



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ANÁLISIS SOBRE LA GESTIÓN DE CALIDAD QUE SE DESARROLLA EN LA SECRETARÍA DE TURISMO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

DEMETRIO FLAVIANO GIL MERINO

ASESOR:
DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS



México, D. F

2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres

Leonides Merino Martínez

Sigfrido Gil Cazares

A mi esposa

Aurora Vázquez Andrade

A mis hijos

Karla, José María e Iván Gil Vázquez

A mi asesor de tesis y sinodales

Es un gusto agradecer a mi asesor para que saliera este trabajo, Dr. Ramiro Carrillo Landeros, profesor destacado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Igualmente hago extensivo mi agradecimiento a los revisores del mismo, Dr. Ricardo Campos A. T., Lic. Gabriel Campuzano Paniagua, Lic. Carlos Jairo Juárez Salazar y Dr. Víctor Manual Martínez Chávez.

ANÁLISIS SOBRE LA GESTIÓN DE CALIDAD QUE SE DESARROLLA EN LA SECRETARÍA DE TURISMO.

	PAG.
CONTENIDO	2
INTRODUCCIÓN.	5
CAPÍTULO I	
LA CALIDAD	
1.1 Antecedentes.	12
1.2 Definición de conceptos de calidad.	14
1.3 Aportaciones sobre la administración de la calidad:	16
1.3.1. Edwards Deming.	16
1.3.2. Joseph M. Juran.	19
1.3.3. Philip Crosby.	21
1.3.4. Kauro Ishikawa.	24
1.3.5. A. V. Feigenbaum.	27
1.4 La norma ISO 9000:2000.	31
1.5 La calidad en los gobiernos.	42
CAPÍTULO II	
LA SECRETARÍA DE TURISMO	
2.1 Antecedentes.	52
2.2 Importancia del turismo en el mundo y en México.	55
2.2.1 El turismo en el mundo.	55
2.2.2 Importancia del turismo en la economía nacional.	55
2.2.3 Dimensionando el horizonte 2006-2025.	56
2.3 Importancia de la Secretaría de Turismo en la promoción de la actividad turística nacional.	58

2.4 Marco jurídico de actuación.	60
2.5 Estructura orgánica 2005.	63
2.6 Misión y Visión del Ejecutivo Federal y de la SECTUR.	64
2.7 Programas de Turismo 2000-2006.	65
2.7.1 El sistema de planeación participativa.	65
2.7.2 La planeación y el Programa Nacional de Turismo.	66
2.7.3 Objetivos estratégicos y sectoriales.	67
2.7.4 Otros programas sectoriales o regionales.	69
2.8 Resultados globales 2004-2005	69

CAPÍTULO III

LOS MODELOS DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1 Antecedentes.	73
3.2 Los modelos de calidad para la Administración Pública.	83
3.2.1 Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.	83
3.2.2 Modelo de Calidad INTRAGOB.	85
3.2.2.1 Política de calidad.	87
3.2.2.2 Objetivo de la calidad.	88
3.2.2.3 Principios de la calidad.	89
3.2.2.4 Valores de la calidad.	93
3.2.2.5 Criterios.	94
3.2.2.6 Requisitos a considerar.	95
3.3 Premios a la calidad	103

CAPÍTULO IV

TEORIA Y PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACIÓN POR CALIDAD EN LA SECRETARÍA DE TURISMO

4.1 Formas de la implantación y desarrollo de la gestión de la calidad en la Secretaría de Turismo en el periodo 2001 – 2005.	106
4.1.1 Líneas Estratégicas del Gobierno de Calidad.	106
4.1.2 Principios de la Gestión de la Calidad en la norma ISO.	109
4.1.3 Planeación para implantar el Sistema.	113
• Sensibilización y Motivación.	120
• Diálogo con el Sindicato.	121
• Capacitación.	122
• Determinación de procesos a certificar	122
4.1.4 Manual de Gestión de la Calidad del Sector Turismo.	125
4.1.5 Implantación del Sistema de Gestión de la Calidad en el Proceso de Adquisiciones.	140
• El Comité de Calidad.	141
• Acciones previas.	143
• Capacitación y sensibilización del personal.	143
• Instrumentación.	146
• Resumen de las etapas.	156
4.2 Evaluación de los resultados del Sistema de Calidad aplicado en la Secretaría de Turismo 2001-2005.	163
CONCLUSIONES.	171
BIBLIOGRAFÍA.	174

INTRODUCCIÓN

Generalmente se tiene la noción de que en la Administración Pública de cualquier ámbito (federal, estatal o municipal) no se tienen estándares de calidad y eficiencia, en cuanto al trabajo que ahí se desempeña. Sin embargo, en la administración del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada (2001-2006) se implementan programas tales como la certificación con la norma ISO 9000:2000, a través del modelo de calidad **Intragob**, con los cuales se intenta alcanzar la calidad de los servicios, la integridad de los servidores públicos y modificar la percepción de la sociedad respecto a la confiabilidad y eficacia de la Administración Pública Federal, para proporcionar mejores servicios a la ciudadanía.

Sin embargo, tales propósitos son limitados toda vez que gran parte de los servidores públicos que laboran en la Administración Pública, desconocen los lineamientos administrativos y legales para desempeñar sus labores con calidad y eficiencia, o simplemente los omiten, lo cual produce que se reproduzcan vicios como la falta de capacitación, corrupción, ineficacia, prepotencia, entre otros. El egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, está preparado para prestar sus servicios en cualquier dependencia o entidad del sector público federal y en las administraciones de cualquiera de los otros dos niveles de gobierno, ya que maneja la teoría de la administración, tanto privada como pública, con sus diferentes enfoques y tendencias, conoce de política, economía, derecho y finanzas públicas, elementos básicos en la gestión pública; además de sociología e historia que permiten plantear, analizar y resolver problemas en su trabajo cotidiano.

El campo de acción del administrador público es complejo, como amplias son las atribuciones y fines del Estado. Posee las herramientas teóricas y metodológicas para enfrentarse en el campo profesional a egresados de otras disciplinas y de otras instituciones, ya sean públicas o privadas, como se pretende demostrar con el desarrollo de este trabajo, en el cual se articulan los conocimientos obtenidos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales con la práctica profesional

desarrollada durante más de 20 años en dependencias y entidades públicas en áreas de desarrollo organizacional, métodos y procedimientos, modernización, simplificación, desconcentración y descentralización administrativas, administración de recursos materiales y servicios generales, y sistemas de gestión de la calidad.

El propósito de este trabajo, es analizar la implantación del sistema de gestión de calidad en la Secretaría de Turismo (Sectur), particularmente en lo que se refiere a la certificación ISO 9000:2000, en que se evaluará el impacto que tiene el modelo en materia de eficiencia en los procesos de trabajo y la calidad de servicios que proporciona la dependencia, con la finalidad de conocer las razones que impiden el funcionamiento íntegro en beneficio de la sociedad.

Cabe aclarar que conforme al índice de temas sobre ISO 9000:2000 consultado en la biblioteca de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, área de tesis, existen dos trabajos relacionados con los sistemas de gestión de la calidad, uno se refiere a la "Administración por Calidad. Teoría y Practica en el Instituto Mexicano del Seguro Social", sobre un programa de modernización del sistema nacional de delegaciones, de 1994, se basó el trabajo en las anteriores normas ISO, y el otro sobre "La Calidad Total en el Sector Público" (Un enfoque jurídico-administrativo), de 2002, en el que se abordó el tema de la incompatibilidad e inadecuación del marco normativo administrativo para la implantación de sistemas de calidad en la Administración Pública Federal, por lo que el trabajo que se presenta aborda temas que no han tratado egresados de la facultad.

En este caso particular, la originalidad del trabajo consiste en que este enfoque, que se aplica desde la década de los cincuenta del siglo pasado en el ámbito empresarial, y que en el presente sexenio (2000 – 2006) se empezó a implantar en las dependencias del sector público federal, a través del Modelo INTRAGOB, y en que sobre turismo no hay ningún conocimiento teórico ni empírico en la materia, por lo que al tener una participación en la certificación del proceso de adquisiciones en dos dependencias del Poder Ejecutivo Federal, en la que se aplicaron los conocimientos teóricos adquiridos en la Facultad de Ciencias

Políticas y Sociales, se pueden aportar experiencias prácticas sobre la implementación de sistemas de gestión de calidad en organizaciones gubernamentales.

En México, el gobierno federal manifiesta numerosos esfuerzos por implantar programas para que las dependencias de la Administración Pública Federal puedan prestar los servicios de manera eficiente y con calidad. Sin embargo, en la práctica se observa que tales medidas no resultan exitosas, principalmente porque tanto los altos directivos que deben coordinar su aplicación, como el personal operativo, se muestran reticentes a cumplirlas. Lo cual, genera un círculo vicioso consistente en la existencia de programas y lineamientos normativos para procurar la calidad en la prestación de servicios, pero sin la disposición ni el personal capacitado para lograr tal cometido, mismo que se ve frenado por las siguientes circunstancias:

- Se tergiversa la esencia del ISO, es decir, las dependencias de gobierno buscan obtener dicha certificación como algo que les otorgue distinción y prestigio, o bien, cumplir con una instrucción presidencial. Sin embargo, una vez que la obtiene no existe continuidad, no hay mejora continua como lo señala la norma, cayendo nuevamente en antiguas y nocivas formas de conducta laboral.
- Las altas autoridades que tienen a su cargo la instrumentación de los programas de certificación de los procesos y la vigilancia del mantenimiento de la certificación, no realizan un auténtico proceso de sensibilización, ni la valoración de la conciencia y conducta de los servidores públicos a quienes va dirigida, ignoran la flexibilización o adaptación de dichas certificaciones, cuya concordancia debe ser afín a las características estructurales, culturales, y de disponibilidad de recursos financieros, humanos y materiales de la dependencia en cuestión.
- La implantación del Sistema de Gestión de la Calidad en las dependencias se lleva a cabo vía procesos, es decir, se certifican procesos críticos, en muchas ocasiones determinados por la Oficina de Innovación

Gubernamental de la Presidencia de la República, pero no se realiza de manera integral.

Por lo anterior resulta indispensable que los servidores públicos entiendan que las funciones que desempeñan, son importantes y deben ser realizadas con calidad, de manera cotidiana, como forma de vida, y no únicamente cumplir de manera mecánica con un trabajo. Por tanto, aún cuando a cualquier dependencia administrativa pudiera concedérsele la mayor distinción de certificación (como lo es la ISO 9000:2000), ésta no funcionará integralmente, si no se toman en consideración cuestiones particulares de idiosincrasia, cultura y flexibilización para aplicarla, adecuarla y observarla en cada uno de los órganos que conforman la Administración Pública Federal.

De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, en su estrategia de Gobierno de Calidad, la Secretaría de Turismo ha establecido un Programa de Calidad Institucional, el cual tiene como objetivo fundamental instrumentar el Modelo de Calidad INTRAGOB, alineado con la Norma ISO 9001:2000 para la certificación de los procesos de alto impacto de la dependencia.

El plan de trabajo se desarrolló de la siguiente forma: Primero se llevó a cabo la búsqueda de fuentes bibliográficas, hemerográficas, archivos electrónicos y portales de instituciones relacionadas con el tema de la calidad; luego se recopiló la información de las fuentes y de los mismos procesos; y, posteriormente, se realizó el análisis e interpretación de la información en forma objetiva, racional y sistemática. También se aplicaron técnicas de investigación de campo al aplicar un cuestionario a altos directivos encargados de la implantación del sistema de gestión de la calidad en la Sector y otro a empleados involucrados en el proceso de certificación, entrevistas y observación directa. El trabajo se desarrolló de noviembre de 2004 a junio de 2005, existiendo limitantes con relación a acceso a la información pública gubernamental.

El trabajo abarca lo realizado en el período 2001-2005, toda vez que es lo más actual, y durante la gestión presidencial de Vicente Fox Quesada, se pone

especial énfasis para optimizar los recursos humanos, financieros y materiales en la prestación de servicios que se otorgan a favor de la sociedad. Se hace el análisis de la aplicación, observancia y resultados de la certificación ISO 9001:2000 en la Secretaría de Turismo, donde es factible la consecución de datos, la realización de entrevistas, la aplicación de cuestionarios, entre otros aspectos. El alcance del trabajo incluyó cuatro niveles.

1. Análisis de los antecedentes de la calidad y sus autores más representativos.
2. Descripción de las características de la dependencia, con antecedentes, misión, visión, objetivos y programas de trabajo.
3. Análisis de los modelos de gestión de la calidad en la administración pública y de los procesos certificados, componentes del sistema, implantación y seguimiento.
4. Evaluación sobre los resultados obtenidos por el sistema.

LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN SON:

1. Realizar un análisis crítico de la gestión de la calidad en la SECTUR, que incluya planteamientos que cumplan con los requisitos metodológicos para sustentar el examen oral y obtener el título profesional.
2. Conocer cuántos son y qué características tienen los procesos certificados con la norma ISO 9000:2000 en la Secretaría de Turismo, confrontarlos con los requisitos que señala la norma y verificar si se incrementa la productividad y mejora la calidad de los servicios.
3. Hacer aportaciones a los administradores públicos que están encargados de la gestión de los sistemas de calidad en la Administración Pública bajo una idea que busca conciliar la teoría y práctica sobre el particular.

Para fines de presentación el trabajo se divide en cuatro capítulos: en el primero titulado "*La Calidad*" se estudia la importancia de la calidad en las organizaciones, sus antecedentes, el concepto y las aportaciones de los principales creadores o fundadores de este movimiento mundial, destacando que la gestión de la calidad es un avance en la concepción de las organizaciones, ya que establece los

requisitos de calidad de los productos y de los servicios, que incluye a las personas que participan en su producción y consumo, que engloba a los miembros de la organización, a los usuarios, clientes y destinatarios finales del bien o servicio. Se analizan los antecedentes y componentes de las normas ISO 9000:2000 y las normas oficiales mexicanas, y se describen brevemente los modelos de administración de la calidad, para poner en contexto la importancia que han tenido tanto a nivel empresa como instituciones públicas. Se termina con un breve análisis de la calidad en los gobiernos, considerando las tres categorías de mejoramiento administrativo: reforma, modernización e innovación.

La aplicación de sistemas de gestión de la calidad ha dado lugar a grandes saltos en la forma de atender a los usuarios, si bien es un enfoque que se empezó a aplicar en el sector privado con el tiempo ha permeado a las instituciones gubernamentales en todo el mundo. Por tanto, en el segundo capítulo, *“La Secretaría de Turismo”*, se analiza la importancia del turismo en México y en el mundo, como una actividad de primera importancia que apoya al desarrollo económico y social de los países. Igualmente se estudia la evolución de las instituciones que fueron creadas para promover el turismo en México hasta llegar a lo que es hoy la Secretaría de Turismo, cuyas funciones son de planeación y fomento de la actividad turística nacional. Asimismo, se hace la descripción del marco jurídico, la estructura organizacional, su misión y visión, y sus programas de trabajo.

El tercer capítulo trata de *“Los modelos de los sistemas de gestión de calidad en la Administración Pública”*, se estudian los esfuerzos que se han realizado para el mejoramiento administrativo del gobierno federal. Posteriormente, se analizan los modelos de calidad para la administración pública que están en proceso de implantación en el gobierno federal en el período 2000 – 2006, con su política y objetivos de la calidad y los principios y valores en los que se sustentan, buscando que se consolide una cultura de la calidad, la competitividad, integridad y transparencia y que se lleve a cabo la mejora continua para alcanzar los objetivos y metas, y se proporcionen los servicios con calidad y alto valor

agregado para los ciudadanos usuarios de las dependencias y entidades del gobierno federal.

En el cuarto capítulo *“Teoría y práctica de la administración por calidad en la Secretaría de Turismo”*, se estudian las formas con las que se implanta y desarrolla el sistema de gestión de calidad. Se analizó el Manual de Gestión de la Calidad del Sector Turismo, documento rector para la implantación y mantenimiento del sistema de calidad en el sector y su alineamiento al Modelo de Calidad INTRAGOB y a los requisitos de la norma ISO 9001:2000, y la documentación del proceso de adquisiciones: la planeación, capacitación, las dificultades encontradas, los indicadores de desempeño, las auditorías y las acciones correctivas y preventivas, incluyendo los seis procedimientos obligados de la norma ISO. Se analizaron los resultados en la implantación del sistema de gestión, evaluando tanto la viabilidad del sistema de gestión como la operatividad del proceso certificado en el impacto que ha tenido en la eficacia del proceso y la calidad de los servicios.

Finalmente, en el último apartado se presentan las conclusiones en las que se definen reflexiones y recomendaciones personales en torno a los sistemas de gestión de la calidad en la administración pública en general y de la Secretaría de Turismo en particular.

CAPÍTULO I

LA CALIDAD

1.1. Antecedentes.

La historia de la humanidad está ligada con la calidad, desde los tiempos más remotos, el hombre al construir sus armas, elaborar sus alimentos y fabricar su vestido observa las características del producto y procura mejorarlo. Algunos autores señalan que la práctica de la verificación de la calidad se remonta a épocas anteriores al nacimiento de Cristo. "En el año 2150 A. C., la calidad en la construcción de casas se describe en el Código de Hammurabí: el capítulo CCXXIX precisa que 'si un albañil ha construido y, no siendo ésta suficientemente sólida, se hunde y mata a los ocupantes, el albañil debe ser ejecutado' ".¹ Los fenicios también utilizaban un programa de acción correctiva para asegurar la calidad, con el objeto de eliminar la repetición de errores. Durante la Edad Media surgieron mercados con base en el prestigio de la calidad de los productos, se popularizó la costumbre de ponerles marca y con esta práctica se desarrolló el interés de mantener una buena reputación (las sedas de damasco, la porcelana china, etc.). Dado lo artesanal del proceso, la inspección del producto terminado era responsabilidad del productor que era el mismo artesano.

En la Edad Media los gremios o hermandades de artesanos, los cuales eran a la vez fabricantes e inspectores, establecían largos períodos de adiestramiento para los aprendices, y exigían a quienes trataran de convertirse en maestros de un oficio, presentaran pruebas de su aptitud y habilidad. Tales reglas estaban orientadas, en parte, al mantenimiento de la calidad, y como el productor trataba directamente con el cliente existía bastante orgullo por la calidad del trabajo.

En la era industrial esta situación cambió, el taller cedió su lugar a la fábrica de producción masiva, bien fuera de artículos terminados o bien de piezas que iban a ser ensambladas en una etapa posterior de producción. La era de la Revolución Industrial, trajo consigo el sistema de fábricas para el trabajo en serie y la especialización del trabajo. Como consecuencia de la gran demanda aparejada

¹ Jouslin de Noray, Bertrand. El movimiento internacional de la calidad en Tratado de la calidad total. Madrid, Esp. Edit. Ciencias de la dirección. 1992. p. 32

con el espíritu de mejorar la calidad de los procesos, la función de inspección llegó a formar parte vital del proceso productivo y fue realizada por el mismo operario, el objeto de la inspección simplemente señalaba los productos que no se ajustaban a los estándares deseados.

A fines del siglo XIX y durante las tres primeras décadas del siglo XX el objetivo era producir. Con las aportaciones de Taylor, la función de inspección se separó de la producción; los productos se caracterizaron por sus partes o componentes intercambiables, el mercado se vuelve más exigente y todo converge a producir. El cambio en el proceso de producción trajo consigo cambios en la organización de la empresa. Como ya no era el caso de un operario que se dedicara a la elaboración de un artículo, fue necesario introducir en las fábricas procedimientos específicos para atender la calidad de los productos fabricados en forma masiva. Durante la primera guerra mundial, los sistemas de fabricación fueron más complicados, implicando el control de gran número de trabajadores por uno de los capataces de producción; como resultado, aparecieron los primeros inspectores de tiempo completo la cual se denominó como control de calidad por inspección.

Las necesidades de la enorme producción en masa requeridas por la segunda guerra mundial originaron el control estadístico de calidad, esta fue una fase de extensión de la inspección y el logro de una mayor eficiencia en las organizaciones de inspección. A los inspectores se les proporcionaron herramientas con datos estadísticos, tales como muestreo y gráficas de control. Esta fue la contribución más significativa; sin embargo, este trabajo permaneció restringido a las áreas de producción y su crecimiento fue relativamente lento. Las recomendaciones resultantes de las técnicas estadísticas, con frecuencia no podían ser manejadas en las estructuras para la toma de decisiones y no abarcaban problemas de calidad verdaderamente grandes.

Esta necesidad llevó al control total de la calidad; cuando las empresas empezaron a establecer una estructura operativa y de toma de decisiones para la calidad del producto, que fuera lo suficiente eficaz como para tomar un mejor posicionamiento en el mercado, lograr ventajas competitivas al efectuar acciones adecuadas en los descubrimientos del control de calidad con lo cual pudieron

obtener resultados tangibles como mejor calidad y menores costos, bajo una idea de productividad.

Este marco de calidad total hizo posible revisar las decisiones regularmente, en lugar de ocasionalmente, analizar resultados durante el proceso y tomar la acción de control en la fuente de manufactura o de abastecimientos, y, finalmente, detener la producción cuando fuera necesario. Además, proporcionó la estructura en la que las primeras herramientas del control como las estadísticas de calidad, pudieron ser reunidas con otras técnicas adicionales como medición, confiabilidad, equipo de información de la calidad, motivación para la calidad, y otras numerosas técnicas relacionadas ahora con el campo del control moderno de calidad y con el marco general de calidad de un negocio, empresa u organización.

1.2. Definición del concepto de calidad.

¿Qué significa ISO?, expresión semejante a la palabra griega isos que significa homogéneo, igual o uniforme. En principio podría ser el acrónimo de International Organization for Standardization, pero no corresponde, pues debería ser "IOS". Sin embargo, hoy día la palabra ISO se acepta como un acróstico de la organización. De "igual" al "estándar", eso condujo a la opción de la "ISO". Así, ISO se utiliza en todo el mundo para denotar la organización, evitando las variantes que sufriría el acrónimo en la lengua de cada país (IOS en inglés, OIN en francés). Qué mejor forma de dar ejemplo que estandarizando el nombre de la organización de los estándares. En este trabajo, cuando se refiera a ISO ó ISO 9000 será en relación con la Norma ISO 9000:2000, como norma genérica.

Ahora bien, para ISO 9000:2000, la Calidad la define como "grado en el que un conjunto de características inherentes cumplen con los requisitos."², así de simple sencillo y directo. Los principales fundadores de este movimiento mundial y cultural tuvieron su forma de describirla o conceptuarla:

Para **Edwards Deming** la calidad no es otra cosa más que "Una serie de cuestionamiento hacia una mejora continua".

² Norma ISO 9000:2000. Sistema de gestión de la calidad- Fundamentos y vocabulario. México. Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A. C. 2001. p 12.

El **Dr. Joseph. M. Juran** define a la calidad como el “conjunto de actividades, donde quiera que se realicen, por medio de las cuales la empresa consigue que sus productos sean aptos para el uso”³, o sea que es la adecuación para el uso, satisfaciendo las necesidades del cliente.

Por su parte, **Philip B. Crosby** señala que asegurar la calidad significa “Hacer que la gente haga mejor todas las cosas importantes que de cualquier forma tiene que hacer y cumplir con los requisitos”⁴. Al señalar gente se refiere tanto al personal directivo como al operativo.

Kaoru Ishikawa precisa que “practicar el control de calidad es desarrollar, diseñar, manufacturar y mantener un producto de calidad que sea el más económico, el más útil y siempre satisfactorio para el consumidor.”⁵ Enfocando el interés en el usuario final que es el que decide que comprar.

Finalmente, **A. V. Feigenbaum**, define a la calidad del producto o servicio como “la resultante total de las características del producto o servicio. En cuanto a mercadotecnia, ingeniería, fabricación y mantenimiento por medio de los cuales el producto o servicio en uso satisfaga las expectativas del cliente.”⁶

Es importante destacar que algunos autores consideran a la calidad como un sistema, Feigenbaum por ejemplo lo define como “la estructura funcional de trabajo acordada en toda la compañía (organización) y en toda la planta, documentada con procedimientos integrados, técnicos y administrativos efectivos, para generar las acciones coordinadas de la fuerza laboral, las máquinas y la información... de la formas mejores y más prácticas para asegurar la satisfacción del cliente con la calidad y costos económicos de calidad”⁷. La calidad se ha dado en cuatro etapas: a través de la inspección, a través del control de la calidad, a través del aseguramiento de la calidad y a través de la gestión de la calidad total.

³ Juran M. Joseph. Análisis y Planeación de la Calidad. Barcelona Esp. Edit. Reverte. 1981. p. XVIII

⁴ Crosby B. Philip. La Calidad no cuesta. México. Edit. CECSA. 2001. p. 11

⁵ Kaoru Ishikawa, ¿Qué es el Control Total de la Calidad?. Colombia. Grupo Editorial Norma. 1991. p.40

⁶ Feigenbaum A. V. Control Total de la Calidad. México. Edit. CECSA 1995. p. 7

⁷ Ídem. p. 84

Asimismo, se tienen varios enfoques basados: en el producto o servicio (características), en el usuario (consumidores), en la fabricación (especificaciones) y en el valor (costos).

1.3. Aportaciones sobre la Administración de la Calidad:

Algunos precursores de la cultura de la calidad.

A continuación se mencionan cinco de los principales exponentes sobre calidad, reconocidos por sus contribuciones a la cultura de la calidad desde hace ya varias décadas; sin olvidar que los autores sobre este tema son muchos más, sobre todo si se considera que desde la época de Henri Fayol, en la fase de control, como parte del proceso administrativo, siempre se privilegiaron tres aspectos: calidad, costo y tiempo.

1.3.1. W. Edwards Deming.

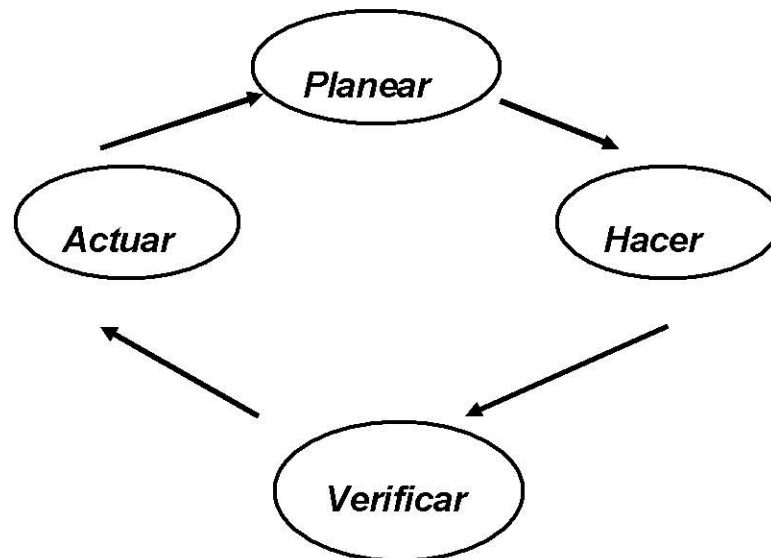
En 1955 el Dr. Walter A. Shewart, de la Bell Telephone Laboratorios, inició el desarrollo de los métodos estadísticos para el control de calidad, y otros ingenieros empezaron la aplicación de la estadística a la inspección por muestreos, en sustitución de la inspección al 100 por ciento. En la segunda guerra mundial el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica promovió el control estadístico en la industria, sobre todo en la producción bélica, por lo que contrató expertos para capacitar al personal en control estadístico, entre los que estaba el Dr. Deming. Posteriormente, en 1950, el Dr. Deming impartió conferencias en Japón sobre el tema a altos directivos de empresas japonesas, mismos que empezaron a aplicar y a detectar incrementos importantes en la productividad de sus empresas.

Deming, doctor en física, especialista en aplicar técnicas de muestreo estadístico. Su prestigio está relacionado con su aportación al éxito de la industria japonesa desde 1950. Motivó a los administradores a tomar decisiones con base en datos estadísticos que permitieron detectar índices, áreas y porcentajes de error y acierto en los diversos componentes que forman parte del proceso productivo. Su filosofía se puede resumir en: La calidad es un alto grado de uniformidad en la

producción, la productividad aumentará mientras la variabilidad decrece, la dirección tiene como responsabilidad controlar las variaciones.

Aportaciones.

Una de sus principales aportaciones es la aplicación de la estrategia conocida como **El Círculo de Shewhart**, también conocida como **Círculo de Deming**. Sus etapas son: "Planificar-Hacer-Verificar-Actuar" (PHVA), como se muestra en la siguiente gráfica.



Planificar significa establecer los objetivos y procesos necesarios para conseguir resultados de acuerdo con los requisitos del usuario y las políticas de la organización. Hacer es implementar los procesos. Verificar es realizar el seguimiento y la medición de los procesos y los productos respecto de las políticas, los objetivos y los requisitos para el producto e informar sobre los resultados. Actuar es tomar acciones para mejorar continuamente el desempeño de los procesos. Este sencillo mapa, con cuatro acciones básicas, ha servido para mostrar gráficamente a los que se inician en el interesante mundo de la calidad lo fácil que es involucrar a la organización en el proceso de la mejora continua.

Con el modelo Deming se busca que las organizaciones adopten un enfoque sistemático para la solución de problemas, impulsando con ello a la alta gerencia a participar más activamente en las alternativas de mejora de la calidad de la compañía. Precisa la importancia del trabajo en equipo y de los buenos líderes de

éstos; asimismo, que exista una teoría de gestión para mejorar la calidad, la productividad y la competitividad, que la dirección comprenda el significado de la variación y extraer la información contenida en la misma. En referencia al servicio gubernamental, materia que nos interesa, Deming señala “En la mayoría de los servicios gubernamentales, no hay mercados que conquistar. En lugar de la conquista del mercado, un organismo gubernamental debe suministrar, económicamente, el servicio mandado por la ley o la reglamentación.”⁸

Su filosofía sobre la gestión de calidad es que todos deben apreciar lo que es el sistema en el que trabajan, todos deben entender las partes que lo constituyen, sus interrelaciones y tener conocimiento de la teoría estadística y su aplicación, conocer lo que funciona bien y lo que no. El desarrollo de la calidad requiere cambios de actitud en las personas, en los valores y en los comportamientos. Precisa que la calidad sólo puede definirse en función del sujeto, ya que reside en él la traducción de las necesidades futuras del usuario a características medibles, de forma que el producto o servicio se pueda diseñar proporcionando satisfacción por el precio que tenga que pagar el usuario.

Los 14 pasos de W. E. Deming.

El autor señala que se requiere de una transformación en el estilo de gestión en la organización, por medio de un esfuerzo dirigido, por lo que el primer paso es aprender como se debe cambiar; esto es, comprender y poner en práctica los catorce puntos que sirven en cualquier parte, tanto en pequeñas organizaciones como en las más grandes, en las empresas de servicios y en las dedicadas a la manufactura. Segundo hay que conocer lo que es la calidad y qué es lo que la proporciona, lamentablemente existen enfermedades que se oponen a los cambios como: carencia de constancia en los propósitos, énfasis en los beneficios a corto plazo, dirigir buscando la utilidad, entre otras. Por lo que propone:

- Consistencia y constancia hacia la mejora del producto y del servicio, para llegar a ser competitivos y permanecer en el medio.

⁸ Deming Edwards. Calidad, Productividad y Competitividad. Madrid, Esp. Díaz de Santos ediciones. 1989. p. 19

- Adoptar una nueva filosofía de no vivir con los niveles de error, retraso y error. Los directivos deben aprender sus responsabilidades y hacerse cargo del liderazgo para cambiar.
- No depender más de la inspección en masa, buscar a cambio el control estadístico y la calidad del producto.
- Poner fin a la práctica de hacer negocios con proveedores con base en precio, sino también por la calidad de sus insumos y servicios, con una relación a largo plazo de lealtad y confianza.
- Mejorar constantemente para incrementar la calidad y productividad y reducir los costos.
- Instruir métodos modernos de entrenamiento en el trabajo.
- Implantar el liderazgo, establecer métodos modernos de supervisión enfocando la cantidad por la calidad.
- Desechar el miedo para que cada quien exprese lo que está bien o mal, para que cada uno trabaje con eficacia.
- Romper las barreras entre los departamentos, trabajar en equipos para prever los problemas.
- Eliminar metas numéricas que no mencionen métodos de cómo hacer el trabajo.
- Eliminar estándares de trabajo y la gestión por objetivos numéricos.
- Eliminar barreras que impidan al personal operativo sentir orgullo por su trabajo.
- Implementar programa de educación y entrenamiento en métodos de calidad.
- Involucrar a todo el personal en la transformación, ya que es tarea de todos.

