



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MUNICIPIOS
METROPOLITANOS MEDIANTE SISTEMAS DE GESTIÓN
DE LA CALIDAD Y SU CERTIFICACIÓN EN LA NORMA
INTERNACIONAL ISO 9001:2000. UN ESTUDIO DE CASO:
ECATEPEC DE MORELOS, 2003-2006**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
P R E S E N T A
ISRAEL AGUILAR MÁRQUEZ



DIRECTOR DE TESIS: DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

MÉXICO, D. F.

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

***Lo difícil lo hacemos ahora,
lo imposible nos toma un poco más.***

Lema de la Marina Real Británica

Agradecimientos

A mis padres: Josafat Aguilar Méndez y Rosa Márquez Pérez.

A Ramiro Carrillo Landeros por su tiempo, paciencia y por recordarme la pasión que debe tenerse por lo que se hace, cuando se hace lo que nos apasiona.

A María de Lourdes Garduño Mauléon por compartirme una filosofía de vida. A José de Jesús Buendía Hernández por conferirme *La Idea*. A Norma Edith González Ortega y Norma Eugenia Ángeles Naranjo por su confianza. A Carlos Félix Garrocho Rangel por compartirme su experiencia.

A Erika Döring González Hermosillo, Gabriel Campuzano Paniagua, Miguel Ángel Márquez Zárate y Humberto Polo Martínez por sus valiosas observaciones para enriquecer la presente investigación.

A mis profesores, familiares y amigos quienes –de forma directa o indirecta– influyeron para poder concluir este ciclo. A Gloria Patricia Delucio Mejía: compañera, amiga, cómplice.

Contenido

	Pág.
INTRODUCCIÓN	I-V
PRIMERA PARTE. SUSTENTO TEÓRICO	
Capítulo primero. Conceptos generales	1
1.1 Estado	1
1.2 Gobierno	4
1.3 Administración pública	7
1.4 Descripción constitucional del Estado mexicano	9
1.4.1 Territorio	10
1.4.2 Población	10
1.4.3 Características del sistema de gobierno	11
1.4.4 Soberanía	13
1.5 Entidades federativas	13
1.6 El municipio mexicano	15
1.6.1 Descripción y concepto de municipio	15
1.6.2 Bases jurídicas del municipio mexicano	15
1.6.3 El Ayuntamiento	16
1.6.3.1 Presidente municipal	19
1.6.3.2 Síndico	20
1.6.3.3 Regidores	20
1.7 Estructura administrativa municipal	20
1.8 Tipología municipal	22
1.8.1 Municipios rurales	24
1.8.2 Municipios semiurbanos	25
1.8.3 Municipios urbanos	26
1.8.4 Municipios metropolitanos	27
Capítulo segundo. Cambio organizacional y modernización administrativa	29
2.1 Cambio organizacional	29
2.2 Modelos de cambio organizacional	30
2.2.1 Cambio organizacional como proceso planificado	30
2.2.2 Cambio organizacional como proceso adaptativo	31
2.2.3 Cambio organizacional como proceso accidental	32
2.2.4 Cambio organizacional como proceso híbrido	34
2.3 Modernización administrativa	35
2.3.1 Breve esbozo de la modernización administrativa en México	37
2.3.2 Modernización administrativa municipal en México	43
2.3.3 Innovación en la administración pública municipal	45
2.3.3.1 Concepto de innovación	45
2.3.3.2 La innovación como herramienta de la modernización municipal	45
Capítulo tercero. Sistemas de gestión de la calidad	48
3.1 Concepto de calidad	48
3.1.1 Calidad como conformidad	48
3.1.2 Calidad como satisfacción de las expectativas del cliente	48
3.1.3 Calidad como valor en relación con el precio	49
3.1.4 Calidad como excelencia	49

3.2 Evolución de los enfoques de gestión de la calidad	50
3.2.1 Inspección	50
3.2.2 Control de la calidad	50
3.2.3 Aseguramiento de la calidad	51
3.2.4 Gestión de la calidad total (<i>total quality management</i>)	52
3.3 Principios de la gestión de la calidad total	52
3.3.1 Atención a la satisfacción del cliente	53
3.3.2 Liderazgo y compromiso de la alta dirección	54
3.3.3 Cambio cultural	55
3.3.4 Participación y compromiso integrales	56
3.3.5 Educación y capacitación permanentes	57
3.3.6 Trabajo en equipo	57
3.3.7 Cooperación en el ámbito interno de la organización	59
3.3.8 Cooperación con clientes y proveedores	59
3.3.9 Gestión por procesos	60
3.3.10 Administración basada en hechos	61
3.3.11 Mejora continua	61
3.3.12 Gestión estratégica	62
3.3.13 Adecuado diseño organizacional	65
3.4 Norma ISO 9001:2000	65
3.4.1 Concepto de normalización	65
3.4.2 Breve historia de la Organización Internacional de Normalización (ISO)	67
3.4.3 Serie de normas ISO 9000	69
3.4.4 Antecedentes de la implementación de sistemas de gestión de la calidad basados en la norma ISO 9001 en el gobierno mexicano	73

SEGUNDA PARTE. ESTUDIO DE CASO

Capítulo cuarto. Implementación y certificación de los sistemas de gestión de la calidad en el Municipio de Ecatepec de Morelos, 2003-2006

4.1 Ecatepec de Morelos	78
4.1.1 Descripción del municipio	78
4.1.2 Integración del ayuntamiento	80
4.1.3 Estructura de la administración pública municipal	81
4.1.4 Retrospectiva de la administración pública municipal	83
4.2 Etapas de la implementación y certificación de los sistemas de gestión de la calidad	85
4.2.1 Etapa de selección	88
4.2.1.1 Selección del área	88
4.2.1.2 Plática con la alta dirección	88
4.2.1.3 Reunión con los integrantes del área	89
4.2.2 Etapa de preparación	90
4.2.2.1 Primera fase de capacitación	90
4.2.2.2 Mapeo de procesos y preparación documental	91
4.2.2.3 Segunda fase de capacitación y generación de registros	96
4.2.3 Etapa de certificación	101
4.2.3.1 Auditoría interna	102
4.2.3.2 Preauditoría	104
4.2.3.3 Auditoría de certificación	106
4.3 Logros de la implementación y certificación de los sistemas de gestión de la calidad en Ecatepec de Morelos	108

Capítulo quinto. Propuestas para la mejora de los sistemas	116
5.1 En la adopción de modelos gerenciales	116
5.2 En el ámbito cultural	119
5.3 En el ámbito político	122
5.4 En los sistemas de gestión de la calidad	125
5.4.1 Documentos y registros	126
5.4.2 Responsabilidad de la dirección	127
5.4.3 Gestión de los recursos	130
5.4.4 Prestación del servicio	134
5.4.5 Seguimiento y medición	135
CONCLUSIONES	137
BIBLIOGRAFÍA	147
ANEXOS	
Anexo 1. Descripción general de la norma ISO 9001:2000	154
Anexo 2. Municipios mexicanos certificados en la norma ISO 9001:2000	173

Introducción

El ejercicio del poder político en México no se encuentra centralizado en una instancia de gobierno, dentro del sistema republicano se consagra la fragmentación institucional de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De igual forma, al establecerse un sistema federal, el ejercicio de gobierno se materializa en instituciones y organizaciones de tres órdenes: Federal, Estatal y Municipal. La segmentación de los órganos de gobierno divide las atribuciones del poder político, la distribución en órdenes de gobierno descentraliza el ejercicio del poder público.

El municipio es el ámbito de gobierno que permite en forma más directa la relación entre gobernantes y ciudadanos, por tanto, las autoridades gubernamentales se encuentran obligadas en mayor medida a dar respuestas oportunas y efectivas para la solución de problemas y la atención de demandas sociales. La cercanía con las necesidades locales hace deseable y estratégica su participación en la construcción de condiciones de vida favorables para la población, generando amplios márgenes de gobernabilidad y satisfacción ciudadana.

Sin embargo, la falta de un rumbo claro dentro de la administración pública de la mayoría de los municipios en México, aunado a los inconvenientes inherentes al sistema político y administrativo, ocasionan una ineficiencia e insuficiencia en los servicios que el gobierno presta a la ciudadanía. La ausencia de servidores públicos profesionales en la mayoría de los gobiernos municipales; el corto periodo del gobierno municipal para materializar los planes, programas y proyectos; las restricciones presupuestales; la falta de una visión nacional por parte de los gobernantes y encargados de los despachos administrativos; preferir la coyuntura y la inmediatez en lugar de los proyectos a gran escala, a mediano y largo plazos; la sobreposición de intereses personales o de grupo; la corrupción en el seno de los ayuntamientos; la falta de una cultura cívica y de participación ciudadana; entre muchos otros factores, son la raíz de las contrariedades que aquejan a los municipios mexicanos.

