.

La encomienda fundamental de la Alta Dirección es evaluar la madurez del Sistema, vigilar su mantenimiento y proponer y desarrollar las acciones de mejora que pueden llevarse a cabo, así como la promoción de la cultura de calidad en cada una de sus áreas.

En general, todo el personal de la Secretaría Particular tiene responsabilidades definidas para con el SGC, cada integrante conoce la forma en que interviene en la prestación de los servicios y en el cumplimiento de la Política y Objetivos de calidad.

El capítulo sexto ***Gestión de los Recursos*** describe la manera en que la Secretaría Particular se provee de los insumos necesarios para la prestación del servicio, el mantenimiento del Sistema y la satisfacción del cliente; lo cual se logra a través de las actividades competentes de la Coordinación de Gestión y Enlace, quien de acuerdo con las capacidades presupuestales y con la normatividad aplicable asegura que las áreas cuenten con los recursos humanos, materiales y de servicios generales que se requieran. Dichas acciones están plasmadas en la ficha de proceso correspondiente.

Las actividades derivadas de la Gestión de los Recursos requieren de la emisión de registros de calidad en cuanto la competencia, toma de conciencia y formación del personal de la Secretaría Particular.

Además, a través del *Cuestionario de Diagnóstico de Clima Organizacional (SGC 1.2.2/19.03)* la Secretaría Particular mide la satisfacción de los servidores públicos en cuanto al ambiente de trabajo, incluyendo reactivos sobre el conocimiento de los objetivos y planes de trabajo, la comunicación interna en las áreas, infraestructura y el desarrollo de personal.

La **Realización del Producto** es el capítulo séptimo del MGC, en el se encuentra desarrollada la forma en que la Secretaría Particular presta sus servicios a los ciudadanos.

Dicho capítulo incluye la planificación de la realización del producto que se cumple a través de los Objetivos de calidad, los requisitos del servicio establecidos en procedimientos técnico-operativos en cada una de las áreas, planes de calidad, las actividades de verificación, inspección y seguimiento a los procesos y la utilización de los registros correspondientes.

Como ya se había mencionado los requisitos relacionados con el servicio están plasmados en los artículos 8° y 9° constitucionales, se debe contar con una petición por escrito respetuosa y pacífica. Por lo que la Secretaría Particular no puede rechazar documentos que cumplan con lo anterior.

En cuanto a los clientes internos, sus requisitos están plasmados en los procedimientos técnico-operativos.

Otro punto importante en este capítulo es la comunicación con el cliente es decir, la forma en que se mantiene la captación de la opinión de los ciudadanos que acuden a la Secretaría Particular para obtener un servicio; para lo que se utilizan las llamadas telefónicas, audiencias, módulos de recepción de quejas; dicha retroalimentación es positiva debido a que con base en ellas se realizan las mejoras que procedan. Los clientes internos también son atendidos mediante consultas telefónicas, reuniones de trabajo, comunicaciones oficiales y envío de reportes.

Las exclusiones del SGC son plasmadas en este apartado; y se refieren al Diseño y Desarrollo ya que los servicios ofrecidos no requieren de un diseño específico y a la Validación de los procesos de la prestación del servicio porque los procesos son verificados y liberados mediante seguimiento de los mismos.

Como parte de la realización del producto, las compras son un factor importante, así que también se detalla la forma que la Secretaría Particular se abastece de los bienes requeridos, para lo que existe un calendario de abastecimiento y una solicitud, mismos que funcionan como registros de calidad.

Las actividades de este capítulo se desarrollan bajo la dinámica del ciclo de Deming: Planificar, Hacer, Verificar y Actuar; de esta forma la Secretaría Particular planifica y desarrolla los procesos, determina los requisitos relacionados con sus clientes, mantiene una retroalimentación con ellos para conocer el grado de satisfacción y controla la prestación de los servicios a través de Planes de Calidad, Fichas y Diagramas de proceso, procedimientos técnico-operativos, equipo de cómputo, Sistema de

Control de Gestión, hojas de verificación, bitácoras, control de las actividades clave de cada proceso y acciones de liberación entrega y servicio al cliente.

Bajo esta lógica la Secretaría Particular tiene mecanismos para la identificación y seguimiento de los servicios, ya sea mediante sellos, hojas de verificación y bitácoras; con lo cual se cumple con la trazabilidad del servicio en el afán de ubicar en que fase del proceso se encuentra.

En los procesos de prestación del servicio de cada una de las áreas el personal involucrado realiza actividades de verificación inicial, para constatar que se están cumpliendo con los requisitos respectivos de esta etapa; la verificación durante el proceso se hace mediante hojas de verificación, fichas de validación o validación electrónica y la verificación final es para garantizar que la documentación derivada del servicio esté correcta.

Estas acciones son fundamentales para dar el seguimiento de los servicios y vigilar el correcto funcionamiento de las áreas y del SGC, evitan la generación de no conformidades que puedan afectar su mantenimiento e impactar negativamente a los ciudadanos por acciones no intencionadas por parte de los servidores públicos de la Secretaría Particular.

El capítulo octavo corresponde al último requisito de la norma ISO 9001, se refiere a la **Medición, Análisis y Mejora** del SGC incluye los indicadores a través de los cuales se miden los Objetivos de calidad de las áreas certificadas, con la finalidad de demostrar la conformidad del servicio, del SGC y mejorar continuamente la eficacia del Sistema.

El análisis de estos datos proporciona información sobre la satisfacción del cliente y la conformidad con la prestación del servicio para evaluar las oportunidades de llevar a cabo acciones preventivas o de mejora. Los indicadores utilizados son:

ÁREA	MIDE	TIPO DE INDICADOR
Secretaría Técnica	El tiempo de atención de la documentación y correspondencia no mayor a 3 días.	De Oportunidad
Coordinación de Giras Presidenciales	Giras presidenciales realizadas en las entidades federativas de acuerdo con los parámetros establecidos (docto. confidencial)	De Eficacia
Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía	El tiempo de atención de las peticiones turnadas durante los primeros veinte días hábiles y la comunicación de todos los compromisos presidenciales en los primeros cinco días hábiles del mes siguiente.	De Oportunidad
Coordinación de Gestión y Enlace	El tiempo de entrega de correspondencia.	De Oportunidad.
Asesoría Diplomática de la Presidencia de la República	La contabilización de la fecha ideal de respuesta diferenciada a cada uno de los productos generados contra la fecha real de atención de ese asunto.	De oportunidad.

La satisfacción del cliente se mide a través de diferentes instrumentos: Cuestionario para Clientes Internos en la Secretaría Particular, Cuestionario para Clientes Internos en el Gobierno Federal, Cuestionario de Clientes Externos<sup>27</sup> e Informe Mensual de Satisfacción del Cliente, que incluyen reactivos sobre la oportunidad del servicio, la imagen del área, la trazabilidad de la documentación, información, la asesoría recibida, etc.

La realización de auditorías es con base en el procedimiento correspondiente; el auditor líder es quien planea y coordina; cuando se detectan no conformidades, los responsables de las áreas registrarán y aplicarán el procedimiento de Control de Producto No Conforme (SGC 1.2.1/07.03) con la finalidad de prevenir su uso y entrega no intencional, es decir, impedir que se brinde el servicio incorrecto o incompleto al cliente. Habrá ocasiones en las que se tendrá que repetir o restablecer la actividad para subsanar las No Conformidades, a través de acciones correctivas o preventivas.

Se deben mantener registros de las No Conformidades detectadas así como de las acciones tomadas a través del formato *Informe de atención a no conformidades* (SGC 1.2.1/16.02) y mensualmente se elabora un Informe Global de Atención a no Conformidades.

Para la mejora continua del SGC, la Alta Dirección de la Secretaría Particular cuenta con la Política de Calidad, los resultados de las auditorías, el análisis de datos, las acciones correctivas y las preventivas. Sin embargo, cualquier integrante de las áreas puede proponer una solicitud de mejora de conformidad con el procedimiento de Mejora Continua (SGC 1.2.1/07.07).

---

<sup>27</sup> En el 2002 se realizó este ejercicio por alumnos de Estadía Práctica de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, y se continúa haciendo con otra institución educativa.

Recapitulando, el Sistema de Gestión de Calidad en la Secretaría Particular es implantado, mantenido y mejorado de conformidad con los requisitos de la norma ISO 9001.

La Secretaría Particular cuenta con la base documental del Sistema, siendo el Manual de Gestión de Calidad el documento que describe los requisitos establecidos por la norma. El alcance del SGC corresponde a los seis procesos certificados.

En el capítulo cuarto se presentan los tres niveles de proceso existentes en la Secretaría Particular: del Sistema, de la Prestación del Servicio y los Apoyo. El capítulo quinto contiene la Política y los seis Objetivos de Calidad, la estructura organizacional para el SGC, el enfoque al cliente y las responsabilidades de cada integrante de la Secretaría Particular para con el Sistema.

El capítulo sexto describe la forma en que la Secretaría Particular garantiza todos los insumos para la prestación de los servicios y para el mantenimiento del SGC. En el séptimo se presentan las exclusiones del SGC de la Secretaría Particular dada la naturaleza de los servicios que brinda; además incluye la descripción de las actividades realizadas para garantizar la prestación del servicio: planificación, elaboración, verificación, control, revisión y mejora.

El último contiene los instrumentos de medición con los que cuenta la Secretaría Particular para evaluar el cumplimiento de los objetivos de calidad y la conformidad del servicio, información fundamental para la revisión del sistema y su mejora continua.

4.3 Ampliación del alcance del Sistema de Gestión de Calidad: inclusión de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía (RSC).

4.3.1 Antecedentes y estructura.

La RSC tiene sus orígenes en la Oficina de Quejas de la Presidencia de la República creada a través de un Acuerdo interno en el año de 1934, la cual ha evolucionado hasta su conformación actual.

El 8 de mayo de 1996, el entonces presidente de México, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, estableció por Acuerdo las facultades de la Coordinación de Atención Ciudadana de Presidencia de la República bajo los argumentos que era necesario contar con un mecanismo eficaz de comunicación entre el titular del Ejecutivo Federal y la ciudadanía.

De esta forma la Coordinación quedó adscrita orgánicamente a la Secretaría Particular de la Presidencia de la República y su titular sería designado y removido por el Primer Mandatario mexicano.

Sus funciones principales eran recibir las solicitudes, quejas y sugerencias ciudadanas dirigidas al C. Presidente, turnarlas a las Dependencias y entidades correspondientes y dar seguimiento a su expedita resolución, además comunicar los compromisos presidenciales e informar sobre su cumplimiento.