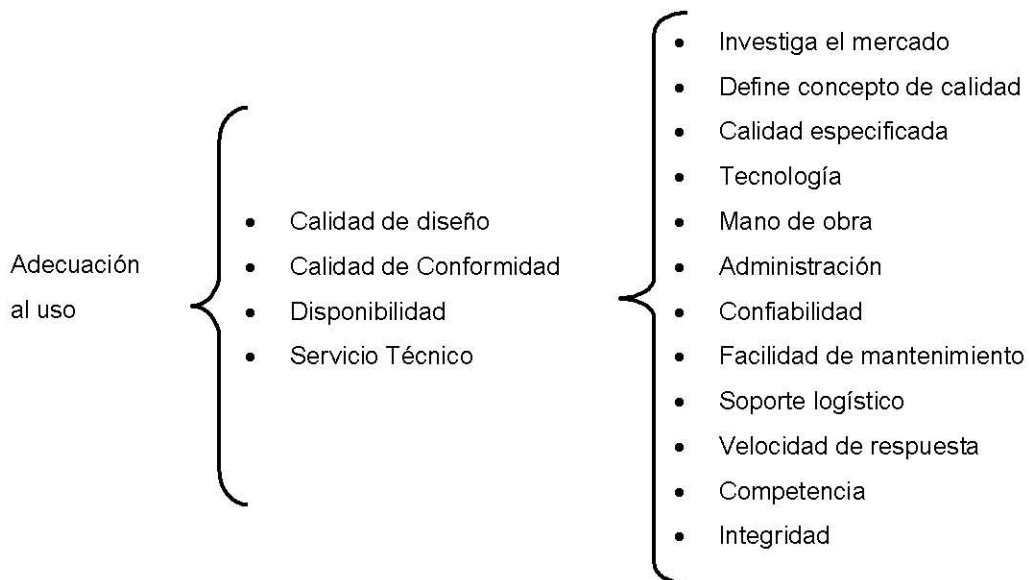
1.3.2. Joseph M. Juran.

Ingeniero, ejecutivo industrial, administrador público, profesor universitario, director ejecutivo y consultor, publicó el libro titulado Manual de Control de Calidad, enfatizó el control de la calidad como parte integral del control administrativo. Su filosofía se puede resumir en los siguientes elementos: La Calidad es la adecuación al uso y cumplir con especificaciones técnicas y

humanas, los programas anuales de mejora, la capacitación masiva en los modelos de calidad, el liderazgo de la alta gerencia, las campañas de motivación al personal y el control estadístico del proceso. Es el autor que es reconocido como el que agregó la dimensión humana para la calidad.

Aportaciones.

La misión de Juran y la planeación para la calidad es la de crear conciencia de la crisis de ésta, el papel de esa planificación en la crisis y la necesidad de revisar su enfoque. Señala que hay que formar a la gente sobre como planificar la calidad, en replanificar los procesos inconsistentes, caminar por toda la empresa para conocer como funcionan las cosas y apoyar al personal en el dominio del proceso de planificación de la calidad. Aportó su definición sobre la calidad de un producto como, adecuación al uso; son todas las características de un producto que el usuario reconoce que lo benefician, la adecuación del uso siempre será determinada por el usuario, no por el productor. Derivado de este concepto el siguiente cuadro muestra las características que un consumidor puede reconocer como benéficas en un producto:



En su obra estudia y propone la forma de analizar desde la política de calidad de una organización, hasta como se formulan los manuales para la misma, pasando por los aspectos económicos, medición y análisis de su costo, los conceptos

estadísticos de variación, diseño, fiabilidad, mantenimiento y efectividad de un sistema, normas de calidad y medición, motivación y relaciones con el cliente.

Principios de Joseph M. Juran:

Para Juran existe una trilogía de la calidad consistente en: Planeación, Control y Mejora, derivado de esto propone una guía para desarrollar la planeación de la calidad en la organización, titulado este modelo como Mapa de la Planeación de la Calidad, con los siguientes pasos:

- Identificar quién es el cliente.
- Determinar las necesidades de los clientes.
- Traducir esas necesidades al lenguaje de la compañía.
- Desarrollar un producto que pueda responder a esas necesidades.
- Optimizar las características del producto, de forma que cubran las necesidades del cliente y de la empresa.
- Desarrollar un proceso que pueda producir el bien.
- Optimizar el proceso.
- Probar que el proceso pueda producir el producto en condiciones normales de operación.
- Transferir el proceso a operación.

1.3.3. Phillip B. Crosby.

Este autor se inició como inspector de calidad, su experiencia principal es como consultor al ser presidente de su propia empresa de consultoría, ha publicado varios libros sobre calidad tales como: La Calidad es Gratis, Calidad sin Lagrimas y Hablemos de Calidad. Afirma que el hacer las cosas “bien a la primera” no agrega costo al producto o servicio; sin embargo, cuando las cosas se hacen mal deben efectuarse correcciones o retrabajos y esto sí genera un costo adicional, con las consecuentes pérdidas en tiempo y esfuerzos para el productor y el cliente. Dice que “la calidad no cuesta. No es un regalo, pero es gratuita. Lo que cuesta dinero son las cosas que no tienen calidad _ todas las acciones que resultan de no hacer bien las cosas a la primera vez”.⁹ Que la calidad “es una

⁹ Crosby B. Philip. La calidad no cuesta. México, Edit. CECSA, 2001. p. 10

entidad alcanzable, medible y rentable que puede ser incorporada, una vez que se decide hacerlo, se entienda y esté preparado para un arduo trabajo”¹⁰. Su talento y estilo son sinónimos de la mentalidad “levántate y anda”. Crea el concepto “cero defectos” en 1961, afirmaba que había que establecer con precisión lo que querían que hicieran las personas. “por desgracia, Cero Defectos fue adoptado en la industria como un programa de ‘motivación’... Yo insistía en explicar que se trataba de un estándar de realización que le indicaba a las personas lo que se esperaba de ellas.”¹¹

Su filosofía se puede resumir en lo que Crosby llama los principios absolutos¹²: la calidad es el cumplimiento de los requerimientos, el sistema de calidad es la prevención, la solución para la calidad radica en: decidirse, educarse e implementarse, el estándar de realización es cero defectos, la falta de requerimientos hacia el proveedor y la falta de calidad de los mismos son los principales problemas en la cadena.

Señala que los problemas con la calidad de los productos o servicios que ofrece una organización se manifiestan con la falta de satisfacción por parte del usuario, sin embargo esos son los síntomas de lo que ocurre y que pueden ser: los productos o servicios que salen llevan incorporadas irregularidades, este error cuesta más en recursos que lo que costaría si las cosas se hubieran hecho según lo convenido desde el principio; la organización tiene servicios para atender deficiencias o corregir errores; los directivos no establecen estándares claros de realización, ni siquiera una definición de calidad por lo que los empleados desarrollan sus propios criterios al respecto; la dirección desconoce el precio del incumplimiento, un sistema de administración orientado a la calidad, a la prevención, puede reemplazar ese costo, con invertir en la implantación de un proceso de verificación; y, la dirección niega ser la causa del problema, lo que lleva a que ésta se convierta en el principal obstáculo al mejoramiento.

¹⁰ Ídem. p. 13

¹¹ Crosby B. Philip. Calidad sin lágrimas. México. Edit. CECOSA. 1991. p. 87

¹² Ídem. p. 71

Aportaciones

En su largo trabajo como consultor, el autor hace aportaciones con sus cuatro Principios Absolutos de la Administración de la Calidad que a continuación se explican:

- La Calidad es el cumplimiento con los requisitos, no es la excelencia. La calidad debe definirse como cumplir con los requisitos, por lo que los directivos deben establecerlos, luego suministrar los medios necesarios para que el personal los cumpla y dedicar todo el tiempo que sea necesario para estimular y ayudar al personal a dar cumplimiento a esos requisitos.
- Para asegurar la calidad el sistema es la prevención, no la evaluación. La verificación es el costo más visible, ya sea que se le llame comprobación, inspección, prueba o cualquier otro nombre, siempre se hace después de que ocurre, por lo tanto es una forma cara y poco confiable de obtener calidad. Verificar, seleccionar y evaluar sólo filtra lo que ya está hecho. Lo que falta es prevención, que se basa en la comprensión del proceso que requiere de la acción preventiva, en observarlo y determinar las posibles causas de error, controlarlas para eliminarlas del problema.
- El estándar de realización debe ser cero defectos, no el así está bien, ya que permite a la organización progresar, puesto que sirve para que las personas reconozcan la importancia de todas las acciones.
- La pérdida de calidad se debe medir por los costos de no cumplimiento, no por índices, esto permite a la organización reconocer y valorar la importancia de los costos por mala calidad de los bienes o servicios.

El aplicar estos principios hace posible alcanzar la calidad y entrar a los 14 pasos de la administración por calidad. Con lo que llega a lo que se conoce como el modelo de las 6C's: Comunicación, Continuidad, Comprensión, Competencia, Compromiso y Corrección.

Principios:

Basado en los cuatro fundamentos propone para su aplicación 14 pasos de la administración, que trata de cómo aplicar la calidad en la organización:

- Establecer el compromiso de la dirección.
- Formar equipos para la mejora de la calidad.

- Capacitar al personal en el tema de la calidad.
- Establecer mediciones de la calidad.
- Evaluar costos de calidad.
- Hacer conciencia sobre la calidad.
- Tomar acciones correctivas.
- Planificar cero defectos.
- Festejar el día cero defectos.
- Establecer metas.
- Eliminar las causas del error.
- Dar conocimiento.
- Formar consejo de calidad.
- Repetir todo el proceso.

1.3.4. Kaoru Ishikawa.¹³

Licenciado en Química Aplicada, doctorado en Ingeniería, se le atribuye haber sido pionero de los Círculos de Calidad en los años sesenta. Para este autor el control de calidad se caracteriza por la participación desde los altos directivos hasta los empleados de menor rango, se dirige no sólo a la calidad del producto sino también a la calidad del servicio después de la venta. La calidad de la administración, la calidad de la compañía y hasta la calidad del ser humano. Los elementos de su filosofía se resumirían de la siguiente forma: el control de calidad incluye el desarrollar, diseñar, manufacturar y mantener un producto de calidad, que además sea el más económico, útil y satisfactorio para el consumidor. El control de calidad empieza en el diseño, para ofrecer calidad es necesario conocer los requisitos normativos del cliente y la problemática del mismo respecto al producto o servicio.

La calidad total es compromiso de toda la organización, es desarrollar humanismo en la empresa, es obtener las cosas voluntariamente, desarrollar al personal en y de acuerdo con su inteligencia, quien es incapaz de manejar al personal no sirve como administrador.

¹³ Ideas tomadas de Kaoru Ishikawa, ¿Qué es el Control Total de la Calidad?, Colombia. Grupo Editorial Norma. 1991.

Aportaciones.

Ishikawa señala las siguientes premisas acerca del control de calidad (CC): es hacer lo que se debe hacer en todas las industrias; CC que no muestra resultados no es control de calidad; el CC empieza con educación y termina con educación. En 1962 formalizó los Círculos de Control de Calidad (CCC) en Japón, que constituyen la maduración de las múltiples actividades de estudio y capacitación sobre control de calidad dirigido a los supervisores y obreros japoneses iniciados en 1950. Con relación a los círculos de calidad considera que no hay que olvidar el papel de los trabajadores en la producción de bienes de alta calidad, por lo que la educación de éstos debe ser de primer orden. Que se formaron primero para estudiar y estudiaron para no repetir errores. Se formaron haciendo hincapié en: "1. El voluntarismo. Los círculos han de crearse voluntariamente, no por órdenes superiores; 2. Auto desarrollo. Los miembros del círculo deben estar dispuestos a estudiar; 3. Desarrollo mutuo. Los miembros del círculo deben aspirar a ampliar sus horizontes y a cooperar con otros círculos; 4. A la larga, participación total. Los círculos deben fijar como meta final la participación plena de todos los empleados del lugar" ¹⁴.

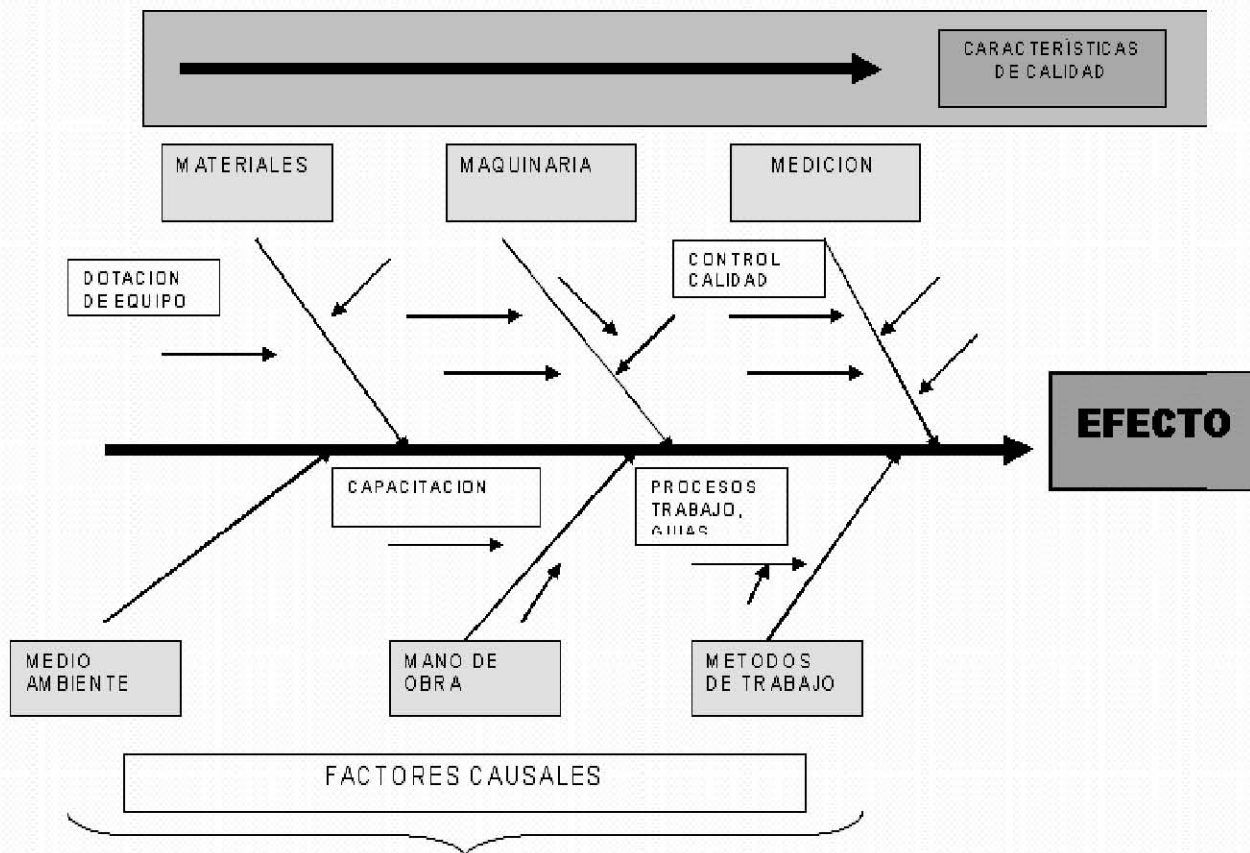
Son un grupo pequeño, que desarrolla actividades que apoyan la calidad dentro de un área, llevan a cabo un auto desarrollo y desarrollo mutuo, control y mejoramiento, utilizando técnicas de control de calidad, con la participación de todos los miembros. Identifican, analizan y resuelven problemas relacionados con su área de trabajo, que contribuyen al desarrollo de la organización, crean un buen ambiente de trabajo y ejercen sus capacidades plenamente. Con el tiempo estos Círculos de Control de Calidad se transforman en lo que ahora son los equipos de trabajo, aunque "muchas empresas apenas empiezan a reconocer qué, si se quiere aprovechar al máximo la capacidad de los empleados (requisito indispensable para competir...) es preciso agruparlo en equipos. Algunas organizaciones se estructuran en torno a los equipos, utilizándolos como unidad dominante de trabajo"¹⁵. Cabe aclarar que algunos autores señalan que estos

¹⁴ Ishikawa. Op. Cit. p. 19.

¹⁵ Gutiérrez Pulido, Humberto. Calidad Total y Productividad. México. Mc Graw-Hill.1997. p. 239.

equipos jamás pueden sustituir la responsabilidad primaria que tiene la dirección de redefinir su papel y construir la cultura de la organización.

Otra de las aportaciones de este autor es el diagrama de causa-efecto, frecuentemente llamado el diagrama de Ishikawa o de espina de pescado, es un método gráfico que refleja la relación entre una característica de calidad y los factores que contribuyan a que exista. Ha demostrado ser una herramienta poderosa que puede ser utilizada para analizar y resolver problemas. En el diagrama el efecto aparece a la derecha. El efecto es al mismo tiempo la meta del sistema, que es alcanzar las características de la calidad. Las palabras que aparecen en los extremos de las ramas son las causa potenciales. En el control de calidad las causas dadas en la ilustración se llaman factores causales. Un conjunto de estos factores causales recibe el nombre de proceso. Todo puede ser un proceso, siempre y cuando haya causas y efectos o factores causales y características.



principio establecido por Wilfredo Pareto (80, 20), es normalizar los más importantes y controlarlos. Luego entonces, lo primero que hay que hacer es encontrar esos factores, con la participación de todo el personal que interviene en ese proceso, analizarlos estadísticamente y verificarse de manera racional y científica. Siendo lo anterior el primer paso de la normalización. Se debe verificar que todos los factores causales identificados en el diagrama estén bajo control, si se han entendido claramente y si armonizan con las normas fijadas. A los factores causales que requieren verificación el autor les llama "puntos de verificación".

Otra herramienta es el diagrama de Pareto, que sirve para clasificar los datos de acuerdo con variables o factores de interés, de tal forma que una situación dada facilite la identificación de las fuentes de la variabilidad que se supone es el origen de los problemas. El principio de Pareto conocido como "ley del 80-20" o pocos vitales muchos triviales, el cual reconoce que unos pocos problemas (20 %) generan la mayor parte del efecto (80 %), por lo que se buscará concentrar los esfuerzos precisamente en esos problemas.

Principios:

1. Uso de métodos estadísticos prácticos y accesibles para la industria.
2. Uso de las Herramientas estadísticas.
3. Comunicación abierta, en los grupos para la construcción de los diagramas.

1.3.5. A. V. Feigenbaum.

Creador del concepto de "Calidad Total", conocida por sus siglas en inglés **TQC**, e iniciador de ese movimiento internacional, desarrolla la calidad total desde el principio de los años cuarenta en la General Electric Company, en Estados Unidos. Señala que cada vez se está más de acuerdo en subrayar, en el mundo entero, que la calidad de los productos se ha convertido en el elemento más determinante para el éxito de las empresas y de las naciones, que la importancia concedida a los programas de calidad conduce a un mejor aprovechamiento de la inversión que pueden llevar a cabo empresas y Estados en el mundo de los negocios. Acerca de los resultados precisa que "los programas de calidad llevan al

éxito de los productos y de los servicios en los mercados internacionales, así como una reducción de los costos, a una mejora de la estabilidad social en las fábricas y en las oficinas y al incremento de la renta de las sociedades. Estas observaciones se aplican tanto a las pequeñas empresas como a las grandes”¹⁶.

La calidad la determina el cliente, que está basada en su experiencia real con el producto o servicio, medida contra sus requisitos. En su obra Control Total de la Calidad, precisa que la calidad ha llegado a ser la fuerza más importante que lleva al éxito organizacional y al crecimiento de las instituciones en ámbitos de mercados nacionales e internacionales, que incrementa la productividad, que primero ha sido de interés de unas cuantas personas ; sin embargo, a la fecha es de principal importancia para gerentes, administradores, ingenieros, estadísticos que trabajan en las más variadas ocupaciones y a través de numerosas organizaciones en muchas naciones del mundo.

Los elementos de su filosofía se resumirían de la siguiente forma¹⁷: la calidad debe ser un objetivo sistemático en todos los servicios de la sociedad; los sistemas de calidad se deben alimentar de conocimientos de la calidad, la calificación y comportamiento del factor humano; la calidad constituye la palanca más poderosa para proporcionar a los clientes entera satisfacción y se consiguen los costos más bajos; la fuerza de la innovación y la continuidad de programas de calidad son elementos de competitividad; una política sistemática de calidad total integrada en la empresa genera el crecimiento de los negocios.

Señala que ha habido un crecimiento intenso de la competencia en calidad de los productos, tanto en la línea de consumo como en la industria pesada. La calidad de los productos o servicios está influida directamente en nueve áreas básicas, lo que podría considerarse como las “nueve emes”: mercados, dinero (money), administración (management), hombres (mens), motivación, materiales, máquinas y mecanización, métodos modernos de información y requisitos crecientes del

¹⁶Tomado del prefacio escrito por el Dr. Armand V. Feigenbaum. En la obra de Vincent Labaoucheix. Tratado de la Calidad Total. Madrid. Esp. Edit. Ciencias de la Dirección. Tomo 1, 1992. p. 13.

¹⁷Ídem. 12- 14.

producto (mouting product requeriment). Luego entonces, la cantidad de productos en el mercado, nuevos o modificados, crece de manera explosiva en los que ya están identificados los deseos de los consumidores y aplicado nuevas tecnologías. Las fluctuaciones en el entorno económico han reducido los márgenes de ganancia y los gastos suben por la mecanización. La administración se ha vuelto más compleja y demanda la participación de la alta gerencia. Respecto al personal, hay una demanda de mayor especialización, la motivación ha cambiado, además de recompensa en dinero, se requiere del reconocimiento positivo de que están contribuyendo personalmente al logro de las metas de la organización.

Principios:

Feigenbaum señala que la alta calidad de los productos ya no constituye una excepción fruto del azar, por el contrario es el resultado de programas de calidad total, sólidos y eficaces, fundados sobre algunos principios claros, que formuló desde 1940 y que ha aplicado en compañías de todo el mundo¹⁸:

- La calidad no se deriva sólo del criterio técnico y no se refiere a la primacía de un solo servicio de la sociedad sino que debe, por el contrario, ser objeto de una aplicación sistemática en toda la organización.
- El proceso de aplicación de la calidad debe contener simultáneamente el trabajo individual y el de los equipos.
- La mejora de la calidad debe referirse a la venta, al marketing, a la fabricación y a los servicios. No se dirige exclusivamente a los obreros ni a los empleados.
- La calidad debe percibirse en función de los deseos y de las necesidades del comprador.
- La calidad y el costo constituyen una suma, no una diferencia y deben funcionar concertada y no competitivamente.
- La calidad no consiste en eliminar viejos métodos de control de calidad, sino de aplicar una nueva tecnología y a un dominio de la gestión de la misma.

¹⁸ Ídem. p. 14

- La calidad se alcanza con la participación activa de todo el personal de la organización y no se apoya en el trabajo único de un especialista de la calidad.
- La calidad constituye el medio más rentable de conseguir la productividad.
- La calidad debe ser objeto de una gestión tan directa y eficaz como la tecnología, la producción, las instalaciones y el financiamiento.
- La organización debe establecer una política clara de gestión de la calidad orientada hacia la clientela.

Este especialista creador de la gestión de la calidad total, señala que para apoyar los programas de calidad se deben establecer otras acciones como los programas motivacionales, técnicas tradicionales de confiabilidad, instrumentos de información de calidad, así como los múltiples enfoques restantes que exige un dominio moderno de la calidad. Que se debe tener una metodología clara y bien estructurada en la aplicación de la calidad en la organización.

Precisa que para que un sistema de calidad sea efectivo se requiere que tenga las siguientes características: controlar la calidad en toda la organización; proporcionar información para la toma de decisiones; generar una base presupuestaria; establecer el control de calidad como una disciplina a ser aplicada en toda la organización; establecer retroalimentación con el usuario sobre los requisitos de uso antes de la producción; estructurar e informar sobre los costos de la calidad; hacer de la motivación por calidad un proceso continuo, empezando desde la gerencia hasta el personal operativo; estructurar una aportación tecnológica para el producto; ayudar para la medición y vigilancia continuos de la satisfacción del cliente con la calidad; y, proporcionar un buen servicio al producto rápida y económicamente.

En resumen, los autores que pusieron las bases para los procesos de control de la calidad y que han legado todo un cúmulo de conocimientos en materia de gestión de la misma y de la mejora continua, que transformaron grandes organizaciones; que inicialmente trabajaron en la industria japonesa, contribuyendo con resultados de primera importancia, como los siguientes; “la

competitividad de la industria japonesa fue ganando terreno hasta convertirse en líder en varias ramas industriales: en 1970 los países occidentales pierden la supremacía en la industria pesada, como la del acero, bronce, latón, y la textil...En 1975 pierden el liderazgo en el ramo de los aparatos electrodomésticos y son invadidos de estéreos, televisores, hornos de microondas. A mediados de los ochenta Japón asume el liderazgo en la electrónica.”¹⁹

A partir de los setenta, cuando la competencia de los productos, sobre todo japoneses, provoca alarma en los Estados Unidos de Norteamérica se prenden los focos rojos e investigan sobre la razón de esa situación, encontrando la respuesta: mejor calidad y menor precio. La crisis del petróleo en 1975 actúa como un revelador de la distancia existente entre la industria japonesa y la norteamericana, la calidad y confiabilidad de los automóviles y de los televisores fabricados en Japón son superiores a las de los productos manufacturados en los Estados Unidos de Norteamérica. Las direcciones de las grandes empresas pusieron en marcha programas de mediano y largo plazo para cambiar los métodos de trabajo y el papel del hombre en la organización, buscando la productividad que les diera mayor competitividad. Los autores de una forma u otra culpan a la alta dirección por la mediocridad de los procedimientos de calidad y sus resultados, porque son ellos los que deben implantar, mantener y asegurar la calidad.

1.4. La norma ISO 9000:2000.

La Administración Pública Federal de México señala que trabajará en la certificación de los procesos de alto impacto a través de su Modelo de Calidad Intragob, y dado que este modelo se sustenta en los requisitos, elementos y metodología de la serie de las normas ISO 9000, en seguida se analizará el origen, elementos y desarrollo de estas herramientas.

Antecedentes.

Las siglas ISO (International Organization for Standardization), es un acróstico, como ya se estableció, que a la fecha se acepta como Organización Internacional de Normalización, pero que en realidad es una palabra del griego que significa

¹⁹ Gutiérrez Pulido. Op. Cit. p. 6-7.

“igual”, es decir, estándar. Es una agencia especializada a nivel internacional, representa una federación mundial de organismos nacionales de normalización, reconocidos por sus propios gobiernos, que se integra con representantes de más de 150 países²⁰. Comenzó a funcionar el 23 de febrero de 1947, con antecedentes previo en la International Federation of the National Standardizing Associations (ISAS 1926), el Secretariado Central está ubicado en Ginebra, Suiza, fomenta el desarrollo de la normalización para facilitar el intercambio internacional de bienes y servicios, con la participación de profesionales, productores, usuarios, vendedores, representantes de gobiernos, organizaciones de investigación de los países miembros.

Para tener una idea de cómo surge la estandarización como filosofía y fin en los sistemas productivos de todo el mundo, habrá que remontarse a por lo menos el siglo XVII, ya que se podría tratar desde el origen de la civilización, con los elementos participativos de la empresa familiar primitiva, de la corporación medieval o de la empresa capitalista pretayloriana, en la que se inició la industria, al crearse las fabricas textiles, la siderúrgica y la fabricación de papel en Francia en 1600, en los que el obrero y el contraamaestre no están ya en contacto directo con el cliente. Ante la fabricación en serie, el obrero deja de sentirse propietario y orgulloso del objeto producido. A fines del siglo XVIII, en Francia, Vaquette de Gribeauval, inspector general de artillería, desarrolla el principio de intercambiabilidad, característica clave de las producciones modernas, en las que señala las reglas de fabricación mecánica para armamento cuyos fundamentos son: la limitación de las dimensiones a un conjunto de valores estándar, tolerancias a esos valores, establecimiento de un sistema de control que define las medidas y los instrumentos apropiados.

Hacia 1794, época de la revolución, el gobierno francés estableció un taller nacional de calibres y material de inspección para ser utilizados en las fábricas de municiones, lo que permitió el aumento en la producción de armas y de disponer de fusiles y municiones con piezas recíprocamente intercambiables.

²⁰ Información tomada del portal de <http://www.iso.org>, en marzo de 2005.

Posteriormente se funda la metrología con la instauración del sistema métrico y el establecimiento de medidas-patrón, dando inicio a la homogeneización y normalización en los procesos industriales. Ahora bien, ¿por qué era importante la homogeneización o estandarización de los productos o de los procesos industriales?, justamente para buscar la producción en serie o bajo un mismo patrón o medida, porque posteriormente permitiría la intercambiabilidad de las piezas de un mismo bien, como en el caso del armamento, en que un fusil ya no iba a ser de una sola pieza, podrían intercambiarse piezas que fallaran o ya no sirvieran, poniéndolo nuevamente en condiciones de uso.

Es importante destacar que a fines del siglo XVIII y principios del XIX (1880-1920) se desarrolla el enfoque de la administración científica, que tiene un enfoque eminentemente pragmático, cuyo móvil es la productividad, movimiento de suma importancia para las actividades fabriles de Estados Unidos de Norteamérica. Su representante más significativo es el ing. F. W. Taylor, que publica en 1911 los "Principios de la Administración Científica", que llega a ser la guía de organización de las empresas industriales del mundo. "Tiene como primordial punto de interés los aspectos relacionados con la productividad y la eficiencia, a partir de un enfoque microadministrativo en que la preocupación central radica en la búsqueda de elementos que permitan la puesta en marcha de los procedimientos más racionales para desarrollar las tareas entre el trabajo administrativo y operativo, aspecto que sienta las bases para la división funcional del trabajo y para el establecimiento de principios administrativos que pretenden tener una validez universal".²¹

El Taylorismo respondía a las necesidades específicas de expansión rápida de la producción, con una mano de obra no calificada. Presenta la organización funcional, basada en la división del trabajo, propone la separación del trabajo físico y el mental, en las que el obrero le corresponde actividades manuales, rutinarias y elementales, reduciendo sus posibilidades de aportación intelectual al mínimo. En esa época la función de inspección se separa de la producción, el

²¹ Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. México. Edit. Limusa. 1986. p. 124.

mercado se vuelve más exigente y todo converge a producir. Como ya no era el caso de que un operario se pusiera a la manufactura de un solo bien, fue necesario introducir en las fábricas procedimientos específicos para atender la calidad de los productos fabricados en forma masiva, lo que trajo cambios en la organización de la empresa, dando lugar a que aparecieran de tiempo completo los primeros inspectores en actividades de control de calidad por inspección, para posteriormente empezar a utilizar técnicas estadísticas.

El trabajo técnico ISO abarca todos los campos de normalización, a excepción de los de ingeniería eléctrica y electrónica que son responsabilidad de la IEC (International Electrotechnical Commission). La creación de la organización ISO fue motivada por la disparidad de criterios que en cuanto a normatividad existía en los diferentes países. Comenzando a finales de la Primera Guerra Mundial la celebración de reuniones entre comités de distintas naciones con el objetivo de establecer acuerdos sobre unificación de conceptos y procedimientos en la elaboración normativa. Así en 1926, se creó la asociación ISA (International Federation of the National Standardizing Association) con la participación de 14 países, declinando su actividad tras la Segunda Guerra Mundial.

La organización de ISO está estrechamente asociada con la comisión IEC, ambas organizaciones operan como un sistema de servicio único para facilitar el desarrollo de un consenso global de común acuerdo sobre normas internacionales. ISO e IEC son organizaciones no gubernamentales y las normas que emiten son de carácter voluntario, no forman parte de las Naciones Unidas pero tienen relación en aspectos técnicos con las agencias especializadas de esa organización. Del total de normas que crea la organización ISO las que se conocen más son las de la serie ISO 9000, "La intención de éstas es servir como un conjunto de criterios contra los cuales sea posible medir la calidad de un bien o servicio"²².

²² Seaver Matt. Implementación del ISO 9000:2000. México. Edit. Panorama editorial. 2002. p.13

Familia de Normas ISO.

La Norma ISO 9000 se inició en 1979, con el propósito de establecer principios genéricos de calidad que fueran aplicables a nivel mundial al amparo de una norma internacional. Las normas vigente a partir del año 2001:

- ISO 9000:2000 Sistemas de Gestión de la Calidad.- Fundamentos y Vocabulario.
- ISO 9001:2000 Sistemas de Gestión de la Calidad.- Requisitos.
- ISO 9004:2000 Sistemas de Gestión de la Calidad.- Recomendaciones para la Mejora del Desempeño.