Los municipios metropolitanos, al presentar mayor concentración poblacional y un acelerado crecimiento demográfico, están expuestos al incremento constante de las necesidades de servicios públicos por parte de la ciudadanía, pero la capacidad de las estructuras administrativas municipales se ve sobrepasada y en el peor de los escenarios, de no resolverse en forma oportuna los problemas o atenderse la demanda de servicios, es posible que existan brotes de inconformidad y tensión social. Es entonces cuando se piensa en cambiar las prácticas administrativas que no permiten dar atención oportuna a las carencias municipales.

Los cambios son inmanentes a las organizaciones, aunque no sean perceptibles por tratarse de modificaciones graduales efectuadas por los miembros de la organización y no mediante procesos planificados, en la mayoría de las ocasiones. Las organizaciones, sistemas y procedimientos administrativos no pueden permanecer inmutables debido a que la sociedad y la economía se encuentran en constante transformación, por tanto son temporales y requieren ser renovados.

En el caso de la administración pública, después de la llamada “crisis del Estado de bienestar”, se buscó permanentemente modificar cuantitativa y cualitativamente la estructura y funciones del aparato gubernamental. La mayoría de los cambios implementados a partir de la década de los años ochenta del siglo XX se basan en los postulados del *new public management*, escuela del pensamiento administrativo que pretende imprimirle a las organizaciones gubernamentales un perfil empresarial. Como instrumentos para efectuar la modernización administrativa se encuentran diversas técnicas como la gestión estratégica, reingeniería de procesos, *benchmarking*, justo a tiempo y la gestión de la calidad total.

Es base de la racionalidad administrativa buscar mecanismos para que las acciones del gobierno se realicen de forma óptima: reducir tiempos de espera, incrementar el valor del producto final, buscar la calidad de los servicios públicos; a través de procedimientos simplificados, maximización de recursos humanos, materiales y financieros, flexibilización de métodos de control y evaluación. La búsqueda de la calidad y mejora continua en las prácticas gubernamentales es una tendencia reciente de orden mundial. La adopción de sistemas de gestión basados en teorías de calidad es una tendencia que rápidamente se

populariza dentro de la administración pública nacional y los municipios no son la excepción. Al aplicarse sistemas de calidad dentro de las organizaciones gubernamentales, también se desea certificar las capacidades gerenciales que soportan. Se aspira a demostrar la excelencia en la gestión pública sustentada en normas internacionales de calidad, siendo la ISO 9001:2000 la más recurrente.

La certificación de la calidad mediante las normas internacionales ISO 9000 fue originalmente implantada por firmas comerciales europeas que mantenían relaciones mercantiles continuas, para garantizar la calidad entre los productos negociados. Su universalidad entre las empresas privadas la llevó a ser adoptada como norma básica en el comercio de bienes intermedios y finales en firmas prestigiosas a nivel internacional. En el mundo contemporáneo, la globalización y sus efectos (la dinámica cada vez más intensa entre los mercados del orbe y la competencia creciente entre firmas industriales y comerciales) obligan a asegurar que los bienes transados son excelentes, mediante la estandarización de normas de calidad.

Así, la competitividad obliga a muchas organizaciones industriales, comerciales y gubernamentales a cambiar sus patrones de producción, a integrarse en una lógica mundial en la que se busca la excelencia en las organizaciones. La gestión de la calidad total, enfoque heredero de los principios pioneros sobre calidad, es percibida como el instrumento que permite a las organizaciones cambiar y mejorar los procesos productivos y garantizar la sobrevivencia en un contexto hostil, competitivo y turbulento.

En México, son los municipios urbanos y metropolitanos quienes tienen mayor factibilidad para implementar sistemas de gestión de la calidad y certificarlos en la norma ISO 9001:2000, debido a que cuentan con mayor infraestructura, mejores instrumentos técnico-administrativos, mayor disponibilidad de recursos obtenidos mediante participaciones fiscales, aportaciones federales y créditos adquiridos, concentran gran número de empresas, industrias y servicios, entre muchas otras ventajas.

La presente investigación tiene como objetivo ampliar los estudios contemporáneos de la esfera municipal, realizando un análisis de los problemas de la administración pública municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos que se

manifestaron al inicio del periodo gubernamental comprendido entre los años 2003 y 2006 y los motivos que tuvieron para diseñar, implementar y certificar sistemas de gestión de calidad mediante la norma internacional ISO 9001:2000. Al ser la gestión de la calidad total un nuevo paradigma gerencial introducido en la administración gubernamental, se buscará establecer sus limitaciones y beneficios.

El objetivo es demostrar la veracidad de tres hipótesis primigenias que permitirán establecer el sustento teórico, práctico y metodológico para futuras investigaciones referentes a la modernización administrativa y la innovación gubernamental mediante herramientas gerenciales: 1) La implementación de sistemas de gestión de la calidad en el gobierno municipal permitirá mejorar en forma gradual y permanente el funcionamiento administrativo de los ayuntamientos y podrá ser exitosa si se adecuan a la naturaleza y propósitos de éstos. 2) La implementación y certificación de sistemas de gestión de la calidad son medios para mejorar los procesos administrativos y no fines en sí mismos. 3) El cambio de actitud de los servidores públicos y en la cultura organizacional permiten el éxito de la implementación de los sistemas de gestión de la calidad.

La investigación se divide en cinco apartados. El capítulo primero presenta los conceptos generales que constituyen el punto de partida para el estudio de la Ciencia Política y la Administración Pública. Al ser el Estado el objeto de estudio primigenio, es indispensable partir de su conceptualización, posteriormente referir el gobierno, sus instituciones y organizaciones y detallar la administración pública. Se realiza la descripción constitucional del Estado mexicano, una breve aproximación a las entidades federativas y la conceptualización y descripción del municipio mexicano considerando su base jurídica, órgano de gobierno, estructura administrativa y tipología básica.

El capítulo segundo aborda el cambio organizacional, entendido como un proceso permanente en las sociedades, los niveles en que se efectúa y una tipología de acuerdo a las características de la organización. Se analiza el concepto de modernización administrativa como la forma en que las organizaciones efectúan cambios para incrementar la eficiencia de sus funciones, se describen de forma somera algunas reformas gubernamentales que se efectuaron desde el Ejecutivo Federal para modernizar la administración pública mexicana y aquellas realizadas por los municipios. Además, se

introduce el concepto de innovación como parte del proceso de modernización administrativa.

El capítulo tercero profundiza el concepto de calidad y la evolución que tuvo a lo largo del siglo XX hasta llegar a la gestión de la calidad total, señalando los principios que sustentan este enfoque gerencial. Se define la noción de normalización, ampliamente ligada al concepto de calidad, la historia de la Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés), la serie de normas ISO 9000 y se señalan algunos casos de implementación de sistemas de gestión de la calidad en la administración pública mexicana en el ámbito federal, estatal y municipal.

En el capítulo cuarto inicia el estudio de caso. Se hace una breve descripción del municipio de Ecatepec de Morelos, su ayuntamiento y administración pública. Se efectúa un análisis retrospectivo de los problemas estructurales y funcionales que presentaba su administración. Se realiza –en forma descriptiva– el método empleado para adoptar sistemas de gestión de la calidad en distintas áreas administrativas y el proceso para certificarlos en la norma ISO 9001:2000. Concluye el capítulo con la descripción general de los logros que el municipio, su administración, servidores públicos y ciudadanos obtuvieron.

El capítulo quinto contiene observaciones entorno a la implementación y certificación de sistemas de gestión de la calidad en el municipio de Ecatepec, a la par de ofrecer propuestas que permitirán mejorar los sistemas que actualmente operan y que pueden ser consideradas por organizaciones públicas que pretende adoptar el enfoque de la gestión de la calidad total. Se formulan las propuestas desde cuatro perspectivas: para optimizar la adopción de modelos administrativos importados y provenientes de la gestión de los negocios privados; para fomentar un cambio cultural que permita atender mejor y de forma efectiva a la ciudadanía; consideraciones de carácter político que deben ser discurridas para permitir el óptimo desempeño de los sistemas de gestión de la calidad y, finalmente, acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora directamente aplicadas a los sistemas, que permiten incrementar su eficiencia.

Primera parte. Sustento teórico

Capítulo primero. Conceptos generales

1.1 Estado

El órgano de poder social que se sitúa por encima de cualquier otra institución es el Estado. A lo largo de la historia, los hombres encontraron medios para organizarse en grupos, en virtud de un poder de mando. Los griegos contaban con comunidades pequeñas denominadas *polis*; los latinos que vivían en ciudades similares, llamadas *civitas*, utilizaban el término *res publica* para designar al conjunto de instituciones políticas de Roma y *regnum* para indicar el gobierno de un solo individuo. Expresiones posteriores a *civitas*, como *comonwealth*, *imperium* y *principatus* fueron sustituidos paulatinamente durante los siglos XV y XVI por la expresión clásica *status rei publicae*, que a la postre evolucionaría en el concepto moderno *Estado*, y designa al sistema de organización del poder político establecido para un conjunto de personas instaladas en un territorio delimitado y soberano, que separa y distingue entre la vida privada y la vida pública de los individuos.