Conservando esas principales funciones la Coordinación de la Red Federal del Servicio a la Ciudadanía fue creada por Acuerdo Presidencial el 13 de agosto de 2003, sus facultades<sup>28</sup> son:

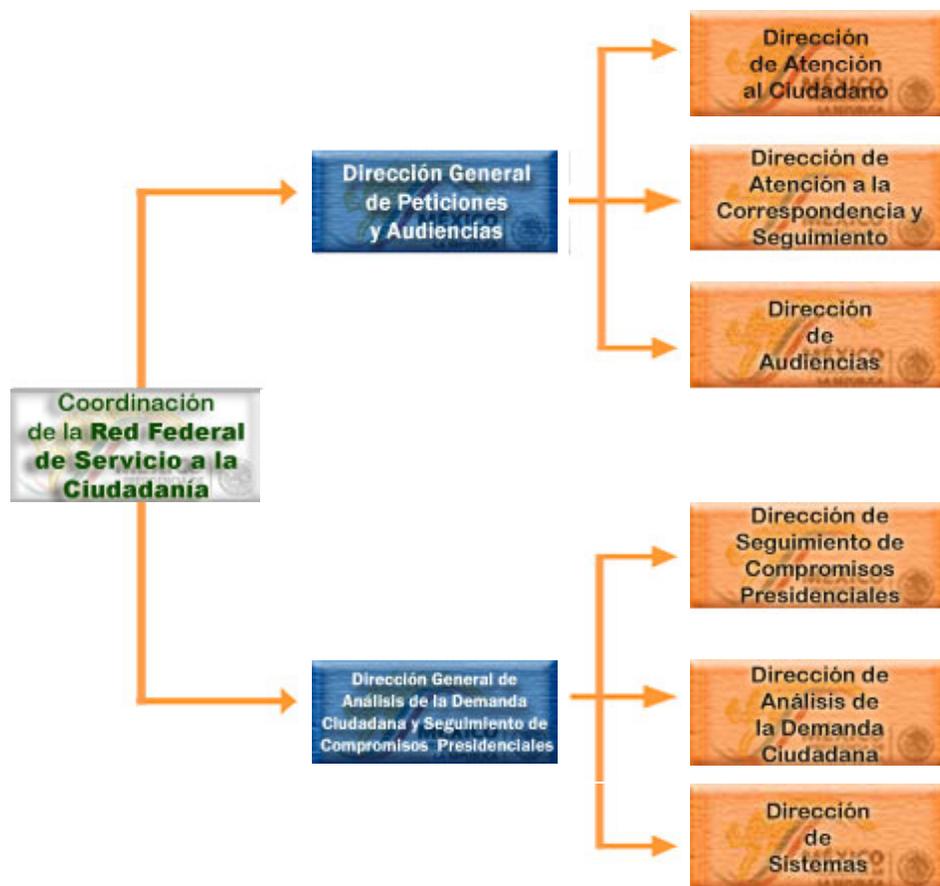
1. Promover y articular los esfuerzos de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, consolidar una red de cooperación con las entidades federativas para dar servicio eficaz a la sociedad que, en el ejercicio del derecho de petición, se dirige al Presidente de la República.
2. Atender las peticiones, sugerencias o quejas dirigidas al Presidente de la República, turnadas a las autoridades competentes de la Administración Pública Federal procurando su expedita resolución.
3. Remitir peticiones, sugerencias o quejas dirigidas al Presidente de la República, que por su naturaleza corresponda atender a los poderes Legislativo y Judicial, a los gobiernos de las entidades federativas y a los organismos constitucionales autónomos.
4. Dar contestación a las peticiones, sugerencias o quejas dirigidas al Presidente de la República, en los casos que por su naturaleza se considere puedan ser atendidos por la propia Coordinación.
5. Informar a las dependencias y entidades federales competentes, los compromisos asumidos por el Titular del Ejecutivo Federal, para su atención.
6. Establecer mecanismos de orientación, respecto de las solicitudes de información dirigidas al Presidente de la República.
7. Recibir a las personas o grupos que soliciten audiencia con el Presidente de la República para canalizarlas a las instancias competentes para su atención.
8. Informar oportunamente al titular del Ejecutivo Federal sobre las peticiones, sugerencias o quejas que le son dirigidas y la atención brindada a las mismas.

---

<sup>28</sup> Acuerdo por el que se establecen las facultades de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, y se establece la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, Artículo 1°.

9. Informar oportunamente al Presidente de la República sobre el cumplimiento de los compromisos presidenciales.
10. Llevar el seguimiento de los asuntos turnados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, realizando la gestoría necesaria para que los peticionarios obtengan la respuesta que corresponda.

La estructura de la RSC es la siguiente:



#### MISIÓN

Brindar atención a los ciudadanos que, al amparo de sus derechos constitucionales de petición, audiencia y manifestación; solicitan ser atendidos por el Presidente de la República en sus planteamientos, y ofrecerles apoyo en la búsqueda de soluciones que respondan a sus necesidades.

#### VISIÓN

La Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía será vista por la sociedad como la oficina del Presidente de la República, que por su encargo, en su nombre, de manera profesional, con alto sentido humano y en un marco de respeto; desarrolla y promueve la cultura de atención ciudadana comprometida en la búsqueda de soluciones a las demandas y necesidades que expresa la ciudadanía.

Los Valores Institucionales de la RSC son:

- **Compromiso.** Exige lo mejor de nosotros mismos.
- **Profesionalismo.** Eficacia en tu atención.
- **Calidad.** Bien hecho.
- **Respeto.** Trato digno y considerado.
- **Servicio.** Razón de servir.
- **Equidad.** Atención sin distinción alguna.
- **Comprensión.** A los que demandan el servicio.
- **Honradez.** En apego estricto a la ley.
- **Discreción.** Dar confianza al ciudadano.
- **Amable.** Ser cortés y tratar a las personas como se merecen.

El Estilo de Atención tiene que ser:

- ✓ Personalizado. Trato único y tiempo necesario para la atención requerida.
- ✓ Cálido. Cordial y con alto sentido humano.
- ✓ Sencillo. Respetuoso, con lenguaje claro y amigable.
- ✓ Cercano. Dispuesto a servir y capaz de generar confianza.
- ✓ Auténtico. Atención abierta, franca, espontánea y siempre sincera.

#### 4.3.2. Incorporación al alcance del Sistema de Gestión de Calidad.

Bajo el nombre de Coordinación de Atención Ciudadana la RSC se incorporó al alcance del Sistema de Gestión de Calidad certificando dos procesos en el 2003: *Atención a la ciudadanía y Comunicación y Seguimiento de Compromisos Presidenciales*.

Los hechos más relevantes en este periodo fueron:

#### 2003

9 de junio	Auditoría de Seguimiento por S.G.S. para los cuatro procesos certificados.
23 y 24 de octubre	Pre - auditoría externa por S.G.S. a la Coordinación la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.
1 de diciembre	Incorporación del Coordinador de Prensa, el Coordinador de Radio y Televisión y el Coordinador de Prensa Internacional al Consejo Directivo de Calidad.
4 y 5 de diciembre	Auditoría de Seguimiento y Certificación por S.G.S.

#### 2004

27 y 28 de marzo	Seminario de Calidad para deliberar y aprobar los contenidos del Manual de Gestión de Calidad.
1 de mayo	Página de intranet, en la cual se encuentra la documentación digitalizada del Sistema de Gestión de Calidad.
14 de mayo	Entrada en vigor del Manual de Gestión de Calidad Edición 1 Versión 1, documento que actualmente está en uso.

19 de mayo Entrega de certificados de calidad que acreditan la certificación de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.

9 de junio Auditoria de Seguimiento por S.G.S.

#### 4.3.3. Implantación del Sistema de Gestión de Calidad.

Las fases para la implantación del SGC en la Coordinación de la Red de Servicio a la Ciudadanía fueron:

##### A. Compromiso.

La Alta Dirección tuvo que emprender las acciones necesarias para que la RSC se incorporara al alcance del SGC. Debido a que son los Titulares y Coordinadores de Área quienes emiten las directrices y lineamientos que rigen el Sistema.

Para ello se diseñó un cronograma de implantación para sumar al alcance a la RSC especificando las diferentes etapas y actividades que se realizarían para lograr una exitosa implantación del SGC así como su temporalidad, tales como el mapeo de procesos existentes y la elaboración de la documentación incluyendo planes, fichas y diagramas de procesos, procedimientos técnico operativos y la actualización del Manual de Gestión de Calidad y los procedimientos de Gestión de Calidad.

Se comunicó al personal la decisión de incorporar a la Coordinación al Sistema; se incluyó a la Titular de la RSC al Consejo Directivo, se nombró a los Representantes de Área y Operadores ISO que apoyarían y coordinarían las etapas subsecuentes; además de adecuar la estructura para la calidad existente.

Una actividad importante fue el análisis de la modificación de la Política de calidad para incluir las nuevas actividades que la RSC aportaba al SGC.

#### B. Diagnóstico.

Es una fase medular del proceso; en ella se obtiene la información necesaria para comprender la naturaleza de la Coordinación, los servicios que presta y a quienes, los intereses del personal, la capacidad de trabajo instalada, los procesos de trabajo, los documentos en los que basa la prestación de los servicios. En general, conocer el clima organizacional que imperaba en la RSC.

Fue necesario aplicar encuestas para conocer el ambiente laboral y la opinión de los ciudadanos hacia los servicios ofrecidos por la Coordinación, así como una revisión exhaustiva de la documentación existente que fundamentaba las actividades de la RSC.

Con base en un mapeo de procesos existentes, el análisis de los procedimientos técnico operativos y la incorporación de la voz del cliente se llevó a cabo una revisión de los trámites y servicios ofrecidos lo que permitiría la correcta emisión de documentos en la etapa siguiente.

### C. Planeación.

Una vez obtenida la información necesaria; conociendo las fortalezas y debilidades de la Coordinación se ubican los criterios de la norma ISO 9001 con los que en menor o mayor grado ya cuenta para fortalecerlos y realizar las acciones pertinentes para el cumplimiento de los faltantes.

Para lo anterior, se llevó a cabo un proceso de planeación por parte de la Alta Dirección, quien diseñó las actividades para establecer el Modelo de Gestión de Calidad en la RSC; así determinaron el tiempo, el enfoque al cliente y la forma en que se difundiría a los integrantes la cultura para la calidad, los cambios organizacionales, operativos, metodológicos; además la capacitación y los recursos financieros, materiales y de capital intelectual necesarios para la implantación del Sistema y su exitosa certificación.

Así, se lograron unificar las actividades administrativas propias de la organización adaptando los requisitos solicitados de la norma ISO 9001 a su naturaleza siempre buscando la satisfacción del cliente y la superación de sus expectativas.

#### D. Implantación del SGC

Es la fase de elaboración de la base documental del SGC y de la definición de los objetivos de calidad y de sus indicadores. Formalmente inició en junio de 2003.

Los documentos ya existentes son actualizados para incorporar los cambios que los nuevos procesos candidatos a certificarse aportan.

Aquellos emitidos por primera vez son los que corresponden a la RSC como las fichas y diagramas de proceso, los planes de calidad, los procedimientos técnico operativos y los registros de calidad.

Es la etapa más dinámica, debido a que paralelamente se aplican y difunden las actividades que se están documentando obteniendo la evidencia objetiva de la calidad en el servicio; además que, se evalúa su idoneidad con la realidad permitiendo una retroalimentación importante para ubicar áreas de oportunidad, diseñar actividades de mejora y evitar no conformidades mayores.

Adicionalmente, se lleva a cabo la capacitación que los integrantes de la RSC necesitan de acuerdo con el grado de participación que tengan en las actividades del Sistema; así como la formación para los Operadores ISO quienes serán el apoyo durante las auditorías internas y que a través del tiempo pueden ser auditores certificados.