Otras Normas complementarias a las anteriores son las siguientes:

ISO 19011:2002 Directrices para Auditorías de los sistemas de gestión de la Calidad y /o Ambientales.

ISO/TR 10013:2001 Directrices para la Documentación del Sistema de Gestión de la Calidad.

Equivalencia Nacional NMX.

La elaboración de Normas mexicanas sobre sistemas de calidad, está basada fundamentalmente en las normas de la familia ISO 9000, de las cuales la equivalencia en México son las Normas Mexicanas (NMX).

Para las versiones 2000, en México su nomenclatura es la siguiente:

- ISO 9000:2000 ----- NMX-CC-9000-IMNC-2000
- ISO 9001:2000 ----- NMX-CC-9001- IMNC-2000
- ISO 9004:2000 ----- NMX-CC-9004- IMNC-2000

Esquema Mexicano de Normalización-Fundamento legal.

El esquema mexicano de normalización tiene su fundamento legal en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992, y establece que las Dependencias Gubernamentales con atribuciones para emitir Reglamentaciones Técnicas, podrán hacerlo directamente en forma de Normas Oficiales Mexicanas, que serán de cumplimiento obligatorio, y esas mismas dependencias deberán coordinar su certificación. También establece que podrá haber organismos privados de normalización, verificación y certificación, así como laboratorios de pruebas y de

calibración, los cuales deberán demostrar competencia para esas actividades, y deben ser acreditadas por la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA), que será el organismo acreditador, debiendo ser aprobados por las Dependencias Oficiales cuando las actividades de los organismos se relacionen con las atribuciones de las dependencias.

Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas y otras.

Si analizamos la historia de la normalización en México, vemos que tradicionalmente a las Normas emitidas se las denomina **Norma Oficial Mexicana**. Esto se debe a que la normalización fue desarrollada y coordinada por la ahora Secretaría de Economía, contando con el apoyo de los diferentes sectores involucrados con la actividad. Adicionalmente, se establece el sistema de acreditamiento, designando a la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA) como acreditador, a través de la cual, el sector privado tiene la oportunidad de coordinar las actividades de normalización, verificación y certificación de la normalización voluntaria, que la mencionada ley designa como normas mexicanas.

En cuanto a su aplicación, la norma oficial es de cumplimiento obligatorio, por disposición legal. La norma mexicana es de cumplimiento voluntario, pero puede ser obligatoria por requerimientos contractuales o de mercado. La certificación de la norma oficial es realizada por la dependencia, o por los organismos de certificación acreditados y aprobados por la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA). En el caso de la norma voluntaria, la certificación puede ser de primera parte, o auto certificación, de segunda parte, cuando es realizada por el cliente, de tercera parte, cuando es realizada por un organismo independiente, o por las Dependencias Oficiales a petición de parte. Cabe aclarar que la certificación que vale es la que el cliente acepta o requiere.

A través de lo expuesto aquí, aún cuando cada actividad, tanto de normas oficiales como de normas voluntarias, tenga su área de aplicación, ambas son complementarias, por lo que se le debe dar a cada una su importancia, para lograr así que el país avance en forma sostenida en materia de normalización. En virtud de que el Gobierno Federal optó por un modelo de innovación y calidad propio, se

considera, dadas las características, que éste fue tomado de la norma ISO 9000:2000 por lo que se analizará esta nueva generación de normas que entraron en operación a partir del 2001, éstas se integran por:

- ISO 900: 2000 Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario
- ISO 9001: 2000 Sistemas de gestión de la calidad. Requerimientos.
- ISO 9004: 2000 Sistemas de gestión de la calidad: Guías para el mejoramiento del desempeño.

La Norma ISO 9000:2000 es sólo un diccionario que aclara la mayoría de los conceptos relacionados con la gestión de calidad y nada más. Hay que precisar que la diferencia entre ISO 9001 e ISO 9004 es que “si bien ISO 9001 trata sobre todo de asegurar la satisfacción del cliente, es decir la calidad del producto o servicio, el esfuerzo de ISO 9004 se dirige a crear una organización que tenga éxito en todos los aspectos de su operación, incluyendo el financiero”²³. En suma la norma ISO 9001 señala los requisitos mínimos para un sistema de gestión de la calidad y la ISO 9004 proporciona mayores instrumentos para la administración de todo el sistema. “El propósito de los nuevos estándares para sistemas de gestión de calidad es que una organización:

- a) Demuestre su habilidad para proveer productos y/o servicios que cumplan con los requerimientos del cliente y otros requerimientos reglamentarios aplicables; y,
- b) Alcanzar la satisfacción de los clientes por medio de una aplicación efectiva del sistema, incluyendo procesos de mejora continua y el aseguramiento de conformidad para los clientes y otros requerimientos aplicables”²⁴.

Antes de empezar la implantación de un sistema de gestión se necesita conocer otras experiencias, recabar información y si no se tiene la experiencia se pueden contratar los servicios de un consultor con experiencia a fin de que el sistema que se instale sea práctico y capaz de instrumentarse con un mínimo de trastornos a las actividades normales. Los requerimientos generales para implantar un sistema

²³ Server Matt. Op. Cit. p. 16.

²⁴ Ídem. p.17

de gestión de la calidad según lo establecido por esta nueva versión de la norma ISO 9000:2000 son:²⁵

- a) Identificar los procesos necesarios del sistema de gestión de la calidad y su aplicación a lo largo de la organización;
- b) Determinar la secuencia e interacción de esos procesos;
- c) Determinar los criterios y métodos requeridos para asegurar la operación efectiva y el control de los procesos;
- d) Asegurar la disponibilidad de los recursos de e información necesarios para sostener la operación y el seguimiento de los procesos;
- e) Implantar acciones necesarias para lograr los resultados planeados y el mejoramiento continuo de esos procesos.

La documentación de un sistema de gestión de la calidad ISO 9000 se estructura en cuatro niveles como una pirámide, en la cúspide está la política de calidad, de la que se derivan todas las iniciativas. Enseguida viene el manual de calidad, describe al sistema general en términos globales. Luego se encuentran los manuales de procedimientos operativos, la cantidad estará en función de la complejidad de la institución, si es pequeña será suficiente contar con un manual que contenga todos los procedimientos para las tareas estratégicas, si no será necesario que se tenga uno general y los de cada área de trabajo, para evitar el papeleo excesivo. Finalmente, en el último nivel de jerarquía de la documentación se encuentran las formas de trabajo y hojas de registros, tal como se muestra en la figura siguiente.



²⁵ Ídem. p.17

La adopción de un sistema de gestión de la calidad debe ser una decisión estratégica de la organización, su diseño e implementación están influenciados por diferentes necesidades, objetivos particulares, los productos o servicios suministrados, los procesos empleados y el tamaño y estructura de la organización, por lo que la norma ISO 9000 especifica que no puede proporcionar uniformidad en la estructura de los sistemas de gestión o en la documentación. Para un mejor entendimiento de la norma ISO 9000:2000, se transcriben los requerimientos funcionales de los sistemas de gestión de la calidad:²⁶

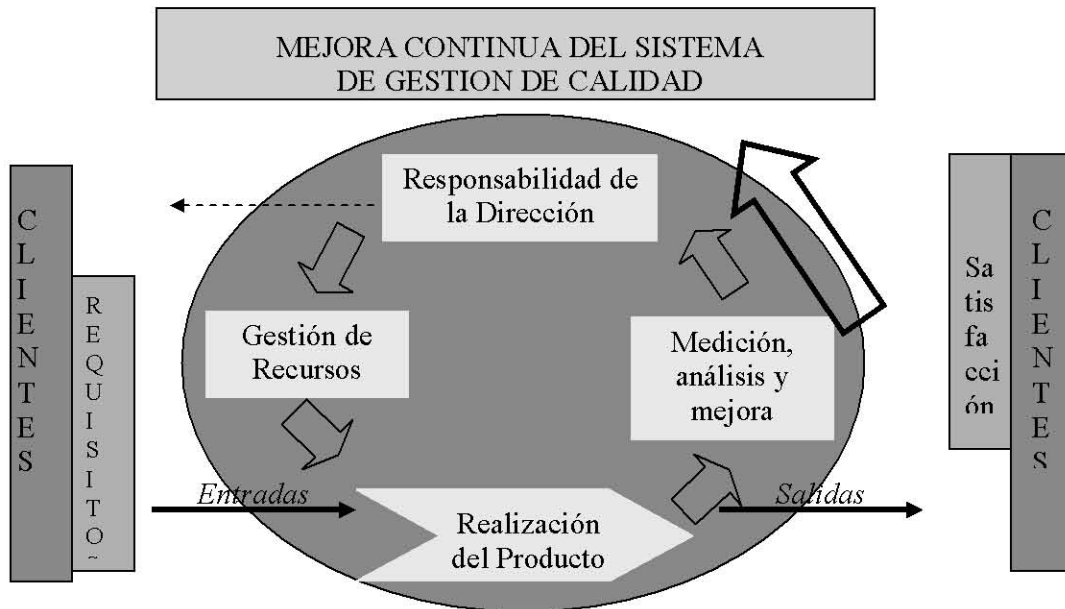
1. Objeto y campo de aplicaciones
 - 1.1 Generalidades
 - 1.2 Aplicación
2. Referencias normativas
3. Términos y definiciones
4. Sistemas de gestión de la calidad
 - 4.1 Requisitos generales
 - 4.2 Requisitos de la documentación (sólo título)
 - 4.2.1 Generalidades
 - 4.2.2 Manual de calidad
 - 4.2.3 Control de los documentos
 - 4.2.4 Control de los registros de calidad
5. Responsabilidad de la dirección (sólo título)
 - 5.1 Compromiso de la dirección
 - 5.2 Enfoque al cliente
 - 5.3 Política de calidad
 - 5.4 Planificación
 - 5.4.1 Objetivos de la calidad
 - 5.4.2 Planificación del sistema de gestión de la calidad
 - 5.5 Responsabilidad, autoridad y comunicación
 - 5.5.1 Responsabilidad y autoridad
 - 5.5.2 Representante de la dirección
 - 5.5.3 Comunicación interna

²⁶ Norma ISO 9000:2000

- 5.6 Revisión por la dirección
 - 5.6.1 Generalidades
 - 5.6.2 Información por la revisión
 - 5.6.3 Resultados de la revisión
- 6. Gestión de los recursos
 - 6.1 Provisión de recursos
 - 6.2 Recursos humanos
 - 6.2.1 Generalidades
 - 6.2.2 Competencia, toma de conciencia o formación
 - 6.3 Infraestructura
 - 6.4 Ambiente de trabajo
- 7. Realización del producto
 - 7.1 Planificación
 - 7.2 Procesos
 - 7.2.1 Determinación de los requisitos relacionados con el producto
 - 7.3 Diseño y desarrollo
 - 7.4 Compras
 - 7.5 Producción y prestación del servicio
 - 7.6 Control de los dispositivos de seguimiento y de medición
- 8. Medición, análisis y mejora
 - 8.1 Generalidades
 - 8.2 Seguimiento y medición
 - 8.3 Control del producto no conforme
 - 8.4 Análisis de datos
 - 8.5 Mejora

El siguiente cuadro muestra la relación de componentes de un sistema de gestión de calidad según la norma ISO 90001:2000, basado justamente en el Círculo de Deming.

Relación de los componentes de un sistema de gestión de calidad según la norma ISO 9001:2000



El proceso de certificación de un sistema de calidad consiste en que la organización debe demostrar su compromiso para satisfacer a sus clientes o usuarios por medio de la implantación de un sistema de calidad que cumpla con los requerimientos de una norma, en este caso la ISO 9001:2000. Posteriormente, a través de un organismo de certificación legalmente autorizado, imparcial e independiente, verifica la efectividad del sistema contra una norma de referencia. Un proceso de certificación debe incluir por lo menos²⁷:

1. Diseño e implantación del sistema de calidad, incluye el análisis de los procesos y elaboración de la documentación del sistema de calidad.
2. Capacitación de todo el personal relacionado con el sistema de calidad.
3. Auditorías internas de calidad para determinar desviaciones.
4. Soluciones de desviaciones por medio de acciones correctivas y preventivas.

²⁷ Delacerda Gastélum, José y Morales García, Leticia. La Calidad ISO 9000 en la Administración Pública de México. México. Grupo Editorial Iberoamérica. 2001. p.20

5. Elección del organismo certificador o institución dedicada a realizar auditorías de calidad de tercera parte.
6. Revisión de la documentación por el organismo certificador.
7. Solución de las no conformidades detectadas por el organismo.
8. Pre-auditoría del sistema realizada por el organismo certificador.
9. Acciones correctivas de las no conformidades detectadas.
10. Auditoría final del sistema de calidad por parte del organismo certificador.
11. Entrega de resultados y si corresponde, entrega del certificado.
12. Revisión semestral/anual por el organismo certificador.
13. Tercer año: Renovación de la certificación.

1.5 La Calidad en los Gobiernos.

El concepto de Estado se aborda desde tres posiciones: deontológica, sociológica y jurídica. La primera explica al Estado por los fines que debe realizar o las metas que debe alcanzar como factor de cohesión, centralización jurídica, poder político, realización del bien común. Un representante de esta corriente es Maurice Hauriou que define al Estado como “el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de república como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común”²⁸.

La segunda, la sociológica, define al Estado como una formación o agrupación social que se califica por las propiedades de su poder. Los estudiosos en esta corriente son Max Weber, Herman Heller, Jellineck. El primero señala que “El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres, basada en el medio de la coacción legítima (es decir considerada legítima)”²⁹. Posteriormente analiza los principios de la legitimación como la costumbre, don de gracia, carisma o liderazgo y la dominación en virtud de la legalidad.

Herman Heller se refiere al Estado como “una estructura de dominio claramente renovada a través de un obrar común actualizado representativamente, que

²⁸ Hauriou, Maurice. Principios de Teoría Política. México. Edit. FCE. 1999. p.105

²⁹ Weber, Max. Economía y Sociedad. México. Edit. FCE. 1964 p. 1057

ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio”³⁰. Por su parte Jellinek define al Estado como “la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio”³¹. La tercera corriente, para fines de este trabajo, es la jurídica, define al Estado por su función jurídica, como la esencia misma del ser del Estado, responde a la concepción que el Estado y derecho son el mismo fenómeno, que no hay Estado sin derecho. El autor más representativo de esta corriente del formalismo jurídico es Hans Kelsen, quien señala que “el Estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico”³², por lo que el estado es por naturaleza un sistema de normas.

Finalmente, el profesor Ramiro Carrillo establece que el Estado es “la forma de organización política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él le corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como la unidad soberana de acción y de decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común”³³.

Una vez visto de manera general lo que es el Estado, hay que señalar al respecto que éste requiere de órganos que le permitan cumplir con sus fines, uno de ellos es el gobierno. Uvalle Berrones destaca que “gobernar significa dirigir y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia metas de propósito común. Significa estimular y regular la vida social y económica para que la sociedad sea más productiva y próspera”³⁴. Por su parte, el maestro Ramiro Carrillo señala que “el

³⁰ Heller, Herman. Teoría del Estado. México. Edit. FCE. 1942. p. 341

³¹ Jellinek Georg. Teoría General del Estado. México. Edit. FCE. 2000. p.134

³² Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. México. UNAM Centro de Investigación Interdisciplinaria en ciencias y Humanidades. 2004. p. 21

³³ Carrillo Landeros, Ramiro. Op.Cit. p. 112

³⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. México. Edit. IAPEM, UAEM. 1997. p. 157

gobierno es el Estado en acción, constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado. El gobierno busca condicionar la acción de sus gobernados de acuerdo con los fines del Estado y es con base en este condicionamiento como se manifiesta el ejercicio del poder.”³⁵

En México el gobierno está dividido en tres poderes: el legislativo, integrado por dos cámaras, la de diputados y la de senadores, que tiene como atribuciones la de hacer las leyes; el Ejecutivo, que tiene como propósito el de ejecutar dichas leyes; y, el Judicial, que tiene como función la de dirimir las controversias que se susciten entre los otros dos poderes al aplicar las leyes. En estos poderes no debe haber preeminencia de uno sobre otro, debe existir equilibrio en un tipo de contrapesos.

Varios autores señalan que el gobierno es el Estado en acción, luego entonces la administración pública es el gobierno en acción, “Sin duda la administración pública es el gran medio que permite al Estado gobernar la sociedad. Su misión institucional se relaciona con los objetivos que dan vida a los proyectos de un país. Es una actividad amplia, positiva, constructiva y transformadora. Su actividad es común a los individuos, las organizaciones, las familias, las comunidades y los municipios.”³⁶, en suma es la actividad organizadora del Estado en la sociedad.

Los movimientos de calidad en los gobiernos de distintas partes del mundo se han dado de manera exponencial, llegándose a la internacionalización de este movimiento. Se puede decir que en los inicios de este movimiento, los gobiernos fueron los impulsores de este cambio de gestión al emitir regulaciones; por ejemplo Inglaterra tuvo un papel importante en el desarrollo de las leyes estadísticas y matemáticas, que posteriormente recibe Estados Unidos de Norteamérica y empiezan a ser ampliamente utilizadas y desarrolladas al principio de la primera guerra mundial. Igualmente Francia que pone el acento sobre la

³⁵ Carrillo Landeros. Op. Cit. p. 114

³⁶ Uvalle. Op. Cit. p. 160.

productividad y crea en 1950 una oficina de productividad para hacer un buen uso de los recursos de la asistencia económica que los Estados Unidos otorga para la reconstrucción de la economía de dieciséis países, después o al término de la segunda guerra mundial. Los gobiernos de otros países como Japón, Rusia, China en las siguientes décadas participan activamente en el citado movimiento.

Sin embargo, es a partir de la última década del siglo XX y más al inicio del nuevo milenio, que los gobiernos se han visto presionados para responder tanto a las demandas de sus ciudadanos como a la creciente complejidad de sus ambientes globales. La solución a estas demandas y problemas que se presentan se han buscado a través de la transformación, la reforma o la reconstrucción del Estado, de los gobiernos y de sus respectivas administraciones públicas. De hecho casi todos los países del mundo, ricos y pobres, democráticos y autoritarios, enfrentan fuertes retos que provienen de diferentes direcciones y fuentes. En el marco de la diversidad, es posible identificar cuatro tendencias mundiales: construcción o reconstrucción del Estado, modernización del Estado, reconstrucción del Estado, y revitalización de la democracia.

En el mundo hay países que viven un proceso de construcción o reconstrucción del Estado, que necesitan partir de cero o bien rediseñar sus instituciones gubernamentales, como es el caso de algunas naciones africanas que han sufrido guerras y conflictos internos con el consecuente colapso del Estado, y otros que llevaron a cabo procesos de cambio de régimen político, como es el caso de los países de Europa Oriental, que tuvieron que enfrentar una difícil transición de regímenes totalitarios a democráticos. En estos casos el reto consistió en desmantelar las antiguas instituciones del Estado para alinearlas con los nuevos valores de apertura, participación y transparencia.

La Modernización del Estado que han iniciado algunas naciones, es un reto que se relaciona con la adaptación y mejora de las estructuras administrativas, capacidades gerenciales, manejo financiero y adaptación tecnológica, como respuesta a las nuevas necesidades y demandas de sociedades mucho más complejas y heterogéneas. Es un reajuste de las instituciones del Estado y de la

gestión pública ante la necesidad de mejorar la relación costo-eficiencia, que recae en una serie de medidas que incluyen privatización de la empresa pública, desburocratización, descentralización, desregulación, la calidad, la simplificación, la participación ciudadana en las decisiones de gobierno y la introducción en el sector público de mecanismos que se asemejan a los del mercado.

Otra tendencia es la reconfiguración del papel del Estado, con el crecimiento de la globalización y cambios a nivel doméstico, las funciones y rol del Estado se han transformado sustancialmente y puesto en entredicho el "papel del Estado", por lo que se exploran formas de participación ciudadana y varios tipos de asociación con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil. Consideran también la formación y capacitación de los servidores públicos, la reingeniería de procesos gubernamentales, cambio de cultura organizacional y aprenden a evaluar continuamente el desempeño en lo referente a las demandas ciudadanas y presiones globales. Las responsabilidades del Estado han cambiado, ya no realiza la producción de bienes y servicios, transfiriéndolos a la empresa privada y a la iniciativa individual.

El centro de gravedad del estado se ha transformado porque la descentralización, la desburocratización y la desregulación incrementan la importancia no solo de los gobiernos locales, sino también de los actores del ámbito privado o de la sociedad civil sobre los que recaen nuevas funciones. Asimismo, una serie de tareas y decisiones sobre políticas públicas, manejadas tradicionalmente por las burocracias y los capitales nacionales, se trasladan cada vez más a un nivel supranacional, debido a los crecientes flujos de bienes, capital, mano de obra e información entre países, dejando así al Estado como eje articulador que conecta a múltiples socios y actores desde muy variados campos, regiones y culturas.

La cuarta tendencia surge en los últimos años, es la revitalización de la democracia, los pueblos demandan que sea más significativa, que permita mayores oportunidades de participación en la definición de las políticas públicas. Los ciudadanos muestran una insatisfacción creciente por la manera en que operan las democracias, solicitan que el gobierno se reforme para mejorar la

participación pública, eficientar sus operaciones y mejorar los servicios que presta. Demanda una administración pública eficaz, instituciones políticas y económicas sólidas, políticas sociales adecuadas y un liderazgo comprometido para que aseguren que todos los sectores de la sociedad se beneficien de una mayor integración a la economía mundial.

En virtud de las transformaciones en los fines del Estado, igualmente se tienen los cambios en las formas de gobierno y en los de la administración pública, en los que la innovación y calidad deben permear las instituciones públicas. La reforma o innovación que impliquen ideas administrativas de moda y/o las llamadas mejores prácticas internacionales, se deben aplicar donde existan condiciones para hacerlo, pero jamás como un asunto de imponer enfoques o corrientes. La calidad en el gobierno se da si opera de manera eficaz, eficiente y económica, y desarrolla una infraestructura nacional que sea competitiva, para proporcionar a la sociedad un buen nivel de vida, el “bienestar común”, habrá de ser competitivo y competente y dar satisfacción a sus ciudadanos.

Omar Guerrero señala que “la administración pública entraña, a la vez, dominio político y dirección administrativa. Por lo tanto, no es exclusivamente una organización política que coacciona, que violenta a las clases explotadas...es también una organización que dirige el trabajo socialmente combinado... Entre las funciones de dominación política encontramos: seguridad y orden público, defensa, policía, justicia relaciones exteriores, etc. Entre las funciones de dirección administrativa: salud pública, asistencia, protección al salario seguridad social.”³⁷ Que la administración pública como dirección administrativa, como servicio y tutela de los necesitados, tiene un límite: la miseria, y que el estado no reconocerá como el origen de la pobreza “sino que suele atribuirla a uno de sus aspectos: la administración pública, el remedio es, por tanto, una reforma. Sin embargo, el Estado no se reforma de conjunto porque una reforma tal significa su abolición como Estado; sólo reforma ese aspecto, la administración pública.”³⁸

³⁷ Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. México. Edit. Distribuciones Fontamara, S. A. 2002. p. 186

³⁸ Ídem. p. 191.

Ricardo Uvalle Berrones señala que “un gobierno que no revisa su capacidad de adaptación y respuesta a los cambios se condena a la inmovilidad que es el inicio de su decadencia. Un gobierno sin referencia a los cambios mundiales que están presentes en su ser nacional, cancela la opción para transformarse. Un gobierno atento a lo que sucede en la hora presente inicia procesos de reforma. Un gobierno que se reforma incorpora en su agenda las alternativas viables para racionalizar sus procesos de gestión pública. Un gobierno que revisa sus procesos de gestión da atención a los aspectos de eficacia, rendimiento, desempeño y reacción ciudadana”³⁹ por lo que es necesario incorporar criterios de calidad y productividad para evaluar la efectividad.

El Dr. Juan José Sánchez, en su obra “Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”, señala que existen tres categorías de mejoramiento administrativo en la administración pública: reforma, modernización e innovación, que evocan cambios, transformaciones y modificaciones en el aparato gubernamental. Que cada uno representa una propuesta teórica diferente que tiene determinados alcances y limitaciones en su implementación. Precisa la primera “tiene dos acepciones básicas. Primero como medio indispensable para incrementar la eficacia y eficiencia del sector público, en la búsqueda de un mejor cumplimiento de todos los fines legalmente atribuidos al Estado, tanto de aquellos que son consustanciales a su propia existencia, como de los de coyuntura política que le vaya demandando. Segundo, como un proceso permanente de adaptación y de cambio de las estructuras y procesos, así como de las capacidades administrativas de un Estado, para dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas que le plantea su medio ambiente y a la coyuntura que éste tiene que enfrentar”.⁴⁰ Por su parte, la modernización administrativa que supone el rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, que no supone un verdadero cambio institucional. Su margen de maniobra es, sin embargo, muy estrecho y está tan condicionado por el marco institucional que no es extraño que

³⁹ Uvalle. Op. Cit. p. 60-61.

⁴⁰ Carrillo Castro Alejandro y Caso Andrés. “La reforma administrativa en México”, Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas. Citado por Sánchez González José Juan. “Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”. México. Edit. INAPQROO. 2004.p. 33

llegue a frustrarse.”⁴¹ Una de las más completas definiciones de modernización es en el sentido de que “es la creación de capacidades para absorber el cambio constante. Las facultades que tiene una sociedad para dotarse de instituciones que sean capaces de absorber el cambio, signo de nuestro tiempo.”⁴² Hay autores que precisan que para que se de la modernización administrativa se requiere que existan la modernización política, la económica y la social.

Finalmente, la otra categoría, es en torno a la innovación administrativa, término relativamente nuevo y que se refiere al medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, que “nos referimos específicamente a estructuras y formas organizativas no convencionales, formas novedosas de organización del trabajo, estructuras organizacionales no jerárquicas y programas de cambio planeado en el contexto de una organización en particular. Es decir, innovación entendida como ruptura de los patrones tradicionales de funcionamiento y comportamiento de una organización”.⁴³ La innovación se da en el nivel de comportamiento de las expectativas individuales, la modificación de patrones de conducta, nuevos arreglos organizacionales, modificación de relaciones entre los miembros de la organización, toma de decisiones, aceptación de nuevos valores, nueva cultura laboral. En suma la innovación es un proceso social complejo en que participan una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales. Así, el objeto de estudio de la innovación organizacional se centra en entender los procesos derivados de la innovación y las variadas situaciones que permiten un desdoblamiento amplio o restringido del proceso, elementos fundamentales que hacen la diferencia.

A partir de lo anterior, el concepto de innovación organizacional como elemento detonador de un conjunto de procesos de una reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamientos, y

⁴¹ Sánchez González José Juan. “Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”. México. Edit. INAPQROO. 2004.p. 36

⁴² Eissenstadt, S.N. Modernización: movimientos de protesta y cambio social. Citado por Sánchez González José Juan. “Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”. México. Edit. INAPQROO. 2004.p. 59

⁴³ Castillo del, Arturo. Transformación institucional en organizaciones gubernamentales. Citado por Sánchez González José Juan. “Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”. México. Edit. INAPQROO. 2004.p. 64

relaciones con el contexto) que pueden ser capaces de afectar sus procesos”.⁴⁴ La crítica que se hace al concepto de innovación es que es aplicable a cambios microadministrativos en el aparato gubernamental, que no son replicables a nivel federal, contrario a las reformas administrativas o a la modernización administrativa.

Las tres modalidades para transformar la administración pública federal, reforma, modernización e innovación, se han dado en nuestro país desde los inicios de su vida independiente, algunos autores describen que desde 1821 hasta 1982 la idea de la reforma administrativa fue “la estrategia prevaleciente en la mayoría de acciones para mejorar la organización y funcionamiento del aparato gubernamental. La reforma administrativa tenía una orientación incremental, gradual y focalizada, para mediante microrreformas obtener macrorreformas de mayor alcance en la administración pública mexicana.”⁴⁵

Posteriormente de 1983 a 2000, la idea de la reforma administrativa es cambiada por programas de modernización, enfocada a la desconcentración, descentralización y simplificación administrativas. Finalmente, del 2001 al 2006, con el cambio o alternancia del poder, por otro partido distinto al que había gobernado por cerca de siete décadas, en el que llegan a los altos puestos dentro de la administración federal, personal que había laborado en corporaciones privadas, como el propio titular del poder ejecutivo, que introducen tendencias gerencialistas en la administración, en los que se impulsa un programa de combate a la corrupción y el fomento a la transparencia y se implanta el modelo de innovación gubernamental, que propone acciones para modernizar a la administración pública.

La calidad es un factor clave para la expansión económica que se puede medir a través del crecimiento de la productividad o la rentabilidad del sector privado. El Consejo Estadounidense de Competitividad definió la competitividad nacional como “el grado en que, bajo condiciones de un mercado justo y libre, una nación

⁴⁴ Sánchez González José Juan. Op. Cit. p. 66

⁴⁵ Ídem. p. 13

puede producir bienes y servicios que satisfagan a los mercados internacionales y que al mismo tiempo mantengan o aumenten el ingreso real de sus ciudadanos”. Luego entonces, la definición operacional de la calidad en el gobierno puede definirse como la capacidad para impulsar el desempeño micro y macroeconómico de su planta productiva.

CAPÍTULO II

LA SECRETARÍA DE TURISMO

2.1 Antecedentes.

Sobra destacar la importancia de la actividad turística para la economía de México, motivo por el cual el Gobierno Mexicano creó las instituciones que atendieran el fomento de esta actividad a nivel nacional. Enseguida se presenta una cronología de los diversos instrumentos legales que se fueron creando a lo largo de la historia del país como resultado o a partir del gran movimiento social de 1910, para promover los asuntos del turismo⁴⁶: En 1929, después del movimiento armado y cuando se empiezan a formar las instituciones modernas del Estado, el Gobierno de México crea la Comisión Mixta Pro-Turismo que dependía de la Secretaría de Gobernación, en la que participaban empresas privadas; siendo su función principal la de realizar estudios que fomentaran el incremento de visitantes extranjeros al país. En 1930 y debido a la importancia adquirida por la actividad turística se formó la Comisión Nacional de Turismo, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero su Ley Orgánica, en ella le conferían las atribuciones que hasta entonces tenía asignadas la Comisión Mixta Pro-Turismo, estableciéndose además, mecanismos de coordinación con las comisiones de turismo de los estados.

En 1932, se crea el Departamento de Turismo dependiente de la Secretaría de Economía Nacional, al que se facultó para tratar asuntos relacionados con la actividad turística, involucrando también a las empresas particulares. Por acuerdo publicado el 27 de marzo de 1933, se establecieron funciones para la Comisión y dos organismos nuevos: el Comité Oficial y el Patronato de Turismo. La Comisión recabaría y coordinaría información concerniente al turismo, proponiendo las medidas necesarias para su desarrollo; el Comité Oficial realizaría los estudios relacionados con la problemática de turismo; y el Patronato decidiría sobre las medidas que deberían adoptarse al respecto.

⁴⁶ Información que se toma de los antecedentes del Manual de Organización General de la Sector. México. D. O. F. 14- IX-2001. p. 6 - 18.

En 1934, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo, desaparecieron los órganos que tenían encomendadas funciones de fomento de la actividad turística del país, correspondiendo nuevamente a la Comisión Nacional de Turismo la responsabilidad de orientar, regular y coordinar al turismo, por medio de un Comité Ejecutivo, un Consejo Patrocinador y un Consejo Consultivo, involucrando en su estructura tanto al sector público como al privado. En 1937, se publicó el Reglamento de la Ley General de Población, dándose a conocer la creación de un Departamento de Turismo, zonificándose el país en 15 regiones de interés turístico. En 1939, se fundó el Consejo Nacional de Turismo, integrado por el Patronato Oficial, la Comisión Nacional de Turismo y las Comisiones Locales de Turismo, tanto a nivel estatal como municipal.

Una vez que terminó la conflagración mundial y que México entra en la era de la industrialización, el 27 de diciembre de 1947, se conformó la Comisión Nacional de Turismo, integrada por un Consejo Nacional y un Comité Ejecutivo, cuyas atribuciones eran similares a las de los organismos anteriores. El 31 de diciembre 1949 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la derogación del Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Turismo, promulgándose la Ley Federal de Turismo en esa misma fecha. Posteriormente, con el propósito de impulsar el desarrollo de los proyectos tendentes a incrementar la infraestructura turística, en diciembre de 1956 se creó el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FONATUR).