Norberto Bobbio entiende el Estado como una forma de organización política históricamente determinada, surgida a partir de las condiciones imperantes en la Europa feudal. El Feudalismo es el sistema político caracterizado por gobiernos personales autónomos, integrados en espacios territoriales reducidos, autoridad fragmentada (monarquía-nobleza-clero) y poderes seculares superpuestos y limitados por la Iglesia. Constituido, entre otros por los reinados, principados y ducados, el orden feudal prevaleció en Europa a lo largo de los siglos VIII al XIV. El surgimiento de estructuras políticas y sociales diferentes e independientes, ubicadas en ciudades y núcleos urbanos basados en el comercio, las constantes pugnas por la supremacía del poder sobre los distintos territorios y el desafío a la Iglesia católica por el poder laico, cuestionando los principios teocráticos medievales de autoridad, son factores determinantes para reformar las estructuras políticas, sociales y económicas en Europa occidental.

Con la crisis del Feudalismo se crean dos sistemas políticos unitarios: por un lado las monarquías absolutas (establecidas por ejemplo en Francia, Prusia, Austria, España y

Rusia) y las monarquías constitucionales (instauradas en Inglaterra y Holanda.) De esta manera la Monarquía, una forma de gobierno que centraliza el poder paulatinamente en instancias más amplias e implantada en Europa entre los siglos XV y XVIII, inició la construcción del Estado moderno, reduciendo las diferencias culturales dentro de un territorio, ayudando a fortificar la bisona identidad nacional y las instituciones que detentan el poder. “El absolutismo y el sistema interestatal que su emergencia puso en marcha, constituyen las fuentes próximas del Estado moderno. Al condensar y concentrar el poder político en sus propias manos, y al promover la creación de un sistema de gobierno central, el absolutismo allanó el camino de un sistema de poder secular y nacional. Más aún, al arrogarse el monopolio de la autoridad soberana, planteó un profundo desafío a todos aquellos grupos y clases comprometidos con el antiguo orden y a todos aquellos comprometidos con el orden emergente, basado en el capital y la economía de mercado.”¹

El Estado tiene su origen con el final del Feudalismo, cuando se logra: detentar paulatinamente la supremacía unitaria sobre un territorio demarcado y una población mediante aparatos políticos cada vez más amplios y fuertes, replantear las relaciones dominado-dominador y crear alianzas entre la monarquía y los grupos sociales clave (nobleza, clero y burguesía), introducir un ejército propio y permanente, formalizar las funciones diplomáticas, crear las bases para las relaciones de igualdad (jurídica y política, no tanto social) entre los integrantes de la colectividad, permitir al individuo una intervención dinámica dentro de la vida económica, y establecer relaciones sociales voluntarias y no basadas en accidentes geográficos o dominación. Así, “el Estado moderno nace como resultado de una revolución política cuyo objetivo es la equiparación jurídica de los individuos, atados a la jerarquía de la comunidad natural, y la transformación de las viejas relaciones de propiedad.”²

“No hay Estado, escribía Maurice Hauriou, en el sentido propio de la palabra, sino hasta que se ha instaurado en una nación en régimen civil, es decir, *cuando el poder político de dominación se ha separado de la propiedad privada*, cuando ha llegado a revestir el aspecto de una potestad pública y, de ese modo, se ha operado una separación entre la

¹ Habermas, Jürgen. *La inclusión del otro*. Barcelona, Paidós, 1999, p. 59

² Córdova, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el mundo moderno*. México, Ed. Grijalbo, 1984, p. 34

vida pública y la vida privada.”³ Otrora, la vida privada de los individuos y la vida en comunidad se confundían llegando a ser la misma cosa, lo político y lo jurídico se entrelazaban abrazándose con lo religioso y lo moral; “no existía distinción alguna entre lo público y lo privado, de manera tal que la vida del hombre era inmediatamente vida *en* y vida *para* la comunidad y la vida de la comunidad se identificaba con la vida de cada momento de sus integrantes.”⁴ La actividad pública es el conjunto del total de las actividades gubernamentales, sociales e individuales, en la esfera pública el ser humano está dispuesto a interactuar con el medio y con los demás individuos para colaborar con la comunidad y de esta forma satisfacer sus necesidades.

Una crítica al Estado moderno la proporciona Mario de la Cueva, quien afirma que “*El Estado moderno es una obra de arte, pero los escultores fueron las clases poseedoras de la tierra y de la riqueza y lo esculpieron para su recreo y para conservar su dominio sobre los sin-tierra-y-sin-riqueza que amenazaba verse quebrantado al influjo de las corrientes de la libertad que había despertado el Renacimiento.*”⁵ Aunque una de las características distintivas del Estado es la centralización de los medios para ejercer la coacción física, la tesis que lo define simplemente como un instrumento de dominación por parte de las clases detentadoras del poder es poco sólida en la actualidad y sólo puede ser entendida en etapas de formación y consolidación del propio Estado. A sabiendas que “la coacción no es en modo alguno el medio normal o único del Estado (...) pero sí su medio específico”⁶, es posible recuperar la definición del teórico Max Weber quien dice que “el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio –el concepto del «territorio» es esencial a la definición– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite.”⁷

Ampliando el argumento, Nicos Poulanzas aclara que

³ Hauriou, Maurice. “Principes de droit public” en *Ibid.*, pp. 21-22

⁴ Córdova, Arnaldo. *Op. Cit.*, p. 23

⁵ De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*. México, UNAM/FCE, 1994, p. 54

⁶ Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México, FCE, 1990, p. 1056

⁷ *Ídem.*

“de ningún modo puede reducirse el Estado a ser sólo un aparato o instrumento de fuerza en las manos de la clase dominante. Ese elemento de fuerza aparece como un carácter general del funcionamiento del Estado de clase.

“Indica, en realidad, el funcionamiento de ciertas instituciones de represión física organizada, como el ejército, la policía, el sistema penitenciario, etc. socialmente organizada, esta represión constituye una de las características de toda relación de poder.”⁸

“(…) el Estado, en el ejercicio monopólico de ésta [la represión física organizada], intenta constantemente presentarla como conforme con el interés general del pueblo. Y esto en la medida en que fuerza, y por lo demás lo es con frecuencia, ejercida dentro de los límites constitucionales y jurídicos en el sentido moderno de esta expresión.”⁹

La ley fundamental que se establece dentro de los Estados y norma las acciones de sus integrantes es la Constitución. Entendida como “el conjunto de normas que se refieren a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos, a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares”¹⁰, la Constitución se integra de dos partes: la orgánica y la dogmática. En la parte orgánica se determina la forma de organización del poder político del Estado, la parte dogmática insta los derechos y obligaciones que los miembros de la sociedad ostentan. De esta manera, “si la Constitución es la *ley fundamental* de un país (...) habrá de ser una *fuerza activa* que, mediante un *imperio de necesidad*, hace que todas las otras leyes e instituciones jurídicas operantes en el país sean aquello que *realmente son, de forma que, desde ese instante en que existe ese algo, sea imposible promulgar en tal país, aunque se desease, cualesquiera otras.*”¹¹

1.2 Gobierno

La parte orgánica de la Constitución determina las instituciones¹² y organizaciones que al interior del Estado son las encargadas de detentar el poder político, es decir, el gobierno.