## E. Evaluación y Seguimiento.

En todas las fases existen acciones relacionadas con la evaluación y el seguimiento debido a que la Alta Dirección vigila, revisa y verifica que las actividades definidas en el programa de trabajo y cronograma se cumplan en tiempo y forma.

Lo importante de esta fase es que corre al mismo tiempo que la implantación, y una vez que el Sistema tenga dos meses funcionando, en este caso fueron junio y julio, se definió un programa de auditorías de calidad internas para verificar su correcta implantación y eficacia. En agosto de 2003, con apoyo de auditores de LAPEM<sup>29</sup> se efectuaron las primeras auditorías internas para la RSC.

Desde este momento las auditorías internas se realizan de forma periódica por los Operadores ISO, Auditores en formación o Auditores certificados, quienes emitirán un informe de la madurez del Sistema, documentando las no conformidades o potenciales no conformidades menores y mayores, las acciones correctivas y preventivas, así como aquellas áreas de oportunidad detectadas.

Una vez que la Alta Dirección evalúe la información obtenida de las auditorías puede valorar la conveniencia de certificar los nuevos procesos sumados al alcance del Sistema.

---

<sup>29</sup> Laboratorios de Pruebas de Equipos y Materiales de la CFE.

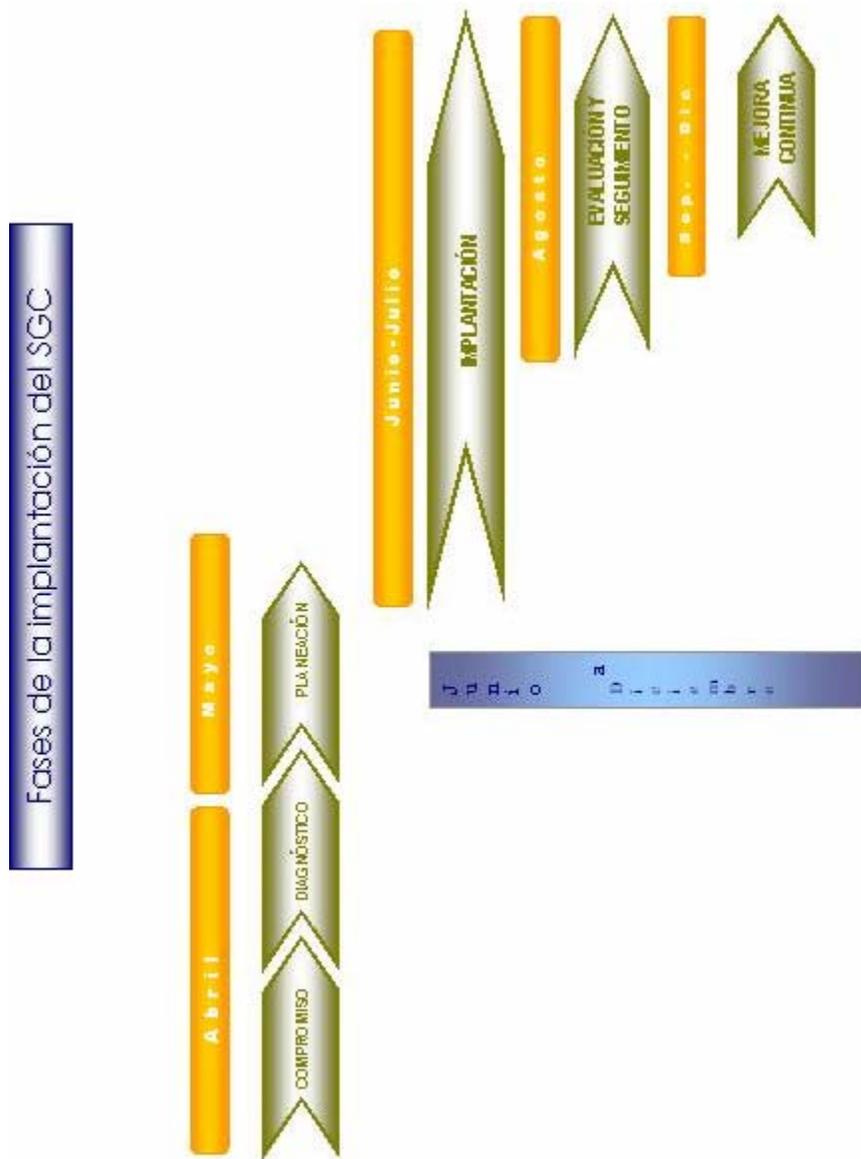
#### F. Mejora continua.

Con la información generada por las auditorías internas, de la retroalimentación con los clientes internos y externos y con la detección de áreas de oportunidad que permitan incrementar la eficacia del Sistema, la Alta Dirección tomará las decisiones correctas para la mejora continua del Sistema de Gestión de Calidad.

Es importante señalar que las actividades que componen las anteriores etapas pueden desarrollarse de forma paralela, ya que no es un requisito que termine una fase para comenzar la siguiente; lo que se busca con esta división es contar con una secuencia lógica –planear, hacer, verificar, actuar- del proceso de implantación de Gestión de Calidad en una organización.

Durante este proceso la Alta Dirección no descuidó la evaluación y seguimiento de los otros procesos certificados, dio cumplimiento al programa de revisión del Sistema de Gestión de Calidad, para continuar agregando valor a sus actividades, reducir costos y tiempos de atención, pensando siempre en el incremento de la eficacia del Sistema y en la satisfacción de clientes y ciudadanos.

A continuación se presenta gráficamente el proceso de implantación del Sistema de Gestión de Calidad en la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.



#### 4.3.4. Certificación de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.

El proceso de certificación de la RSC y de toda la Secretaría Particular ha contado con la asesoría de LAPEM para la mejora del Sistema y la ejecución de auditorías internas.

La Alta Dirección es quien decide el momento de realizar una solicitud formal de certificación a un organismo acreditado para ello.

La Société Générale de Surveillance de México, S. A. de C. V. (SGS)<sup>30</sup> ha certificado a los otros cuatro procesos de la Secretaría Particular, por lo que se le solicitaron sus servicios para la certificación de los procesos de la RSC.

Un proceso t pico de certificación dura de 6 a 8 semanas y comprende dos actividades sustantivas:

##### A. Estudio de Escritorio.

También llamada pre-auditoria consiste en la revisión de la base documental del SGC implantado para verificar su correcto funcionamiento, así como detectar no conformidades menores o mayores. Su duración es de uno a dos días.

---

<sup>30</sup> Fundada en 1878 es en la actualidad la organización de inspección, pruebas, verificación y certificación más grande del mundo.

El Equipo Auditor emitirá un Informe de Hallazgos en el cual se plasman las desviaciones encontradas en la implantación del Sistema así como el Itinerario para la Auditoría en Sitio y la Lista de Verificación que será el documento base para la siguiente etapa.

Cabe señalar que esta revisión tiene que efectuarse por lo menos 30 días antes de la siguiente actividad para que la organización esté en condiciones de subsanar las no conformidades encontradas.

La pre-auditoría en la RSC se realizó el 23 y 24 de octubre de 2003, detectándose tres no conformidades mayores; dos al Sistema y una a los procesos de la RSC, seis no conformidades menores y una observación.

Al Sistema:

- En el Anexo B del Manual de Gestión de Calidad, que es el *Diagrama de Procesos de Realización de la Prestación del Servicio*; presenta gráficamente la interacción de los procesos de la prestación del servicio, no se identificaban correctamente los que aportaba la RSC.
- En el capítulo siete *Realización del Producto* estaba erróneamente especificada la forma en que los proveedores eran reevaluados.

A la RSC:

- En los procedimientos técnico operativos no existía la explicación clara de cómo se cumplía con la trazabilidad y verificación de la documentación que intervenía en la prestación del servicio.

## B. Auditoría en Campo.

Conocida como Auditoría in situ, esta actividad consiste en una visita por dos auditores o asesores a las instalaciones de la organización que intervienen en los procesos candidatos a certificarse y dependiendo de su complejidad y magnitud la duración de la auditoría puede ser de uno a cuatro días.

Dicha visita es con el objeto de verificar que las actividades documentadas realmente se estén llevando a cabo, así como detectar no conformidades que puedan estar generando por omisiones o por actividades no intencionadas.

Esta actividad consta de cuatro partes: Reunión de Apertura, Ejecución de la Auditoría, Reunión de Auditores y Reunión de Cierre.

Durante la Reunión de Cierre el equipo auditor informa sobre los hallazgos de la visita; si se encontraron solicitudes de Acción Correctiva Mayor<sup>31</sup>, la organización tiene dos meses para cerrar la no conformidad y en el caso de tener solicitudes de Acción Correctiva Menor se contarán con seis meses.

En caso contrario, el equipo auditor comunica a la organización su decisión de otorgar la Recomendación de Certificación a través del Informe de Auditoría.

---

<sup>31</sup> Actividades que impidan la correcta implantación del Sistema o al servicio en su etapa final.

El Consejo de Certificación de SGS autoriza el registro formal, es decir, la emisión del Certificado en un plazo de seis a ocho semanas posteriores a la visita de campo.

La validez del certificado es de tres años, durante este tiempo se tienen que realizar Auditorías de Seguimiento<sup>32</sup> para asegurar el cumplimiento y la mejora continua de los requisitos de la Norma ISO 9001.

La Auditoría de Certificación de la RSC se realizó el 4 y 5 de diciembre de 2003, obteniendo cero observaciones y logrando la Recomendación para la Certificación.

Cuando la organización quiera renovar el Certificado tiene que notificarlo a SGS para que dentro de una Auditoría de Seguimiento el equipo auditor verifique el mantenimiento del Sistema a través de los resultados generados por auditorías internas, acciones correctivas y preventivas, así como las solicitudes de mejora implantadas para el aumento de la eficacia del SGC y la satisfacción del cliente.

Los costos de las auditorías ya sean de Seguimiento o de Certificación varían según el tamaño y complejidad de la organización. En el caso de la RSC la Solicitud de Registro generó una tarifa de 150 US aproximadamente, la Auditoría en total generó un costo de 25 mil pesos más los gastos por auditor que son por día<sup>33</sup>. El costo de la emisión del certificado es aparte.

---

<sup>32</sup>En total se realizan cinco visitas de seguimiento durante la validez del Certificado.

<sup>33</sup>Información proporcionada por la Subdirección de Administración de Calidad de la Secretaría Técnica de la Secretaría Particular del C. Presidente de la República.

#### 4.4. Antes y después de la Certificación: Ventajas y Desventajas de la Implantación del Sistema de Gestión de Calidad.

El servicio a la ciudadanía constituye una función de primer orden en la Administración Pública; por lo cual el C. Presidente de la República identificó la necesidad de crear una Red Federal que permitiera dar cauce a las peticiones ciudadanas.

Internamente, existía la necesidad de mejorar la dinámica de las actividades de la Coordinación para que cumpliera con los objetivos de su creación e incrementar su eficacia.