El 1 de diciembre de 1958, se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su artículo 18, definía las atribuciones del Departamento de Turismo, de nueva creación, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, dándole rango de secretaría de Estado. El 1 de marzo de 1961 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Turismo, la cual disponía que el Departamento de Turismo fuera el encargado de aplicarla, así como su reglamento. Después, el 28 de enero de 1974 se publicó la Ley Federal de Fomento al Turismo y en congruencia con dicho ordenamiento, el 27 de diciembre se publicó el Decreto que elevó a rango de Secretaría de Estado al

Departamento de Turismo, otorgándole una mayor estructura, capaz de atender las nuevas atribuciones, así como mayores recursos presupuestales destinados a la planeación y desarrollo de la actividad turística nacional. El 5 de enero de 1980, se publicó la Ley Federal de Turismo, que tenía por objeto la promoción de la demanda interior y exterior, el fomento y desarrollo de la oferta turística, la conservación, el mejoramiento de los recursos turísticos y en general, la planeación y programación de la actividad turística. En 1982, derivado de las reformas a la Ley Federal de Turismo del 18 de enero, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría, que consideraba en su estructura una Subsecretaría de Recreación y Espectáculos, como resultado de los programas que promovían el derecho a la recreación para todos los mexicanos.

Por Acuerdo Presidencial desaparece el Consejo Nacional de Turismo (23-V-1984), incorporándose a la Secretaría de Turismo los programas y recursos de este organismo. El 16 de junio 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se creó el Centro de Estudios Superiores en Turismo (CESTUR), como órgano desconcentrado de la SECTUR y cuyo propósito era proporcionar capacitación para el desarrollo de personal directivo y realizar y coordinar investigaciones en materia turística. El 19 de mayo de 1999 , se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Turismo; como consecuencia de estas modificaciones, la Secretaría de Turismo, en el ejercicio de sus atribuciones en materia de promoción turística, nacional e internacional, sería auxiliada por la empresa de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal denominada "Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C. V."

El 15 de junio de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, mismo que abrogó los publicados el 31 de mayo de 1996 y 4 de enero de 2001; creándose la actual estructura orgánica cuyo propósito fundamental es en posicionar a la actividad turística como eje estratégico del desarrollo nacional, partiendo de un programa

de alineación de los procesos y de las actividades sustantivas de planeación, desarrollo de la oferta, operación de los servicios turísticos, promoción e inversión en materia turística, así como de un programa de innovación y modernización. En resumen el Estado ha creado las instituciones, conforme a la situación y circunstancias de cada época, para atender el fomento y desarrollo del turismo en México.

2.2 Importancia del Turismo en el Mundo y en México.⁴⁷

2.2.1 El Turismo en el Mundo.

El turismo en el inicio del siglo XXI es probablemente una de las actividades económicas más importantes del mundo. Su expansión y crecimiento están fuera de toda discusión. Muchos países, entre ellos México, reconocen los beneficios que puede aportar a la economía y al desarrollo. En 1999, el turismo internacional representó el 8% de los ingresos mundiales totales por exportaciones y el 37% de las exportaciones del sector servicios. Conjuntamente con el transporte de pasajeros, el turismo se ubica al frente de todas las categorías de comercio internacional. Destacando entre las cinco categorías superiores de las exportaciones para el 83% de los países y es la fuente más importante para al menos el 38% de ellos. La participación del turismo en el PIB mundial se estima en el 5%. El Consejo Mundial de Viajes y Turismo considera que para el año de 1999 el total de empleos generados por la economía turística fue de 192.3 millones, equivalentes al 8.2% del total mundial.

2.2.2 Importancia del Turismo en la Economía Nacional.

El turismo es un gran generador de divisas y una fuente clave de empleo; los ingresos por visitantes internacionales en el año 2000 alcanzaron la cifra de 8,295 millones de dólares, 14.8% más que en 1999 y equivalentes a la mitad del déficit de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos (17,690 millones de dólares), colocándose como la tercera actividad económica del país en captación de divisas, sólo después del petróleo

⁴⁷ Notas que se toman del Programa Nacional de Turismo 2001–2006, en <http://www.sectur.gob.mx/wb2/marconormativo>

y las manufacturas. Asimismo, el saldo de la Balanza Turística alcanzó en el año 2000 los 2,796 millones de dólares (4.3% mayor que en 1999). En virtud de la diversificación de las exportaciones mexicanas el turismo ha perdido peso relativo en la contribución de ingresos en la cuenta corriente de la balanza de pagos, mientras que en 1970 generaba más del 50 por ciento de dichos ingresos, en 2000 contribuyó con sólo el 4.3 por ciento.

En cuanto a personal ocupado en el sector turismo es de casi “un millón 800 mil empleos permanentes”⁴⁸.

2.2.3 Dimensionando el Horizonte 2006-2025.⁴⁹

Como resultado de la instrumentación del Programa Nacional de Turismo, el Gobierno Federal señala que para el año 2006 y para el 2025 se pretende alcanzar los siguientes resultados, que se convierten en los indicadores estratégicos en torno a los cuales se lleva a cabo la evaluación del desempeño sectorial.

	2000	2006	2025	(%) Tasa de crecimiento anual 2000-2006	(%) Tasa de crecimiento anual 2006-2025
Llegada de Turistas internacionales (miles)	20,643	23,018	49,388	1.83	4.10
Ingreso por visitantes internacionales (millones de dólares)	8,295	10,342	35,459	3.74	6.70
Ubicación de México a nivel mundial, en llegada de turistas internacionales	8	8	7		
Ubicación de México a nivel mundial, en ingreso por visitantes internacionales	12	11	9		
Gasto promedio del turismo receptivo (dólares)	549	607	971	1.69	2.50
Llegada de turistas nacionales a cuartos de hotel (miles)	46,907	53,219	92,462	2.13	2.95
Participación de PIB turístico en el PIB nacional (porcentaje)	8.9	9.0	10.5	0.19	0.81
Empleo en el sector turístico (miles)	1,890	2,173	3,581	2.35	2.66
Nueva inversión acumulada en el sexenio (millones de dólares)	n.d	9,000			

El horizonte cuantitativo que presenta el cuadro anterior⁵⁰ es una primera aproximación, de carácter agregado, de la evolución que cabe esperar para las

⁴⁸ Dato tomado del Discurso pronunciado por el Secretario de Turismo al clausurar el Congreso Internacional de Turismo, el miércoles 8 de diciembre de 2004 en la ciudad de México, D. F.

⁴⁹ Notas del Programa Nacional de Turismo. Capítulo 4.

⁵⁰ Programa Nacional de Turismo. p. 77

principales variables turísticas a mediano y largo plazo, basada fundamentalmente en el análisis de las tendencias recientes del turismo en México, en las proyecciones de largo plazo de la Organización Mundial de Turismo y en la evaluación preliminar del posible impacto el emprender el conjunto de acciones que contempla dicho Programa Nacional.

Cabe señalar que las previsiones presentadas en el cuadro fueron elaboradas a un mes de distancia de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, teniendo un impacto considerable en los flujos de viajeros en todo el mundo y, en particular, en los Estados Unidos y en aquellos países que reciben una mayor cuota de dicho mercado turístico. México, como es sabido, es el país con mayor captación de ese flujo. Además, las proyecciones del cuadro incorporan las previsiones disponibles sobre el posible efecto cuantitativo a corto y largo plazo de dichos acontecimientos.

En el último trimestre de 2001, una de las principales tareas de planeación de la Secretaría de Turismo consistió en afinar los instrumentos de análisis prospectivo para perfeccionar y pulir este marco de proyección cuantitativa. En particular, se trabaja ya en un modelo macro-económico para el sector turístico que permita identificar los principales determinantes del comportamiento de una amplia gama de variables representativas de la actividad del sector. De manera complementaria, se procesa un análisis prospectivo a 2025 que identificará las principales tendencias del mercado internacional y las fortalezas y debilidades de México a largo plazo.

Con estos instrumentos será posible desagregar las metas propuestas en el cuadro para llegar a diagnosticar hacia dónde se va y hacia dónde se debería ir, en términos regionales y de destinos, por una parte, y en términos de productos y segmentos de mercado por la otra. Se derivará, además, un panorama claro de las necesidades de expansión de la oferta de servicios turísticos, que sirva como marco de referencia para la toma de decisiones de inversión al precisar la magnitud del esfuerzo de expansión de la infraestructura que el país requiere, lo mismo que el perfil regional y de mercado que se prevé en las décadas siguientes.

2.3 Importancia de la Secretaría de Turismo en la Promoción de la Actividad Turística Nacional.

La Secretaría de Turismo conforme a lo que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Turismo planea y orienta la actividad turística nacional, a partir del reconocimiento de que su ejercicio económico y comercial es llevado a cabo por particulares, para lo cual lleva al cabo las siguientes actividades:

- Alinea al Programa Nacional de Turismo, los Programas Estatales y Municipales de turismo; define y aplica, con la participación de los particulares, las políticas públicas de distintos rubros como: turismo e infraestructura, transporte aéreo, equidad y género, turismo cultural, social y fronterizo; lleva las estadísticas a través de los Sistemas Nacional de Información Estadística del Sector Turismo de México DATA – TUR y el Sistema de Información Turística Estatal (SITE), con información de la balanza turística, oferta, ocupación hotelera, transporte aéreo y carretero; realiza estudios e investigaciones sobre segmentos turísticos y mercados emisores y divulga resultados a los interesados.
- Ejecuta los programas de normalización del sector turístico, facilitación turística y de verificación de los servicios turísticos. Participa en la Organización Mundial de Turismo (OMT), en el Mecanismo de Cooperación Asia – Pacífico (APEC) y en la Asociación de Estados del Caribe (AEC), a partir de la cooperación multilateral y bilateral, llevando a cabo la celebración de acuerdos con distintos países y regiones para facilitar el flujo de visitantes y turistas.
- Lleva a cabo la promoción y mercadeo de los destinos turísticos de México en función a las categorías de turismo de playa, de negocios, cultural, de recursos naturales y recreacionales. Otorga los servicios de información, orientación, asistencia, prevención, auxilio y protección para la seguridad de los turistas que se desplacen dentro del territorio nacional.
- Optimiza, a través de la capacitación y certificaciones, la competitividad de los recursos humanos y de los establecimientos vinculados con los servicios con altos estándares de calidad.

- Impulsa la actividad turística regional por medio de programas y circuitos turísticos de coberturas geográficas y/o temáticas a través de convenios de coordinación y reasignación de recursos; impulsa el mejoramiento, innovación y actualización tecnológica de las pequeñas y medianas empresas turísticas para hacerlas competitivas.

En suma, la Secretaría de Turismo dirige sus esfuerzos a crear las condiciones de competitividad y sustentabilidad para el desarrollo armónico del turismo y buscar la articulación de las diferentes instancias que deben participar para lograrlo, reforzando la descentralización a través de mecanismos locales de operación y consulta. En cuanto a la participación del sector privado, fortalece los mecanismos de interlocución de los diversos actores que participan en la actividad. Y mediante una visión incluyente, dirige sus acciones a la suma de esfuerzos de los sectores público y privado para el desarrollo turístico.

Identificación de los Principales Usuarios.

La Secretaría de Turismo tiene como usuarios, primero en el sector privado a empresarios del ramo turístico, inversionistas, prestadores de servicios, tour operadores, como: representantes de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio; del Consejo Nacional Empresarial Turístico; de la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados; de la Cámara Nacional del Auto transporte de Pasaje y Turismo; de la Cámara Nacional de Aerotransporte; de la Confederación Nacional de Asociaciones de Agencias de Viajes; de la Federación de Asociaciones de Organizadores Cinegéticos de México, A.C., de la Federación Mexicana de Caza, de la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles; de la Asociación Mexicana de Restaurantes; de la Asociación Mexicana de Agencias de Viajes; de la Asociación Mexicana de Desarrolladores Turísticos; de la Asociación Mexicana de Pesca; de la Asociación Mexicana de Profesionales en Ferias, Exposiciones y Convenciones; de la Asociación Mexicana de Marinas Turísticas; de la Asociación Nacional de Arrendadores de Vehículos; de la Asociación Nacional de Cadenas de Hoteles; de la Asociación de Inversionistas en Hoteles y Empresas Turísticas; de la Asociación Mexicana de Turismo de Aventura y

Ecoturismo; de la Asociación Nacional de Ganaderos Diversificados; de Profauna; de Club safari México, de la Asociación Mexicana de Empresas para la Atención de Cruceros Turísticos, entre muchos otros.

En segundo lugar organizaciones gubernamentales, otras secretarías y organismos descentralizados para coordinar esfuerzos en actividades de fomento al turismo. Instituciones educativas y de investigación, tanto nacionales como del extranjero, y mantiene relaciones con organismos nacionales, internacionales y multilaterales de cooperación en materia de turismo como la Organización Mundial de Turismo (OMT), APEC, Buró Internacional de Turismo Social, AEC, OCDE, CCT, ASPAN.

Asimismo, se proporcionan servicios en forma directa a los turistas a través de la Corporación Ángeles Verdes y del Centro Integral de Atención al Turista (CIAT), por ejemplo en el periodo septiembre de 2004 a agosto de 2005, se radio patrullaron 27.6 millones de kilómetros en 262 rutas carreteras de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, en las que fueron atendidos 495, 768 turistas⁵¹. Asimismo, a través del CIAT se brindó información y orientación turística a 2, 383,664 personas, de las cuales 427,541 fueron atendidas mediante los módulos de información de INFOTUR⁵².

2.4 Marco Jurídico de Actuación

La Secretaría de Turismo se rige por un marco jurídico establecido que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Turismo y su reglamento y su Reglamento Interior. El Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa que "la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y Departamentos

⁵¹ 5º. Informe de Labores 2004 – 2005 de la Secretaría de Turismo. México. Agosto de 2005. p. 72

⁵² Ídem. p.72

Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”⁵³

Por su parte, el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁵⁴ establece que a la Secretaría de Turismo le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional; promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico; registrar a los prestadores de servicios turísticos, en términos señalados por las leyes; vigilar con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos; regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y con las autoridades estatales y municipales.

Asimismo, promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores; promover y, en su caso, organizar en coordinación con las Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística; formular y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúan los sectores social y privado; llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y, proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado.

La Ley Federal de Turismo señala atribuciones y facultades a la Secretaría de Turismo, el artículo 1 establece “La ley es de interés público y observancia general en toda la República, correspondiendo su aplicación e interpretación en el ámbito administrativo, al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 90.

⁵⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 42.

Turismo”⁵⁵. En su artículo 2 se precisan los fines de la Ley de Turismo, entre otros: programar la actividad turística; elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes en las entidades federativas y municipios con afluencia turística; establecer la coordinación con las entidades federativas y los municipios, para la aplicación y cumplimiento de los objetivos de la Ley; determinar los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trate; orientar y auxiliar a los turistas nacionales y extranjeros; optimizar la calidad de los servicios turísticos; fomentar la inversión en esta materia, de capitales nacionales y extranjeros; propiciar los mecanismos para la participación del sector privado y social en el cumplimiento de los objetivos de esta ley; promover el turismo social, así como fortalecer el patrimonio histórico y cultural de cada región del país.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales y atribuciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las dependencias están organizadas con base en las atribuciones que se encuentran establecidas en el Reglamento Interior de cada una de ellas. En uso de su facultad reglamentaria y conforme al artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el titular del Ejecutivo Federal expide los Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, se establecen las atribuciones, la estructura organizacional y funciones específicas de cada unidad administrativa, las cuales se derivan en procedimientos y sistemas plasmados en manuales administrativos que dan cumplimiento a los lineamientos establecidos para alcanzar los objetivos y metas que se establezcan.

Al inicio de la presente administración, enero de 2001, se publicó el reglamento Interior de la SECTUR; sin embargo, al formular el Programa Nacional de

⁵⁵ Ley Federal de Turismo, Artículo 1.

Turismo, la estructura administrativa no se alineaba a los objetivos y metas institucionales por lo que el 15 de junio de ese mismo año se expidió otro.

2.5 Estructura Orgánica 2005.

Actualmente la Secretaría de Turismo tiene una estructura orgánico funcional de la siguiente forma: un Secretario del que dependen la Unidad de Contraloría Interna y dos Direcciones Generales: Asuntos Jurídicos y Comunicación Social; del Subsecretario de Operación Turística dependen cuatro Direcciones Generales: Programas Regionales, Desarrollo de Productos Turísticos, Mejora Regulatoria y Desarrollo de la Cultura Turística; del Subsecretario de Planeación Turística dependen dos Direcciones Generales: Información y Análisis, y Planeación Estratégica y Política Sectorial; del Subsecretario de Innovación y Calidad dependen tres Direcciones Generales: Administración, Desarrollo Institucional y Coordinación Sectorial, y Servicios al Turista. Además se tiene el Centro de Estudios Superiores en Turismo, Órgano Administrativo Desconcentrado.

En virtud del tamaño de la organización, debido sobre todo al adelgazamiento de su estructura con motivo del “retiro voluntario” del personal, los tramos de control son cortos, existe personal de mando que no tiene subordinados, por ejemplo subdirecciones que no tienen Jefes de Departamento ni puestos de Enlace para desarrollar las funciones para alcanzar los resultados. La estructura burocrática todavía es piramidal, fuertemente jerarquizada y Unidades Administrativas con rigurosas e impenetrables fronteras o límites, con una cultura asociada a la ocultación de errores y a la autocomplacencia en los resultados, que no se conocen sus indicadores de su eficacia ni de su eficiencia, dando lugar a la opacidad en el desempeño. La estructura orgánica actual no se alinea a los objetivos y metas del PNT, ya que existen disfunciones en cuanto a que diversas metas inciden en varias Unidades Administrativas, lo que da lugar a la parcialidad y yuxtaposición de acciones y falta de claridad en los fines.

2.6 Misión y Visión del Ejecutivo Federal y de la SECTUR.

El Plan nacional de desarrollo 2001-2006, plan rector de la nación y base para los programas sectoriales, regionales y especiales de las dependencias y entidades del gobierno federal, establece la visión del Poder Ejecutivo Federal 2000-2006; que es la de 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. Para lograr lo anterior habrá de:

- Contar con una política de finanzas públicas sanas, que permita apoyar las acciones que encaminen al país hacia el desarrollo que se requiere.
- Ser un buen gobierno que mediante la implantación de prácticas y procesos que garanticen la concreción de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Tener un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos.
- Fortalecer el desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza.
- Crear las condiciones políticas, económicas y sociales que promuevan los procesos de desarrollo nacional.
- Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.

Los Principios que Sustenta el Ejecutivo Federal.

El desarrollo de las funciones de la administración 2000-2006, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, se apoya en tres postulados fundamentales: Humanismo, Equidad y Cambio. En cuatro criterios centrales para el desarrollo de la nación: Inclusión, Sustentabilidad, Competitividad y Desarrollo regional. Y

en cinco normas básicas de acción gubernamental: Apego a la legalidad, Gobernabilidad Democrática, Federalismo, Transparencia y Rendición de Cuentas, siendo estos los principios que guían la actividad gubernamental.

Visión y Misión de la Secretaría de Turismo.⁵⁶

Visión.

Al inicio del sexenio se definió la visión de la Sectur, precisando que en el año 2025, México será un país líder en la actividad turística. Para lograrlo, la estrategia del nuevo gobierno se propone:

- Reconocer al turismo como pieza clave del desarrollo turístico de México.
- Diversificar los productos turísticos y desarrollar nuevos mercados.
- Impulsar a las empresas turísticas a ser competitivas a nivel nacional e internacional.
- Desarrollar el turismo respetando los entornos naturales, culturales y sociales.

Misión.

Para poder alcanzar la Visión se hace necesario un trabajo conjunto de los distintos actores de la actividad, que deberá estar orientado por el Sector Turismo de la Administración Pública para el que se ha definido la siguiente Misión: *Conducir el desarrollo turístico nacional, mediante las actividades de planeación, impulso al desarrollo de la oferta, apoyo a la operación de los servicios turísticos y la promoción, articulando las acciones de diferentes instancias y niveles de gobierno.*

2.7 Programas de Turismo 2000-2006.

2.7.1 El Sistema de Planeación Participativa.⁵⁷

El Programa Nacional de Turismo 2001-2006 es el instrumento base de la planeación del Ejecutivo Federal en esta materia y es un producto del Sistema Nacional de Planeación Participativa. Como tal se inscribe en el esfuerzo de planeación estratégica de la Administración Pública Federal y se deriva del Plan

⁵⁶ Programa Nacional de Turismo 2001-2006, Secretaría de Turismo. Capítulo 3.

⁵⁷ Tomado del Programa Nacional de Turismo 2001 – 2006.

Nacional de Desarrollo 2001-2006. El Programa establece los objetivos, estrategias y acciones del Sector Turismo y en consonancia y complementado por otros programas sectoriales, regionales y especiales del Poder Ejecutivo Federal. Su elaboración se llevó a cabo luego de una amplia participación ciudadana, en la que destacó la intervención comprometida de los empresarios del ramo turístico, de autoridades estatales y municipales, de organizaciones no gubernamentales y en general de todos los actores que tienen relación con esta actividad.

La puesta en operación de los supuestos del Programa Nacional de Turismo será potenciada con el proceso de realineación de funciones que se ha dado en el Sector Turismo de la Administración Pública Federal. Así, para el seguimiento, evaluación y control de las acciones se definirán los estándares estratégicos -inscritos en el Sistema Nacional de Indicadores- mediante los cuales se identificarán los avances reales y se recomiendan las medidas correctivas pertinentes.

2.7.2 La Planeación y el Programa Nacional de Turismo 2001-2006.

El desarrollo del turismo en un entorno político, económico, social y ecológico cada vez más complejo y en mercados de intensa competencia, demanda instrumentos eficaces para apoyar el manejo de volúmenes considerables de información, sustentar procesos de toma de decisiones, conducir la instrumentación de acciones y dar paso a la evaluación de resultados. La planeación, es un instrumento poderoso que permite organizar y racionalizar eficientemente las intervenciones en escenarios complicados y cambiantes como los que se presentan en el turismo. Es también una herramienta eficaz para enfrentar situaciones a corto plazo y para construir una visión de largo alcance, mediante la coordinación de esfuerzos del gobierno federal y con los gobiernos estatales y municipales, incorporando las exigencias de las demandas, de las comunidades receptoras y de quienes ofrecen el servicio turístico en sus diversos componentes.

Entre los principales temas de la agenda para la planeación turística se encuentra el fortalecimiento de los procesos de diversificación competitiva que complementen los productos de sol y playa, el apoyo a los esfuerzos de reconversión, el impulso al federalismo y al desarrollo regional, todo esto con un enfoque de reconocimiento de las capacidades locales, tanto en recursos de inversión como en capital humano, como una vía para contrarrestar desequilibrios regionales. La planeación debe considerar el impulso a nuevos productos de alta rentabilidad, en un marco de diferenciación que otorgue un sello de identidad a la oferta turística mexicana, y a la vez, conducir los esfuerzos de consolidación y mejoramiento de productos y destinos, los encadenamientos productivos y las estrategias de promoción y comercialización enriquecidas con la incorporación de nuevos métodos y tecnologías.

Por todo ello el proceso de planeación que operó para elaborar el Programa Nacional de Turismo 2001-2006, recibe una alta prioridad y se lleva a cabo no sólo como un requisito, sino como la oportunidad para sentar las bases para un mejor futuro del turismo mexicano.

2.7.3 Objetivos Estratégicos y Sectoriales.

Los pronunciamientos más importantes vertidos en el proceso de consulta ciudadana y los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo para el tema turístico se expresan en el conjunto de objetivos sectoriales, estrategias y acciones que, para efectos de estructura, fueron insertados linealmente en cada uno de los cuatro ejes que fundamentan la política turística. Los quince objetivos sectoriales que se presentan a continuación tienen una estrecha interrelación entre sí y un carácter transversal de conjunto, como componentes de la acción estratégica que habrá de consolidar al turismo como pieza clave en el desarrollo económico. Su alineación y dinámica dentro de cada eje rector de política soportan el nuevo modelo de desarrollo turístico. Las acciones específicas y metas de cada uno de los objetivos sectoriales indican un compromiso de resultados a corto y mediano plazo, en un marco prospectivo y de revisión permanente de estrategias.

Eje rector 1: Turismo prioridad nacional.

Objetivo sectorial 1. Diseñar e impulsar una política de Estado en materia turística.

Objetivo sectorial 2. Consolidar la generación y difusión de la información que fortalezca al sector turístico.

Objetivo sectorial 3. Impulsar la mejora regulatoria.

Objetivo sectorial 4. Modernizar y profesionalizar la Administración Pública del Turismo.

Objetivo sectorial 5. Aprovechar las ventajas de la inserción a la globalidad.

Eje rector 2: Turistas totalmente satisfechos.

Objetivo sectorial 6. Fortalecer la promoción turística.

Objetivo sectorial 7. Ampliar la cobertura de los servicios de información, seguridad y asistencia al turista.

Objetivo sectorial 8. Mejorar la calidad de los servicios turísticos.

Objetivo sectorial 9. Impulsar el desarrollo del turismo doméstico.

Eje rector 3: Destinos sustentables.

Objetivo sectorial 10. Apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional.

Objetivo sectorial 11. Propiciar el desarrollo sustentable del turismo.

Objetivo sectorial 12. Fomentar la oferta turística.

Objetivo sectorial 13. Favorecer la dotación de infraestructura en apoyo al turismo.

Eje rector 4: Empresas competitivas.

Objetivo sectorial 14. Fortalecer la modernización de las PYMES turísticas.

Objetivo sectorial 15. Desarrollar productos turísticos competitivos.

2.7.4 Otros Programas Sectoriales o Regionales.

Además del programa rector, la Secretaría de Turismo tiene en ejecución otros no menos importantes del área sustantiva, como: Programa Paisano, Programa de Calidad Moderniza, Programa de Certificación de Competencia Laboral, Programa de Cumplimiento Ambiental, Programa de Modernización para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Turísticas, Programa México LIMPIO Y QUERIDO, Programa Nacional de Manejo Higiénico de Alimentos, Distintivo "H", Pueblos Mágicos, Hábitat Ciudades Turísticas (que es resultado de la Comisión Intersecretarial de Turismo) y siete Programas Regionales: México Norte, Ruta de los Dioses, En el Corazón de México, centros de Playa, Mundo Maya, Tesoros Coloniales, Mar de Cortés – Barrancas del Cobre.

La Secretaría de Turismo, como las demás dependencias del ejecutivo federal, ha sufrido adelgazamiento en su estructura administrativa, sobre todo en la parte sustantiva, por lo que ahora los asuntos que por ley le corresponde atender, los ha descentralizado para que los lleven las oficinas estatales de turismo de las entidades federativas, a través de convenios de coordinación. Aunque ha faltado, justamente, coordinación con éstas para atender atribuciones que por ley le corresponde desarrollar, como es el caso de la verificación de los servicios que prestan las empresas del ramo, de la aplicación de acciones correctivas cuando estos servicios no se otorgan conforme a la normatividad aplicable, como son las normas oficiales mexicanas relacionadas con la actividad turística.

2.8 Resultados Globales 2001-2005

Hay que destacar los principales logros alcanzados por la SECTUR en el periodo 2001 - 2005: la política turística aplicada durante la presente administración ha impulsado el crecimiento de la oferta, competitividad y calidad de los servicios de este sector, con base en los ejes rectores del Programa Nacional de Turismo 2001-2006. Durante 2004 y la primera mitad de 2005 los ingresos de divisas provenientes del turismo superaron las expectativas previstas y alcanzaron niveles históricos; se continuó promoviendo la inversión para la creación de infraestructura y la generación de empleos en las diversas regiones turísticas del

país, y se reforzaron las acciones de facilitación de los servicios con medidas de simplificación administrativa y mejora regulatoria.

México se está consolidando como potencia turística mundial. El turismo es uno de los mayores generadores de riqueza, empleo y estabilidad del país, se está elevando el turismo hacia una política de Estado, aprovechando sus ventajas competitivas para fortalecer la economía, preservar el patrimonio y distribuir mejor la riqueza entre todos los mexicanos. México ha escalado cinco posiciones dentro del mercado turístico mundial en medio siglo, de tener el lugar 13 en 1950, con el 9% de la cuota mundial de turistas, pasó al lugar 8 con el 14 % de esa cuota en 2004, según cifras de la Organización Mundial de Turismo. Con la aclaración que en la década de los noventa México ocupaba el lugar 8 con el 19% de dicha cuota. México creció casi a la par del promedio mundial en el 2004, es decir 10.5 en 2004. El turismo es el tercer generador de divisas para el país en 2004, en millones de dólares, (10,753) después de los ingresos del petróleo (23,534) y de las remesas (16,613).⁵⁸

México ocupa el primer lugar en el mundo en la recepción de cruceros, Cozumel es el principal destino con el 33 % del total mundial. El turismo es uno de los mayores generadores de riqueza, empleo y estabilidad del país. Durante 2004 casi se alcanzaron 50 millones de llegadas de turistas nacionales a cuartos de hotel. El turismo significó para México en este periodo aproximadamente 8% del PIB, 1.84 millones de empleos directos remunerados, 10,753 mil millones de dólares en divisas, balanza turística superavitaria (3,794 millones de USD). Hay que destacar que el Sector Turismo sólo recibe el 0.033% del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El consumo turístico doméstico en 2004 representó el 80.9 por ciento del consumo turístico total, en tanto que el 19.1 por ciento restante estuvo compuesto por el consumo turístico receptivo (15.6 por ciento) y egresivo (3.5 por ciento). Para la

⁵⁸ México: Dónde estamos y hacia dónde vamos en materia de turismo. Portal Oficial de la Secretaría de Turismo. www.sectur.gob.mx.

actividad turística de México, 2004 fue un año de recuperación y de crecimiento por arriba de lo esperado, al recibir un total de 20.6 millones de turistas internacionales, 10.5 por ciento más con relación a lo registrado en 2003. Esta afluencia le permitió al país mantener su competitividad al posicionarse en el octavo lugar a nivel mundial y como el más visitado del continente americano después de Estados Unidos de América.

Respecto a Oferta y Ocupación Hotelera, al mes de diciembre de 2004 la oferta de alojamiento nacional ascendió a 515 904 cuartos, con base a la información proporcionada por los estados de la República y el Distrito Federal⁵⁹, es decir, 19 612 habitaciones más respecto a las registradas en diciembre de 2003. Se estima que entre enero y junio de 2005 se incorporaron 3 777 cuartos para llegar a un total de 519 681⁶⁰.

En 2004 la inversión privada en el sector turístico alcanzó casi 2 300 millones de dólares, superior en 38.6 por ciento a la efectuada en 2003. Para el periodo enero-junio de 2005, el monto ascendió a 1 824.9 millones de dólares (integrada por 81.1 por ciento de capital nacional y 18.9 por ciento de inversión extranjera). Este indicador refleja la elevación del interés de los inversionistas para desarrollar sus proyectos en los destinos turísticos del país. Al cierre de 2005 se estima que la inversión privada acumulada en esta administración (2001-2005) se ubicará por arriba de los 9 mil millones de dólares, lo que significa alcanzar la meta establecida para todo el sexenio.

En relación con la prestación de servicios en forma directa por la SECTUR, se tiene que entre septiembre de 2004 y agosto de 2005, a través del CIAT se proporcionaron servicios integrales de información, orientación, asistencia, auxilio, protección y seguridad a 2 383 664 personas. La Corporación Ángeles Verdes atendió a 495 768 turistas en carreteras al cubrir 27.6 millones de kilómetros de servicios de radio patrullaje en 262 rutas carreteras del país⁶¹.

⁵⁹ Quinto Informe Presidencial. México. 2005. p. 217

⁶⁰ México: Dónde estamos y hacia dónde vamos en materia de turismo.

⁶¹ Información tomada del Quinto Informe de Labores 2004-2005 de la SECTUR. p. 72.

A lo largo del tiempo, el turismo ha mantenido su contribución del 8 por ciento del PIB. Esta contribución vigoriza a la economía. El turismo puede consolidarse como la más importante actividad generadora de divisas del país, por lo que se requiere implementar medidas consistentes y de largo plazo de facilitación, promoción y de aliento a la inversión. El Turismo es la solución económica para México. Involucra a los tres niveles de gobierno. Genera riqueza hacia todos los demás sectores productivos y a los diferentes niveles socioeconómicos de la población.

CAPÍTULO IV

TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACIÓN POR CALIDAD EN LA SECRETARÍA DE TURISMO.

4.1 Formas de la implantación y desarrollo de la gestión de la calidad en la Secretaría de Turismo en el periodo 2001 – 2005.

Una vez conocido el Modelo de Calidad INTRAGOB, Modelo de Dirección por Calidad, un “Modelo para la Competitividad del Sector Público, para las Instituciones del Gobierno Federal”, como se lo define en la Administración Pública Federal, se analizará la estrategia dos: “Gobierno de Calidad”, que para los fines de este trabajo interesa en virtud de que propone las líneas de acción a seguir por las dependencias y entidades para la certificación de sus procesos.