⁸ Poulanzas, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México, Siglo XXI Ed. 1997, p. 290

⁹ *Ibid.*, p. 294

¹⁰ Gutiérrez, Raquel y Ramos, Rosa María. *Esquema Fundamental de Derecho Mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1999, p. 59

¹¹ Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Colombia, Panamericana Ed., 2001, p. 7

¹² “Las instituciones son el conjunto de *reglas* que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales (...) Un conjunto cualquiera de reglas sólo se transforma, *strictu sensu*, en institución cuando se comparte su conocimiento y se acepta su cumplimiento, voluntariamente o coercitivamente impuesto por el Estado” (Ayala Espino, José. *Instituciones y economía*. México, FCE, 2000, pp. 62-64)

“Para vivir en paz, la convivencia humana necesita de un orden que se considere formalmente superior a los individuos. Un orden, por supuesto, no arbitrario, formado por un conjunto de reglas que definan derechos y obligaciones que normen la conducta social, para el cual se constituye el gobierno con la consigna específica de velar y aplicar ese orden.”¹³ Para llevar a cabo este cometido, se establecen organizaciones con autoridad, responsabilidad y personalidad jurídica para representar los intereses generales. El orden, la equidad, la justicia y la libertad son cuatro objetivos sociales que el Estado persigue. Asimismo, “desempeña tres funciones: servicios sociales, administración de los recursos necesarios para los individuos y aplicación de estos recursos para el sostenimiento de los servicios. En lo particular, los servicios del Estado se clasifican en defensa, garantía o autenticación, promoción de la prosperidad pública material y promoción de la prosperidad pública moral e intelectual.”¹⁴

Las organizaciones gubernamentales tienen particularidades que las distinguen de cualquier otro tipo de organizaciones, entre las más destacadas, se mencionan:

“1) Los organismos públicos no escogen su ámbito de actuación sino que lo tienen definido estatutariamente. 2) Las organizaciones gubernamentales tienen unos privilegios y unas posibilidades coercitivas, de las cuales no disfrutan otro tipo de organizaciones. 3) El entorno de la gestión gubernamental suele ser más intenso y complejo que el de cualquier otra organización dadas las interacciones que establecen sociedad y gobierno. 4) Las organizaciones reciben el impacto de las presiones de naturaleza social y política, y no sólo de carácter económico. 5) La determinación de los objetivos en las organizaciones gubernamentales es mucho más confusa, ambigua y plural. 6) Los organismos gubernamentales reciben fuertes presiones internas y externas que dificultan la eficacia y la eficiencia de la gestión. 7) El rendimiento de las organizaciones gubernamentales es muy difícil de medir o de evaluar. 8) La estructura y los procesos de organización de los organismos gubernamentales deben ser transparentes con el objetivo de facilitar la visibilidad y el control de sus acciones. 9) La administración pública debe observar una serie de principios, como los de igualdad, publicidad, control jurisdiccional, etcétera, que afectan sus estructuras y retardan sus acciones. 10) La gestión de personal de las organizaciones gubernamentales, en México, suele ser muy laxa (selección, exclusión y promoción) y es, por tanto, difícil modificar las conductas negativas y potenciar o premiar las conductas

¹³ Chávez Presa, Jorge. *Para recobrar la confianza en el Gobierno*. México, FCE, 2002, p. 44

¹⁴ Guerrero, Omar. *Teoría administrativa del Estado*. México, Oxford University Press, 2000, p. 241

positivas o funcionales. 11) La gestión de recursos financieros de los organismos públicos es más rígida que la del sector privado dados los controles presupuestarios y jurisdiccionales a los que están sometidos.”¹⁵

“Las organizaciones públicas son un constructo social de la modernidad donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido; donde los recursos se movilizan y se aplican; donde las políticas se generan y luego se aplican; donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica; donde los marcos de interacción y de regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas; donde la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones.”¹⁶ Las organizaciones gubernamentales presentan una doble identidad que acentúa su complejidad: por un lado son creaciones específicas, debido a que son originadas para cumplir con funciones delimitadas; además están reguladas externa y formalmente, por las normas que les dan origen y responden a una ley que delimita su espacio de actuación. Por otro lado, estas organizaciones, desde el momento de su creación, establecen una dinámica propia en su seno, se enfrentan a su propio contexto e instauran una estructura y cultura particular, derivada de la dinámica de su personal.

Al ser el gobierno la parte organizada del Estado, a través de quien se lleva a cabo la gestión de los órganos de dirección y control de los asuntos público-administrativos, el poder que ejerce se fragmenta institucionalmente, delimitando la autoridad y las facultades que conserva cada una de las instancias que lo forman, a fin de existir una especialización en las tareas que desempeñan y contar con controles y contrapesos entre los distintos órganos gubernamentales. Así,

“la separación de Poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de Poderes.

“Cumpliendo con esas exigencias, las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con

¹⁵ Del Castillo, Arturo. *Transformación institucional en organizaciones gubernamentales: elementos para el análisis del cambio adaptativo*. (Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 52) México, CIDE, 1997, p. 5 (Nota al pie de página)

¹⁶ Arellano, David. *Gestión estratégica para el sector público*. México, FCE, 2004, p. 13

su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos Poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.”¹⁷

La rama legislativa del gobierno detenta el poder normativo, de elaborar y modificar los principios jurídicos que encauzan la conducta social. En la rama jurisdiccional del gobierno reside la organización y la administración de la justicia, dictando sentencias en caso de controversias o discordancias con la ley. Por su parte, el Estado, por medio de la rama ejecutiva del gobierno, conforme al orden jurídico vigente, es responsable de buscar la permanencia de la sociedad, proveyéndole (de forma directa o indirecta) servicios públicos necesarios para su desarrollo (seguridad, educación, salud, etc.), “un Estado que se contenta con hacer leyes y dictar sentencias se dislocaría bien pronto; es que no puede cumplir la misión que le está impuesta por su fin, sino por acciones (...) Es preciso que las leyes sean aplicadas; que las sentencias sean ejecutadas. Así, se opone a la legislación y a la justicia, la ejecución; a la voluntad y al pensamiento del Estado, la actividad del propio Estado.”¹⁸

1.3 Administración Pública

Para concretar los fines del Estado, por medio de la rama Ejecutiva del gobierno, resulta primordial que se constituya en organizaciones responsables de cumplir funciones concretas. La administración pública dentro de las organizaciones gubernamentales se rige por disposiciones jurídicas que guían su actuación, de esta manera, pueden hacer únicamente lo que las leyes y normas expresamente determinen. Desde una perspectiva teórica, la Administración Pública es una rama de las ciencias sociales, compuesta por el cúmulo de conocimientos y técnicas que estudia las dependencias y entidades públicas, analizando los elementos fundamentales que la componen, explicando su funcionamiento y devenir en el transcurso de la historia, además de establecer las formas en que la gestión de los recursos gubernamentales deben emplearse en aras de maximizarlos.

Entendida desde una visión sistémica, la administración pública procesa las demandas y necesidades latentes que la sociedad, en su conjunto o en parte, ingresa a las

¹⁷ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Ed. Porrúa, 2001, p. 28

¹⁸ Laband, Paul. "Le droit public de l'Empire Allemand" en *Ibid.*, p. 58

organizaciones gubernamentales y les da respuesta mediante las acciones que el aparato administrativo instrumenta, de esta forma:

“La relación entre el conjunto de las instituciones políticas y el sistema social en general está representada como una relación demanda-respuesta (*input-output*.) La función de las instituciones políticas es la de dar respuesta a las demandas que provienen del ambiente social o, de acuerdo con una terminología común, de convertir las demandas en respuestas. Las respuestas de las instituciones políticas son dadas bajo formas de decisiones colectivas obligatorias para toda la sociedad; a su vez tales respuestas influyen en la transformación del ambiente social, del que, dependiendo de la manera en que son dadas las respuestas, nacen nuevas demandas en un proceso de cambio continuo”.¹⁹

La Administración Pública no debe ser analizada desde perspectivas rígidas o mediante definiciones que traten de conceptualizarla de forma escueta, dada la importancia que tiene dentro del Estado, al proporcionar los elementos de acción del gobierno y procurar el desarrollo de la sociedad con su acción. Omar Guerrero afirma que “la administración pública es más que una técnica y dirección eficientes, se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad. La asociación de voluntades para la solución de un problema en común, es la que forja los rudimentos de la administración pública. Esta no es un fin en sí mismo, sino un instrumento del gobierno y una servidora de la comunidad.”²⁰ Ricardo Uvalle coincide, cuando expone: “la administración pública es el medio para dirigir la sociedad. Por ella, se articulan proyectos de vida, se impulsa la vida económica, se proporcionan servicios públicos, se protege a la sociedad y se definen políticas de desarrollo y bienestar. Su tarea es básica, se refiere a lo que es la sociedad y hacia dónde quiere llegar.”²¹

El estudio de la Administración Pública debe desprenderse de lo meramente gubernamental, debido a que los espacios públicos en sociedades más democráticas se incrementan para que exista una cogestión y corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil. La ampliación de las libertades en los Estados de derecho implica una ampliación en los espacios públicos en materia social y económica donde tienen cabida

¹⁹ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, FCE, 2001, p. 78

²⁰ Guerrero, Omar. *Principios de Administración Pública*. Primera lección.