En el año 2001 se realizó una reingeniería para mejorar los procesos de la RSC, utilizando como apoyo el Modelo de la Red Federal de Calidad y la herramienta PEPSU –proveedores, entradas, procesos, salidas, usuarios-; y que facilitó el mapeo de procesos sustantivos y adjetivos en la etapa de diagnóstico de la implantación del SGC.

Posteriormente se incorporó el Sistema de Gestión de Calidad como una herramienta para aumentar la eficacia de la RSC, porque como ya se explicó, su implantación requiere de una serie de etapas que obligan a la organización a conocer la forma en que suceden sus actividades cotidianas: identificar procesos y procedimientos, ubicando lo sustantivo, lo secundario y lo prescindible.

Así al dibujar la secuencia lógica de sus acciones determinó sus insumos, sus proveedores<sup>34</sup>, clientes, alcance, el servicio a brindar, las inspecciones para garantizar la calidad, los registros e indicadores. Para evitar la duplicidad de funciones, los reprocesos, costos innecesarios e incrementar la eficacia de la Coordinación.

En este tenor, la RSC ubicó dos procesos neurálgicos y en consecuencia diseñó dos Fichas de proceso, una para el *Servicio a la Ciudadanía* y otra para la *Comunicación y Seguimiento de los Compromisos Presidenciales*; en las cuales se describen y muestran gráficamente las actividades, recursos y todo lo que interactúa en la prestación de estos dos servicios neurálgicos de la RSC. Cada Ficha contiene:

- Propietario del Proceso
- Objetivo del Proceso
- Procedimientos que intervienen
- Alcance
- Entradas - Proveedores
- Salidas – Clientes
- Inspecciones
- Indicador
- Registros

---

<sup>34</sup> Entiéndase este término en el sentido del área o personas que otorgan lo necesario para que otra continúe con el trabajo y brindar el servicio.

Las Fichas de proceso son registros de calidad del Sistema, de ellas se desprenden los procedimientos técnico operativos que sustentan las actividades que cada una de las áreas de la RSC realiza para brindar los servicios que otorgan.

Derivado de la anterior tarea, la definición de objetivos de calidad y la construcción de indicadores para su medición, es un requisito del SGC estipulado en el capítulo octavo del Manual de Gestión de Calidad Medición, Análisis y Mejora.

Es decir, definir cómo mide el cumplimiento de los objetivos para tomar las decisiones oportunas para la mejora continua de los procesos y así garantizar la prestación de los servicios con la calidad requerida con el cliente o ciudadano.

De esta forma la Coordinación está obligada a presentar informes estadísticos del cumplimiento de los indicadores de oportunidad para evaluar su desempeño y su aportación a la madurez del Sistema.

En los años anteriores a la implantación del SGC, la Coordinación a través de su departamento estadístico adscrito a la Dirección de Análisis de la Demanda Ciudadana, realizaba los reportes estadísticos que reflejaban el volumen de las acciones que cada área realizaba haciendo una valoración de impacto de la cantidad atendida de peticiones, comunicados, manifestaciones y seguimientos en un periodo de tiempo con respecto a otro, sin reflejar el cumplimiento de objetivos generales de la Coordinación.

Así, el objeto de la medición era la cantidad de acciones realizadas tales como: escritos, peticiones, atención directa, audiencias, manifestaciones, llamadas telefónicas y compromisos presidenciales a las que se les brindó atención, respuesta y seguimiento, además del tiempo de gestión de los servicios mencionados.

Eran datos aislados que no permitían tomar decisiones en cuanto a la satisfacción del ciudadano ni a la productividad de la RSC; por ello la diferencia más importante en la forma en que ahora se realiza el seguimiento estadístico de las actividades de la Coordinación es su enfoque hacia la medición del cumplimiento de los objetivos de calidad directamente relacionados con el incremento de la eficacia de la organización, y no por áreas, y con la satisfacción del ciudadano.

Cabe aclarar que por la naturaleza de la organización, de analizar y gestionar las peticiones ciudadanas y brindar el puntual seguimiento hasta su conclusión, que puede ser positiva o negativa; la satisfacción del ciudadano no se mide en función de la solución de su problemática, sino en la correcta atención y canalización del asunto ciudadano hacia la instancia correspondiente en el menor tiempo posible.

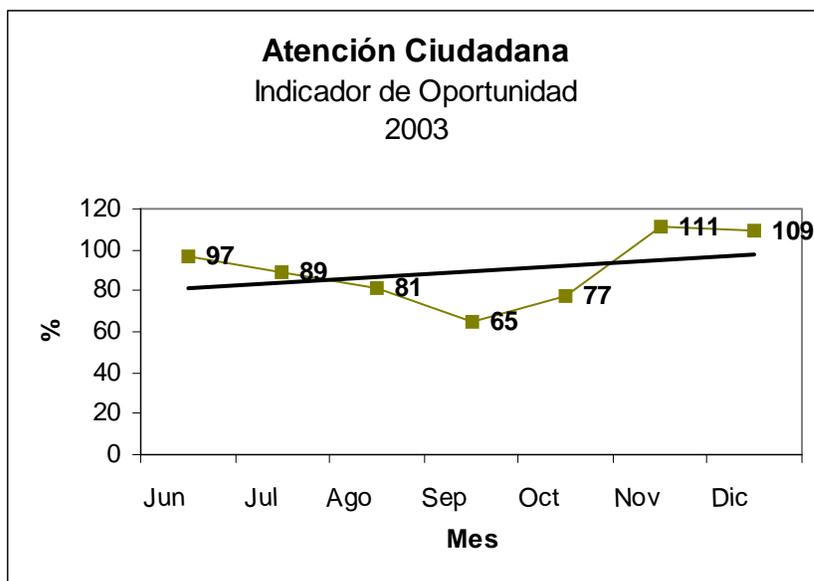
De esta forma del primer objetivo de calidad *Turnar el 87% promedio anualizado de las peticiones mediante un servicio personal, confiable y eficaz en un periodo de 20 días hábiles, considerando que la capacidad instalada de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía es para atender 9000 peticiones por mes, se desprende el siguiente análisis de indicador de oportunidad:*

$$\frac{\text{Documentos atendidos (da)}}{\text{Documentos recibidos (dc)}}$$

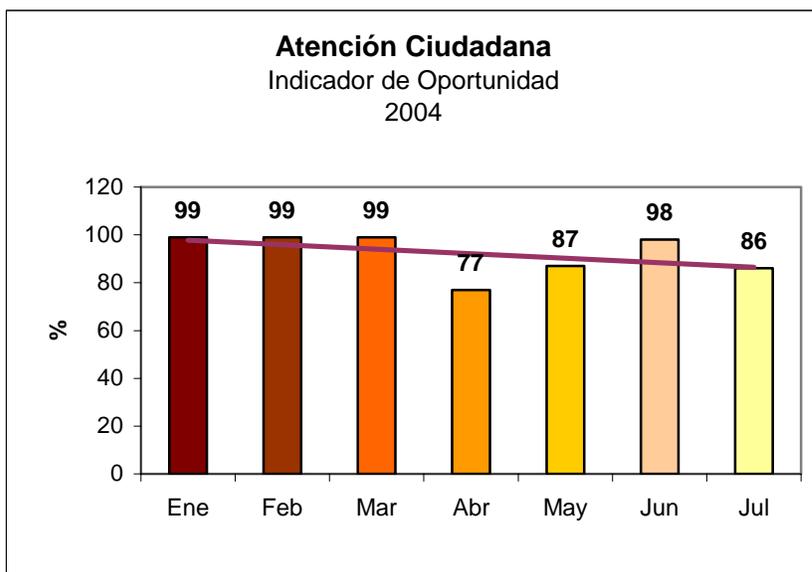
**X** 100

En la Coordinación se diseñó e implantó un sistema informático para el control de la gestión documental, denominado Sistema de Control de Gestión del cual se obtiene automáticamente un reporte del número de documentos ciudadanos recibidos en el mes y el número de documentos atendidos que llegaron en ese mismo tiempo y que se despacharon en 20 días hábiles o menos; aplicando la fórmula anterior se obtiene el avance porcentual del Indicador.

En un primer momento el objetivo de calidad era turnar el 85% de las peticiones recibidas; sin embargo, después de observar un comportamiento alcista del cumplimiento de dicha meta anualizada, se identificó un área de oportunidad para incrementar este porcentaje al 87% a partir del mes de enero de 2004.



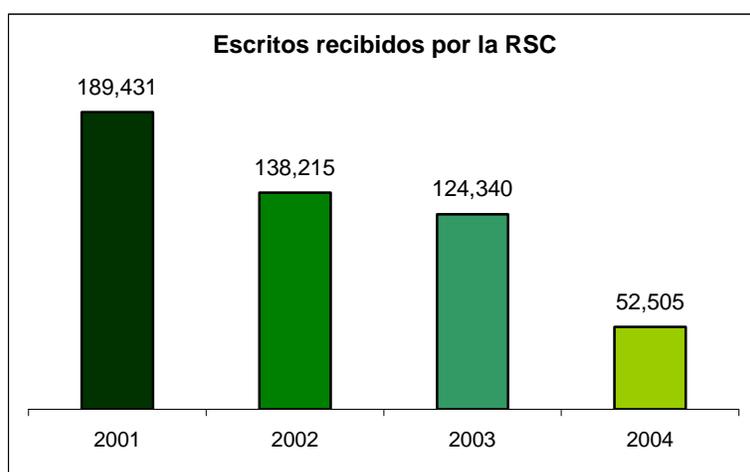
Promedio en  
el periodo:  
**89.9%**



Las gráficas muestran una tendencia positiva para el indicador de oportunidad de la RSC, reflejando que el objetivo de calidad se rebasa en varios puntos porcentuales en el periodo, indicando el incremento en la eficacia de la organización, derivada de la realización de sus actividades de forma sistemática y ordenada, mismas que han sido monitoreadas durante los procesos de la prestación del servicio para garantizar la calidad de los mismos.

Aunque existen meses en los que el indicador cae, también es importante mencionar la capacidad de recuperación que tiene la RSC para sumar los puntos perdidos en uno o dos meses.

A continuación se presenta gráficamente el volumen de los escritos recibidos<sup>35</sup>, las personas atendidas, las audiencias, las llamadas telefónicas y las manifestaciones atendidas por la Coordinación desde el 2001, sólo como referencias para ubicar el importante esfuerzo que los servidores públicos de la RSC han hecho para incrementar su eficacia y la satisfacción de los ciudadanos en la atención de sus peticiones.



En este periodo se han recibido 504,491 escritos de los cuales sólo 323,752<sup>36</sup>, es decir, el 64.2% cumplieron con los requisitos para ser atendidos por la Coordinación.

De las 323,752 peticiones que tuvieron algún tipo de atención, se generaron 333,433 peticiones turnadas<sup>37</sup> de las que 259,330 se ha recibido algún tipo de seguimiento<sup>38</sup>. Cabe señalar que una petición recibida puede generar varios turnos.