4.1.1 Líneas Estratégicas del Gobierno de Calidad.

En las estrategias de la “Agenda Presidencial de Buen Gobierno”: Gobierno de Calidad, señalaba la siguiente problemática⁸⁹:

- La falta de un sistema de gestión de calidad certificado impide la asignación adecuada de recursos técnicos y económicos en los procesos y servicios sustantivos.
- El servidor público manifiesta incredulidad ante los programas gubernamentales.
- No existen estándares de calidad o cumplimiento cabal en los productos y servicios que se otorgan.
- Se requiere un gobierno de calidad, con procesos que se generen a partir de las necesidades del ciudadano, y que se observe una mejora continua en sus niveles de eficiencia y satisfacción.
- Carencia de personal capacitado en materia de calidad.
- La cultura en la administración pública se enfoca hacia una gestión de cumplimiento que no toma en cuenta la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos y la sociedad.

⁸⁹ Agenda Presidencial de Buen Gobierno, Presidencia de la República. México. s/a. p. 14

Como se deduce de lo antes citado, la problemática que se plasma, a manera de un diagnóstico de la situación que guardan las dependencias respecto a su administración, en la que se enfoca la atención sobre el personal público que opera los servicios que se proporcionan a la población, de su escasa credibilidad acerca de los programas de gobierno. No se está de acuerdo en que la falta de un sistema de gestión certificado impida la asignación adecuada de recursos técnicos y económicos en los procesos y servicios sustantivos, ya que estos se asignan mediante un proceso de planeación-programación – presupuestación que se tiene establecido en la administración pública, tanto a nivel macro del gobierno federal, como nivel micro al interior de cada dependencia, a partir de unidad responsable de gasto, con fundamento en lo que disponen las leyes de Planeación y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y el reglamento de ésta última.

Con respecto a que se requiere un gobierno de calidad, con procesos que se generen a partir de las necesidades del ciudadano, habría que considerar seriamente las grandes necesidades de la población que demanda satisfactores mínimos para sobrevivir, en los que de acuerdo con cifras oficiales, más de 50 millones de personas viven en pobreza extrema, por lo que puede ser una utopía y buenos deseos esta línea estratégica.

Las líneas estratégicas son⁹⁰:

- Establecer el modelo INTRAGOB del gobierno federal como estrategia para desarrollar una imagen confiable y transparente.
- Otorgar el premio INTRAGOB.
- Rediseñar y, en su caso, contar con la certificación ISO 9000:2000 en los procesos de alto impacto.
- Formar administradores, instructores y evaluadores del modelo INTRAGOB.
- Ser evaluado por el cliente (usuario/ciudadano).

⁹⁰ Ídem. p. 15

Las cinco líneas estratégicas que se establecen en la agenda Presidencial de Buen Gobierno, Gobierno de Calidad, son acciones que deben llevar a cabo las dependencias para llegar a la implantación de sistemas de gestión de la calidad utilizando el Modelo de Calidad INTRAGOB en los procesos de alto impacto, rediseñarlos y certificarlos, y formación de personal en la materia con el propósito de poner al día y a la vanguardia a la administración pública federal.

Los objetivos 2004 – 2006. ⁹¹

- 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 mejora de los procesos en las dependencias y entidades; medir permanentemente sus acciones y evaluar de manera continua la gestión de los 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.

Los objetivos son la expresión cualitativa de un propósito o algo ambicionado en un periodo determinado que debe cuantificarse para poder expresarlos en metas. Es importante subrayar el siguiente cuestionamiento ¿Es la certificación un medio o un fin para el logro de objetivos institucionales de la SECTUR?. Se considera que, como señalan algunos estudiosos de la materia, la administración pública no es un fin en sí mismo, sino meramente un instrumento del gobierno y el servidor de la sociedad, por lo que la certificación de procesos debe ser un medio para prestar mejores servicios a la ciudadanía y con eficiencia. Por lo tanto, la calidad no es un fin en sí misma, "sino un medio para proyectar un nuevo modelo de abordaje de los asuntos públicos, un cambio en la imagen de las instituciones, nuevos valores de desempeño de los funcionarios y una relación distinta, fundada en la atención y en la eficiencia, entre la administración pública y los

⁹¹ Ídem. p.11

ciudadanos.”⁹² De esta manera se consolida el principio de la calidad como atributo relativo que un cliente le da a un producto ó servicio, con base en la capacidad de éste para satisfacer sus necesidades.

La vida de una institución se reflejará en el rendimiento que produce, conforme a sus facultades y atribuciones que le señale la normatividad vigente, y en asumir la responsabilidad de atemperar conflictos, atender demandas y dar respuesta a una variedad de necesidades que se plantean en la sociedad, a fin de crear y facilitar las condiciones que favorezcan el mejor aprovechamiento de las fuerzas productivas, a través de la formulación y ejecución de planes, políticas, programas y proyectos para la vida productiva, para estimular el desarrollo de las fuerzas productivas y prever los medios idóneos para alcanzarlos.

En seguida se revisará la forma en que la Secretaría de Turismo ha certificado sus procesos tomando como guía el Modelo de Calidad INTRAGOB y los requisitos de la norma ISO 9000, para ello se analizarán las acciones realizadas:

4.1.2 Principios de la Gestión de la Calidad en la norma ISO.

La norma ISO 9000:2000 señala los pasos que hay que seguir por parte de la alta dirección para implantar la gestión de calidad en una organización, comienza por precisar los principios de la gestión de la calidad, entendidos como verdad fundamental o elemento primario, siendo éstos⁹³:

1. **Enfoque al cliente.** Se deben determinar las necesidades actuales y futuras de los clientes o usuarios a fin de satisfacer sus requisitos.
2. **Liderazgo.** Los líderes o altos directivos deben establecer la unidad de propósito y la orientación de la organización, involucrando al personal para alcanzar los objetivos de la organización.

⁹² Moyado Estrada, Francisco. Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8 - 11 oct. 2002. p.10

⁹³ Norma ISO 9000:2000, numeral 0.2. p. 1

3. **Participación del personal.** El personal es la esencia de la organización y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean utilizadas para alcanzar los objetivos y metas de la organización.
4. **Enfoque basado en procesos.** Las actividades y los recursos relacionados se gestionaran como un proceso.
5. **Enfoque de sistema para la gestión.** Identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos.
6. **Mejora continua.** Debe ser un objetivo permanente de la organización.
7. **Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones.** Las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información.
8. **Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor.** Una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor.

Es necesario precisar los términos que se utilizaran en el presente trabajo, como los define la norma ISO 9000: 2000 y los términos más comunes que se utilizan en la Administración Pública Federal; en primer lugar y en virtud de que dicha norma especifica que un resultado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos de la organización se gestionan como **un proceso**; a este lo define como “cualquier actividad, o conjunto de actividades, que utiliza recursos para transformar elementos de entrada en resultados”⁹⁴. Al Sistema de Gestión de la Calidad como “sistema de gestión para dirigir y controlar una organización con respecto a la calidad”⁹⁵. Y a la Gestión de la Calidad como las actividades para dirigir y controlar una organización en lo relativo a la misma.

Por otra parte, dentro de la Administración Pública Federal se define al proceso como “conjunto de actividades que transforman o convierten uno o más insumos

⁹⁴ Norma ISO 9000:2000, numeral 2.4. p. 5

⁹⁵ Ídem. p. 13

en resultados que proporcionan un valor a quien usa, aplica o demanda dichos resultados”⁹⁶, teniendo una clara relación con la misión, visión, objetivos y políticas de la institución. Al sistema de calidad como la “estructura organizacional, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios relacionados entre sí para implantar la administración de la calidad y asegurar la satisfacción de los clientes”⁹⁷. Asimismo, al proceso administrativo lo precisa como “conjunto de acciones interrelacionadas e interdependientes que conforman la función de administración e involucra diferentes actividades tendientes a la consecución de un fin a través del uso óptimo de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.”⁹⁸ Igualmente, a partir de los procesos se dan los macro procesos entendidos como el conjunto de procesos interrelacionados y con un objeto general común, que pueden ser sustantivos, adjetivos o de apoyo.

Históricamente, las organizaciones se han gestionado de acuerdo a principios Tayloristas de división y especialización del trabajo por departamentos o funciones diferenciadas; sin embargo, la administración por procesos ha despertado un interés creciente, siendo ampliamente utilizada por muchas organizaciones, sobre todo las que se administran utilizando la norma ISO 9000:2000. El enfoque basado en procesos consiste en la identificación y gestión sistemática de los mismos, desarrollados en la organización y en particular las interacciones entre ellos, cuyo propósito es asegurar que todos los procesos de una organización se desarrollen de forma coordinada, mejorando la efectividad y la satisfacción de todas las partes interesadas.

Los procesos existen en cualquier organización aunque nunca se hayan identificado ni definido. Constituyen lo que hacemos y cómo lo hacemos, En una organización, prácticamente cualquier actividad o tarea puede ser encuadrada en algún proceso. La gestión de estos conlleva: una estructura coherente de actividades que representan el funcionamiento de la organización; un sistema de

⁹⁶ Taller de Proyectos de Procesos, Módulo I, Desarrollo de Procesos. Secretaría de la Función Pública. s/a. México. p. 29

⁹⁷ Taller de Proyecto de Procesos, Módulo V, Tema I Modelos de Calidad. Secretaría de la Función Pública, s/a. México. p. 9

⁹⁸ Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. s/a. p. 288.

indicadores que permita evaluar la eficacia, entendida en la acción de alcanzar los objetivos y metas propuestas⁹⁹ y eficiencia de los mismos, como la relación entre resultados alcanzados y los recursos utilizados, tanto desde el punto de vista interno (indicadores de rendimiento) como externo (indicadores de percepción); una designación de responsables, que deben supervisar y mejorar el cumplimiento de todos los requisitos y objetivos del proceso asignado. Cuando se define y analiza un proceso es necesario investigar todas las oportunidades de simplificación y mejora del mismo. Se deben eliminar todas las actividades superfluas, que no añaden valor, determinar el consumo de recursos, el cumplimiento de especificaciones y requisitos, su eficiencia, la calidad y productividad.

No se puede mejorar un proceso sin datos. En consecuencia: son necesarios indicadores que permitan revisar eficiencia de los mismos, al menos para los procesos clave y estratégicos. En la dinámica de mejora de los mismos, se pueden distinguir dos fases bien diferenciadas: la estabilización y la mejora del proceso. La estabilización tiene por objeto normalizarlo de forma que se llegue a un estado de control, en el que la variabilidad es conocida y puede ser controlada. La mejora, tiene por objeto reducir los márgenes de variabilidad del proceso y/o mejorar sus niveles de eficiencia.

Ahora bien, certificar viene de “certificare”, que significa dar certeza y verdad de un hecho. La certificación es el título que acredita públicamente que tenemos implantado en nuestra organización con éxito un SGC. Tiene “valor público”, aunque no están emitidos por organismos públicos oficiales, sino privados. Esto es así, porque se trata de normas elaboradas por organismos privados internacionales que tienen el prestigio y crédito necesarios para dotarle de esa fuerza, y ya sabemos que el valor de un título está directamente relacionado con la status de quien lo emite. Esas normas imponen unos requisitos, unos protocolos de actuación muy exigentes, y que son iguales para todo el que quiera conseguirlo. De modo que, quien consigue un certificado de esta naturaleza es

⁹⁹ En el Gobierno se debe trabajar en términos de eficiencia, ya que el nivel de desarrollo alcanzado en la Administración Pública Federal, con el uso de tecnologías de la información debe dar lugar a eso y más.

porque habrá implantado un Sistema de Gestión de Calidad adecuado y habrá superado la auditoria que acredita que cumple con los requisitos de la norma.

En tiempos recientes se ha centrado la atención en la productividad, al costo/eficacia y a la calidad, como conjunto de nuevos principios a nivel micro en las dependencias, tendencia claramente gerencialista aplicada a la administración pública.

La certificación del Sistema de Gestión de la Calidad consiste en la verificación imparcial por parte de un organismo independiente debidamente facultado, autorizado y competente, de la efectividad del sistema contra una norma de referencia, en este caso la ISO 9001:2000.

1.1.3 Planeación para implantar el Sistema de Gestión de la Calidad en la Sector.

La organización de la calidad

Con fecha 22 de marzo del 2001, se expidió un Acuerdo por el que se dispone la creación del Comité para la Transparencia y Combate a la Corrupción en el Sector Turismo, tiene por objeto instrumentar las medidas y acciones acordadas por la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal. Como resultado de esta tarea se articuló para el período abril-diciembre del 2001, un Programa Operativo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en el Sector Turismo, orientado a construir un movimiento cultural en el que predominen los valores de honestidad y transparencia, fue presentado el 23 de marzo del 2001 en la sesión del Comité para la Transparencia y Combate a la Corrupción en el Sector Turismo, dentro de este programa se incluyeron las acciones para certificar con la norma ISO 9000 los procesos de alto impacto de la SECTUR.

Las autoridades superiores de la Secretaría de Turismo, definidos en la norma ISO como la Alta Dirección, persona o grupo de personas que dirigen y controlan al más alto nivel una organización, en reunión de trabajo en la que participaron los

mandos superiores: Titular del ramo, Subsecretarios, Directores Generales, Director del Centro de Estudios Superiores en Turismo, órgano desconcentrado y Titulares de las Entidades sectorizadas, dieron a conocer el compromiso de aplicar la estrategia del Modelo de Calidad INTRAGOB en la dependencia y entidades, lo que significó certificar con la norma ISO 9001: 2000 los procesos de alto impacto para la prestación de mejores servicios a los usuarios ciudadanos, por lo que se integró el Consejo Estratégico para la Calidad (CEC), que dio los lineamientos generales para la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad en el Sector Turismo, para ello se llevó a cabo el Laboratorio Estratégico de Modernización con la participación del cuerpo directivo (Secretaría, Subsecretarios y Directores Generales) de la Secretaría de Turismo, del Fondo Nacional de Fomento al Turismo y del Consejo de Promoción Turística de México.

En virtud de que este Sistema incluye a las entidades sectorizadas, para los fines de este trabajo se excluyen las acciones que llevaron a cabo éstas, enfocándose a lo que realizan las Unidades Administrativas de la Secretaría de Turismo. Para dar inicio a las actividades del Sistema de Gestión de la Calidad, se integró y se puso en operación el citado **Consejo Estratégico para la Calidad del Sector Turismo** constituido como equipo de trabajo, dividido en tres niveles:

- Órgano de Gobierno.
- Secretaría Ejecutiva.
- Comités de Calidad de cada proceso.

Dicho Consejo se integró de la siguiente forma:

Presidente:	Titular de la SECTUR
Vocales:	Subsecretario de Planeación Turística Subsecretario de Operación Turística
Secretario Ejecutivo:	Subsecretario de Innovación y Calidad
Administrador del Sistema:	Director General de Desarrollo Institucional y Coordinación Sectorial
Representante de la Dirección del proyecto de calidad:	Director General Adjunto de Procesos de Calidad.

En el mes de junio del año 2002, la Secretaría de Turismo inició los trabajos de implantación del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) definiéndose la estructura, responsabilidades y autoridad de cada uno de ellos, las atribuciones generales del Consejo son: asegurar que las responsabilidades y autoridades con relación al Sistema, estén definidas y sean comunicadas al interior de la organización y para ello buscó asegurar que se establezcan los procesos de comunicación apropiados dentro de la institución y revisar a intervalos planeados el Sistema de Gestión de la Calidad para asegurarse de su conveniencia, adecuación y eficacia continuas. Las principales responsabilidades de los miembros del Consejo Estratégico para la Calidad son las siguientes:

Presidente: Facilitar el diseño e implementación del Sistema de Gestión de la Calidad; expresar y comunicar el compromiso de la Alta Dirección; revisar semestralmente el avance de implantación de dicho Sistema; facultar al Secretario Ejecutivo, al Administrador del Sistema y al Representante de la Dirección a coordinar las actividades de diseño, desarrollo, administración y seguimiento del SGC en la Secretaría de Turismo.

Vocales: Facilitar y gestionar los recursos necesarios para la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad al interior de las Unidades Administrativas a su cargo y revisar semestralmente su avance.

Secretario Ejecutivo: Autorizar los documentos normativos del Sistema de Gestión de la Calidad de la Secretaría de Turismo; coordinar las revisiones de la Dirección de todo el Sistema; asegurar y gestionar la disponibilidad de recursos para el diseño, documentación e implementación del Sistema; y, revisar semestralmente el avance de la implantación del mismo en las Unidades Administrativas a su cargo.

Administrador del Sistema: Revisar los documentos normativos del sistema; realizar las revisiones de la dirección del sistema; administrar los recursos necesarios para el diseño, documentación e implementación el Sistema de Gestión de la Calidad en la Secretaría de Turismo.

Representante de la Dirección: Asegurar que se establezcan, implementen y mantengan los procesos necesarios para el Sistema de Gestión de la Calidad, en todos los procesos; informar al Consejo Estratégico de Calidad de la SECTUR, sobre el desempeño del sistema y de cualquier necesidad de mejora; y, asegurar que se promueva la toma de conciencia de los requisitos del cliente en todos los niveles de la organización, la responsabilidad del representante de la Dirección, incluye las relaciones con partes externas sobre asuntos relacionados con el SGC.

Hay que destacar que al proceso de certificación se le dio el más amplio respaldo al inicio de la presente administración, como por ejemplo con la expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo de fecha 15 de junio de 2001, mismo que abrogó los de fechas 31 de mayo de 1996 y 4 de enero de 2001, a la Oficialía Mayor se le cambió la denominación a Subsecretaría de Innovación y Calidad otorgándole la facultad específica de “diseñar, aplicar, dar seguimiento y evaluar las políticas y procedimientos para la innovación gubernamental de la Secretaría”,¹⁰⁰ misma que no tenía en los Reglamentos anteriores. Además se crearon la Dirección General de Desarrollo Institucional y Coordinación Sectorial, misma que tiene entre otras facultades la de “diseñar los lineamientos que orienten la formulación y la aplicación del programa de calidad total en los procesos de trabajo de la secretaría y sus entidades sectorizadas.”¹⁰¹ Y dependiendo de ésta última, la Dirección General Adjunta de Procesos de Calidad con el objeto de impulsar los trabajos de certificación de los procesos de alto impacto en la SECTUR.

La integración del CEC fue de manera integral, del más alto nivel en el sector turismo, dándole la seriedad e importancia que requería, ya que se hizo participar a todos los mandos superiores de la dependencia y de las entidades sectorizadas, definiéndoles sus responsabilidades y autoridad. A los Directores Generales se les solicitó que propusieran procesos para certificar de sus respectivas áreas de

¹⁰⁰ Artículo 9 del Reglamento Interior de la SECTUR. Diario Oficial de la Federación 15-VI-2001, fracción II artículo 9.

¹⁰¹ Ídem. Fracción V, artículo 23.

trabajo, de facilitar y gestionar los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos para la implantación del SGC. Una crítica que se puede hacer es referente a los cambios que periódicamente se dan en la Administración Pública Federal, como sucedió en este caso, ya que hubo cambio de titular del ramo, de tres puestos de segundo nivel (Subsecretarios) y de cinco en el tercero en la estructura administrativa y del responsable de la implantación del SGC en la institución (Director General Adjunto de Procesos de Calidad), esto detuvo el avance de la certificación de los procesos o que no se les diera el mismo empuje con el que se estaba trabajando. Porque hay que destacarlo, gran parte del éxito de propuestas de reforma y de cambios dependen más de la habilidad de los actores políticos o del aparato burocrático para construir la viabilidad específica de ciertas estrategias, tomando en cuenta el contexto, que de los modelos o ideas a implantar.

La alta dirección de la dependencia, a través del Consejo definieron el compromiso para implantar el Sistema de Gestión de la Calidad en la institución, siendo este: *“Se compromete con el desarrollo e implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad, así como la mejora continua de su eficacia. Con la finalidad de satisfacer tanto los requisitos del cliente, como los legales y reglamentarios. Hemos establecido una Política de Calidad como referencia para el planteamiento de Objetivos de Calidad, conceptos que deberán ser considerados como nuestro marco rector para la toma de decisiones”*¹⁰²

Esta declaración fue comunicada a todo el personal directivo y se aseguró la disponibilidad de los recursos para la implantación de dicho Sistema. Asimismo, se buscó asegurar que los requisitos de los usuarios se determinaran, por lo que se establecieron políticas que satisfacían los requerimientos de los clientes de cada proceso, precisando los mecanismos para la medición de la satisfacción del mismo.

¹⁰² Manual de Gestión de la Calidad de la Secretaría de Turismo. p.13

Cabe aclarar que el compromiso fue claro y preciso y debió ser el marco rector de arranque, sin embargo los servidores públicos superiores, hicieron poco caso del mismo, en virtud de que desconocían los sistemas de calidad ISO 9000 en las instituciones gubernamentales, porque no se había aplicado en las dependencias, la herramienta no les parecía adecuada ni oportuna, el proceso para la certificación era largo y complejo, que se trabajaría más para la documentación y registro del sistema que para alcanzar los objetivos y metas que la de unidad administrativa tenía comprometidos.

La política de calidad.

La norma ISO señala que se debe establecer una política de calidad que sea congruente con las metas de la organización y con las necesidades y expectativas de los usuarios de los servicios, y que obligue a la organización a reconocer que lograr la satisfacción del usuario es fundamental para alcanzar las metas, por lo que el Consejo estableció la política de calidad institucional del Sector Turismo: *“Todos los esfuerzos, actividades y proyectos que se lleven a cabo en el Sector Turismo contribuirán de manera consistente y efectiva a alcanzar la Misión y los Resultados Estratégicos, garantizando la máxima calidad y costo óptimo”*¹⁰³. Además, el Consejo, en coordinación con la Oficina para la Innovación y Calidad de la Presidencia, estableció y comprometió las *Metas Presidenciales* como marco de referencia para la definición de los objetivos estratégicos y acordó con los Comités de Calidad de cada proceso los objetivos de calidad en funciones y niveles pertinentes e indicadores de efectividad con la finalidad de medir el desempeño.

La Secretaría Ejecutiva.

EL Consejo Estratégico para la Calidad designó al Subsecretario de Innovación y Calidad como Secretario Ejecutivo, al titular de la Dirección General de Desarrollo Institucional y Coordinación Sectorial, como administrador del sistema y al Titular de la Dirección General Adjunta de Procesos de Calidad como representantes de dicho consejo, para llevar a cabo la coordinación y seguimiento del Sistema de

¹⁰³ Ídem. p.13

Gestión de la Calidad en todo el Sector. Cabe aclarar que a este órgano le corresponde el liderazgo para la modernización de la gestión institucional, debiendo abordar los cambios en cuanto a la estructura, las tecnologías, las personas, la cultura organizacional y los procesos propiamente, conjuntando esfuerzos para alcanzar resultados propuestos.

Los Comités de Calidad de cada proceso.

Se integraron Comités de Calidad para los procesos de Adquisiciones (Dirección General de Administración), Data Tur (Sistema Nacional de Información Estadística del Sector Turismo de México, (Dirección General de Información y Análisis), Normalización (Dirección General de Mejora Regulatoria), Centro de documentación (Centro de Estudios Superiores en Turismo), Acreditación de Guías de Turistas (Dirección General de Mejora Regulatoria), Registro Nacional de Turismo (Dirección General de Mejora Regulatoria), Servicios de información turística (infotur) (Dirección General de Servicios al Turista) y Formación de PYMES (Dirección General de la Cultura Turística) en los que participaron los servidores públicos que intervienen en dichos procesos, y se comprometieron a desarrollar e implementar el Sistema de Gestión de Calidad y llevar a cabo la mejora continua. Los responsables de implementar los procesos determinaron los límites y alcances de los mismos, es decir pusieron las fronteras de hasta donde querían que se certificaran las actividades.

Dentro de la organización para implementar la calidad en la institución, se creó el puesto de Director General Adjunto de Procesos de Calidad, como ya se estableció anteriormente, y se formó también un equipo de 12 auditores internos, servidores públicos con nivel mínimo de puesto de enlace (4), primer nivel del servicio profesional de carrera, jefes departamento (6) y Subdirectores (2), todos ellos personal de confianza, se les capacitó como auditores internos con base en los requisitos de la norma ISO 9000:2000, buscando que tuvieran cierta formación profesional, para el caso: 3 con licenciatura en economía, 3 en administración de empresas, 1 en administración pública, 1 en derecho y 4 con carrera profesional trunca. Además, que tuvieran experiencia en la Administración Pública Federal, habilidades y objetividad para negociar y que fueran competentes para llevar a

cabo las revisiones a los procesos por certificar, cuidando siempre que los auditores no verificaran su propio trabajo. Al inicio de los trabajos se integró el equipo de facilitadores del sistema de gestión de la calidad de la SECTUR, a fin de facilitar la implantación y seguimiento a la certificación de los procesos estratégicos de la dependencia que más tarde dejó de participar.

Sensibilización y motivación.

Quienes primero deberían estar convencidos de la necesidad de cambios que requiere la institución son los mandos superiores, es decir la Alta Dirección, por lo que fueron ellos a quienes se debió sensibilizar, y de ahí partir hacia los mandos medios y personal operativo. El Consejo Estratégico para la Calidad de la SECTUR, a partir de la definición de la política de calidad, en la que se establece el rumbo de todo el proceso y el compromiso para implantar la gestión de la calidad en la institución, empezó a trabajar con los mandos medios y superiores en planeación, directrices y estrategias para la instrumentación de dicho sistema en los procesos de alto impacto.

Con la integración y operación de los Comités de Calidad de cada proceso, el Representante de la Dirección del proyecto, Director General Adjunto de Procesos de Calidad, llevó a cabo por lo menos dos pláticas de sensibilización entre los mandos responsables de los procesos para atraerlos y motivarlos a participar en la mejora continua, iniciando un ciclo de concientización, aprendizaje y reconocimiento, para crear las condiciones necesarias que permitieran la comprensión, necesidad y viabilidad de tomar como guía el Modelo INTRAGOB para la Calidad, basado en los requisitos de la norma ISO 9001:2000, en sus respectivas áreas de trabajo.

Después de 6 reuniones de trabajo, 2 talleres y 2 cursos de introducción a la norma ISO en promedio por cada proceso a certificar, y cuando por lo menos 48 servidores públicos de mandos medios y superiores comprendieron lo que significaba implantar los sistemas de gestión de la calidad en los procesos, se empezó a trabajar con alrededor de 115 personas de nivel administrativo y operativo. Cabe aclarar que “sensibilizar” fue una tarea difícil, ya que no se

lograba el compromiso de nadie para implantar la calidad en los procesos de trabajo, al personal se le hacía ajeno el sistema, no comprendían lo que se buscaba, una y otra vez se explicaba la política de calidad, los objetivos y los valores, sin encontrar la sinergia grupal para que todos se sintieran parte del equipo en el que laboran y que deberían prestar mejores servicios a los usuarios.

Para dar viabilidad a los cambios administrativos es necesario tomar en cuenta los factores culturales, ya que la cultura es el aspecto de mayor resistencia de todo el sistema social, por lo que se debe trabajar en un modelo de cambio que incluya las variables racionales de la organización, que afectaran en forma positiva o negativa la eficacia, la eficiencia y la calidad del desempeño. Es decir, incorporar los factores humanos, representados por los subsistemas como: "1. individual (estilos personales, conductas e idiosincrasia); 2. social (grupos externos e internos, camarillas, tribus y facciones); 3. político (ideología; lucha por el poder, el prestigio, la influencia, el control; intereses creados, territorios, coaliciones, conflictos; competencia y control por los recursos; y 4. cultural (valores, normas, creencias, patrones de comportamiento, historia y tradición).¹⁰⁴

Diálogo con el Sindicato.

El personal operativo cuenta con su representación sindical, por lo que las autoridades superiores invitaron a los representantes del sindicato de trabajadores a participar con sus representados en el proceso de cambio institucional que se pretendía realizar, y así, colaborar con los beneficios a obtener, buscando atenuar los posibles conflictos que se podrían generar en el proceso de implantación del sistema. El sindicato comprendió la importancia de la implantación del sistema y dio su apoyo para iniciar los procesos de certificación de ocho procesos comprometidos originalmente por la SECTUR, con los cambios y modificaciones que se pudieran dar en los procedimientos de trabajo en las unidades

¹⁰⁴ Campero Cárdenas, Gildardo y Uribe Vildoso, Anibal. La reforma administrativa en México: aspectos culturales y de gestión. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004. p.3

administrativas, participando como se asentó anteriormente cerca de 115 personas sindicalizadas.

Capacitación para la implantación.

El Consejo Estratégico para la Calidad estableció que la capacitación se otorgara al interior de la instrumentación de cada proceso a través de los Comités de Calidad y conforme lo requiriera la situación de guardara cada proceso.

Determinación de procesos a certificar

El Consejo estratégico para la Calidad, en coordinación con la Oficina para la Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, determinó los procesos con los que se empezaría a trabajar en la SECTUR, serían en las siguientes categorías:

- a) **Internos:** Adquisiciones, que opera la Dirección General de Administración a través de la Dirección General Adjunta de Recursos Materiales y Servicios Generales, con el que se fortalecería las áreas administrativas, se daría transparencia a las contrataciones y se evitaría las posibles prácticas de acciones de corrupción. Posteriormente, se incluyó la formulación de la nómina.
- b) **Externos:** Data Tur, Sistema Nacional de Información Estadística del Sector Turismo de México, que pone a disposición del público en general las estadísticas temporales y espaciales sobre la actividad turística en México, recabada a través del monitoreo de 53 de los principales destinos turísticos del país, se ubica para consulta pública en <http://datatur.sectur.gob.mx>, lo gestiona la Dirección General de Información y Análisis; Normalización, en él se proponen las regulaciones técnicas necesarias para la protección y seguridad al turista para lo cual se revisan, modifican y proponen proyectos de Normas Oficiales Mexicanas en materia turística para establecer los marcos normativos en la prestación de los servicios; Acreditación de guías de turistas, en éste proceso se aprueban los dictámenes relativos a la acreditación de guías de turistas; y, Registro Nacional de Turismo, en este proceso se inscribe a los prestadores de servicios turísticos como lo señala la Ley Federal de

Turismo y su Reglamento, a los tres los opera la Dirección General de Mejora Regulatoria.

Otros de los procesos fueron: el Centro de documentación, que compila y difunde información especializada relativa al turismo, atiende en las propias instalaciones o a través del sitio internet de la SECTUR, el responsable del proceso es el Centro de Estudios Superiores en Turismo; Servicios de información turística (infotur) que administra la Dirección General de Servicios al Turista, proporcionan servicios integrales de información, orientación, asistencia, auxilio y protección para la seguridad de turistas nacionales y extranjeros que viajan por el territorio nacional, a través de la "Corporación Ángeles Verdes" e INFOTUR, servicios de información y orientación turística;

Finalmente tenemos el proceso de Formación de PYMES, Programa de Modernización para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Turística, cuyo objetivo es apoyar a los empresarios turísticos para conducir la administración de sus negocios hacia la modernización, mediante la adopción de sistemas de gestión, estándares de calidad y servicio de clase mundial; a fin de satisfacer las necesidades de sus clientes internos y externos, traduciéndose esto en mayor rentabilidad y competitividad para las empresas, lo opera la Dirección General de Desarrollo de la Cultura Turística.

Con la certificación de los procesos internos, se pretende apoyar a las unidades administrativas que llevan al cabo los programas sustantivos al suministrarles el recurso humano, material, financiero y tecnológico para que cumplan con sus objetivos y metas. Con los procesos externos se busca fortalecer la relación con los usuarios a partir de dar un mejor servicio a través de las áreas sustantivas. Al hacer un análisis del número de procesos a certificar se encuentra que originalmente se programaron 8, con la participación de 6 unidades administrativas, de las 14 que existían. Es decir, participaban el 42 % del total. Por otra parte, con respecto al universo total de procedimientos de todas las unidades

administrativas, son 256,¹⁰⁵ de los cuales 122 son sustantivos y 134 de apoyo administrativo, tal como se nota en el cuadro siguiente:

**CONCENTRADO DE UNIDADES
ADMINISTRATIVA, PROCEDIMIENTOS QUE OPERAN Y PROCESOS A
CERTIFICAR**

UNIDAD ADMINISTRATIVA	TOTAL DE PROCEDIMIENTOS ¹⁰⁶		TOTAL DE PROCESOS A CERTIFICAR ¹⁰⁷
	Sustantivos	Apoyo	
Oficinas del C. Secretario			
Dirección General de Asuntos Jurídicos	12		0
Dirección General de Comunicación Social	11		0
Órgano Interno de Control	0		0
Subsecretaría de Operación Turística			
Dirección General de Programas Regionales	1		0
Dirección General de Desarrollo de Productos Turísticos	6		0
Dirección General de Mejora Regulatoria	23		3
Dirección General de Desarrollo de la Cultura Turística	8		1
Subsecretaría de Planeación Turística			
Dirección General de Información y Análisis	28		1
Dirección General de Planeación Estratégica y Política Sectorial	12		0
Centro de Estudios Superiores en Turismo ¹⁰⁸	9		1
Subsecretaría de Innovación y Calidad			
Dirección General de Administración			
Financieros		44	
Humanos		30	
Materiales		34	1
Dirección General de Desarrollo Institucional y Coordinación Sectorial		26	0
Dirección General de Servicios al Turista	12		1
Total	122	134	8
TOTAL	256		

Del total de procedimientos sustantivos (122) se programaron 7 para certificar con la norma ISO que representan el 5.7 por ciento y de los de apoyo (134) se

¹⁰⁵ Información tomada de los manuales de procedimientos de las unidades administrativas que se encuentran en la Normateca Interna de la SECTUR, ubicada en el portal oficial. www.sectur.gob.mx. Se aclara que un procedimiento no significa obligatoriamente un proceso, ya que puede darse el caso que el primero sea más amplio o al contrario, depende de los límites o fronteras que le ponga el dueño del proceso.