²¹ Uvalle, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México, IAPEM/FCPyAP-UAEM, 1997, pp. 159-160

los individuos como unidades atomizadas y por medio de sus organizaciones. Lo público es más amplio que lo meramente gubernamental, por lo tanto, “Lo público es un *objeto de estudio* que exige ser investigado con base en las nuevas realidades que la sociedad y la administración pública viven. Son realidades donde el Estado no es ya el protagonista de antaño. Son realidades donde la sociedad civil ha optado por la economía de mercado y por la existencia de una vida pública que permita la participación armónica y respetuosa de las organizaciones privadas, gubernamentales y públicas.”²²

A medida que proliferan las sociedades abiertas y participativas, los espacios en los que tiene cabida e injerencia prioritaria el gobierno se acortan, por tanto, a sociedades más abiertas y participativas, espacios públicos más ciudadanizados, en los que las organizaciones no gubernamentales juegan el rol preponderante. La administración pública ya no puede ser entendida, en la actualidad bajo los supuestos de sociedades pasivas y aletargadas, “se requiere una reivindicación de una administración pública en la que tenga mayor cabida y participación organizaciones sociales externas a las organizaciones formales del gobierno, reivindicación que se inspira en la idea de la ciudadanía y de lo público”.²³ La administración pública se convierte en un mecanismo de respuesta a necesidades sociales, pero siempre, con intervención directa de la ciudadanía en la implementación de las acciones del gobierno, para la supervisión y transparencia en el manejo de los recursos público y para fungir como contrapeso dentro de la rendición de cuentas. Una administración pública más ciudadana.

1.4 Descripción constitucional del Estado mexicano

Los elementos que integran el Estado pueden clasificarse en elementos estructurales (territorio, población y gobierno) y elementos atributivos (soberanía y orden jurídico), así, para analizar el caso específico del Estado mexicano se encuentra una descripción de ellos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²² *Ibid.*, pp. 186-187

²³ León y Ramírez, Juan Carlos. “La importancia del servicio público en el fortalecimiento de la democracia” en Uvalle, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela (Coord.) *Visión multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. México, Plaza y Valdés Ed./FCPyS-UNAM, 1999, p. 90 (Nota al pie de página)

1.4.1 Territorio

El territorio es el espacio terrestre, subterráneo, náutico y aéreo del Estado, reconocido por los demás estados del orbe. En el caso mexicano, la Constitución establece en su artículo 42 que el territorio mexicano comprende las entidades que integran la federación, las islas (incluyendo las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo), arrecifes y cayos de los mares adyacentes; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores, y el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional. El artículo 27 agrega que la propiedad de las tierras y aguas situadas en el territorio nacional pertenecen originariamente a la nación, quien tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. Asimismo, en su párrafo octavo, se consagra la existencia de la Zona Económica Exclusiva situada allende el mar territorial en la que el Estado mexicano tiene derechos de soberanía y las jurisdicciones que determine el Congreso.

1.4.2 Población

La población de un Estado es el conjunto de personas asentadas en su territorio; sin embargo, el Derecho Internacional Privado aclara esta definición, debido a que algunos individuos que residen en un Estado no son parte del él (extranjeros) y algunos que se encuentran fuera de sus fronteras todavía conservan una relación jurídica con él (nacionalidad.)²⁴ En México, la Constitución en su artículo 30 establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización y determina las condiciones de cada uno; además, el artículo 37 fija los casos en que la nacionalidad mexicana se pierde. El artículo 34 declara que son ciudadanos los varones y mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos, han cumplido los dieciocho años de edad y tienen un modo honesto de vivir.

²⁴ “La nacionalidad es el vínculo jurídico político que une a un individuo con el Estado. Este vínculo es de gran trascendencia, pues determina el *status* jurídico de la persona y origina un conjunto de derechos y obligaciones. Son las leyes de cada país las que determinan quienes son nacionales” (Gutiérrez, Raquel y Ramos, Rosa María. *Op. Cit.*, pp. 271-272)

1.4.3 Características del sistema de gobierno

La voluntad del pueblo mexicano, según el artículo 40 constitucional, es constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. República es la forma de gobierno en la que la jefatura del Estado es temporal, no vitalicia y de renovación periódica mediante sufragio popular. El sistema representativo se efectúa mediante el voto de los ciudadanos en elecciones populares para elegir a los representantes, un grupo de personas, que actuarán en nombre de la mayoría. El artículo 35 de la Constitución consagra el derecho ciudadano de votar en los comicios electorales y poder ser votado para cualquier cargo de elección popular.

La democracia es un régimen de gobierno en el que diversos partidos, grupos o movimientos políticos compiten en la arena electoral por el poder en la sociedad y el Estado, alternándose mediante elecciones libres su permanencia en la regencia de los asuntos públicos; “en el juego político democrático –donde se entiende justamente por sistema democrático un sistema cuya legitimidad depende del consenso que se verifica periódicamente por medio de elecciones libres por sufragio universal– los actores principales son los partidos (...) y la manera principal de hacer política para la inmensa mayoría de los miembros de la comunidad nacional son las elecciones”²⁵. El párrafo segundo del artículo 41 prevé que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se llevará a cabo por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas; dentro de las fracciones I, II, III y IV de dicho artículo se establece la facultad a los partidos políticos de contener por estas posiciones, así como en elecciones estatales y municipales, además de instaurar los lineamientos generales para que éstas se realicen y el Instituto encargado de organizarlas.

“La democracia en su sentido más amplio presupone la capacidad social, ciudadana, de optar por participar o no participar, de acertar pero también de equivocarse, todo ello dentro de la noción del irrenunciable derecho de la sociedad a controlar, supervisar y eventualmente corregir vía la participación y utilización ciudadana de instrumentos tales

²⁵ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, FCE, 2001, pp. 77-78

como el plebiscito, el referéndum, el cabildeo (*lobbying*) y la acción efectiva o directa.”²⁶ De este modo, “el lenguaje político moderno también conoce el significado de la democracia como régimen caracterizado por los fines o valores para cuya realización un determinado grupo político tiende a operar. El principio de estos fines o valores que es adoptado no ya para distinguir sólo formalmente, sino también en su contenido un régimen democrático de un régimen no democrático, es la igualdad, en rigor no la igualdad jurídica (...), sino la igualdad social y económica (por lo menos en parte.)”²⁷

El federalismo “puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, distinguible de otras formas como es el modelo de Estado Unitario (...) Planteado en términos generales, mientras el Federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades políticas, además de una *independencia política recíproca*, el Estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional”²⁸ El federalismo mexicano se traduce en 31 estados de la República y un Distrito Federal, asiento de los Poderes de la Unión y capital del país (artículos 43 y 44.)

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el pueblo mexicano ejerce su soberanía mediante de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos. Los Poderes de la Unión o El Supremo Poder de la Federación se fragmenta, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de ellos en una sola persona o corporación, salvo las excepciones que la propia Constitución señala (artículo 49.) El Capítulo II del Título Tercero de la Carta Magna señala las características del Poder Legislativo mexicano (artículos 50 al 79), el Capítulo III señala las particularidades del Poder Ejecutivo (artículos 80 al 93) y el Capítulo IV norma al Poder Judicial (artículos 94 al 107.) El presente trabajo al no tener como objetivo realizar un análisis exhaustivo de este ámbito de gobierno no ampliará más las peculiaridades de los Poderes de la Unión.

²⁶ León y Ramírez, Juan Carlos. *Op. Cit.*, p. 93

²⁷ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. p. 221

²⁸ Guillén, Tonatiuh. *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. México, IFE, 2001, p. 13

1.4.4 Soberanía

Una de las características que definen al Estado es la soberanía, entendida en su sentido interno y externo. “Soberano sólo es aquel Estado que puede mantener en el ámbito interior la paz y que puede proteger exteriormente sus fronteras. Tiene que poder imponerse en el interior frente a poderes en competencia e internacionalmente, tiene que poder afirmarse como un Estado que compite en igualdad de derechos (...) La soberanía interior presupone la capacidad de imponer el ordenamiento jurídico estatal; la soberanía exterior, la capacidad de autoafirmación en la competencia «anarquista» por el poder entre Estados.”²⁹ Por lo que respecta a la soberanía interna, a la libertad que se tiene dentro del territorio de establecer el orden institucional formal y organizacional que mejor convenga para los intereses generales, la Constitución señala que es potestad de la población en su conjunto, pues reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, teniendo en todo momento el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (artículo 39.)

1.5 Entidades federativas

El artículo 41 constitucional apunta que el pueblo también ejerce su soberanía mediante los poderes de los estados que componen la federación, en lo que toca a sus regímenes interiores –en los términos de la propia Constitución– y que en ningún caso quebranten las estipulaciones del Pacto Federal. Las entidades federativas pueden definirse desde cuatro enfoques: el geográfico, politológico, jurídico e histórico-sociológico. Así Gustavo Martínez Cabañas desarrolla cada uno de estas perspectivas, diciendo que:

“Desde un punto de vista geográfico, una entidad federativa o estado federado es una instancia de división territorial; así, todas las naciones poseen en común una extensión determinada de tierras, en cuya propiedad colectiva están enclavadas las de los estados, municipios, pueblos, familias e individuos.

“(…) A partir de las consideraciones de la Ciencia Política, la entidad federativa es un espacio de gobierno, es decir, es componente del estado nacional, con facultades, atribuciones y competencias para ejercer el poder público dentro de un ámbito de su territorio. Como gobierno puede legislar, ejecutar y aplicar las leyes que le son propias de acuerdo con el orden jurídico general y particular.