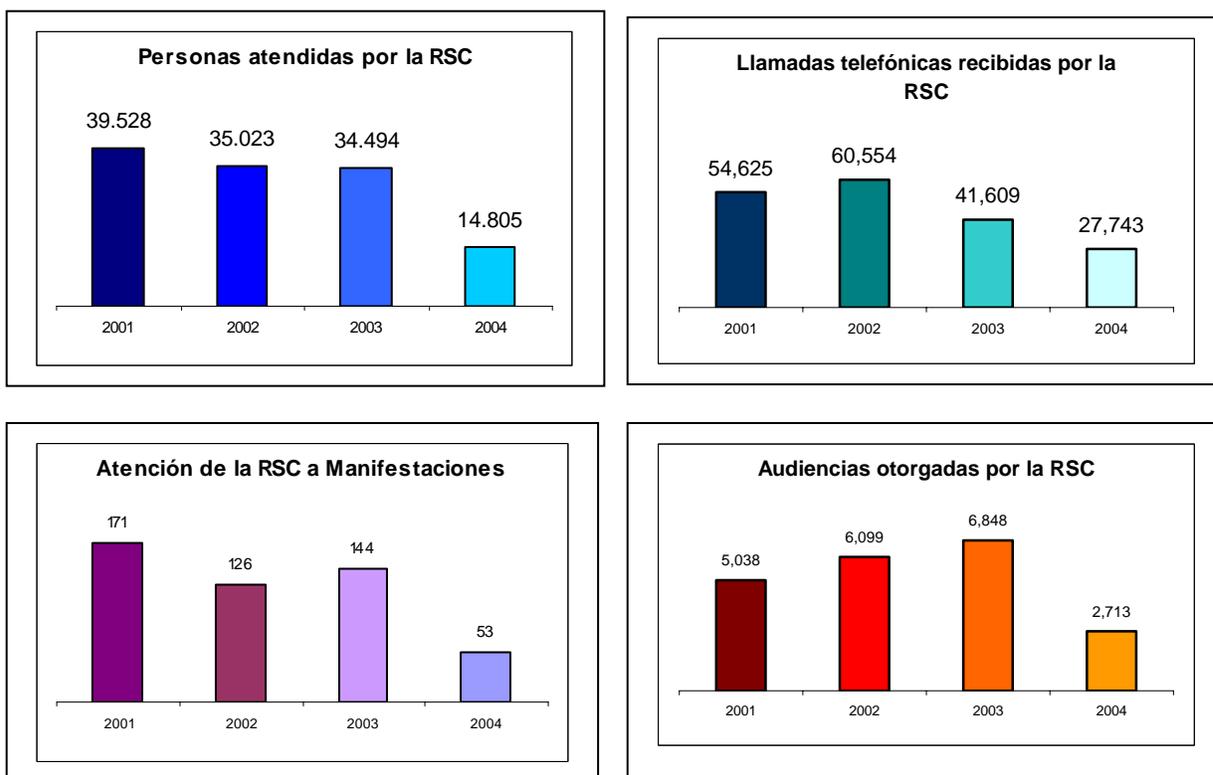
---

<sup>35</sup> Cantidad total de documentos remitidos al C. Presidente de la República que se reciben en las instalaciones de la RSC.

<sup>36</sup> Dichos escritos son denominados "peticiones recibidas", documentos que cumplieron con los requisitos establecidos por la normatividad aplicable, y que son sujetos a un trámite por la RSC.

<sup>37</sup> Documentos que por su naturaleza son remitidos a Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal o Estatal para su atención.

<sup>38</sup> Respuesta institucional a las peticiones turnadas.



La naturaleza de los Compromisos Presidenciales obliga a que su contabilización se realice de forma acumulada<sup>39</sup> desde el inicio del sexenio hasta el mes o periodo que se esté evaluando, ya que la mayoría, no pueden ser cumplidos dentro de un año o periodo específico.

Se dividen en generales y específicos; los primeros requieren de lineamientos políticos del Gobierno, mientras que los otros requieren de acciones concretas y de un seguimiento permanente hasta su cumplimiento, por lo que éstos se clasifican en nacionales y estatales, los cuales son separados en: "sin" o "con respuesta de avance". Finalmente se desglosan según su status: cumplidos, en proceso o en programación.

<sup>39</sup> Para esta investigación se utilizarán las cifras del 1 de diciembre de 2000 al 30 de junio de 2004.

Los Compromisos identificados se llevan a acuerdo con el Titular de la Dirección de Análisis de la Demanda Ciudadana y Seguimiento de Compromisos Presidenciales durante el mes para verificar que sean los que se van a comunicar.

El Objetivo de calidad para este servicio proporcionado por la RSC es: *Comunicar mensualmente todos los compromisos asumidos públicamente por el C. Presidente de la República, a las Dependencias de la Administración Pública Federal en los primeros cinco días hábiles del siguiente mes*, para su medición se aplica la siguiente fórmula para identificar el Indicador de Oportunidad:

~~No. de Folios comunicados a las Dep.~~  
No. de Folios asignados por Dep.

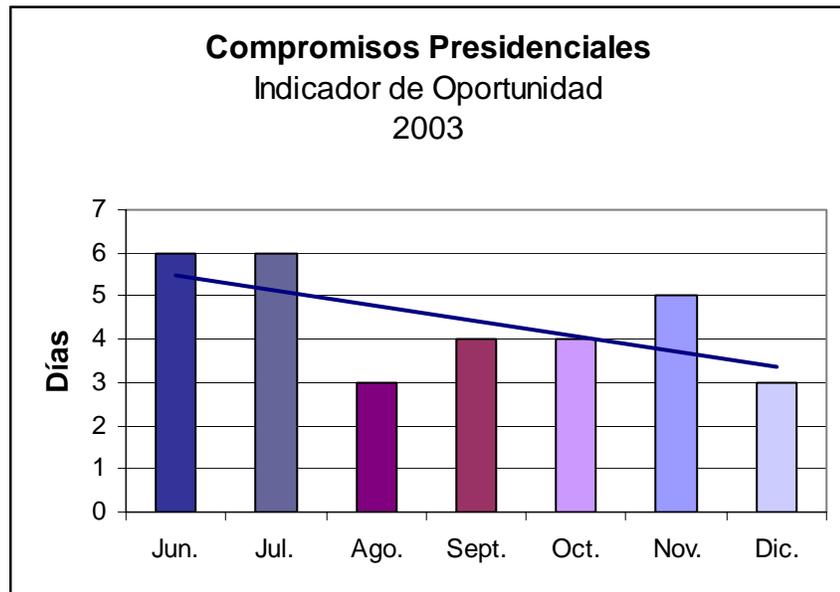
 100

Los Compromisos asumidos sujetos a comunicación se identifican a través de la *hoja de verificación de Identificación, Clasificación y Captura de los Compromisos Presidenciales*.

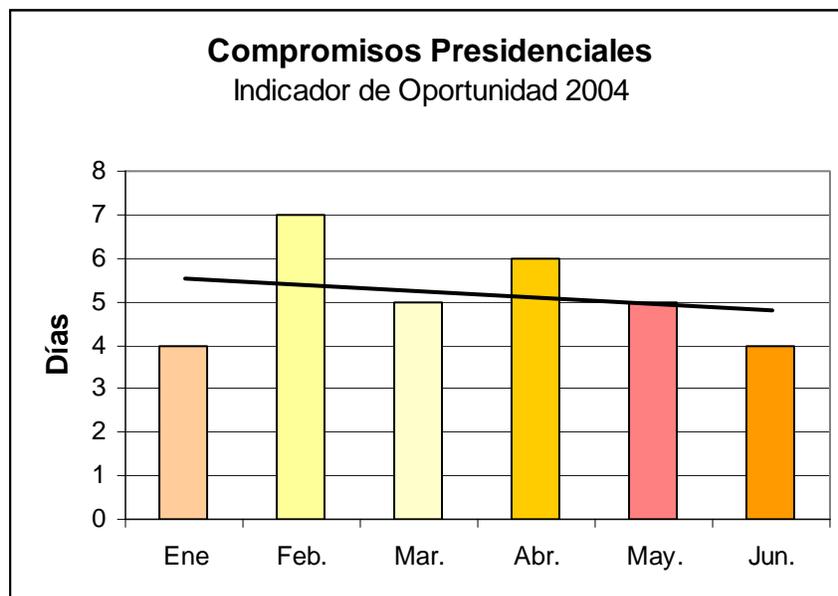
Los Compromisos que se comunican a las Dependencias Federales al inicio del mes se registran en la *hoja de verificación (RSC 6.1.8/12.02)* en la que identifican los folios asignados por Dependencia y el número de días que tardó la Dependencia en recibir la información.

Al igual que el primer indicador la meta a cumplir eran los primeros seis días hábiles del siguiente mes.

Promedio en  
el periodo:  
4.4 días



Al observar una tendencia a la baja de los días en que se podían asumir los Compromisos Presidenciales, La Alta Dirección decidió aprovechar esta área de oportunidad para modificar el Objetivo de Calidad dejándolo en **cinco** días hábiles para el año 2004.



A pesar que existieron meses en los que el indicador se disparó uno o dos días, el promedio del tiempo de comunicación de los Compromisos Presidenciales fue de 5 días.

En este año evaluado se asumieron 222 Compromisos, los cuales se comunicaron en su totalidad; la atención a los mismos es responsabilidad directa de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

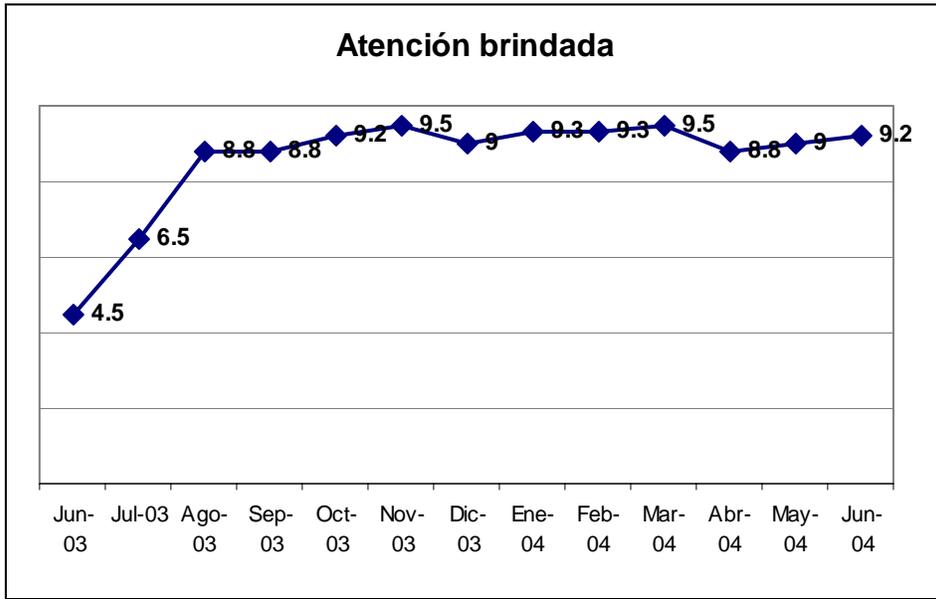
Desde el 1 de diciembre de 2000 hasta el 30 de junio de 2004, se han asumido 1,082 Compromisos, de los cuales 861 se clasificaron como Específicos de los cuales se desprenden 541 Nacionales y 320 Estatales.