¹⁰⁶ Información tomada de www.sectur.gob.mx/transparencia y acceso a la información pública

¹⁰⁷ Información tomada de los informes de labores de la SECTUR 2º, 3º, 4º y 5º.

¹⁰⁸ Órgano administrativo desconcentrado

programó uno que representa el 0.74 por ciento del total. En suma, el compromiso se planteó en forma limitada en su número y extensión, dentro del universo de unidades administrativas que no comprometieron acciones están algunas tan importantes como las Direcciones Generales de Programas Regionales, Desarrollo de Productos Turísticos, Planeación Estratégica y Política Sectorial, mismas que operan programas sustantivos de primera importancia para el fomento de las actividades turísticas de México.

4.1.4 Manual de Gestión de la Calidad del Sector Turismo.

Con base en los requisitos que señala la norma ISO 9001:2000, la Sectur procedió a elaborar su Manual de Gestión de la Calidad, con el siguiente esquema:¹⁰⁹

0 Introducción

0.1 Datos generales

0.2 Antecedentes

0.3 Misión, visión, valores

1.0 Objetivo del manual

1.1 Alcance

1.2 Exclusiones

2.0 Referencias normativas

3.0 Términos y definiciones

4.0 Sistema de administración de calidad

4.1 Requisitos generales

4.2 Requisitos de la documentación

5.0 Responsabilidad de la dirección

5.1 Compromiso de la dirección

5.2 Enfoque al cliente

5.3 Política de calidad

5.4 Planificación

5.5 Responsabilidad, autoridad y comunicación

5.6 Revisión por la dirección

¹⁰⁹ Manual de Gestión de la Calidad del Sector Turismo. Secretaría de Turismo. México. 2002. p .2 y 3

6.0 Gestión de recursos

6.1 Provisión de recursos

6.2 Recursos humanos

6.3 Infraestructura

6.4 Ambiente de trabajo

7.0 Realización del producto

7.1 Planeación de la realización del producto y/o prestación del servicio

7.2 Procesos relacionados con el cliente

7.3 Diseño y desarrollo

7.4 Compras

7.5 Producción y prestación del servicio

7.6 Control de los dispositivos de seguimiento y de medición

8.0 Medición, análisis y mejora

8.1 Generalidades

8.2 Seguimiento y medición

8.3 Control del producto y/o prestación del servicio no conforme

8.4 Análisis y mejora

8.5 Mejora

9.0 Cuadro de firmas**10.0 Bitácora de cambios****11.0 Anexos**

Estos requisitos están alineados y correlacionados con los que señala la norma ISO 9001:2000, salvo algunas adaptaciones que se tuvieron que realizar. A continuación se transcriben brevemente cada uno de los apartados del manual citado¹¹⁰.

0 Introducción

En esta parte se señala que las instituciones públicas que conforman el Sector Turismo han asumido la responsabilidad de conducir y potencializar los esfuerzos para hacer de México un país líder en la actividad turística, de conjuntar capacidades y recursos a fin de alcanzar la modernización y competitividad, por lo

¹¹⁰ Ídem. p.4.

que puso en marcha el Programa de Efectividad, Transparencia e Innovación del Sector como estrategia para alcanzar de manera efectiva la misión y las metas comprometidas. El programa se fundamenta en la convicción de que la manera más eficaz y eficiente para que el Sector Turismo alcance los objetivos planteados, es a través de la instrumentación y consolidación de un nuevo Sistema de Gestión Organizacional que se fundamente en:

- Enfoque a los resultados consistentes y procesos contributivos.
- Medición permanente del grado de cumplimiento de los resultados, su calidad y costo.
- Facultación, competencia y participación de todos los trabajadores para el mejor logro de los resultados.
- Satisfacción total del turista.
- Visualización sistemática y flexibilidad organizacional.

Para lograr la consolidación del Sistema de Gestión Organizacional se pusieron en marcha diferentes estrategias, siendo una de ellas la de alcanzar la Certificación en ISO-9001:2000 en aquellas unidades administrativas que fueran responsables de procesos de alto impacto en resultados ante la sociedad, como las Direcciones Generales de: Mejora Regulatoria, Información y Análisis, Servicios al Turista y Administración y el Centro de Estudios Superiores en Turismo. La incorporación de las unidades administrativas al proceso de certificación fue gradual, por lo que cada unidad incorporada integró una carpeta documental de acuerdo con los lineamientos del Manual de Calidad del Sector Turismo y a lo establecido por la norma ISO-9001:2000. Dichas carpetas pasaron a formar parte del Manual de Calidad.

0.1 Datos generales

Conforme a la Ley Federal de Turismo corresponde a la Sectur integrar el Programa Nacional de Turismo, en el cual se especifican los objetivos, prioridades y políticas que norman el actuar del Sector Turismo.

0.2 Antecedentes

En esta parte, destaca la importancia del turismo como detonador del desarrollo del país y de su situación actual. En este orden de ideas, si se entiende que la competitividad integral de turismo implica, entre otros factores, la calidad de los productos y/o prestación del servicio y servicios bajo criterios de sustentabilidad y productividad empresarial, que fomente la integración horizontal de actores y produzca sinergias provechosas para el país.”¹¹¹

0.3 Misión, visión, valores de la calidad.

El citado Manual establece la misión, visión, que en el capítulo II de este trabajo se trataron, y los siguientes valores:¹¹²

Efectividad: toda actividad, proyecto, programa o función que se realice en la SECTUR contribuirá a alcanzar la misión y las metas estratégicas de la institución, asegurando que cada actividad sea ejecutada en forma correcta, con la calidad necesaria, al costo óptimo y en el tiempo esperado.

Transparencia: el Sector Turismo se conducirá con total integridad, honestidad y conciencia de la relación costo/resultado, demostrando que la corrupción y la opacidad se evitan cuando se clarifican, se miden y controlan los procesos y resultados, sin necesidad de sobre regulaciones y campañas contra la corrupción, políticas que impactan negativamente en el desempeño organizacional al distraer recursos escasos y entorpecer la gestión.

Innovación: transformar a las áreas que integran la SECTUR en elementos de mejora y desarrollo, mediante un cambio profundo de cultura, que permita encontrar solución a los grandes retos que enfrenta el Sector Turismo, buscando nuevas formas de hacer las cosas.

¹¹¹ Ídem. p. 8

¹¹² Ídem. p. 8

1.0 Objetivo del manual

El Manual de Gestión de Calidad, define las políticas y lineamientos generales que la Secretaría de Turismo se compromete a llevar a cabo para asegurar que los productos y/o prestación del servicio cumplan con los requisitos establecidos por los usuarios. Señala que para alcanzar los objetivos, debe contar con un Sistema de Gestión de Calidad efectivo, de tal forma que los factores humanos, técnicos y administrativos que afectan a la calidad de los productos y/o prestación del servicio, y servicios estén bajo control, orientando los esfuerzos hacia la reducción, eliminación y prevención de las deficiencias de calidad. El manual, especifica que el Sistema de Gestión de la Calidad y su elaboración se fundamenta en el requisito 4.2.2 de la norma NMX-CC--9001-IMNC-2000 Sistema de Gestión de la Calidad – Requisitos”¹¹³

1.1 Alcance

El Manual aplica a todos los procesos a certificar en la SECTUR.

1.2 Exclusiones

La institución estableció que no son aplicables los conceptos de los numerales de la norma ISO 9000:2000: 7.3 Diseño y Desarrollo, 7.5.2 Valoración de los procesos de producción; y, 7.5.4 Propiedad del cliente.

2.0 Referencias normativas

La SECTUR estableció como referencias normativas las normas NMX-CC-9001-IMNC-2000, Sistemas de Gestión de la Calidad- Requisitos y NMX-CC-9000-IMNC-2000, Sistemas de Gestión de la Calidad- Fundamentos y Vocabulario.

3.0 Términos y definiciones

Para los términos y definiciones son aplicables los dados en la norma NMX-CC-9001-IMNC-2000

4.0 Sistema de administración de calidad

4.1 Requisitos generales

Primero en la SECTUR se estableció, documentó, implementó y se mantiene un Sistema de Gestión de la Calidad y mejora continuamente su eficacia de acuerdo con los requisitos de la norma ISO 9001:2000. Para lo cual se identificaron los

¹¹³ Ídem. p.28

procesos necesarios para el SGC y su aplicación a través de la institución y se controlan los procesos externos que afectan el desempeño de dichos procesos.

Segundo, se compiló información referente a la secuencia e interacción de los procesos; los criterios y métodos para asegurarse que la operación y control de estos procesos sea eficaz; el seguimiento, la medición y el análisis de estos procesos; y, las acciones necesarias para alcanzar los resultados planeados y la mejora continua. Estos procesos originalmente fueron:

- **Adquisiciones**
- **Data Tur**
- **Normalización**
- **Centro de documentación**
- **Acreditación de guías de turistas**
- **Registro Nacional de Turismo**
- **Servicios de información turística (infotur)**
- **Formación de PYMES**

Para cada proceso se realiza la compilación de la información en una carpeta que resguarda cada dueño del proceso y que debe contener como mínimo:¹¹⁴

- a) **Planeación del Sistema de Gestión de la Calidad**
- b) **Exclusiones**
- c) **Responsabilidad y Autoridad**
- d) **Política de Calidad Contributiva**
- e) **Objetivos de Calidad e Indicadores**
- f) **Sistegramas del Proceso**
- g) **Determinación del Proceso**
- h) **Diagramas de relación de procesos internos y externos**
- i) **Plan de Calidad (obligatorio sólo para procesos clave)**
- j) **Criterios y Métodos necesarios para la Operación del Proceso y el Control de éste y de los procesos externos**
- k) **Estadísticas de resultados del proceso**

¹¹⁴ Ídem. p. 10

- l) Bitácora de cambios**
- m) Informe de revisión por la Dirección**
- n) Plan anual de mantenimiento y mejora del Ambiente de Trabajo**

Finalmente, se asegura la disponibilidad de recursos e información para la operación y seguimiento de estos procesos. La gestión de los mismos es conforme a los requisitos de la norma NMX-CC-9001-IMNC-2000.

4.2 Requisitos de la documentación

La documentación del Sistema de Gestión de la Calidad incluye:

- Declaraciones documentadas de la política y objetivos de la calidad.
- El Manual de Gestión de la Calidad.
- Los procedimientos documentados requeridos en la norma NMX-CC-9001-IMNC-2000, son:
 - 1.- Procedimiento para la elaboración, control e implantación de documentos de calidad PR-500.00-01.
 - 2.- Procedimientos para el control de los registro de calidad PR-500.00-02.
 - 3.- Procedimiento de acciones correctivas PR-500.00-03.
 - 4.- Procedimiento de acciones preventivas PR-500.00-04.
 - 5.- Procedimiento de auditorías Internas PR-500.00-05.
 - 6.- Procedimiento para el Control de producto no conforme PR-500.00-06¹¹⁵.

Control de documentos

En este apartado se señala la forma en que se controlan los documentos requeridos por el sistema conforme al procedimiento correspondiente y se definen los controles para: aprobar documentos; revisar, actualizar y aprobar documentos nuevamente; Identificar los cambios; asegurar que las versiones vigentes se encuentren en los puntos de uso; que los documentos permanezcan legibles e identificables; que se identifiquen los documentos de origen externo y controlar su distribución; y, prevenir el uso no intencionado de documentos obsoletos.

¹¹⁵ Cuando la Norma ISO 9000:2000 señala producto también se refiere o engloba a los servicios, como en el caso de la SECTUR en donde no se generan productos sino servicios.

Control de registros

En este apartado se definen los controles necesarios para la identificación, el almacenamiento, la protección, la recuperación, el tiempo de retención y la disposición de los registros, todo ello conforme al Procedimientos para el Control de los Registro de Calidad PR-500.00-02, señalado anteriormente.

5.0 Responsabilidad de la dirección

5.1 Compromiso de la Dirección

Las autoridades superiores, Titular del Ramo, Subsecretarios y Directores Generales, y Titulares de las entidades sectorizadas, se comprometieron con el desarrollo e implementación del Sistema de Gestión de la Calidad en el Sector Turismo.

5.2 Enfoque al cliente

En este apartado se establece que se asegura que los requisitos del cliente/usuario ciudadano se tomaran en cuenta para cada proceso y se establecen los mecanismos de medición de satisfacción del mismo.

5.3 Política de calidad

El Consejo Estratégico para la Calidad estableció la política de calidad que contribuye a la misión, visión y objetivos de la dependencia, citada anteriormente.

5.4 Planificación

En este apartado se establecen las metas presidenciales y que son el compromiso a alcanzar por parte de la Secretaría. Asimismo, se establecieron los indicadores de efectividad para cada uno de los procesos con el fin de medir el desempeño de los mismos con respecto a los objetivos de la calidad.

5.5 Responsabilidad, autoridad y comunicación

Cada Comité de Calidad definió las responsabilidades y autoridad del personal que participa en el SGC de cada proceso, mismas que se documentan en la carpeta correspondiente.

La comunicación al interior de la dependencia.

Dentro del Manual de Gestión de la Calidad de la SECTUR, en su punto 5.5.3 Comunicación Interna señala que los Comités de Calidad, en colaboración con el Consejo Estratégico para la Calidad, han establecido procesos de comunicación al interior de las áreas participantes en dichos procesos a través de:

- a) Reuniones de revisión por la dirección.
- b) Reuniones de implementación y/o cambios en la documentación del sistema.

Esta comunicación se dio a través de al menos uno de de los siguientes medios de difusión dentro de la organización:

- a) Electrónicos.- Correos electrónicos en los que se informe los avances del proceso.
- b) Murales.- Tablero de noticias de la Unidad Administrativa donde tiene un espacio para informar al personal en general avisos oportunos del Sistema de Gestión de la Calidad.
- c) Impresos.- Carteles donde hacen del conocimiento del personal de los avances y logros del sistema.

En cada carpeta de los procesos se establecen las acciones de comunicación convenientes para cada proceso. La política de calidad sectorial como la contributiva de cada proceso debe ser comunicada por medio de carteles, publicaciones y/o en el proceso de inducción a través de pláticas de sensibilización del personal.

5.6 Revisión por la dirección

A intervalos planeados, junio y diciembre de cada año, o cuando sea necesario el Consejo Estratégico para la Calidad a través de los Comités de Calidad revisa el SGC de cada proceso, para asegurarse de la conveniencia, adecuación y eficacia, evaluando las oportunidades de mejora y cambios en la política y objetivos de la calidad. En suma revisa la información de resultados de auditorías internas y externas, retroalimentación del usuario, desempeño del proceso y conformidad del servicio, necesidades de recursos y mejora del servicio.

6.0 Gestión de recursos

6.1 Provisión de recursos

Para la implantación del SGC se requiere de recursos, para lo cual la SECTUR los proporciona a través del presupuesto asignado a cada una de las Unidades Administrativas responsables de los procesos respectivos.

6.2 Recursos humanos

El personal que interviene en los procesos a certificar es competente con base en la educación, formación, habilidades y experiencias. La Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Turismo documentó e implementó el Procedimiento de Competencia Laboral (PR-510.03-01). Cuando fue necesario se proporcionó formación y capacitación al personal y se mantienen los registros en la carpeta correspondiente.

6.3 Infraestructura

La SECTUR cuenta con la infraestructura para el desarrollo de los procesos para lograr la conformidad con los requisitos del producto o servicio y se documenta.

6.4 Ambiente de trabajo

El Comité de Calidad de cada proceso estableció un plan para mantener y mejorar el ambiente de trabajo, tomó acciones para fortalecer la seguridad e higiene, observar las Condiciones Generales de Trabajo y el Código de Conducta de los Servidores Públicos del Sector Turismo.

7.0 Realización del producto

7.1 Planeación de la realización del producto y/o prestación del servicio

Durante la planificación del diseño y desarrollo se determinaron los objetivos de la calidad y los requisitos para el producto y/o la prestación del servicio. Los registros para proporcionar evidencia de que los procesos de realización y el producto y/o prestación del servicio cumplen con los requisitos.

7.2 Procesos relacionados con el cliente

Determinación de los requisitos relacionados con el producto y/o la prestación del servicio.

En las carpetas de cada proceso se determinaron los requisitos relacionados con el producto y/o prestación del servicio, en los que se establecieron: los requisitos especificados por el cliente, los no especificados pero necesarios para el uso especificado o para el uso previsto; los requisitos reglamentarios y cualquier otro relacionado.

7.3 Diseño y desarrollo

De acuerdo con lo establecido en el punto 1.2 de exclusiones, el requisito de Diseño y Desarrollo sólo será aplicable a aquellos procesos que generen productos o servicios que impacten en clientes externos de la SECTUR, para mayor abundamiento en el Manual se dieron a conocer los numerales correspondientes.

7.4 Compras

7.4.1 Proceso de compras

En el manual se precisa que se asegura que el producto adquirido cumpla con los requisitos de compra especificados. El tipo y alcance de control aplicado al proveedor se determina con base en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.

7.4.2 Información de las compras

La información de las compras describe el producto y/o prestación del servicio a comprar, incluyendo cuando sea apropiado requisitos para la aprobación del producto y/o prestación del servicio, procedimientos, procesos y equipos.

7.4.3 Verificación de los productos y/o prestaciones del servicio comprados

Se estableció e implementó la inspección y otras actividades necesarias para asegurar que el producto y/o prestación del servicio adquirido cumpla con los requisitos de compra especificados.

7.5 Producción y prestación de servicios.

7.5.5 Preservación del producto y/o prestación del servicio

La SECTUR, preserva la conformidad del producto y/o prestación del servicio durante el proceso interno y la entrega al destino previsto.

7.6 Control de los dispositivos de seguimiento y medición

Por la naturaleza de los procesos que se realizan en la SECTUR, no se utilizan dispositivos de seguimiento y medición.

8.0 Medición, análisis y mejora

8.1.- Generalidades

Conforme a la norma ISO, en la Secretaría de Turismo se planifica e implementan los procesos de seguimiento, medición análisis y mejora necesarios para demostrar la conformidad del producto y/o prestación del servicio; de acuerdo con lo establecido en las carpetas respectivas del proceso; asegurar la conformidad del Sistema de Gestión de la Calidad. (Conforme al Procedimiento para auditorías de calidad PR-500.00-05, Procedimientos de acciones correctivas PR-500.00-03); mejorar continuamente la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad. (Conforme al Procedimiento de acciones correctivas PR-500.00-03; así como el Procedimientos de acciones preventivas PR-500.00-04).

8.2.- Seguimiento y medición

8.2.1.- Satisfacción del cliente

Una de las medidas del desempeño del Sistema de Gestión de la Calidad, es el seguimiento de la información relativa a la percepción del cliente de los procesos, con respecto al cumplimiento de sus requisitos. La metodología para obtener y utilizar dicha información se encuentra documentada en cada carpeta de los procesos.

8.2.2.- Auditoría interna

A intervalos planeados se llevan al cabo auditorías internas para determinar si funciona el Sistema de Gestión de la Calidad en los procesos de acuerdo con las

disposiciones planeadas, con los requisitos de la norma NMX-CC-9001-IMNC 2000 y con los requisitos del SGC establecidos por la Secretaría de Turismo. El Procedimiento para auditorías de calidad, PR.500.00-05, define las responsabilidades y requisitos para la planificación y la realización de auditorías, la manera de informar los resultados y mantener los registros. La Dirección Responsable del Área que es auditada se asegura de que se tomen acciones para eliminar las no conformidades detectadas y sus causas. Las actividades de seguimiento incluyen la verificación de las acciones tomadas y el informe de los resultados de la verificación.

8.2.3.- Seguimiento y medición de los procesos

En este apartado se aplican métodos apropiados para el seguimiento y la medición de los procesos del Sistema de Gestión de la Calidad. Estos métodos demuestran la capacidad de los procesos para alcanzar los resultados planeados.

8.2.4.- Seguimiento y medición del producto y/o prestación del servicio

Se mide y hace seguimiento de las características del producto y/o prestación del servicio para verificar que se cumplan los requisitos del mismo. Esto se hace en las etapas apropiadas del proceso de realización del producto y/o prestación del servicio de acuerdo con las disposiciones y requisitos del producto o servicio planeados. Lo cual se encuentra debidamente documentado en las carpetas de los procesos.

8.3.- Control de producto y/o prestación del servicio no conforme

Se asegura que el producto y/o prestación del servicio que no cumpla con los requisitos, se identifica y controla para prevenir su uso o entrega no intencional. Los controles, las responsabilidades y autoridades relacionadas con el tratamiento del producto y/o prestación del servicio no conforme están definidos en el Procedimiento para el control del producto no conforme PR-500.00-06.

Asimismo, los Comités de Calidad de los procesos integran un reporte mensual sobre los productos no conformes. Dicho reporte se remite al Representante de la Dirección del Consejo Estratégico de la Calidad.

8.4.- Análisis y mejora

Se recopilan y analizan los datos apropiados para demostrar la idoneidad y la eficacia del SGC y para evaluar donde puede realizarse la mejora continua para la eficacia de dicho sistema.

8.5.- Mejora

8.5.1.- Mejora continua

La Secretaría de Turismo mejora continuamente la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad mediante el uso de la Política de la Calidad, los Objetivos de la Calidad, los resultados de las auditorías, el análisis de datos, las acciones correctivas, preventivas y la revisión por la Dirección.

8.5.2.- Acción correctiva

- a) Se toman acciones para eliminar la causa de no conformidades con el objeto de prevenir que vuelva a ocurrir. Las acciones correctivas son apropiadas a los efectos de las no conformidades encontradas:

8.5.3.- acción preventiva

Se determinan las acciones para eliminar las causas de las no conformidades potenciales para prevenir su ocurrencia. Las acciones preventivas son apropiadas a los efectos de los problemas potenciales. El Procedimiento de acciones preventivas PR-500.00-04 define los requisitos para determinar las no conformidades potenciales y sus causas, evaluar la necesidad de actuar para prevenir la ocurrencia de las no conformidades.

9.0 Cuadro de firmas

En las carpetas que contienen la documentación de los procesos a certificar o certificados, se tiene el cuadro en que firman los responsables de implantar o llevar a cabo dichos procesos para su validez y observancia obligatoria.

10. Bitácora de cambios

En cada carpeta de los procesos a certificar o certificados, conforme a los cambios o actualizaciones que se lleven a cabo, se tiene el cuadro en que firman los responsables de autorizar dichos cambios para su validez y observancia obligatoria.

11. Anexos

Cuando es necesario que para la implementación de los procesos se tengan que utilizar anexos técnicos u otro tipo de información, se incluyen en anexos a la carpeta que contiene la documentación.

En suma el Manual de Gestión de la Calidad del Sector Turismo fue elaborado conforme a los requisitos y lineamientos que se establecen en la norma ISO 9001:2000, apegados al cien por ciento, con las exclusiones que permite dicha norma. Aquí cabe la crítica de que al parecer el documento busca que la institución adopte todos y cada uno de los requerimientos de la normativa internacional, lo que da lugar a que la organización trabaje para el Sistema de Gestión de la Calidad y el espíritu de la norma es que el Sistema trabaje para la organización. La calidad no puede incorporarse en la administración pública de la misma forma que se hace en la iniciativa privada, a quedar atrapada en un proceso de imitación, sino que debe innovar a partir de sus experiencias y capacidades que la ha habido en muy buena cantidad y adaptarla a partir de factores administrativos y socio políticos que inciden en la gestión pública, para hacer que los ciudadanos perciban que la administración pública ofrece mejores servicios porque sin credibilidad no hay calidad.

Una organización que quiere implantar un sistema de gestión de la calidad lo debe hacer de acuerdo con sus propias necesidades. Hacer un análisis de cual es su situación en cuanto estructura organizacional, tecnología, capital humano, cultura laboral, reglamentación que la regula su actuación, para el caso de instituciones públicas, usuarios, demandas sociales, recursos disponibles, fortalezas, debilidades, para enfrentar problemas específicos y valerse de herramientas adecuadas a las necesidades para la transformación del aparato administrativo a fin de buscar el “bienestar común” de los usuarios. Se espera que no se vaya a

convertir en un documento más de trabajo, es decir que se hagan las cosas en papel, pero que no se apliquen.

4.1.5 Implantación del Sistema de Gestión de la Calidad en el Proceso de Adquisiciones.

A principios del año 2002, se comprometió ante la Presidencia de la República, como meta presidencial, que las dependencias del ejecutivo federal deberían certificar sus procesos de alto impacto a la sociedad, a más tardar en el mes de diciembre de 2002, en el entendido que el sistema se implantó para toda la institución; sin embargo, el alcance de un certificado de calidad se expide a procesos específicos que se someten a los requerimientos de la norma de referencia.

El Consejo Estratégico para la Calidad de la SECTUR decidió que el primer proceso incorporado al Sistema de Gestión de la Calidad de la Secretaría de Turismo fuera el Proceso de Adquisiciones, por los siguientes motivos: la eficiencia y calidad del proceso tiene una gran relevancia en el desarrollo y desempeño del resto de la institución; tiene un impacto en la totalidad de las unidades administrativas de la SECTUR; y, el Programa de Efectividad, Transparencia e Innovación contempla en una de sus líneas de acción el garantizar la transparencia y la integridad en todas aquellas áreas y procesos que por su naturaleza son susceptibles de ser utilizados para incurrir en mal manejo y desviación de recursos.

En virtud de lo anterior, se analizan las etapas para la certificación de dicho proceso, en el entendido que todos los procesos certificados se apegan a cada uno de los requisitos que se establecen en el Manual de la Gestión de la Calidad del Sector Turismo, se documentan de la misma manera y se integra en una carpeta la información de cada proceso a certificar o para mantener la certificación. La norma ISO 9001:2000 es clara en cuanto a los requisitos generales para el proceso de implantación de un sistema de gestión de la calidad en una organización:

“La organización debe a) identificar los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad y su aplicación a través de la organización, b) determinar la secuencia e interacción de estos procesos, c) determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces, d) asegurarse de la disponibilidad de los recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de esos procesos, e) realizar el seguimiento, la medición y el análisis de estos procesos, f) implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planeados y la mejora continua de estos procesos”¹¹⁶

El Comité de Calidad.

Con el objeto de garantizar el correcto funcionamiento del Sistema de Gestión de la Calidad, cada Unidad Administrativa responsable de un proceso integró su Comité de Calidad que tiene como propósito establecer, implementar y mantener dicho sistema, conformado de la siguiente forma: Un Presidente que regularmente es el Director General de la Unidad Administrativa o en su defecto el Director del Área responsable del proceso; un Representante de la Dirección, que es nombrado por el Director General de la Unidad Administrativa; y, un Responsable del Área que es el titular de la oficina que opera directamente el proceso, que puede ser a nivel de Dirección de Área o subdirección.

Las atribuciones y responsabilidades de cada Comité de Calidad son: asegurar que las responsabilidades y autoridad, con relación al Sistema de Gestión de la Calidad estén definidas y sean comunicadas dentro de la Unidad Administrativa responsable del proceso; asegurar que se establezca la comunicación apropiada dentro de la unidad administrativa responsable del proceso; revisar a intervalos planeados el SGC de la unidad responsable del proceso, para asegurarse de su conveniencia, adecuación y eficacia continuas, tal como lo establecen los requisitos de la norma ISO 9001. A los miembros de cada Comité de Calidad se les asignaron sus respectivas responsabilidades:

¹¹⁶ Citado por Delacerda, en la Calidad ISO 9000 en la Administración Pública de México. México. Grupo Editorial Iberoamérica. 2001. p. 62

Presidente: Autorizar los documentos operativos del Sistema; coordinar las revisiones de la Dirección al sistema de la Unidad Administrativa; facilitar el diseño e implementación del sistema al interior de la Unidad Administrativa; expresar y comunicar el compromiso de la Alta Dirección con el Sistema de Gestión de la Calidad al interior de la Unidad Administrativa; y, revisar semestralmente el avance.

Representante de la Dirección: Asegurar que se establezcan, implementen y mantengan los procesos necesarios para el Sistema de Gestión de la Calidad en la Unidad Administrativa responsable del proceso; informar al Comité de Calidad sobre el desempeño del sistema y de cualquier necesidad de mejora; asegurar que se promueva la toma de conciencia de los requisitos del cliente en todos los niveles de la Unidad Administrativa; y, apoyar al responsable de la Dirección del Consejo Estratégico de la Calidad en todas las acciones referidas al proceso

Responsable del Área: Establecer, implementar y mantener el Sistema de Gestión de la Calidad en el proceso; facilitar la implementación de dicho sistema al interior de las áreas participantes; gestionar los recursos necesarios para la implementación del sistema al interior de las áreas participantes en el proceso; comunicar el compromiso de la Alta Dirección y del Comité de Calidad con el SGC. El Comité de Calidad del Proceso de Adquisiciones se integró de la siguiente forma:

Presidente:	Directora General Adjunta de Recursos Materiales y Servicios Generales
Representante de la Dirección:	Subdirector de Adquisiciones
Responsable del Área:	Jefe del Departamento de Aplicación de Normas y Seguimiento
Vocales.	Director General Adjunto de Procesos de Calidad Jefe del Departamento de Licitaciones y Expediciones Jefe del Departamento de Compras.

El Comité de Calidad del Proceso de Adquisiciones quedó constituido, los miembros conocieron sus responsabilidades y autoridad, sin embargo no tenían ni idea de cómo realizar las acciones para implantar el Sistema de Gestión de la Calidad en su proceso, desconocían los requisitos de la norma ISO 9001:2000, consideraban que era otro proyecto más, que realizarían algunas acciones y posteriormente reportarían los avances a la Oficina para la Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República y que no pasaría de ahí. Sin embargo, al establecer el compromiso como meta presidencial se le dio la más alta relevancia, en la que el titular de la dependencia tenía que informar directamente al Ejecutivo Federal, en junta de trabajo, sobre los avances en la implantación del Sistema de Gestión de Calidad en la dependencia.

Acciones previas para la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad en el Proceso de Adquisiciones.

Se elaboró un programa de trabajo en el que se establecieron diversas actividades, como: seis juntas de trabajo del Comité de Calidad del Proceso de Adquisiciones para dar a conocer el Sistema de Gestión de la Calidad, en las que participó el Representante de la Dirección del Consejo Estratégico para explicar en qué consistía dicho sistema y sus alcances; cursos de capacitación a todos los servidores públicos que participarían en el proceso; implantación del Manual de Calidad; elaboración e implantación de los 6 procedimientos del sistema obligatorios por la norma; elaboración e implantación de los procedimientos de operación; definición de competencias laborales; implantación de la política y objetivos de la calidad; diseño e implantación del mecanismo para medir la satisfacción del cliente; auditorías internas; revisión del sistema por la Alta Dirección; pre auditorías y auditorías del organismo certificador externo; y, acciones correctivas.

Capacitación y sensibilización del personal.

La teoría administrativa señala que el elemento humano no es un recurso disponible como cualquier otro, sino que es la esencia del flujo organizacional, aquello que da certidumbre a las acciones que se van a realizar, por lo que se “recupera la triple perspectiva de los servidores públicos: como interlocutores de la

sociedad para captar necesidades y demandas; como procesadores de la problemática y de las alternativas de solución; y, en última instancia, como implantadores de las decisiones. Este rol multifacético enfatiza la preponderante posición de los recursos humanos en toda la actividad gubernamental¹¹⁷, para llevar a buen término las acciones que se pretendan establecer en una organización.