²⁹ Habermas, Jürgen. *Op. Cit.*, p. 84

“(…) Desde la perspectiva jurídica y para el caso de nuestro país, la entidad federativa es componente de un orden jurídico integral llamado federación, materializado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que señala su ámbito de competencia, atribuciones y facultades.

“(…) En términos históricos y sociológicos, la entidad federativa es el resultado de un proceso de integración de valores particulares, unida por los lazos de tradición histórica, entre los que podemos destacar su cultura, costumbres e integración económica, política y social.”³⁰

Las entidades federativas o estados federados son los espacios subnacionales que cuentan con capacidades políticas y autonomía, pero supeditados por la Federación. Constitucionalmente se determina que adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular y como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre (artículo 115, párrafo primero.) El gobierno de los estados tiene su base en los mismos principios que rigen el orden federal, pues se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no pudiendo reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo (artículo 116, párrafo primero.) El Poder Ejecutivo dentro de las entidades federativas es detentado por el Gobernador del Estado, el Legislativo por la Legislatura o Cámara de Diputados Local con un número de representantes proporcional a la población y el Poder Judicial por los tribunales que establezca cada constitución estatal.³¹

Las potestades que la Constitución señala para las entidades federativas son de dos tipos: explícitas e implícitas. Las facultades explícitas son aquellas que la propia Constitución refiere textualmente, y en algunos casos son concurrentes con la federación, por ejemplo

³⁰ Martínez Cabañas, Gustavo. *La administración Estatal y Municipal de México*. México, INAP/CONACyT, 1985, p. 21

³¹ De las treinta y dos entidades federativas que componen el Estado mexicano, la única excepción es el Distrito Federal, lugar donde se asientan los Poderes de la Unión y capital del país. Posee una estructura de gobierno diferente. El Poder Ejecutivo lo representa el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; tienen facultades para legislar en lo referente a la Ciudad de México tanto el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores) como la Asamblea Legislativa del D. F.; mientras el Poder Judicial lo compone el Tribunal Superior de Justicia del D. F., el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y demás órganos que para tal fin establezca el Estatuto de Gobierno (artículo 122.) En caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro sitio, se erigirá el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso Local (artículo 44.)

en materia de educación (Art. 3, frac. III y VIII), el sistema penal (Art. 18, párrafos tercero, cuarto y quinto), asentamientos humanos (Art. 73, frac. III, XXIX-C), expropiación (Art. 27, frac. VI), entre otros. Las atribuciones implícitas se deducen al reconocer que las facultades que no estén expresamente contenidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados (artículo 124.) Además en los artículos 117 y 118 se instauran algunas limitantes para los estados de la federación, por ejemplo, no podrán: celebrar tratados, alianzas o coalición con potencias extranjeras; emitir su propia moneda, estampillas o papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas, la entrada o salida de mercancías y la producción, acopio y venta del tabaco; contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones; tener tropa permanente o buques de guerra y hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, por mencionar algunas.

1.6 El municipio mexicano

1.6.1 Concepto de municipio

“Etimológicamente el nombre de *municipio* proviene del latín *munus*, deber, cargo, tarea, y *ceps*, el que coge.”³² El municipio es el elemento constitutivo de las entidades federativas, es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. Dentro del marco que el sistema federal imprime, la existencia de municipios atribuye una descentralización por región para el Estado. “El municipio constituye el primer espacio de la vida social, el lugar de encuentro del hombre con sus semejantes para hacer vida de grupo, respondiendo, así, a su naturaleza de animal político”³³; al ser la esfera más cercana entre el individuo y la comunidad a la que pertenece, es el espacio más propicio para incentivar la participación en las elecciones públicas, Asimismo, el gobierno municipal está más comprometido a materializar resultados visibles para la comunidad.

1.6.2 Bases jurídicas del municipio mexicano

“El municipio es una instancia política y administrativa del Estado mexicano, por lo tanto, está sujeto a la normatividad jurídica del mismo”³⁴. Los municipios mexicanos, para el

³² Chávez Jiménez, Pedro. *Cómo Administrar un Municipio*. México, Ed. Trillas, 2005, p. 15

³³ Sánchez González, José. “Legislación y Administración municipal” en Boehm de Lameiras, Brigitte (Coord.) *El municipio en México*. México, El Colegio de Michoacán, 1987, p. 157

³⁴ Martínez Cabañas, Gustavo. *Op. Cit.*, p. 147

ejercicio de sus funciones deben guiarse por los preceptos jurídicos federales y estatales que correspondan y los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que cada uno, en lo particular, emita. Así, el marco jurídico del municipio mexicano está compuesto por:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Establece como base de la división territorial de las entidades federativas al municipio, fija las bases institucionales, principios que deben inspirarlo y otorga el sustento sobre el cual los estados configuran su régimen municipal.
- Leyes y Reglamentos que se desprenden de la Constitución Federal: Dentro de diversas leyes federales se establecen facultades y obligaciones que los municipios deben acatar, por ejemplo, Ley de Planeación, Ley General de Desarrollo Social, Ley de Seguridad Nacional, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, entre otras.
- Constitución Política de cada Estado Libre y Soberano: Determina las características de los municipios que integran a cada entidad federativa, distribuyendo las competencias entre éstas y los municipios.
- Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones jurídicas estatales: La Ley Orgánica Municipal tiene como finalidad regular la base para la integración y organización del territorio, población y órganos de gobierno de los municipios. Además, de las leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas emitidos por las legislaturas locales de cada entidad federativa y promulgadas por el ejecutivo estatal.
- Bandos y Reglamentos Municipales: Son ordenamientos jurídicos que regulan el gobierno y la administración pública del municipio, además determinan normas de observancia general para los vecinos y ciudadanos del municipio.
- Circulares y Disposiciones administrativas: Con ellos se completa el sistema jurídico del gobierno municipal, regulan el funcionamiento del ayuntamiento y la administración municipal.

1.6.3 El Ayuntamiento

A partir de las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional, se le otorga al Ayuntamiento carácter de gobierno y no sólo la facultad de administrar el municipio, por lo que: “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa,

integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.” El Ayuntamiento es el órgano supremo de decisión política y administrativa del municipio, integrado como un cuerpo colegiado y deliberativo, electo popularmente. Cada uno de los municipios que integran el país posee características diferentes, y la integración de los ayuntamientos no es la excepción, dado que el número de síndicos y regidores varía de acuerdo con el número de habitantes de los municipios y a las disposiciones señaladas por la Constitución Política de cada estado. El único aspecto invariable en la composición del ayuntamiento es la existencia de un solo presidente municipal, sea éste constitucional, suplente o por ministerio de ley.³⁵

“Es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo; esto responde al hecho de que como el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrentan. Esas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas *sesiones de cabildo*.”³⁶ Las sesiones de cabildo se llevarán a cabo en el Salón de Cabildo, ubicado en el interior del Palacio Municipal o en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto. Las sesiones, por su naturaleza, pueden ser públicas, privadas (cuando exista motivo que las justifique), solemnes (en caso de la toma de protesta del cabildo entrante, para la realización del informe que realiza el presidente municipal o en la visita del Gobernador del estado o el Presidente de la República) o podrá declararse el cabildo en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Además de las sesiones, el trabajo del ayuntamiento se distribuye y realiza en comisiones, órganos de consulta –no operativos– responsables de analizar, deliberar y proponer al ayuntamiento soluciones a cada una de las tareas o tópicos asignados y vigilar el correcto funcionamiento de las decisiones tomadas en sesiones de cabildo. De acuerdo a su temporalidad las comisiones pueden ser permanentes (se crean para permanecer a lo

³⁵ La única excepción que la Constitución prevé es cuando el Congreso local designa un Concejo Municipal e indica los motivos dentro de la fracción I del artículo 115 cuando: “En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”

³⁶ Martínez Cabañas, Gustavo. *Op. Cit.*, p. 172

largo del periodo en funciones), especiales (se organizan para realizar funciones o solucionar problemas que las comisiones permanentes no pueden resolver por sí mismas) y transitorias (aquellas que se integran en función de eventos regulares en el municipio y sólo funcionan el tiempo necesario para tal efecto; por ejemplo festividades, actos cívicos o los informes de gobierno.) Considerando su integración, las comisiones pueden ser simples (cuando a un solo miembro del ayuntamiento se le confía el análisis de un asunto específico) o colegiadas (en caso de que dos o más integrantes del cabildo la integren.)

El ayuntamiento, tiene asiento en la cabecera municipal, “en las demás comunidades dispersas del territorio municipal (...) hay representantes del ayuntamiento que son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio ayuntamiento (...) Dichos representantes asumen el papel de auxiliares del ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de éste en sus comunidades.”³⁷ A los auxiliares del ayuntamiento se les conoce con distinta denominación, según el estado al que pertenezcan, por ejemplo: delegados municipales, presidentes auxiliares, comisarios municipales, agentes municipales, entre otros.