De los 861 Compromisos se generaron 1,543 Compromisos comunicados que hasta junio de 2004 se ha cumplido el 62%.

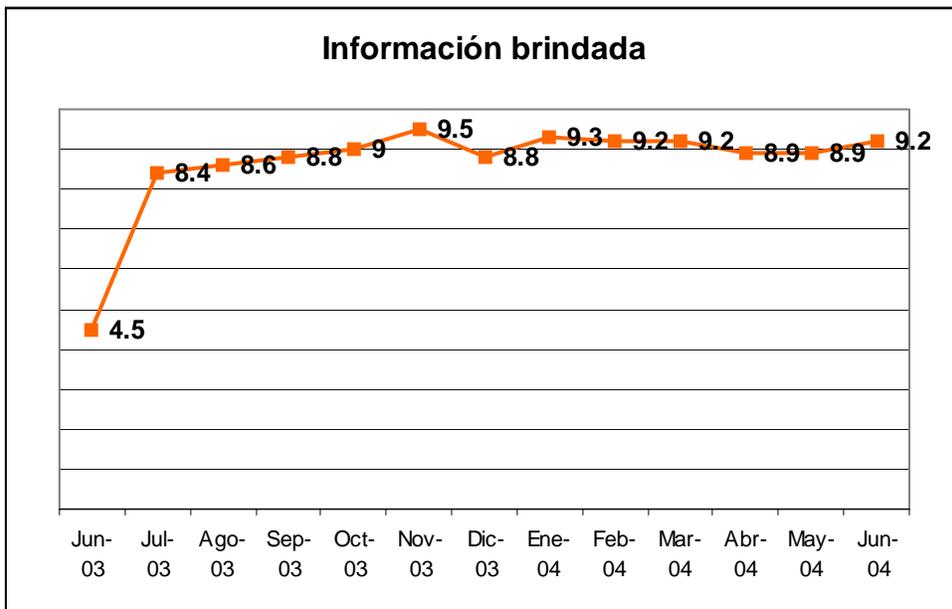
La RSC efectúa la retroalimentación con los ciudadanos y cumple con la comunicación con los clientes externos a través de encuestas y llamadas telefónicas.

En este sentido la Dirección de Análisis de la Demanda Ciudadana y Seguimiento de Compromisos Presidenciales elabora el *Informe Mensual de Satisfacción del Cliente (RSC 6.4.6/25.01)*, los datos más importantes que éste arroja se agrupan en cuatro reactivos: atención e información brindada por los asesores de la RSC al momento que el ciudadano acude a solicitar el servicio, el estado de las instalaciones de la Coordinación y la calificación final del servicio.

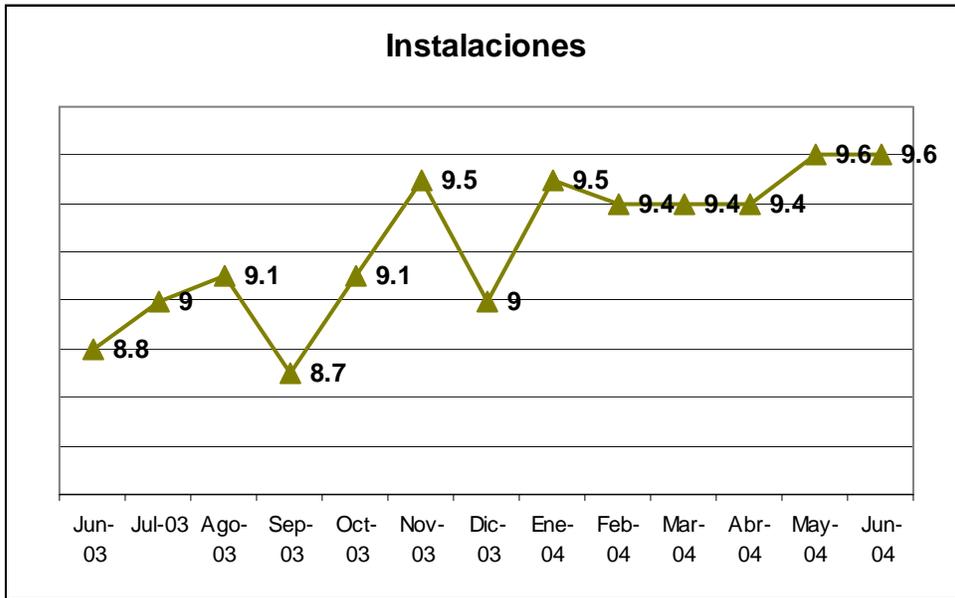
Los resultados se muestran en las siguientes gráficas, para las cuales se utilizaron los informes de junio de 2003 a junio de 2004.



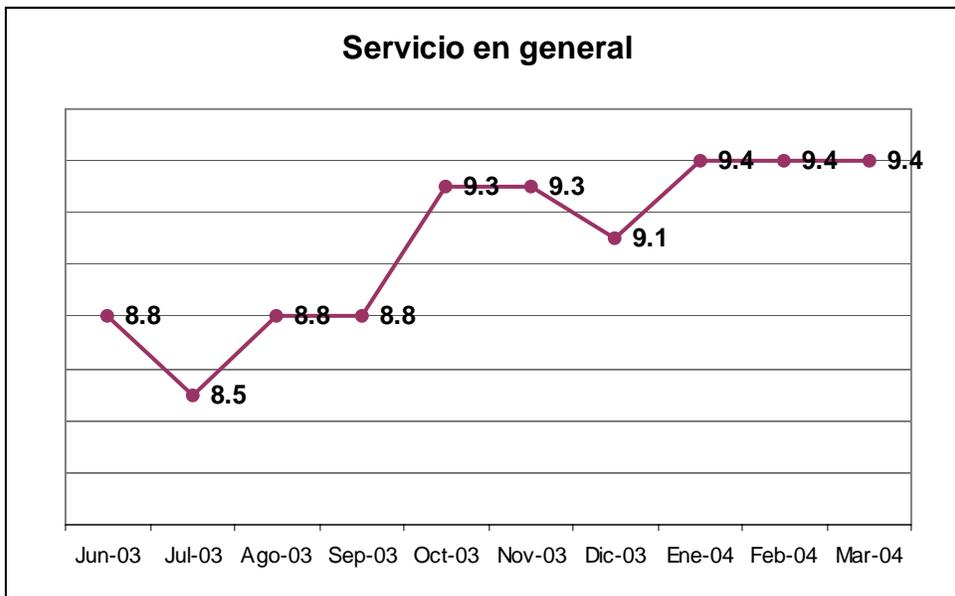
Calificación promedio en el periodo:  
**8.6**



Calificación promedio en el periodo:  
**8.6**



Calificación promedio en el periodo:  
**9.2**



Promedio en el periodo:  
**9.1**

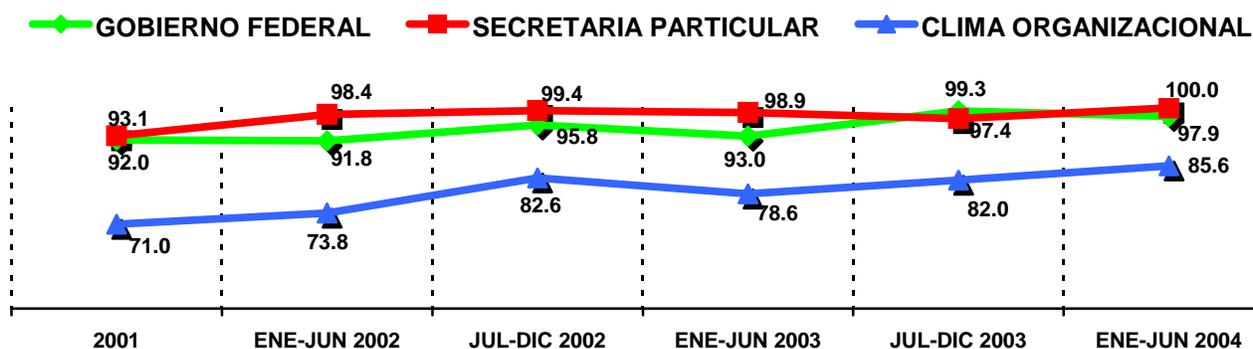
Las calificaciones muestran el desarrollo positivo de comportamientos en dos sentidos en la RSC; en lo intraorganizacional y en el impacto hacia el ciudadano.

En el primer caso los cuatro reactivos presentan, que los cambios al interior de la RSC como la identificación de procesos clave, de actividades sustantivas de las adjetivas, le permitieron enfocar sus recursos hacia la razón de ser de la Coordinación, evitando perderlos o desgastarlos en actividades obsoletas; logrando el cumplimiento de sus objetivos.

En cuanto al impacto ciudadano; hay que recordar que la naturaleza de la RSC es sólo de gestión de las peticiones y vigilar el cumplimiento de los compromisos presidenciales; servicio que no garantiza la solución positiva del asunto.

Las calificaciones en este sentido dejan ver que el ciudadano conoce éstas atribuciones, y que no obstante, está satisfecho con la atención brindada por la Coordinación en tanto sabe que a través de ella su asunto llegará a la instancia adecuada para iniciar el trámite correspondiente en menos de 20 días hábiles.

Como información adicional, en la siguiente gráfica se presenta el comportamiento de las calificaciones que los clientes internos de la Secretaría Particular, del Gobierno Federal y de Clima Organizacional desde el primer proceso certificado en 2001 bajo la norma ISO 9002 hasta la incorporación al SGC de la RSC en 2003, y el primer semestre de 2004 posterior a la certificación de la Coordinación.



Fuente: Informe de Alta Dirección segundo semestre 2004.

El análisis estadístico tanto de los clientes internos como externos tiene como finalidad interpretar los resultados de la gestión, manteniendo la información actualizada para traducirlo en acciones y planes para mejorar la calidad del servicio brindado.

#### ✓ Ventajas

El Sistema de Gestión de Calidad es una herramienta administrativa que permite a las organizaciones diseñar sus actividades a través de un enfoque basado en procesos logrando que éstas se desarrollen de manera sistemática incorporando las necesidades de sus clientes y buscando siempre la mejora continua, porque:

- Simplifica actividades.
- Diseña procesos clave.
- Aumenta la eficacia.
- Orienta hacia resultados.
- Fomenta el trabajo en equipo.
- Utiliza herramientas estadísticas.

- Controla continuamente los procesos individuales dentro del Sistema y sobre su interacción.
- Evita duplicidad de funciones y re-trabajos.
- Transparenta la forma de prestar el servicio.
- Construye una base documental que garantiza la prestación del servicio en un tiempo establecido aún cuando haya cambios de personal.
- Facilita el cumplimiento de objetivos institucionales.
- Incrementa la confianza de los clientes internos y los ciudadanos.
- Mejora el clima organizacional.
- Fomenta la modernización organizacional.
- Promueve la capacitación continua del personal.
- Genera la comunicación horizontal entre las áreas.
- Contribuye a la Agenda de Buen Gobierno en el rubro de *Gobierno de Calidad*.