La norma ISO señala que se debe establecer y mantener un procedimiento documentado para identificar necesidades de capacitación y capacitar al personal, aunque no precisa el tipo y qué competencias debe tener el personal que afecta la calidad de los servicios o los productos de la organización. En el mes de junio de 2002, se contrataron los servicios de una empresa para que se otorgara asesoría, capacitación y entrenamiento para la elaboración de los documentos que se requieren para cubrir los requisitos de la Norma ISO 9001:2000.

En el mes de julio del año 2002, se impartió un curso de introducción a los sistemas de gestión de la calidad para el Director General Adjunto de Recursos Materiales y Servicios Generales, Subdirector de Adquisiciones, Coordinador de Servicios Especializados y los Jefes del Departamento de Aplicación de Normas y Seguimiento, Licitaciones y Expediciones, y Compras, personal de mando involucrado directamente en el proceso.

Posteriormente, se dio otro curso a los mandos medios antes referidos y al personal operativo que participaba en el proceso a certificar. A su vez el Representante de la Dirección del Consejo Estratégico convocó a los integrantes del Comité de Calidad del Proceso de Adquisiciones a diversas reuniones para dar a conocer la Visión, la Misión y la Política de Calidad de la Dependencia. Instruyó al Representante de la Dirección del Comité de Calidad para que iniciara los trabajos para determinar el compromiso como integrantes de la Dirección General Adjunta de Recursos Materiales y Servicios Generales, así como

¹¹⁷ Hernández Torres Misael. Evaluación del desempeño en las organizaciones públicas a través de la calidad. Ponencia en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002. p.5

establecer la política y los objetivos de calidad del Proceso de Adquisiciones, que deberían estar alineados con la política de calidad sectorial.

Como no todos los involucrados en el proceso tomaron los cursos de introducción de los requisitos de la norma, ni se había entendido a plenitud la filosofía de la certificación, no había un conocimiento general de cuáles eran los trabajos que se tenían que realizar para documentar el proceso. Al tener poco avance en la documentación del mismo, el Representante de la Dirección del Consejo Estratégico para la Calidad convocó a los mandos medios y superiores de la Dirección General Adjunta de Recursos Materiales y Servicios Generales, a reuniones con el Secretario Ejecutivo del Consejo (el Subsecretario de Innovación y Calidad), en dichas reuniones el Subsecretario preguntaba a cada uno que avance se llevaba en la documentación del sistema, esto sirvió de presión para obligar a los involucrados para que se comprometieran con la implantación.

El Representante de la Dirección del Consejo Estratégico continuó convocando a reuniones en las que se presentaron el Manual de Gestión de Calidad, así como cada uno de los 6 procedimientos obligados de la Norma. De cada acción se levantaba minuta en la que se establecían los acuerdos y compromisos y se firmaba por todos los que intervenían para su posterior seguimiento.

Uno de los elementos decisivos para el éxito de la implantación de los Sistemas de Gestión de la Calidad en una institución es el factor humano, por lo que la certificación de procesos con los requisitos de la norma ISO 9000 debe empezar por la capacitación y terminar con la capacitación de todo el personal, desde los mandos medios y superiores hasta los del nivel administrativo y operativo. Evitar el implantar para cumplir y fomentar la implantación para entender y mejorar. El personal público de la SECTUR conserva la iniciativa de cambiar, mejorar sus procesos de trabajo, hacer mejor las cosas, por lo que se debe aprovechar la sinergia que generan, haciéndolos participar en forma activa en la implantación y mantenimiento de los sistemas de gestión de la calidad.

En el Segundo Informe de Labores de la SECTUR se precisa que se llevó a cabo la formación de instructores y líderes de proyecto en requisitos y esquema de

aplicación de la norma ISO 9000:2000; asimismo se integró y capacitó al equipo de auditores internos en norma ISO 9000:2000; se realizó un diagnóstico para determinar el grado de cumplimiento del proceso de adquisiciones con relación a los lineamientos de la norma ISO 9000:2000; se integró el equipo directivo que coordina el esfuerzo de certificación del proceso de adquisiciones de la SECTUR; Se impartió un curso sobre la "Documentación del Sistema de la Calidad", como parte del Proyecto de Certificación de Procesos en la SECTUR bajo la norma ISO 9001:2000, el cual contó con la presencia de 26 participantes.

Instrumentación.

Cabe destacar que se tenían serias deficiencias para la implantación del sistema: el personal de mando no se comprometía, no se involucraba, no le interesaba impulsar este nuevo sistema de gestión, le era ajeno, pensaba que era una trivialidad, que no valía la pena ponerle mucho esfuerzo y dedicación, ya que la administración pública no tenía "clientes", que sus usuarios eran los ciudadanos y población en general a los que se atendía con esmero y dedicación. Que la norma ISO establecía muchos requisitos, incrementando de manera considerable el papeleo y la burocratización de los procedimientos de trabajo. El personal estaba reacio a documentar e implantar el Sistema de Gestión de la Calidad en sus áreas. En cuanto al personal administrativo y operativo no tenía idea ni interés en participar en ese sistema de trabajo, que para todo exigía que se documentara lo que se hacía y se registrara hasta en los mínimos detalles, que ellos hacían bien su trabajo, sin tanto papeleo, que el sistema significaba una carga de trabajo adicional a las labores que desempeñaban.

Después de la capacitación, escasa y no completa, porque no se alcanzaba a comprender el significado, se inició la documentación del Proceso de Adquisiciones, definiendo claramente el objetivo, que era certificarlo. Se identificaron las actividades y se programaron fechas compromiso. Al Subsecretario de Innovación y Calidad, puesto similar al de Oficial Mayor en otras dependencias, se le dio la tarea de coordinar todas las acciones necesarias para la planeación de estas tareas, al Director General de Desarrollo Institucional y Coordinación Sectorial la coordinación de los trabajos y al Director General

Adjunto de Procesos de Calidad, la coordinación operativa para la implantación de dicho sistema.

En la SECTUR se estableció, documentó, implementó y se mantiene un Sistema de Gestión de la Calidad y se mejora continuamente su eficacia de acuerdo con los requisitos de la norma ISO 9001:2000. Para cada proceso se realizó la compilación de la información en una carpeta, con documentos controlados, que resguarda cada dueño del proceso y que está a disposición de los empleados en los puntos de uso para su consulta cotidiana. Estas carpetas deben contener como mínimo:

1. Planeación del Sistema de Gestión de la Calidad.

A los mandos medios y superiores de la Dirección General de Administración y de la Dirección General Adjunta de Recursos Materiales y Servicios Generales se les dio el conocimiento primario de las normas ISO 9001:2000 así como el Manual de Gestión de la Calidad de la institución, instruyéndolos para que se tomaran las acciones correspondientes para la certificación del Proceso de Adquisiciones. En estas reuniones iniciales se discutieron y analizaron las ventajas y desventajas de implantar las normas ISO en dicho proceso. Se calendarizaron las actividades para fijar los tiempos en los que se documentaría, implantaría y registraría el proceso, se llevarían a cabo las revisiones por la autoridad, las auditorías internas y la auditoría de certificación por el organismo certificador autorizado externo.

2. Exclusiones.

Se tomaron las exclusiones que precisan el Manual de Gestión de la Calidad de la Secretaría de Turismo y qué por sus características no aplican al Proceso de Adquisiciones.

3. Responsabilidad y Autoridad.

Se asignaron por escrito las responsabilidades y la autoridad; en forma oficial; a todos los involucrados en la documentación para la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad del Proceso de Adquisiciones y en el registro de las acciones, se formalizaron las designaciones.

4. Política de Calidad Contributiva.

El Comité de Calidad del Proceso de Adquisiciones formuló su compromiso para la implantación del Sistema de Gestión de Calidad, siendo: *“Nos comprometemos a implementar y mantener un Sistema de Gestión de la Calidad, que cumpla los requisitos de la Norma Internacional ISO 9001:2000, para satisfacer las necesidades de los usuarios e involucrarse en la mejora continua, controlando los procedimientos e incorporando la calidad en las adquisiciones”*¹¹⁸. Asimismo, se definió la política de calidad para el proceso, alineada con la política institucional, contributiva para el logro de los objetivos y metas, siendo ésta la siguiente: *“Realizar las adquisiciones de bienes y servicios para las áreas de la SECTUR, en cumplimiento a la normatividad de la materia, propiciando la mejora continua de la eficacia de nuestro Sistema de Gestión de la Calidad”*¹¹⁹

5. Objetivos de Calidad e Indicadores.

Conforme a la norma ISO 9001:2000 el Comité de Calidad del Proceso de Adquisiciones estableció los siguientes objetivos de calidad¹²⁰:

1. Mantener un canal de comunicación con las Coordinaciones Administrativas y los usuarios finales para agilizar los trámites administrativos.
2. Garantizar los períodos óptimos señalados en la normatividad.
3. Evitar observaciones por incumplimiento normativo.
4. Obtener economías de todas las adquisiciones requeridas.

Se establecieron indicadores para los objetivos y las fórmulas para verificar su cumplimiento.

Objetivo 1. Mantener un canal de comunicación

Indicador: Medir el grado de comunicación con las Coordinaciones Administrativas y en su caso con las áreas usuarias.

No. De caso atendidos en el período

$$\frac{\text{No. De casos presentados en el período}}{\text{No. De caso atendidos en el período}} = \text{X } 100 = \text{ \%}$$

% = grado de atención

¹¹⁸ Carpeta del Proceso de Adquisiciones.

¹¹⁹ Ídem. Apartado Política de la Calidad

¹²⁰ Ídem. Apartado Objetivos de la Calidad

Objetivo 2. Garantizar los períodos óptimos señalados en la normatividad.
Indicador: Medir el grado de cumplimiento en cada una de las requisiciones de compra por tipo de adquisición.

a) **Adjudicación directa:**

$$\frac{\text{Fecha de compra – fecha de solicitud}}{25 \text{ días}} = \quad \quad \quad \times 100 = \quad \quad \quad \%$$

% = grado de cumplimiento

b) **Invitación a cuando menos tres personas:**

$$\frac{\text{Fecha de compra – fecha de solicitud}}{35 \text{ días}} = \quad \quad \quad \times 100 = \quad \quad \quad \%$$

% = grado de cumplimiento

c) **Licitación pública nacional y/o internacional:**

C1.- Nacional:

$$\frac{\text{Fecha de compra – fecha de solicitud}}{45 \text{ días}} = \quad \quad \quad \times 100 = \quad \quad \quad \%$$

% = grado de cumplimiento

C2.- Internacional

$$\frac{\text{Fecha de compra – fecha de solicitud}}{60 \text{ días}} = \quad \quad \quad \times 100 = \quad \quad \quad \%$$

% = grado de cumplimiento

Objetivo 3. Evitar observaciones por incumplimiento normativo.

Indicador: Evaluar el grado de cumplimiento normativo en cada compra efectuada por tipo de adquisición.

a. Adjudicación directa

$$\frac{\text{Número de observaciones}}{\text{Número de adjudicaciones (período)}} = \quad \times 100 = \quad \%$$

Número de adjudicaciones (período)

% = grado de cumplimiento

b. Invitación a cuando menos tres personas.

$$\frac{\text{Número de observaciones}}{\text{Número de adjudicaciones (período)}} = \quad \times 100 = \quad \%$$

Número de adjudicaciones (período)

% = grado de cumplimiento

c. Licitación pública nacional o internacional

$$\frac{\text{Número de observaciones}}{\text{Número de adjudicaciones (período)}} = \quad \times 100 = \quad \%$$

Número de adjudicaciones (período)

% = grado de cumplimiento

Objetivo 4. Obtener economías de todas las adquisiciones requeridas.

Indicador: Medir el grado de economía o ahorro obtenido en las compras por tipo de adquisición.

d. Adjudicación directa

$$\frac{\text{Monto de la compra}}{\text{Presupuesto asignado}} = \quad \times 100 = \quad \%$$

Presupuesto asignado

% = grado de cumplimiento

e. Invitación a cuando menos tres personas

$$\frac{\text{Monto de la compra}}{\text{Presupuesto asignado}} = \quad \times 100 = \quad \%$$

% = grado de cumplimiento

f. Licitación pública nacional o internacional

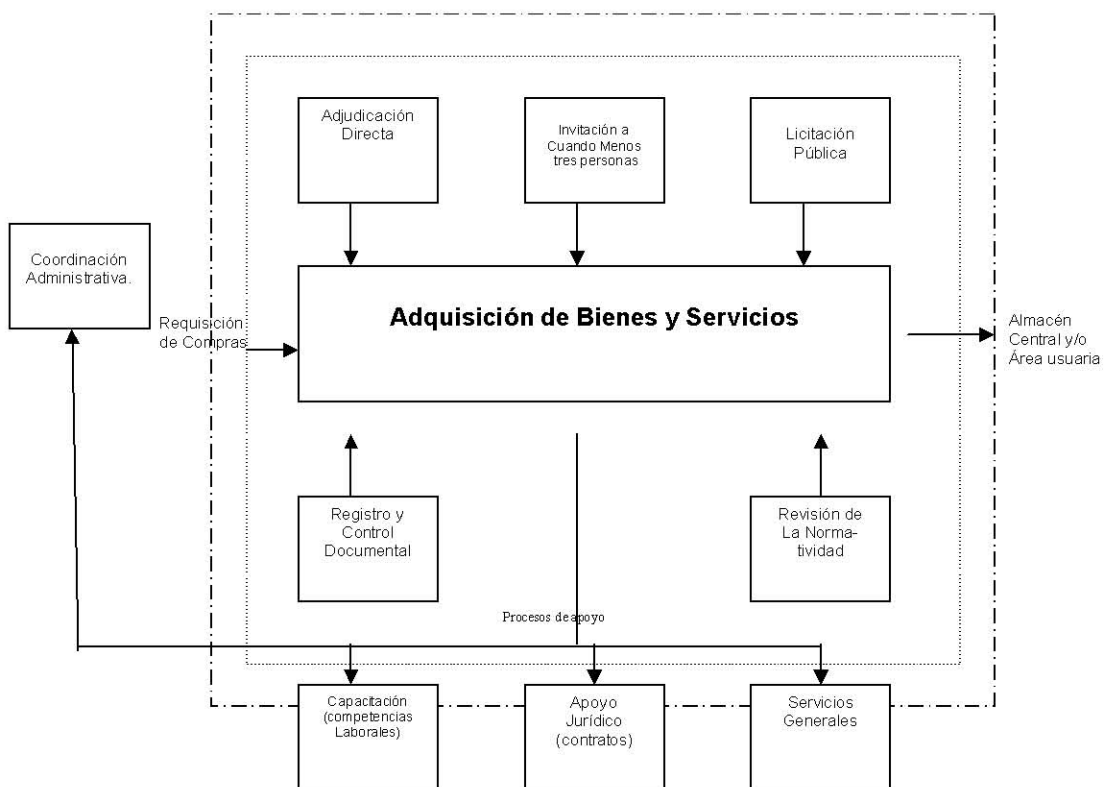
$$\frac{\text{Monto de la compra}}{\text{Presupuesto asignado}} = \quad \times 100 = \quad \%$$

% = grado de cumplimiento

6. Sistograma del Proceso de Adquisiciones.

Una vez conocidos los procedimientos que interactúan con el proceso de Adquisiciones se estableció la relación y se elaboró el sistograma que lo visualiza en forma gráfica.

SISTEGRAMA



7. Determinación del Proceso de Adquisiciones.

El Proceso de Adquisiciones se determinó tomando en cuenta la operación real de las adquisiciones de la SECTUR y al marco normativo que lo regula. Identificando como clientes del mismo a las áreas usuarias o requirentes de un bien o servicio, como proveedores a las Coordinaciones Administrativas de la Secretaría, como dueño responsable del proceso a la Subdirección de Adquisiciones y por último como promotores del mismo a la Dirección General de Administración y específicamente a través de la Dirección General Adjunta de Recursos Materiales y Servicios Generales. Con estas premisas se diseñó el sistograma que ilustra los procedimientos que lo componen. Asimismo, se determinaron los alcances y los límites o fronteras del proceso, y los procedimientos operativos, que en el caso de adquisiciones se clasifican en tres categorías:

1) Clave

- 1.1 Adjudicación directa
- 1.2 Invitación a cuando menos tres personas
- 1.3 Licitación Pública

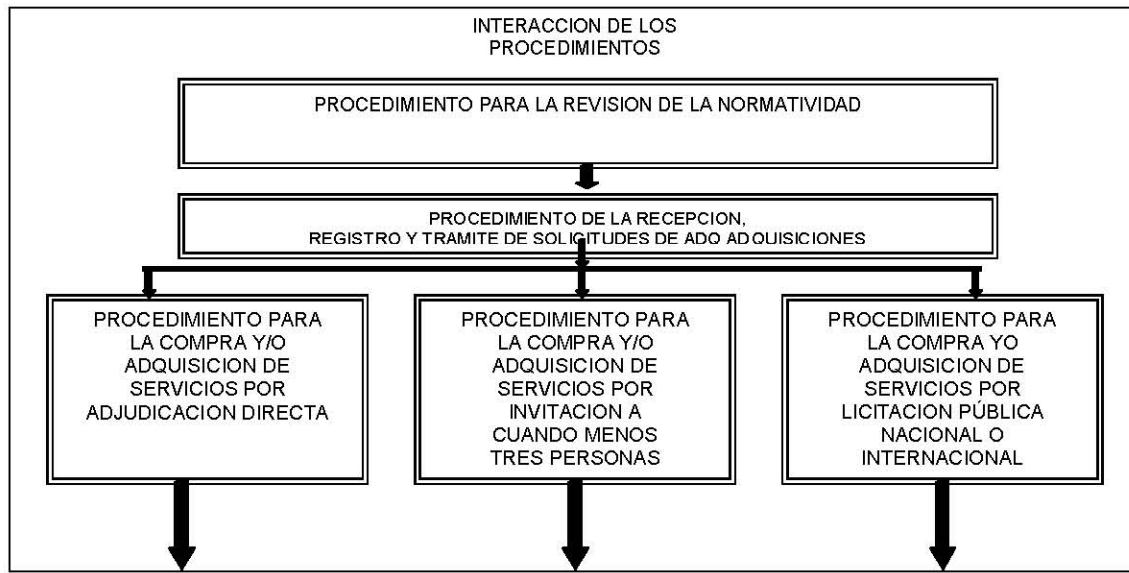
2) De apoyo

- 2.1. Registro y control documental
- 2.1 Implementación de la Normatividad.

3) Externos

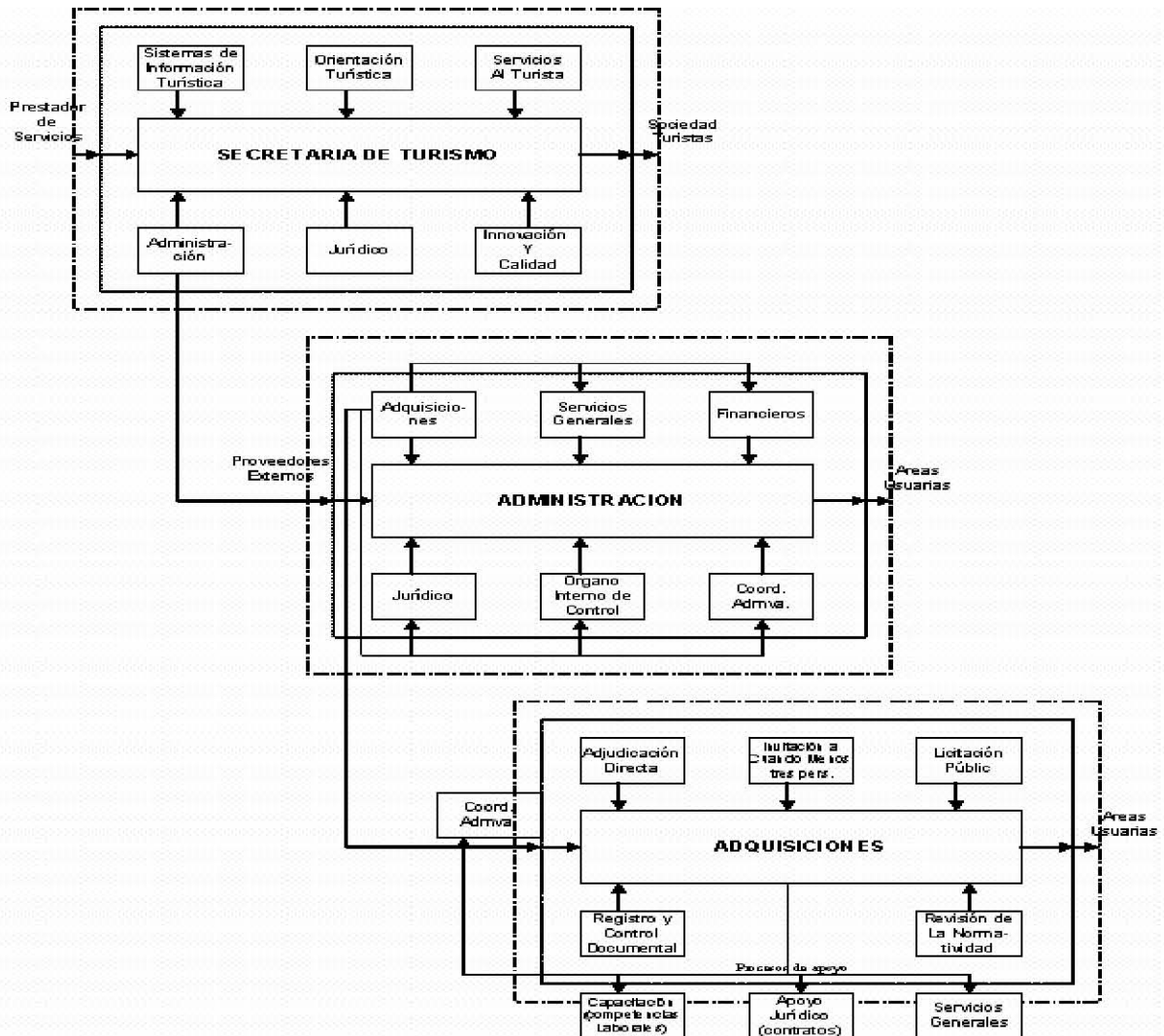
- 3.1 Coordinación Administrativa (tramita requisiciones de compra)
- 3.2 Capacitación (competencias laborales)
- 3.3 Apoyo jurídico (formulación de contratos)
- 3.4 Almacén Central (recepción de bienes)

En la carpeta de este proceso las actividades se presentan en ese orden. Para los externos se documentan con cartas compromiso que regulan la operación en sí, como es el caso del área jurídica, con la que se establecen requisitos que deben cumplir en la formulación de los contratos y de otros instrumentos normativos que afectan la calidad del Proceso de Adquisiciones.



8. Diagramas de relación de procesos internos y externos.

Una vez que se determinaron los procesos que interactúan se realizó un diagrama de bloque con las áreas que participan en el proceso de adquisiciones, en el que se señalan las actividades que aportan valor.



9. Plan de Calidad.

Se utilizó el "Formato de Plan de la Calidad para Organizaciones de Servicios" para determinar: las actividades más relevantes; los recursos necesarios; los productos de las actividades; los requerimientos mínimos con características y especificaciones; la verificación incluyendo método, tamaño, frecuencia y responsable; los documentos; los registros; el plan de reacción; y, el procedimiento de referencia.

10. Criterios y Métodos necesarios para la Operación del Proceso y el Control de éste y de los procesos externos.

En esta parte se tuvieron que documentar los procedimientos operativos para llevar a cabo los trabajos, que incluyeron los apartados siguientes: propósitos; alcance; referencias; responsabilidades; definiciones; método de trabajo con diagrama de flujo; descripción de actividades; registros de calidad conteniendo el código, título del documento, responsable de la custodia, revisión, retención y disposición; bitácora de cambios con revisión, fecha y comentarios; anexos con número, descripción y código; y, cuadro de firmas con nombre, puesto y firma de quienes elaboró, revisó y autorizó.

En esta parte del proceso se tuvieron deficiencias en virtud de que se tenían los procedimientos tradicionales y se tuvieron que adaptar a los requisitos de la norma ISO 9001:2000 en los que se incrementaba el número de actividades y sobre todo los registros de calidad que se deberían implementar. Igualmente, en este apartado se realizó la identificación y control de documentos externos, el instructivo para el control de producto no conforme con su procedimiento documentado. Asimismo, se formularon las cartas compromiso para la prestación de servicios internos en la SECTUR, para el Proceso de Adquisiciones con los usuarios y proveedores; como las Coordinaciones Administrativas y el área jurídica de la dependencia.

11. Estadísticas de resultados del proceso.

Con la información de los indicadores se mide el cumplimiento de los objetivos y se obtienen estadísticas de los resultados del proceso, por ejemplo en la encuesta de satisfacción del usuario durante enero - marzo de 2005 se alcanzó un 91 por ciento de excelente y un 9 por ciento de buena, para el criterio de regular o mala fue de cero.

12. Bitácora de cambios.

Cuando en un procedimiento se aplica una acción preventiva o correctiva, o se realiza una actualización, o se modifica algún registro, éstos se asientan en las bitácoras de cambios del proceso, y en su caso, en la lista maestra de documentos controlados. Estos cambios se presentan previamente al Comité de Calidad para su autorización.

13. Informe de revisión por la Dirección.

Conforme al Manual de Gestión de la Calidad, cada seis meses o antes si es necesario, la Alta Dirección o los responsables de los mismos, elaboran un informe en el que documentan la situación que guarda el proceso, señalando los resultados de la auditorías, la retroalimentación del usuario, el desempeño del proceso y la conformidad del servicio, cómo se han implantado las acciones preventivas y correctivas, el seguimiento de las no conformidades y propuestas de mejora del sistema. La última revisión que se tiene documentada es de fecha veintiuno de febrero de 2005, en ella se modificaron los objetivos e indicadores de calidad del proceso.

14. Plan anual de mantenimiento y mejora del Ambiente de Trabajo.

Para el Proceso de Adquisiciones se tiene una Guía de Mantenimiento que consta de un resumen ejecutivo general del Sistema de Gestión de la Calidad incluyendo los valores del Código de Ética de los Servidores Públicos de la Secretaría de Turismo, para que el personal lo consulte periódicamente ante las dudas que tengan. Periódicamente la alta dirección realiza una evaluación, a través de la aplicación de cuestionarios, sobre el ambiente laboral. En caso de desviaciones se toman las medidas correctivas y se emiten propuestas de mejora.

RESUMEN DE LAS ETAPAS EN LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LA SECTOR

ETAPAS	IMPLANTACION DEL SISTEMA DE GESTION DE CALIDAD EN LA SECTOR	IMPLANTACION DEL SISTEMA DE GESTION DE LA CALIDAD EN EL PROCESO DE ADQUISICIONES
ETAPA PREVIA	<p>La Oficina para la Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República da a conocer a las dependencias y entidades el Modelo de Calidad INTRAGOB, y comunica que deben implantarlo en los procesos de alto impacto para la sociedad, establece metas globales para cada una de ellas. La SECTUR integra el Consejo Estratégico para la Calidad (CEC) y designa responsabilidades y autoridad. En reuniones de alta dirección informan sobre el Modelo y establecen el compromiso institucional y se definen los procesos a certificar y las metas.</p>	
PRIMERA	<p>Información y capacitación inicial a los titulares de las Unidades Administrativas en conocimiento primario del Modelo INTRAGOB y de las normas ISO, reuniones iniciales de trabajo para discutir los pros y contra de implantar el ISO. Asignación primaria de recursos para financiar el proyecto. Estructura inicial del proceso ISO: formación de los Comités de Calidad por cada proceso a certificar, capacitación intensiva al equipo de trabajo, formación de facilitadores y auditores internos. Contratación de servicios externos de un especialista, nombramiento del representante de la dirección, diseño del proyecto de implantación y primeros pasos del sistema. El CEC define la política y objetivos de calidad y plan de calidad. Completa asignación de recursos para asegurar la realización del proyecto.</p>	<p>En el mes de mayo de 2002 se comunica a las unidades administrativas responsables de los procesos que se deben certificarlos con los requisitos de la norma ISO 9001:2000.</p> <p>Se establece que a más tardar en el mes de diciembre de 2002 el proceso de adquisiciones debe estar certificado.</p> <p>Se integra el Comité de Calidad en el mes de junio de 2002 y se contratan los servicios de una empresa para que se otorgue asesoría para la elaboración de los documentos que se requieren para cubrir los requisitos de la Norma ISO 9000.</p>
SEGUNDA	<p>Elaboración y difusión del Manual de Calidad, el cual contiene los elementos generales del sistema de calidad alineados con la norma ISO 9000 de referencia. Se capacita al personal que interviene en los procesos con cursos, talleres y reuniones de trabajo para preparar la implantación del Sistema de Gestión de Calidad en cada uno de los procesos de alto impacto. Se Completa la capacitación de facilitadores y auditores internos.</p>	<p>Se analiza el Manual de Calidad de Sector Turismo, se empieza a capacitar a los mandos medios en el conocimiento del Modelo INTRAGOB y en los requisitos de la Norma ISO 9000 para certificar el Proceso de Adquisiciones.</p> <p>En el mes de julio del año 2002, la empresa contratada proporcionó el curso de introducción a la norma ISO 9000 al Director General Adjunto de Recursos Materiales y Servicios Generales, Subdirector de Adquisiciones, Jefes de departamento de Licitaciones y Expediciones, Compras, Aplicación de Normas y Seguimiento, Coordinación de Servicios Especializados y a 14 personas más involucrados directamente en el proceso.</p>
TERCERA	<p>De acuerdo con el Manual de Gestión de la Calidad del Sector Turismo y a la Norma ISO los Comités de Calidad definen la política y objetivos</p>	<p>El Comité de Calidad del proceso define el compromiso, la política y los objetivos de la calidad y los indicadores del Proceso de</p>

	<p>de la calidad de cada proceso y empiezan a documentar los procedimientos, instrucciones de trabajo y registros de calidad.</p> <p>Imparten capacitación especializada para las funciones de mayor complejidad, control de los procesos, o herramientas para la aplicación de la mejora continua. Se sigue con la aplicación del programa de capacitación general.</p>	<p>Adquisiciones. Se empieza a documentar los procedimientos y a integrar la carpeta con la información correspondiente.</p> <p>El Representante de la Dirección del Consejo Estratégico convoca a reuniones de trabajo en las que se presentaron el Manual de Gestión de Calidad, así como cada uno de los 6 procedimientos obligados de la Norma, los cuales son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Procedimiento para la elaboración, control e implantación de documentos de calidad PR-500.00-01 2.- Procedimientos para el control de los registros de Calidad PR-500.00-02 3.- Procedimiento de Acciones correctivas PR-500.00-03 4.- Procedimiento de Acciones preventivas PR-500.00-04 5.- Procedimiento de auditorías Internas PR-500.00-05 6.- Procedimiento para el Control de producto no Conforme PR-500.00-06
CUARTA	<p>Se realiza la evaluación interna de los procesos por medio de dos auditorías internas, al detectar acciones correctivas se ajusta el sistema de calidad de los requerimientos de la norma. Se investiga la disposición de organismos certificadores y se selecciona y contrata a uno.</p>	<p>Se realizan revisiones a la documentación del proceso, se detectan fallas e inconsistencias, se corrigen y ajustan conforme a los requerimientos de la norma.</p> <p>En el mes de agosto se lleva a cabo una pre auditoría interna, se determinaron 24 no conformidades, en las que se percibió que el personal operativo no estaba involucrado en la operación del sistema y su participación era casi nula y además que los mandos medios no habían involucrado al personal operativo en la elaboración de los procedimientos</p>
QUINTA	<p>Se llevaron a cabo pre auditorías con auditores internos para detectar no conformidades dos semanas antes de que el organismo certificador interviniera. Auditorías de tercera parte, auditoría definitiva, al encontrar no conformidades se realizaron acciones correctivas para abatirlas y para hacer los últimos ajustes al sistema, y termina con la realización de la auditoría de tercera parte o definitiva para la certificación</p>	<p>En septiembre de 2002 se envió al organismo certificador externo la carpeta del Proceso de Adquisiciones para que revisara si cumplía con lo requisitos de la norma ISO.</p> <p>A finales de septiembre, se llevaba poco avance por lo que se decidió programar reuniones en forma semanal con el Secretario Ejecutivo del Consejo. Se realiza otra auditoría interna para inicios del mes de octubre con el grupo de auditores internos, para establecer un diagnóstico de cuáles eran los avances en la implantación. Si el personal operativo identificaba plenamente en que etapa de los procedimientos participaba, si tenía conocimiento de cuáles eran los procedimientos documentados en la carpeta del Proceso de Adquisiciones, si conocían los registros del sistema.</p> <p>En los meses de octubre y noviembre de</p>

		<p>2002, se hizo una revisión exhaustiva de la carpeta del Proceso de Adquisiciones para alinearlas con lo que establecían los 6 procedimientos obligados de la norma. Se dio número a todos los registros del proceso, se integró la carpeta de control de documentos externos, con lo que se preparó y envió al organismo certificador el Manual de Gestión de la Calidad y la carpeta del Proceso de Adquisiciones, para que éste realizará un análisis previo de la documentación y prepararse para recibir al Organismo Certificador Externo, quien realizaría la auditoría para la certificación del proceso.</p>
SEXTA	Certificación de los procesos	<p>En el mes de diciembre y una semana previa a la auditoría, se recibió el programa de auditoría externa, dicha auditoría se realizó el 11 de diciembre de 2002, en la que se determinaron 7 no conformidades menores y varias recomendaciones, mismas que se atendieron en un periodo de 30 días, y se envió la documentación soporte al organismo certificador quien analizó dicha documentación y comunicó la certificación, primera en un proceso de la Sector, y posteriormente en febrero de 2003 fue expedido el certificado, bajo la norma de referencia UNE-EN-ISO 9001:2000</p>
SEPTIMA	Mantenimiento de la certificación	<p>En el mes de abril de 2003, se realizó la primera auditoría interna y en el mes de julio el organismo certificador realizó la primera auditoría de mantenimiento en la que se determinaron tres no conformidades, mismas fue fueron atendidas y en el mes de septiembre de 2003, el organismo certificador externo comunicó que una vez que fueron atendidas las no conformidades el comité de evaluación había tomado la decisión de mantener la certificación del sistema de gestión de la calidad bajo la referencia a UNE-EN-ISO 9001:2000 para el Proceso de Adquisiciones de la Secretaría de Turismo . La segunda auditoría de seguimiento por el organismo certificador externo se llevó a cabo el 16 de diciembre de 2003 en donde se determinaron 3 no conformidades menores mismas que fueron atendidas y se volvió a comunicar que el comité de evaluación había tomado la decisión de mantener la certificación el sistema de gestión de la calidad bajo la referencia a UNE-EN-ISO 9001:2000 para el proceso de adquisiciones de la Secretaría de Turismo.</p>

Resultados alcanzados en los procesos certificados

El total de procesos certificados en la SECTUR, a la fecha, son 9, aunque en los informes de labores se establece que se ha trabajado en otros dos, como se puede ver en el cuadro siguiente:

PROCESOS CERTIFICADOS EN LA SECTUR¹²¹

TIPO Y NOMBRE DEL PROCESO	AREA	RESPONSABLES DIRECTAS DEL PROCESO	PERSONAL QUE PARTICIPA Confianza Base		CARTA COMPROMISO AL CIUDADANO
A) INTERNOS					
- Adquisiciones	Dirección General de Administración	Dirección General Adjunta de Recursos Materiales y Servicios Generales, Subdirección de Adquisiciones, Departamentos de Normas y Seguimiento, Compras...	6	20	No
- Nómina ¹²²	Dirección General de Administración	Dirección de Recursos Humanos, Subdirección de Administración Presupuestal y Remuneraciones, Departamento de Remuneraciones.	5	12	No
B) EXTERNOS					
- Data tur	Dirección General de Información y Análisis	Dirección de Estadística Subdirección de Operaciones Estadísticas	8	6	No
-Normalización	Dirección General de Mejora Regulatoria	Dirección de Normalización y Certificación Subdirección de Normalización y Certificación	6	7	Si
- Centro de Documentación Turística	Centro de Estudios Superiores en Turismo	Dirección de Divulgación, Subdirección del Centro de Documentación	9	6	No
- Acreditación de Guía de Turistas	Dirección General de Mejora Regulatoria	Dirección de Normalización y Certificación Subdirección de Normalización y Certificación	4	8	Estará a partir de octubre de 2005 ¹²³
- Registro	Dirección	Dirección de Normalización y	5	6	Estará a

¹²¹ Información tomada del 2º, 3º, 4º y 5º Informes de Labores de la SECTUR.