Las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 reconoce para los ayuntamientos son: expedir los bandos de policía y buen gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana; aprobar la coordinación intermunicipal para la mejor prestación de servicios públicos o de las funciones que les corresponda y proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala como atribuciones y obligaciones del ayuntamiento, las siguientes: Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal y la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación de los servicios públicos; convenir, contratar o concesionar,

³⁷ *Ibid.*, p. 173

en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares; concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales; aprobar su presupuesto de egresos; autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México; nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos; introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal; entre muchas otras.

1.6.3.1 Presidente municipal

Es el representante político, administrativo y jurídico (en los casos previstos por la ley) tanto del ayuntamiento como del municipio. Le corresponde convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo, presidirlas y dirigir los debates, tomando parte entre las discusiones, con voz y voto. Es el encargado de ejecutar los acuerdos tomados por el ayuntamiento, para ello se auxilia del aparato administrativo con que cuenta el municipio y tiene la obligación de informar su cumplimiento. Debe presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento. Se encuentra facultado y obligado para promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, además confiere a los presidentes municipales la responsabilidad de: vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa; vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos; promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial; entre otras.

1.6.3.2 Síndico

Se otorga el título de síndico procurador al funcionario municipal responsable de la defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna. Cada ayuntamiento puede estar integrado por más de un síndico procurador, lo que depende del número de habitantes del municipio. El síndico procurador es responsable de representar jurídicamente al municipio en las querellas o asuntos en los que la autoridad municipal forme parte o estén de por medio los intereses del municipio y sus ciudadanos. A la par de ser el garante de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, le compete vigilar la aplicación del presupuesto, promover la legalización de la propiedad de los bienes patrimoniales municipales (interviniendo en la formulación y actualización de inventarios de bienes muebles e inmuebles municipales), asistir a las sesiones de cabildo y participar en las discusiones con voz y voto, entre otras.

1.6.3.3 Regidores

Los regidores participan en las decisiones que se toman en el pleno de las sesiones del ayuntamiento, además de vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado. Participan en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que le designe el presidente municipal. Tienen facultades para dictaminar sobre los asuntos que les hayan sido encomendados, proponer medidas para la eficiencia de la administración, suplir las faltas temporales del presidente municipal (en orden de preferencia numérica en que haya sido electo), concurrir a las ceremonias cívicas y demás actos a que fuese citado por el presidente municipal, entre otras.

1.7 Estructura administrativa municipal

Si bien es cierto que las determinaciones sobre el rumbo que ha de seguir el municipio emanan del cabildo en forma asociada, “la ejecución de las decisiones que toma el ayuntamiento es responsabilidad del presidente municipal, quien se auxilia para cumplir tal propósito de un aparato administrativo formado por las unidades encargadas de atender los diferentes aspectos de la vida municipal, así como de satisfacer las necesidades que

demanden los habitantes del municipio.”³⁸ Los municipios mexicanos presentan estructuras administrativas distintas unas de otras, esto depende en gran medida de la magnitud socioeconómica del municipio y grado de complejidad de los asuntos municipales: los problemas que existen, las necesidades latentes y las demandas que genera la sociedad. La dimensión del aparato municipal de gobierno responde con distintos grados de complejidad organizacional a las múltiples y conflictivas interrelaciones políticas, económicas, sociales, culturales e históricas.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala en su artículo 87 que los municipios mexiquenses para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal contarán por lo menos con la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal. Es el ayuntamiento en su conjunto, a propuesta del presidente municipal, quién aprueba la estructura administrativa del ejecutivo municipal, considerando las necesidades del municipio y el presupuesto disponible. El número de dependencias y entidades de la administración pública municipal varía de un municipio a otro, pero entre las áreas de responsabilidad que aparecen con mayor frecuencia en la estructura formal están las encargadas de: servicios públicos, obras públicas, seguridad y tránsito municipal, educación y cultura, desarrollo social, desarrollo y fomento de actividades económicas (agropecuarias, industriales, turísticas, pesqueras, artesanales, mineras, comerciales, etc.), administración interna municipal (contraloría, oficialía mayor, programación y planeación, administración de recursos materiales, humanos y financieros, etc.), entre otras.

Además de las entidades que dependen del presidente municipal y que integran la administración pública municipal centralizada, es posible que el ayuntamiento incorpore otras formas de organización como la administración municipal desconcentrada, la descentralizada y por colaboración.³⁹ La administración municipal desconcentrada se efectúa tomando en consideración el territorio del municipio, estableciendo unidades administrativas, juntas municipales, comisarías o cualquier otro tipo de organización para cumplir los fines del ayuntamiento en un a circunscripción geográfica específica. La administración municipal descentraliza comprende tres tipos de entidades, que son

³⁸ *Ibid.*, p. 182

³⁹ Chávez Jiménez, Pedro. *Op. Cit.*, pp. 47-51

creadas a iniciativa del ayuntamiento, pero deben ser aprobadas por la legislatura local: los organismos descentralizados (creados para cumplir una función específica, garantizar la explotación de bienes públicos o propiedades del municipio, entre otras), las empresas paramunicipales (pueden adoptar la modalidad de participación mayoritaria o minoritaria, de acuerdo al porcentaje de capital social o acciones que estén en poder del municipio) y los fideicomisos (se crea para apoyar al presidente municipal en la realización de tareas prioritarias y sus fondos serán del gobierno municipal o de alguno de sus organismos.) La administración municipal por colaboración permite la cogestión y corresponsabilidad de la ciudadanía con las acciones de gobierno, comúnmente se relacionan a las áreas de obras y servicios públicos, y participan las autoridades auxiliares.

1.8 Tipología municipal

La característica preponderante en los municipios mexicanos es su heterogeneidad. Dentro del abanico de municipios que componen al Estado mexicano es difícil encontrar dos o más municipios iguales, cada uno tiene características que lo hacen disímil de los demás. “La heterogeneidad de los municipios es la misma que hay entre los mexicanos: el abismo que separa a los más prósperos y mejor organizados de aquellos que apenas gobiernan pequeñas comunidades donde hace falta prácticamente todo, es el mismo que separa a la sociedad. Y el enorme desafío que supone pasar del diseño legal a la acción eficaz en los municipios de mayor rezago es equivalente al que tiene el país en su conjunto para pasar de la distribución democrática del poder a las respuestas concretas en cada una de sus comunidades.”⁴⁰

La diversidad de municipios obliga a una diferenciación de estrategias en las políticas y programas que el gobierno, en sus tres ámbitos, emprende. Para apoyar la toma de decisiones gubernamentales se realizan esfuerzos intelectuales por crear clasificaciones de los municipios mexicanos, ordenando la información que se obtiene mediante estadísticas y destacando la distinción natural a fin de evitar la categorización impropia o artificial, con el objetivo de identificar la realidad y problemas concretos de cada municipio. “Una clasificación aspira al agrupamiento armónico de hechos o fenómenos semejantes, reduciendo la innumerable variedad de hechos concretos a ciertos

⁴⁰ Merino, Mauricio. *Los gobiernos municipales de México*. (Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 145) México, CIDE, 2004. p. 5

«tipos» de modo que permitan la comprensión de los fenómenos; estos tipos como conjunto expresarán una tipología.»⁴¹ Así, “las tipologías como ejercicio intelectual de abstracción, son la simplificación de un fenómeno determinado, cuyas partes se analizan de forma desagregada a partir de un marco teórico o de un conjunto de variables dadas por el científico social, para llegar a establecer tipos o categorías (diferencias y similitudes) entre las partes que integran ese fenómeno.”⁴²

Han sido muchos los esfuerzos intelectuales que han tratado de crear una tipología de los municipios mexicanos completa, plenamente reconocida por el ámbito académico y que, a la vez, funcione como instrumento de gobierno para focalizar problemas ayudando a la conducción de los asuntos públicos, todas ellas considerando distintas variables en función de criterios múltiples, es decir analizando los municipios en más de un aspecto (económico, geográfico, político, administrativo, étnico, etc.)⁴³ Sin embargo, de nada sirve

⁴¹ Medina Giopp, Alejandro. “Sobre la tipología municipal” en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 42/43/44, México, INAP, 1993. p. 23

⁴² Sánchez Martínez, Luis Alberto. “Apuntes para el estudio de las tipologías municipales” en *Ibid.*, p. 16

⁴³ Algunas de las propuestas más destacadas son las siguientes: En 1973, el Centro de Investigación Estadística y Computación Electrónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes clasifica a los municipios mexicanos en rurales, en transición, urbanos y muy urbanos (las variables consideradas son la Población Económicamente Activa –PEA–, servicios urbanos básicos por vivienda y el monto de los ingresos municipales); la Dra. María T. Gutiérrez de Mc Gregor en 1976 propone clasificar los municipios en especializados, muy especializados y altamente especializados (considerando la PEA, su media aritmética y su desviación estándar); en 1981 la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República edita el “Manual de Administración Municipal” donde se clasifica a los municipios en rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos (con base en la población, servicios públicos, principales actividades económicas, servicios educativos, presupuestos anuales de ingresos, características de los asentamientos humanos y estructura administrativa), cabe hacer mención que ésta es la tipología más recurrida desde entonces y hasta la actualidad.