La ventaja adicional que un SGC ofrece a una organización como la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía es realizar sus actividades con base en una herramienta administrativa que le permite diseñar la forma más adecuada para ofrecer un servicio público encauzando las demandas ciudadanas por la vía institucional.

Lo anterior, sin olvidar la oportunidad que otorga el SGC en la vida organizacional de la RSC, al permitir una interacción horizontal de todos sus integrantes, quienes a través de la estructura de calidad pueden expresar sus dudas, inconformidades y propuestas de mejora del servicio.

Además, el enfoque a procesos del SGC crea un entorno de constancia, y disciplina que garantiza la realización e interacción de las actividades de las áreas de la RSC para brindar un servicio profesional y de calidad; así como la forma en que se controlan y se miden estas acciones para evaluar el comportamiento de los procesos y tomar decisiones de mejora continua.

#### ✘ Desventajas

- Genera cargas de trabajo adicionales, si existe una errónea planeación de la distribución de las actividades de las áreas y de la capacidad instalada de la organización.
- Crea presión sobre el personal durante los días previos a las auditorías y cuando éstas se llevan a cabo.
- Provoca el desperdicio de recursos materiales, si la organización no cuenta con las mismas tecnologías de la información y comunicación para todo el personal.
- Requiere de la inversión de recursos financieros adicionales para el pago de las auditorías de certificación y seguimiento así como la emisión de certificados.
- Genera descontento y apatía entre el personal, por una incorrecta capacitación sobre el SGC y el otorgamiento de incentivos.

Para disminuir la generación de las desventajas y su impacto en la RSC se ha procurado respetar los horarios del personal, así como vigilar la carga de trabajo para evitar su aumento provocando la disminución en la productividad de la Coordinación lo que afectaría directamente al ciudadano.

Además, se busca mejorar el clima organizacional y el otorgamiento de incentivos a través de los Reconocimientos Único a la Calidad (RUCA's), que consiste en una ayuda monetaria trimestral al personal con base al cinco por ciento de las percepciones mensuales de cada servidor público.

La implantación del SGC estuvo apoyado por las tecnologías de la información que fueron sumándose a los servicios de la Coordinación como el *Citizen Relationship Management* (CRM), así los ciudadanos pueden acceder a los servicios a través de medios remotos como el servicio telefónico mediante el *Centro de Atención Telefónica* (CAT) con una línea 01800 y el portal de Internet <http://ciudadano.presidencia.gob.mx/>

Y para generar relaciones funcionales con los enlaces de las distintas Dependencias y Entidades del gobierno federal, así como facilitar la vinculación de información sobre la gestión documental de las peticiones ciudadanas se implantó el sistema SAP.

Las actividades de la RSC están documentadas en 32 procedimientos técnico operativos.

Realizando un balance de los esfuerzos que tuvo que hacer el personal de la RSC para la implantación del SGC, se considera que el mayor reto al que se enfrentó la Coordinación fue su propia burocracia, es decir, tuvo que romper con los viejos esquemas de atención ciudadana, colocando al ciudadano en el centro de sus actividades y en su razón de ser.

Tuvo que ser autocrítica ubicando sus debilidades ante la nueva sociedad más demandante y participativa; pero tomando en cuenta las fortalezas que, fueron el sostén de su nuevo papel, pues el reto no era menor; implicaba recobrar la confianza del ciudadano a través de un servicio profesional y de calidad enfocado a la mejora continua.

Lo anterior, lo logró mediante el desarrollo de diversas estrategias que le permitieron encontrar los caminos más óptimos para cumplir con el mandato presidencial que le fue conferido.

Una de esas estrategias fue la implantación de un Sistema de Gestión de Calidad para mejorar su lógica administrativa garantizando la realización sistemática de sus actividades sustantivas, incrementando su eficacia, mejorando continuamente y sobre todo brindando un servicio profesional y de calidad. Fomentando la comunicación con el ciudadano diseñando la metodología correcta para organizar, analizar e interpretar la información que esta retroalimentación arroje.

Al implantar el Sistema de Gestión de Calidad la RSC se sumó al movimiento de Agenda de Buen Gobierno del C. Presidente Vicente Fox Quesada, obteniendo resultados favorables para esta Administración.

La utilización de herramientas estadísticas para medir el desempeño de la Coordinación, permite no sólo cumplir con un requisito de la norma, sino una oportunidad de evaluar y dar seguimiento a sus logros y resultados, logrando la ubicación de actividades en el proceso para que sea mejorado.

El éxito de un Sistema de Gestión de Calidad no termina con su implantación ni obteniendo la certificación, éstos son los primeros pasos; el verdadero reto es el mantenimiento y mejora del Sistema; ya que requiere del compromiso de todos los integrantes de la organización a largo plazo, que es sin duda la verdadera prueba que tendrá que aprobar la RSC durante el cambio de sexenio.

Esto no quiere decir que la siguiente Administración erradique el SGC, sino que el Sistema tendría que soportar un cambio de integrantes, y tal vez la modificación de la política, objetivos, misión y visión de la RSC.

El reacomodo de personal, actividades y responsabilidades implicaría un proceso de capacitación y sensibilización, generando una tendencia a la baja del cumplimiento de los objetivos de calidad y de la madurez de los procesos; sin que esto signifique la pérdida del certificado.

## Conclusiones

---

---

El desarrollo de esta investigación permitió la comprobación de la hipótesis planteada: *La utilización de Modelos de Gestión de Calidad con base en la Norma ISO 9001:2000, es una alternativa para mejorar la prestación de servicios públicos, ya que incrementa la calidad de los mismos y la satisfacción de la ciudadanía, dignificando el quehacer público.*

Este trabajo tuvo como finalidad la identificación de los beneficios y de las potenciales desventajas que la implantación del Sistema de Gestión de Calidad generó en la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, así como el análisis de la utilidad de la norma mexicana ISO 9001:2000 para afirmar que es una alternativa para la prestación de servicios públicos con calidad en la Administración Pública, sin olvidar sus respectivas limitaciones y facilidades que otras organizaciones gubernamentales pueden carecer; las conclusiones son:

- La modernización y revitalización del quehacer público son necesarias para dar respuestas óptimas y afrontar los retos de una realidad donde la constante es el cambio; y en la que los ciudadanos reclaman mejores resultados y son más críticos hacia el desempeño, costos y ventajas de cada acción gubernamental.
- En consecuencia, la Administración Pública transforma los medios que utiliza para reducir el distanciamiento con la sociedad, la pérdida de credibilidad en el Gobierno y el cuestionamiento hacia las tareas del Estado.
- Incorpora nuevas herramientas para incrementar la eficacia, eficiencia y competitividad del sector gubernamental; para cumplir con su objetivo fundamental de materializar las decisiones del poder político a favor de la sociedad garantizando el pleno respeto a la conservación del interés general.

## Conclusiones

---

---

- El Paradigma Posburocrático, es el marco teórico que sustenta la presente investigación, toda vez que en un marco de Reinención del Gobierno se permite la inclusión de Sistemas de Gestión de Calidad a las instituciones públicas en el afán de inyectar dinamismo al quehacer gubernamental y mejorar la lógica de la prestación de servicios hacia el ciudadano.
- La innovación gubernamental es un movimiento mundial, en el que cada país incorpora las mejores herramientas que empaten con sus necesidades y el incremento en la eficiencia de las actividades de la Administración Pública.
- La innovación gubernamental ha estado presente en nuestro país en diferentes momentos y bajo diversos esquemas; ya sea con la modificación del marco legal, las desincorporaciones y ventas de empresas, Decretos Presidenciales y programas sectoriales; es un movimiento que continúa en la administración de Vicente Fox Quesada, en donde el Buen Gobierno es la estrategia utilizada para pretender reubicar al ciudadano en el centro de toda su acción, sumando eficiencia, eficacia y efectividad al quehacer gubernamental.
- Es un movimiento al interior de las Dependencias y Entidades, motivando la modificación de métodos, estructuras y actividades con el objetivo de ofrecer servicios profesionales y de calidad.
- *Gobierno de Calidad*, es el rubro de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno en la cual se inserta este trabajo, lo que permite afirmar que la utilización de Sistemas de Gestión de Calidad no es un caso aislado o un capricho de la Secretaría Particular del C. Presidente de la República, sino un objetivo a cumplir para rediseñar y en su caso certificar con ISO 9001:2000 todos los procesos de producción y sustantivos con alto valor agregado a los ciudadanos y a la sociedad.

## Conclusiones

---

---

- Los Sistemas de Gestión de Calidad son herramientas administrativas utilizadas por diferentes organizaciones en su pretensión de unificar criterios de servicios y productos, así como para efficientar y facilitar el intercambio comercial; proporcionando orden y estructura que permite un mejor desempeño.
- El desarrollo de esta investigación permitió analizar la pertinencia de su implantación en la Administración Pública, facilitando la realización de sus actividades sin diezmar su carácter público y de servicio ciudadano.
- El estudio de caso de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, es un ejemplo de factibilidad de que una Unidad Administrativa de la Secretaría Particular del C. Presidente de la República puede incorporar el Sistema de Gestión de Calidad reforzando la afirmación a través de sus principios y requisitos es una alternativa viable para mejorar el servicio público y el clima organizacional, sin que diezme, limite o modifique las funciones sustantivas de las instituciones públicas, ya que siempre la norma ISO 9001:2000 debe estar en estricto apego al marco jurídico de cada organización.
- Se afirma que el Ciclo de Deming, es una herramienta adecuada para facilitar y agilizar el proceso de implantación de un Sistema de Gestión de Calidad en las organizaciones tomando en cuenta sus dimensiones y complejidad.
- El proceso de implantación del Sistema de Gestión de Calidad en la RSC, cuya duración fue de ocho meses, se diseñó bajo la lógica administrativa del Ciclo de Deming: **planear-hacer-verificar-actuar**. Fueron las fases que permitieron tener un mapa claro y preciso de las etapas de implantación, las cuales fueron identificadas y nombradas como producto del desarrollo de la investigación.

## Conclusiones

---

---

- Los cambios que un SGC logra en una organización están dirigidos al interior de la misma pero siempre buscando que estas modificaciones produzcan un beneficio al cliente-usuario, en este caso al ciudadano y a los propios servidores públicos.
- El concepto de cliente, no debe entenderse en su connotación comercial ni lucrativa, sino al valor agregado que incorpora al servicio público, entendiendo que el ciudadano aunque no pague directamente por un servicio, si lo financia y por lo tanto el quehacer gubernamental se tiene que ceñir al cumplimiento de sus expectativas y requisitos de servicio, es decir, sólo es una forma de nombrar a quienes una institución gubernamental presta un servicio, sin que signifique minimizar el concepto de ciudadano y de sus derechos.
- Dentro del modelo de gestión ISO 9001:2000, la calidad se encuentra inmersa en el proceso administrativo, por lo que su aplicación requiere de recursos humanos capacitados y con las habilidades necesarias para la implantación de un SGC efectivo y adecuado para la Administración Pública.
- El mayor reto al que se enfrentó la Coordinación para lograr su incorporación al alcance del Sistema fue romper con los viejos esquemas de atención ciudadana, colocando al ciudadano en el centro de sus actividades y en su razón de ser.
- La estructura para la calidad definida en la Secretaría Particular, con base en la organizacional, tiene doble papel, el primero radica en definir los integrantes de la Alta Dirección quienes tendrán la responsabilidad de la implantación, mantenimiento y mejora del SGC; y el segundo la comunicación intraorganizacional que genera, por ejemplo es en los círculos de calidad donde se transmiten los acuerdos establecidos en el Comité Ejecutivo de Calidad para implantar, mantener y mejorar

## Conclusiones

---

---

el Sistema de Gestión de Calidad, así como la difusión de la Política y Objetivos de calidad y propuestas de mejora.