¹²² En el Tercer Informe de Labores de la Sectur señala que se certificará éste proceso y el de Fiscalización del Gasto, pero a la fecha no hay mayor información. p. 50, y en el cuarto se informa que se inició la documentación de procedimientos en las Oficinas del C. Secretario de Turismo, bajo el perfil de la Norma ISO 9001:2000. En posteriores informes no se aclara ningún resultado. p. 46.

¹²³ Quinto Informe de Labores 2004-2005 de la SECTUR. p. 45. Con fecha 8 de noviembre de 2005 se verificó en el portal oficial de la SECTUR si estaba la Carta Compromiso al Ciudadano y no se encontró.

Nacional de Turismo	General de Mejora Regulatoria	Certificación Subdirección de Normalización y Certificación			partir de octubre de 2005 ¹²⁴
- INFOTUR – CIAT	Dirección General de Servicios al Turista	Corporación Ángeles Verdes y Subdirección de Asistencia al Turista, Departamento de Orientación	6	35	Si
- Formación Empresarial a Micro, pequeñas y Medianas Empresas Turísticas (PYMES)	Dirección General de Desarrollo de la Cultura Turística	Dirección de Modernización Turística Subdirección de Modernización Turística	6	10	no
- Unidad de Enlace ¹²⁵	Dirección General de Desarrollo Institucional y Coordinación Sectorial	Unidad de Enlace	3	5	no
Corporación Ángeles Verdes ¹²⁶	Dirección General de Servicios al Turista	Dirección General Adjunta de Servicios al Turista	Nd	nd	no
		TOTAL	58	115	

Se realizó la auditoría interna de mantenimiento al proceso de adquisiciones de la SECTUR, de la cual se logró la primera certificación del Sector Turismo en materia de calidad, bajo la norma ISO 9001-2000, la cual fue entregada por la empresa LGAI Technological Center.

Los resultados alcanzados por cada uno de los procesos en el periodo septiembre de 2004 a agosto de 2005 son los siguientes:

Adquisiciones: Cabe subrayar la importancia de este proceso, ya que es el que gestiona la adquisición de bienes y la contratación de servicios necesarios para la ejecución de los programas sustantivos de la SECTUR; como ejemplo durante enero – septiembre 2005, mediante el procedimiento de adjudicación directa se

¹²⁴ Ídem. p. 45. Con fecha 8 de noviembre de 2005 se verificó en el portal oficial de la SECTUR si estaba la Carta Compromiso al Ciudadano y no se encontró.

¹²⁵ De acuerdo con el 5º. Informe de Labores de la SECTUR (p.50), en abril de 2005 inició la asesoría y capacitación de la Unidad de Enlace para obtener su certificación ISO hacia finales de éste mismo año.

¹²⁶ En el 5º Informe de Labores de la SECTUR, se señala que se llevó a cabo un diagnóstico bajo el perfil de la norma ISO, como parte del programa de mejora integral de la Corporación Ángeles Verdes.

erogaron \$19'013,312.00; por invitación a cuando menos tres personas \$ 4' 272,502.00; y, por licitación pública \$75'544,906.00, sin que existan inconformidades por los procedimientos, a los usuarios se les atiende en tiempo y forma, según lo comprometido en las políticas y objetivos de la calidad.

Nómina: formula la nómina de la SECTUR, para el registro, control y pago de los servidores públicos de la institución, sin demoras y sin fallas.

Datatur: fue consultado en más de 380 mil ocasiones, llevó el monitoreo de 188,555 cuartos y 2,823 hoteles, que representan respectivamente el 45.6 por ciento y 35.1 por ciento de la oferta turística total, se elaboraron y difundieron 52 reportes de ocupación hotelera en centros turísticos seleccionados, además de otras acciones no menos importantes¹²⁷. Este proceso recibió el 8 de noviembre de 2005 preseña y Reconocimiento Innova como práctica exitosa con impacto en la Agenda Presidencial de Buen Gobierno.

Normalización: intervino en la revisión, actualización y formulación de Normas Oficiales Mexicanas con incidencia sobre el turismo y que son obligatorias para los prestadores de servicios turísticos, así como en las Normas Mexicanas que no son oficiales y que buscan alentar la calidad y la competitividad en el sector. Este proceso recibió el 8 de noviembre de 2005 Reconocimiento Innova a la carta compromiso al ciudadano.

Centro de Documentación: proporcionaron 17,600 consultas, de las cuales 14% fueron atendidas en las propias instalaciones y el resto a través del sitio de internet¹²⁸.

Acreditación de Guías de Turistas Registro Nacional de Turismo: se atendieron 944 solicitudes de inscripción al Registro Nacional de Turismo, se expidieron 758 credenciales de reconocimiento de guías de turistas¹²⁹.

¹²⁷ Información tomada del Quinto Informe de Labores 2004-2005 de la SECTUR. p. 31.

¹²⁸ Ídem. p. 35.

¹²⁹ Ídem. p. 45.

Infotur CIAT: Para satisfacer los requerimientos de información y orientación turística, la SECTUR a través del CIAT brindó asistencia a 2'383,664 personas, de las cuales 427,541 fueron atendidas mediante los módulos de información de INFOTUR¹³⁰.

Formación Empresarial a Micro, pequeñas y Medianas Empresas Turísticas (PYMES)¹³¹: con el propósito de implementar el Programa de Calidad MODERNIZA y otorgar el distintivo "M", reconocimiento que otorga la SECTUR y que avala la adopción de las mejores prácticas, así como una distinción de empresa turística modelo, la SECTUR, el Centro para el Desarrollo para la Competitividad Empresarial (CRECE), las Secretarías Estatales de Turismo y la Secretaria de Economía a través del Fondo de Apoyo a la Micro Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) llevaron a cabo 29 foros de promoción MODERNIZA dirigidos a más de 800 empresarios turísticos. Como resultado de estos foros de promoción, se logró conformar 20 grupos MODERNIZA con la participación de 476 micro, pequeñas y medianas empresas turísticas de 21 estados; se otorgaron 260 Distintivos "M" a igual número de establecimientos turísticos que llevaron a cabo programas para el mejoramiento en la prestación de sus servicios.

Se llevó a cabo el Programa de Formación y Registro de Consultores "M" mediante la conformación de 2 talleres, a través de los cuales se logró el registro de 53 Consultores en el "Sistema de Calidad MODERNIZA", únicos facultados para implementar MODERNIZA en micro, pequeñas y medianas empresas turísticas. Se llevó a cabo el Tercer Seminario de Modernización y Financiamiento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Turística, contando con la participación de 133 participantes de 87 empresas. Se llevaron a cabo 172 acciones de formación empresarial, consultoría especializada y de participación en congresos y seminarios, a través de los cuales se han apoyado a un total de

¹³⁰ Ídem. p. 72.

¹³¹ Información tomada del Quinto Informe de Labores 2004-2005 de la SECTUR. p. 109-110.

2,867 empresarios, así como a representantes de 1,664 micros, pequeñas y medianas Empresas Turísticas a nivel nacional.

Unidad de enlace: atiende las solicitudes de información que presenta la ciudadanía ante la SECTUR, en atención a lo que dispone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Corporación Ángeles Verdes: En el Quinto Informe de Labores (septiembre 2004 – agosto 2005), precisa que se llevó a cabo un diagnóstico bajo el perfil de la norma ISO como parte del Programa de Mejora Integral de la Corporación Ángeles Verdes, pero no da mayor información si se ha trabajado o si ya se tiene la certificación del proceso, por lo que no se toman en cuenta sus acciones de servicios directos a los turistas, aun siendo de estos de primera importancia.

Al analizar los procesos certificados (9) versus las acciones estratégicas para cada uno de los 15 objetivos sectoriales del Programa Nacional de Turismo 2001-2006, que en total suman 45, de las cuales no se toman en cuenta 7 ya que las llevan a cabo el Fonatur y el Consejo de Promoción Turística de México, quedando 38 que tienen que realizar las unidades administrativas de la SECTUR; en las que únicamente incluyen 9 procesos certificados, que representan el 23.7 por ciento, lo que se considera baja la participación en el entorno global de las actividades para fomentar el desarrollo turístico de México.

4.2 Evaluación de los resultados del Sistema de Gestión de Calidad aplicado en la Secretaría de Turismo 2001-2005.

El sistema de calidad que se aplica en la Secretaría de Turismo es nuevo, su implantación empezó en junio de 2002, la evaluación de los resultados se hará en función de:

- Los indicadores de resultados.
- Las experiencias y percepciones de los empleados de la institución que trabajan en los procesos certificados.
- Las experiencias de los directivos que participan en los procesos certificados.

4.2.2 Las experiencias y percepciones de los usuarios ciudadanos.

Periódicamente el Comité de Calidad del Proceso de Adquisiciones aplica cuestionarios a los usuarios para determinar su conformidad con el servicio que se les proporciona, encontrándose que no existen quejas, sugerencias o recomendaciones por lo que el sistema cumple con los requerimientos de dichos usuarios.

En virtud de que se establecieron indicadores para la atención del servicio, plazos señalados para la atención de los requerimientos de las áreas usuarias, estos se cumplen en tiempo y forma, a pesar de que al principio fue difícil hacer entender que cuando solicitaban algún servicio deberían apegarse a los procedimientos documentados en el Manual de Calidad, porque para proporcionar servicios de calidad se requiere que cumplan con la política y objetivos de calidad, así se pudo atender en el tiempo establecido y conforme a los estándares comprometidos las requisiciones para la adquisición de bienes o contratación de servicios, con las especificaciones y características solicitadas y en las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad, entrega y disponibilidad.

Se aclara cuando se levanta la encuesta entre los proveedores y prestadores de servicios, se considera que no se sienten en libertad plena de opinar, ya que en caso de asentar que creen que existen fallas, errores u opacidad en los procesos pueden ser tratados con rigor en la aplicación de las normas en posteriores procedimientos de licitación.

4.2.3 Las experiencias y percepciones de los empleados de la institución que trabajan en los procesos certificados.

A través de cuestionarios regularmente se pregunta a los empleados que participan en la prestación del servicio del proceso certificado cómo se sienten al aplicar el Sistema de Gestión de Calidad en sus procedimientos de trabajo, encontrándose todavía reticencias, sobre todo por la cantidad de registros que tienen que llevar y que constantemente tienen que acudir a los puntos de uso de los documentos de calidad. Igualmente consideran que los indicadores de desempeño no reflejan todo el trabajo que desarrollan; sin embargo, están convencidos que es bueno trabajar con un proceso certificado, que con ello se ha

mejorado el trabajo y los servicios que se proporcionan son mejores y los usuarios se sienten satisfechos con la atención que se da a sus requerimientos, pues les permite planear sus actividades porque saben que tendrán en tiempo y forma los bienes o servicios que demandan. Los empleados han cambiado sus actitudes y aptitudes, sienten cierto orgullo de trabajar con la norma ISO, aunque no la conozcan ni en la forma ni en el fondo. Se puede afirmar que aprenden de memoria la política y los objetivos de la calidad en el proceso que intervienen, y ponen en un marco, adornando la oficina, a la vista de todo mundo, los compromisos y objetivos estratégicos de la calidad del área.

4.2.4 Las experiencias de los directivos que participan en los procesos certificados.

Para detectar las experiencias de los directivos que participan en el proceso de implantación del SGC en la SECTUR, se realizó a través de un cuestionario y de una entrevista semiestructurada para obtener la opinión y percepción de servidores públicos de nivel superior, con jerarquía de Directores Generales y Directores Generales Adjuntos. La posición de estos servidores públicos les permite conocer como se implementa, principalmente a partir de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, están o estuvieron implicados directamente en la aplicación de las innovaciones y les corresponde estar involucrados en la operación. Dos de ellos pertenecen a sexo masculino y uno femenino. Dos tenían 20 ó más años de servicio en el sector público, 1 con más de 10 años y 1 con menos de tres años.

Los resultados de la aplicación de los cuestionarios a los directivos que intervienen en procesos certificados acerca de su percepción y experiencias con el sistema de gestión de la calidad en sus áreas, encontrándose que es motivo de orgullo el trabajar bajo este sistema, que actúan con claridad, limpieza, orden y con estándares determinados que permiten comprometerse con los resultados a entregar. El personal de mando está involucrado, conoce la política y los objetivos de calidad, los procedimientos obligados de la norma y los registros que se deben de llevar para proporcionar los servicios con calidad. Consideran que debe haber mayor compromiso de los titulares de las unidades administrativas para proponer

más procesos a certificar. El personal operativo conoce la forma en que debe trabajar por lo que la supervisión ya no es tan determinante, saben como hacer su trabajo y como atender a los usuarios.

Uno de ellos, expone sus dudas acerca de la continuidad y profundidad del proceso de certificación con el cambio de gobierno, de su pertinencia e importancia que le lleguen a dar las nuevas autoridades, no importando del partido que sea.

La intensidad de los trabajos para la calidad ha bajado, a la fecha en la SECTUR existe únicamente el Director General Adjunto de Procesos de Calidad y una persona más para llevar a cabo la coordinación de la implantación y seguimiento del Sistema de Gestión de la Calidad para toda la institución, lo que da por resultado que no se impulsen de manera sostenida los esfuerzos de certificación en la institución.

4.2.5 El grado de calificación que otorga la Oficina para la Innovación y Calidad de la Presidencia de la República.

La Oficina para la Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República verifica los logros alcanzados en la implantación de los sistemas y procesos en las dependencias y entidades de la administración pública federal, incluyen información cuantitativa y cualitativa, comparación de parámetros, identificación de relación causal con las mejoras aplicadas, las tendencias, niveles obtenidos e identifica los resultados que desplieguen los beneficios hacia la organización, la cultura de calidad y la sociedad.

En los resultados al 20 de abril de 2004 encontró que: hubo reacción negativa hacia los puntajes obtenidos; después de realizar talleres se logró comprender la razón de los puntajes; el involucramiento del personal de las dependencias y entidades no es integral; el compromiso de los líderes no es el mismo en todas las dependencias y entidades; y, los planes de mejora son realistas y con posibilidad de que en el 2006 se consoliden a través de la Mejora Continua.

Evaluación del Modelo INTRAGOB.

En la evaluación del Modelo de Calidad INTRAGOB se utiliza la siguiente metodología y con la asignación del puntaje siguiente:

Nivel de Madurez	Tabla de Puntaje	
Inicial 0-20	▪ Satisfacción del Cliente	180
	▪ Liderazgo	100
Desarrollo 25-40	▪ Desarrollo del personal y gestión del capital intelectual	120
Confiable 45-60	▪ Administración de la información y tecnología	80
	▪ Planeación	80
Competitivo 65-80	▪ Gestión de Procesos	190
	▪ Impacto en la Sociedad	50
Clase Mundial 85-100	▪ Resultados	200
TOTAL		1000

Para el caso de la SECTUR, en la evaluación del primer trimestre de 2005, se tienen registrados dos centros de trabajo y cuatro procesos, con 141 puntos.

Evaluación del Sistema de Gestión de la Calidad en la Secretaría de Turismo.

Para medir el Sistema de Gestión de la Calidad de la dependencia no se tienen indicadores; sin embargo, se lleva el monitoreo mediante el sistema de calificación o ponderación de la Oficina para la Innovación Gubernamental antes citado.

Por otra parte, la norma ISO 9000 establece los resultados que se deben esperar del Sistema de Gestión de la Calidad, para ello define la eficacia como la "extensión en la que se realizan las actividades planificadas y se alcanzan los resultados planificados", y por eficiencia a la "relación entre el resultado alcanzado y los recursos utilizados". Igualmente plantea preguntas que ayudan al proceso de

evaluación del sistema¹³³, como: ¿Se ha identificado y definido apropiadamente el proceso?; ¿Se han asignado las responsabilidades?; ¿Se han implementado y mantenido los procedimientos?; y, ¿Es el proceso eficaz para lograr los resultados requeridos?

De acuerdo con la información del Proceso de Adquisiciones la efectividad del mismo es representativa, ya que mejoró el servicio de manera importante, pues se atienden los requerimientos de las áreas usuarias con calidad y en los tiempos establecidos, y en lo que lleva el proceso certificado no ha habido reclamación e inconformidad por parte de los proveedores o prestadores de servicios por los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o por licitación pública, por lo contrario se han abierto a los sistemas de participación social en estos procedimientos, como la revisión previa de bases en las que se invita a representantes de cámaras que correspondan al tipo de bien o servicio por adquirir.

Obstáculos encontrados en el proceso de implantación del Sistema de Gestión de la Calidad.

En relación con los requisitos de la norma ISO 9000, se encontraron serios obstáculos en la documentación de los procedimientos obligados, en el control de los documentos y en las acciones preventivas y correctivas, ya que tanto el personal de mando como el operativo no conocían el sistema de trabajo por lo que se dificultó integrar la documentación del proceso para su implantación. En la capacitación se tuvieron serias deficiencias, no existe comprensión y asimilación de la norma ISO 9000 por parte de los empleados, consideran que están realizando un doble trabajo, por un lado cumplen con sus tareas cotidianas y por otro están desarrollando actividades relativas a la certificación de los procesos en los que participan, sin que se les brinden estímulo o reconocimiento alguno.

Con respecto a la motivación y retribución, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2003 estableció que a los servidores públicos que

¹³³ Norma ISO 9000:2000, p. 8

participaran en procesos certificados se les otorgaría un estímulo económico del 5 % sobre su sueldo, y se les estuvo retribuyendo en ese año, para el año 2004 ya no apareció este emolumento, lo que hizo que decayera el interés por parte del personal involucrado. En la certificación se dan barreras semánticas, por ejemplo el personal de mando en principio no acepta el término o vocablo "cliente" ya que argumenta que en la administración pública se atiende a los ciudadanos, a la población. Por otra parte el personal operativo no comprende el sentido de las normas ISO, el receptor entiende no lo que le dijo el instructor o guía, sino lo que su contexto cultural le indica, por lo que se debe otorgar más capacitación.

En la capacitación no se da la retroalimentación, el empleado se queda callado ante las dudas que le surgen, para no parecer ignorante o que no quiera colaborar. Igualmente se dan barreras psicológicas por creencias, conocimientos o experiencias y al tomar la posición de que "siempre se había hecho así". Impiden aceptar, comprender y aplicar con toda intensidad los requisitos de la norma ISO 9000 en sus labores cotidianas. La Alta Dirección no se involucra a fondo, soslaya la importancia de la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad en la institución y sus resultados, igual que la pasividad con la que evaden su responsabilidad, se alcanzó la meta ya cumplimos, hasta ahí llegamos. Asimismo, resultó difícil conseguir información de otras dependencias, no obstante que existe la Ley de Acceso a la información pública gubernamental que obliga a proporcionarla, guardan celosamente la documentación de sus sistemas de calidad, cuando debería ser todo lo contrario, para de esta manera motivar a otras instituciones a realizar un esfuerzo similar que permita implantar los Sistemas de Gestión de la Calidad y obtener los beneficios del mismo.

CONCLUSIONES.

- Actualmente las normas de calidad ISO se han generalizado y están reconocidas a nivel mundial, la ISO integra bajo sus siglas a 150 países miembros, con sus cuerpos de acreditación reconocidos por sus respectivos gobiernos y se han producido más de 12 000 normas internacionales, su enfoque tiene una fuerte orientación hacia los procesos.
- Los sistemas de gestión de la calidad son un movimiento mundial aplicable a empresas privadas y a instituciones de gobierno, que se dedican tanto a la producción de bienes como a la prestación de servicios, que ponen como eje central al usuario, cliente o ciudadano, anteponiéndose a sus necesidades y demandas, por lo que es necesario que constantemente se mida su satisfacción y nuevos requerimientos.
- El gobierno federal para responder a los retos de un mundo globalizado y de alta competitividad y para atender los reclamos de la sociedad, tiende a reformarse para incrementar su eficacia y eficiencia, a romper esquemas rígidos y verticales, a fin de dar paso a esquemas flexibles, horizontales y descentralizados, hacer transparente la gestión y dar participación a la sociedad en la toma de decisiones. La Administración Pública Federal también tiene que reformarse, buscar su mejoramiento, crear, innovar y modernizar, con nuevas formas de atender las demandas sociales y modelos modernos de gestión para el cambio administrativo a través de la mejora continua. Es ahí donde se aplican los sistemas de gestión de la calidad, para atender a los usuarios ciudadanos, con calidad, calidez y de manera sencilla.
- Los objetivos del Modelo de Calidad INTRAGOB son alcanzables, con la implantación de los sistemas de gestión de la calidad se pueden otorgar servicios de calidad, con servidores públicos íntegros y acciones transparentes, de manera que la sociedad perciba a una administración pública confiable y eficaz. La aplicación del modelo INTRAGOB y de la norma ISO, es viable en la SECTUR ya que tiende a conservar los procesos

certificados y proporcionar mejores servicios a los usuarios, gracias a que la mejora continua implica transparencia en la aplicación de las políticas públicas y en la prestación de los servicios para elevar la capacidad de gestión y generar cordiales relaciones de ciudadano - gobierno.

- En la Secretaría de Turismo se cuenta con un sistema de gestión de la calidad, apegado a los requisitos de la norma ISO 9001:2000, salvo exclusiones que son permitidas, con procesos certificados, que sirven a los usuarios; sin embargo, son pocos los procesos certificados y la evaluación de los resultados es baja conforme a la evaluación de la Oficina para la Innovación y Calidad de la Presidencia de la República al 30 de abril de 2005.
- No se ha dado un marco normativo que regule la implementación de Sistemas de Gestión de la Calidad en la APF, la legislación que a la fecha existe se refiere a certificación y normalización con base en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's) y las Normas Mexicanas (NMX's), por lo que se debe trabajar en ese sentido en las instancias o niveles de gobierno correspondiente, y dejar sentadas las bases normativas para la obligatoriedad para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de establecer y mantener estos Sistemas de Gestión de Calidad.
- La SECTUR, Institución relativamente pequeña, con cerca de 2,000 servidores públicos que incluye 230 puestos de mando en toda la organización y 104 enlaces, con una representación sindical accesible y conciente de que debe mejorar la eficiencia de la Secretaría, no debería presentar problemas para la implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad en toda la institución y en todos los procesos, por lo que se debe trabajar con más intensidad para certificar un mayor número de procesos.
- Los mandos medios de la SECTUR a partir de Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector, Jefe de Departamento y los puestos de Enlace deben involucrarse y ponerse al frente, con liderazgo, de las acciones para la

implementación de los Sistemas de Gestión de la Calidad y de la mejora continua, trabajar en sus equipos, definir objetivos y metas intermedias, claras y alcanzables. No trabajar para el sistema, buscar que el sistema trabaje para la institución, por lo que deben comprometerse activamente en el proceso de certificación de los procesos de trabajo institucionales.

- La comunicación administrativa interna en la SECTUR es escasa, ésta es necesaria para adquirir información, obtener conocimiento, aceptar valores, incorporar hábitos, definir actitudes, desarrollar destrezas e integrar equipos de trabajo, se debe trabajar en un proceso de comunicación utilizando los instrumentos y medios disponibles como el correo electrónico, carteles, revistas, periódicos, pizarrones, reuniones informativas, ya que al 30 de junio de 2005 se tienen certificados únicamente 6 procesos.
- Es necesario fortalecer el proceso de implantación y permanencia del sistema de gestión de la calidad con acciones nuevas como capacitación en el trabajo, en equipo, reingeniería de procesos, planeación estratégica, liderazgo, orientación a resultados, benchmarking y otros programas que fortalezcan la implantación del sistema de gestión de la calidad.
- La alta rotación del personal de mandos superiores y medios hace que el proceso de implantación del sistema de gestión tenga retrocesos o poco avance.
- El establecimiento de indicadores muchas veces no corresponden propiamente a los resultados del proceso y su medición tiene deficiencias, por lo que la confiabilidad de la información no es aceptable, deben buscar herramientas para la definición y medición de estos indicadores con las áreas involucradas.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES DE CONSULTA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, México, 2ª edición, Editorial Porrúa, 1998.

ALVEAR SEVILLA, Celina. *Calidad Total: Conceptos y Herramientas Prácticas*, México, Editorial Limusa, 998.

ARELLANO, David, et. al., *Reformando al Gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*, México, 3ª edición, Editorial Porrúa, 2000.

BAEZA G., Mónica y MERTENS, Leonard. *La Norma ISO 9000 y la competencia laboral*, México, Editorial Conocer, 1998.

BUCH JENSEN, Paul. *ISO 9000, Guías y Comentarios*, Madrid, España. Editorial AENOR, 1996.

CAMPOS, Ricardo A.T. *Gobernación y Ética Pública*, México, Editorial Géminis, 1999.

CAMPOS, Ricardo A.T. *Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus Reformas, Liberalismo y Democracia*, México, Editorial Géminis, 2000.

CABRERO M., Enrique. *Del Administrador al Gerente público*. México, INAP. 1997.

CARRILLO LANDEROS, Ramiro. *Metodología y Administración*. México, Limusa 1988.

CROSBY, Philip B. *Hablemos de calidad*, México, Editorial Mc Graw Hill, 1990.

CROSBY, Philip B. *Calidad sin lagrimas*, México, Editorial CECSA, 1992.

CROSBY, Philip B. *La calidad no cuesta*, México, Editorial CECSA, 2001.

DELACERDA GASTÉLUM, José y MORALES GARCÍA, Leticia. *Calidad ISO 9000 en la Administración Pública de México*, México, Editorial Iberoamericana, S.A., 2001.

DELACERDA GASTELÚM, José y NÚÑEZ, Francisco. *La administración en desarrollo: Hacia una nueva gestión administrativa en México y Latinoamérica*, México, Editorial Diana, 1998.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, 40ª edición, Editorial Porrúa, 2000.

GUERRERO, Omar. *La Formación profesional del Administrador Público en México*, México, Editorial IPAEM, 1995.

GUERRERO, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, Editorial Fontana, 1988.

GUERRERO, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, México, Editorial Oxford University Press, 2000.

GUERRERO, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Edit. Harla, S. A. de C. V. México, 1985.

GUTIERREZ PULIDO, Humberto. *Calidad total y productividad*. México. Mc Graw-Hill. 1997.

HALL, A. John. *El Estado*, México, Editorial Patria, 1998.

ISHIKAWA, Kaoru. *¿Qué es el control total de calidad?*, 3ª edición, Editorial Norma, Colombia, 1985.

JURAN, J. M. Y GRZYNA, Frank M. *Introducción al control de calidad*, España, Editorial Díaz de Santos, 1994.

JURAN, J. M. Y GRZYNA, Frank M. *Análisis y planeación de la calidad*, México, 3ª edición, Editorial Mc Graw Hill, 1995.

KLIKSBERG, Bernardo. *El rediseño del Estado- Una perspectiva internacional*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994.

KLIKSBERG, Bernardo. *¿Cómo Transformar al Estado?*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993.

LABOUCHEIX, Vincent. *Tratado de la calidad total*, México, 2 tomos, Editorial Limusa, 1998.

MUÑOZ MACHADO, Andrés. *La gestión de la calidad total, en la Administración Pública*, Madrid, España. Ediciones Díaz de Santos, S.A., 1999.

NICOLAU MEDINA, Jesús. *Juran y el liderazgo para la calidad*, España, Editorial Díaz de Santos, S.A., 1990.

OAKLAND, John S. y PORTER, Les. *Administración por Calidad Total*, México, Editorial CECSA, 3ª edición, Editorial CECSA, 1999.

PARDINAS, Felipe. *Metodología y Técnicas de Investigación Documental en Ciencias Sociales*, México, Siglo XXI Editores, 1998.

PARDO, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*, México, Colegio de México, 1995.

SÁNCHEZ GÓNZALEZ, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México, Editorial INAPQROO. 2004.

SANDGROVE, Kit. *Cómo hacer que funcione la calidad*, México, Editorial Panorama, 1997.

SEAVER, Matt. *Implementación de la ISO 9000:2000*, México, Panorama Editorial. 2003.

UVALLE BERRONES, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México, Editorial IPAEM, UAEM. 1997.

WEBER, Max. *Sobre la Teoría de las Ciencias Sociales*, México, Editorial Premia Editora, 1981.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de Turismo

Reglamento de la Ley Federal de Turismo

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

<http://www.sectur.gob.mx>

<http://www.iso.org>

<http://www.clad.org>

<http://www.economia.gob.mx>

<http://www.innova.gob.mx>

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

1. Modelo Intragob en la Administración Pública Federal, Ruta: Quienes somos/organigrama/Subsecretaría de la Función Pública/Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno/ Temas sobre Buen Gobierno/buscar módulo modelo intragob en la APF
2. Taller de Procesos (TTP), Ruta: Quienes somos/organigrama/Subsecretaría de la Función Pública/Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno/Desarrollo Profesional para oic`s, buscar: módulos I, III, V (temas 1, 2 y 3) y VII.
3. Herramientas de Simplificación Regulatoria: Flayer normateca interna, presentación comeri, presentación de la normateca interna, mejores prácticas, buscar en: <http://www.normateca.gob.mx/hsr>.