- El cambio en la cultura organizacional que produce el SGC, corresponde a romper con las antiguas prácticas de prestación del servicio, reconocer al ciudadano como la razón de ser del quehacer gubernamental y asumir la responsabilidad que implica ser servidores públicos profesionales.
- La satisfacción ciudadana es subjetiva, ya que depende de la solución positiva o negativa de la petición que la mayoría de las veces queda fuera del ámbito de las atribuciones de la RSC; lo que dificulta su medición, sin embargo la Coordinación y en general la Secretaría Particular cuenta con los indicadores de gestión y de oportunidad para medir y controlar sus procesos y la calidad del servicio otorgado.
- La RSC realiza el seguimiento estadístico de los dos procesos certificados y de la satisfacción de los ciudadanos; sin embargo, valdría la pena construir y evaluar con un solo indicador el comportamiento de la eficiencia en la Coordinación en función del cumplimiento de sus objetivos de calidad.
- El SGC incorporó a la RSC disciplina, constancia, control, prevención, calidad y mejora continua en la prestación de servicios ciudadanos.
- Las ventajas que el Sistema de Gestión de Calidad produjo en la RSC se orientaron a:
  - ✓ Ubicar actividades sustantivas y de impacto ciudadano.
  - ✓ Definir de objetivos de calidad.
  - ✓ Fomentar el trabajo en equipo.
  - ✓ Tener un enfoque a procesos cuya finalidad es el diseño y agrupación de las actividades de la organización en secuencias lógicas de producción mostrando su interacción y la de las áreas responsables del servicio.

## Conclusiones

---

---

- ✓ Elaborar una base documental que describa las características de la prestación del servicio para evitar la discrecionalidad en la realización de actividades y garantizar su continuidad.
  - ✓ Controlar y medir los procesos para conocer el cumplimiento de objetivos y la madurez del sistema.
  - ✓ Fomentar la innovación y creatividad para las acciones de mejora de los procesos.
- Las desventajas o límites que enfrenta el SGC en la Coordinación son una incorrecta capacitación por lo que el personal puede entender al Sistema como una carga laboral y la presión que puede generar durante las auditorias.
  - La cercanía con el estudio de caso, permitió la ubicación de factores adicionales que facilitaron la implantación del Sistema, tales como: el **liderazgo** demostrado por la Alta Dirección antes, durante y después del proceso de implantación, que sin basarse en algún Acuerdo o Decreto Presidencial que obligara a los servidores públicos a utilizar el SGC, pudieron generar la motivación, los incentivos y la cultura organizacional idónea para introducir esta herramienta administrativa a las actividades cotidianas de la Secretaría Particular y en específico de la RSC; la **voluntad** y el **compromiso** de los integrantes quienes, convencidos de las ventajas del Sistema, trabajaron en el cambio de actitud de servicio y en la mejora de sus capacidades. La **ausencia** de sindicato o de líderes que obstaculizaran la utilización del Sistema, ya que al ser una Unidad *staff* del Presidente de la República, este tipo de prácticas no están permitidas y además porque los **canales de comunicación** en la estructura organizacional son horizontales y de retroalimentación.

## Conclusiones

---

---

- Finalmente un factor intangible pero presente en la Secretaría Particular, es el **sentido de pertenencia** y de servicio a la institución presidencial, es decir, reconocer que el trabajo que se realiza es en nombre del Presidente de la República y que a pesar de las virtudes o desaciertos de quienes están en el poder cada servidor público tiene un firme compromiso de contribuir en la mejora de la gestión pública.
- El éxito de un Sistema de Gestión de Calidad no es la implantación ni obteniendo la certificación, éstos son los primeros pasos; el principal reto que enfrentará el SGC será el mantenimiento y su mejora continua; ya que los ciclos de mejora requieren del compromiso de todos los integrantes de la organización a largo plazo, que es sin duda la verdadera prueba que tendrá que aprobar la RSC durante el cambio de sexenio.
- La continuación de la utilización del SGC en el gobierno federal necesita de un marco legal que lo haga obligatorio, es decir, que la administración lo incorpore en el PND o en programas sectoriales para dar certidumbre y permanencia a esta herramienta.
- Los administradores públicos deben investigar, analizar, conocer y utilizar técnicas administrativas que coadyuven a incrementar la eficiencia y eficacia en los procesos de las organizaciones públicas, considerando el bienestar de la sociedad y el sentido público de las organizaciones gubernamentales.
- La introducción de herramientas para mejorar las formas en las cuales la Administración Pública realiza sus tareas, provocará debate, crítica y a veces escepticismo, sobre todo si tienen que ver con la modificación de términos como lo es la utilización de cliente como sinónimo de ciudadano, sin embargo la importancia de este cambio es resaltar que lo fundamental es la gente a la cual se le está dando el servicio.

## Fuentes de Consulta

---

---

### Bibliografía

AGUILAR Villanueva, Luis. *"Gestión Gubernamental y Reforma del Estado" en Cambio Político y Gobernabilidad*, México, CONACYT-CNCPyAP, 1992.

BARZELAY, Michael. *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México, FCE-CNCPyAP, 1999.

CAMPOS, Álvarez Tostado Ricardo y Luis Miguel Martínez Anzures. *Alta Calidad en la Gestión Pública*. México, IAPEM, 2003.

CROZIER, Michel. *El Fenómeno Burocrático 2*. Argentina, Amorrortu Editores, 1974.

DEMING, W. Edwards. *Calidad, Productividad y Competitividad, la Salida de la Crisis*. Madrid, España, Ediciones Días de Santos, 1989.

GALVÁN Escobedo, José. *Tratado de Administración Pública General. Desarrollo de la Teoría Administrativa*. México, Editorial Trillas, 1990.

GUERRERO Orozco, Omar. *La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en la Administración Pública*. México, Fontamara, 2004.

HUTCHINS, Gregory B. *ISO 9000: a comprehensive guide to registration, audit guidelines and successful certification*. New York, Wiley, 1997.

ISHIKAWA, Kaoru. *Introducción al Control de Calidad*. Madrid, España, Ediciones Días de Santos, 1994.

JURAN, J. M. *Juran y la Planificación para la Calidad*. Madrid, España, Ediciones Días de Santos, 1990.

MOTO Salazar, Efraín. *Elementos de Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2000.

MUÑOZ Gutiérrez, Ramón. *Innovación Gubernamental: el paradigma del Buen Gobierno en la Administración Pública del Presidente Vicente Fox*. México, F.C.E. Colección Administración Pública, 2004.

OSBORNE David y Ted Gaebler. *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al Sector Público*. México, Gernika, 1994.

PEACH, Robert W., *Manual de ISO 9000*, México, Mc. Graw Hill, 1999.

PETERS, B. Guy. *La política de la burocracia*. México, FCE, 2001.

SANDGROVE, Kit. *Cómo hacer que funcione la calidad*. México, Panorama, 1997.

## Fuentes de Consulta

---

---

SHCP-Subsecretaría de Egresos Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública*.

UVALLE Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, IAPEM-UAEM, 1998.

UVALLE Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, IAPEM.

### Hemerografía

DE DOMMARTIN, Alain. "El modelo de calidad total en los gobiernos", *Política Digital*, México, Noviembre 2003, No. 13, edición extraordinaria, pp. 42-46.

DE SENARCLENS, Pierre "Buen gobierno y crisis de los mecanismos de regulación internacionales", *Revista Internacional de Ciencias Sociales-UNESCO*, número 155. <http://portal.unesco.org/>

HEWITT de Alcántara, Cynthia. "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", *Revista Internacional de Ciencias Sociales-UNESCO*, número 155. <http://portal.unesco.org/>

MESTA Delgado, Jesús "El Buen Gobierno" *Política Digital*, México, Feb 2004 , número 15, pp. 14.

PAGDEN, Anthony "La génesis de la noción de buen gobierno y las concepciones de la Ilustración del orden mundial cosmopolita", *Revista Internacional de Ciencias sociales-UNESCO*, número 155. <http://portal.unesco.org/>

PASHA, Hafiz. "Perspectivas y posibilidades de la calidad total en los gobiernos", *Política Digital*, México, Noviembre 2003, No. 13, edición extraordinaria, pp. 48-50.

SEGOVIA Hernández, Francisco. "Llegar a la calidad en el sector público de México; ¿El arribo a un puerto seguro?". *Prospectiva*, no. 18, abril-junio 2001.

STOKER, Gerry. "El Buen gobierno como teoría: cinco propuestas", *Revista Internacional de Ciencias Sociales-UNESCO*, número 155. <http://portal.unesco.org/>

### Documentos

Guía Técnica para la Codificación de Documentos (SGC 1.2.1/01.01).

Informe trimestral a la Alta Dirección (ST 2.1/25.01).

Informes Mensuales de Satisfacción del Cliente de junio de 2003 a junio de 2004.

Lista Maestra de Documentos de la Secretaría Particular (SGC 1.21/21.03).

## Fuentes de Consulta

---

---

Manual de Gestión de Calidad Edición 1, Revisión 1.

Manual de Gestión de Calidad Edición 2 Rev. 3.

Manual de Organización y Funciones. Secretaría Particular del C. Presidente de la República, 2001.

Norma Mexicana NMX-CC-9000-IMNC-2000/ISO 9000:2000 Sistema de Gestión de Calidad, "Fundamentos y Vocabulario".

Norma Mexicana NMX-CC-9000-IMNC-2000/ISO 9001:2000 Sistema de Gestión de Calidad, "Requisitos".

Norma Mexicana NMX-CC-9004 IMNC 2000 ISO 9004:2000 Sistema de Gestión de Calidad, "Recomendaciones para la Mejora del Desempeño".

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Modelo de Calidad INTRAGOB, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, México, 2003.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Modelo Estratégico para la Calidad y la Innovación Gubernamental, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, México, 2004.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Agenda Presidencial de Buen Gobierno, Oficina de la Presidencia para la innovación Gubernamental, México, 2002.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

Programa de Revisión del Sistema de Gestión de Calidad por la Secretaría Particular (SGC 1.1/11.03).

### **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Acuerdo por el que se establecen las facultades de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, y se establece la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, D. O. F. 13/08/03.

## Fuentes de Consulta

---

---

Decreto Presidencial por el que se determinan los procedimientos para la selección de los acreedores, el otorgamiento y el uso del Premio Nacional de Calidad. D. O. F. 30/11/89.

### Páginas Web

<http://innova.gob.mx/ciudadanos/>

<http://sgc.intranet/>

[www.ciudadano.presidencia.gob.mx](http://www.ciudadano.presidencia.gob.mx)

[www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

[www.iso.ch](http://www.iso.ch)