En 1982 el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) los clasifica en municipios de mayor desarrollo, de mediano desarrollo y de menor desarrollo (tomando como base variables de tipo económico: nivel de desarrollo, población total, valor de la producción agrícola e industrial, distribución y dinámica de la población, índices de bienestar); para 1986, José A. Villalobos López, miembro del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) retoma los conceptos de municipio rural, semiurbano, urbano y metropolitano. En 1987 el Instituto Nacional de Administración Pública en función del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia distingue entre municipios marginados, rurales, semiurbanos o en transición, y, urbanos (analizando variables demográficas, de infraestructura, lenguaje, servicios públicos, actividades económicas e importancia con relación a las políticas del Ejecutivo Federal.) Para 1989 el Centro Nacional de Estudios Municipales de la SEGOB propuso la tipología integrada por los municipios rurales de baja densidad, de media densidad, semiurbanos, urbanos, grandes ciudades y municipios en zonas conurbadas (estudiando el número de habitantes, las principales actividades económicas, servicios educativos y culturales, servicios públicos y características de los asentamientos humanos.)

En 1990 Julián Salazar, Samuel Espejel y Luis Inostroza clasifican los municipios mexicanos como de fuerte expulsión de población, de expulsión moderada, de equilibrio, de atracción ligera y de fuerte atracción (considerando variables de población rural y urbana, la densidad de población y las corrientes migratorias); en 1992 Santiago Velasco, Gina Escandón y Arturo Trejo presentan el estudio titulado

la creación de clasificaciones si no aportan instrumentos al gobierno para actuar de forma racional, para entender la realidad y atender las prioridades. “Hacer una tipología de los municipios o de los gobiernos estatales como elementos que conforman la estructura territorial del Estado sólo es útil si permite organizar nuestra percepción de lo político y, por ende, de los instrumentos con que contamos para la acción política.”⁴⁴

Normalmente los municipios en México se catalogan como: rurales, semiurbanos, urbanos o metropolitanos, dado que el criterio genérico mediante el cual se seleccionaron los indicadores es múltiple, analizando los aspectos geográficos, demográficos, administrativos, económicos y financieros. Los indicadores específicos que examina dicha tipología son: número de habitantes, servicios públicos, principales actividades económicas, servicios educativos, presupuestos anuales de ingresos y egresos, estructura administrativa y características de los asentamientos humanos. “Puede decirse que esta clasificación es la más aceptada tanto en los medios académicos como oficiales; sin embargo, los indicadores que utiliza son frecuentemente ponderados en forma inadecuada y, en algunos casos, un indicador se toma como factor determinante.”⁴⁵ Con base en esta división, se exponen las características fundamentales de cada tipo de municipio mexicano.

1.8.1 Municipios rurales

Se caracteriza, de forma genérica, como municipio rural a todo aquel en que su población total no rebasa de los 15,000 habitantes. Su crecimiento demográfico (al igual que el físico y económico) es muy bajo o nulo, dado que existe una fuerte tendencia a migrar a ciudades medianas o grandes en busca de mejores oportunidades de empleo. El

“Propuesta de un modelo de Tipología Municipal para el Estado de México” obteniendo cuatro categorías: los municipios rurales, semiurbanos, urbanos y conurbados (en la que se consideran variables demográficas, actividades económicas preponderantes por sector, infraestructura educativa, nivel de servicios, presupuesto anual de ingresos y centros de población); finalmente en el mismo año, el Centro Nacional de Estudios Municipales de la SEGOB propone clasificar los municipios de acuerdo a los siguientes grupos: municipios con actividades primarias, con actividades industriales, con actividades turísticas, fronterizas y portuarias, metropolitanos y conurbados, municipios beneficiados con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con grupos étnicos, con distritos electorales federales, con distritos electorales locales (analizando las actividades económicas preponderantes, servicios de turismo, cercanía a la frontera, infraestructura portuaria, grupos étnicos, distritos electorales federales y locales, población, servicios públicos y educativos, estructura administrativa y el impacto del PRONASOL.)

⁴⁴ Moreno Toscano, Alejandra. “Tierra firme y lagunas en el conocimiento sobre el municipio en México para... una tipología municipal” en *Ibid.*, p. 59

⁴⁵ Martínez Cabañas, Gustavo. *Op. Cit.*, p. 227

municipio está compuesto por pequeños núcleos de población dispersos a lo largo del territorio que no cuentan con las suficientes vías y medios de comunicación entre ellos. La infraestructura urbana es exigua: caminos de terracería en lugar de calles pavimentadas o carreteras, insuficiente red de alumbrado público, agua potable y drenaje; carencia de centros de salud comunitarios o mal equipados. Existe una fuerte concentración de los incipientes servicios públicos dentro de la cabecera municipal. Existe una gran proporción de su población económicamente activa (PEA) dedicada a actividades económicas del sector primario, destacando la agricultura, ganadería, silvicultura, minería, pesca y artesanía, en menor escala. Gran parte de la producción (principalmente de las actividades agropecuarias) del municipio son para autoconsumo, por lo que los ingresos *per cápita* son extremadamente bajos.

En cuanto al equipamiento, cuentan con instalaciones educativas a nivel primaria y algunas de nivel medio, que pueden llegar a ser técnicas. Su estructura administrativa es sencilla integrada por el ayuntamiento (presidente municipal, síndico procurador y regidores), la secretaría del ayuntamiento, tesorería, obras y servicios públicos, oficialía mayor –o equivalente– y alguna unidad administrativa dedicada a la seguridad pública (comisaría, comandancia, etc.) Su presupuesto anual es limitado debido a la poca capacidad para recaudar y administrar los escasos recursos con que cuentan. Además, existen casos en que “el poder real de decisión política de un municipio está en manos de otras organizaciones como son los ejidos, consejos de ancianos y otras formas de organización indígena, o bien, de caciques y líderes que están fuera de organizaciones formales como los partidos políticos.”⁴⁶

1.8.2 Municipios semiurbanos

El municipio semiurbano tiene una población que va de 15,000 a 50,000 habitantes, localizados en más de dos comunidades, pueblos, colonias o pequeños fraccionamientos importantes dentro del municipio. Presenta densidades de población bajas y medias, existen fuertes movimientos migratorios hacia áreas urbanas. Tienen graves carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para servicios públicos; sin embargo, la mayoría de las comunidades (incluida la cabecera municipal, que es la máxima concentradora de

⁴⁶ *Ibid.*, p. 232

ellos) cuentan con redes limitadas de agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, rastro, mercados públicos, calles pavimentadas y otros servicios; aunque éstos presentan grandes deficiencias. “En los municipios semiurbanos se llevan a cabo actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición, de lo rural a lo urbano, predominando en muchos casos las actividades agropecuarias, forestales o pesqueras que se combinan con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios que, generalmente, se derivan de las actividades primarias.”⁴⁷ Dentro de la cobertura educativa, poseen instalaciones de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico y ocasionalmente bachillerato, de cobertura local a regional.

En el aspecto administrativo, “con base en estas características, y de acuerdo con las funciones que se les atribuyen a los ayuntamientos y a los presidentes municipales, su estructura orgánica se halla integrada por el ayuntamiento y el presidente municipal, quien para el ejercicio de sus funciones se vale de tres unidades administrativas: secretaría del ayuntamiento, departamento de tesorería, departamento de obras y servicios públicos; una sección de bienestar social, una sección administrativa y una más de seguridad pública.”⁴⁸ Existen graves insuficiencias en materia financiera y administrativa, dado que el presupuesto anual que manejan es exiguo para dar respuesta a las necesidades y proporcionar los servicios públicos, por ley, encomendados. Además, se puede señalar que su composición administrativa “es insuficiente porque sus organizaciones y criterios funcionales son inadecuados, debido a la carencia de recursos humanos calificados, a las limitaciones de recursos materiales y a la ausencia o desconocimiento de instrumentos de carácter jurídico y administrativo, como son los bandos municipales, reglamentos y manuales.”⁴⁹

1.8.3 Municipios urbanos

La población de los municipios urbanos no rebasa los 300,000 habitantes, siendo éstas “más estables y tienen un crecimiento natural, salvo en algunos casos donde se altera,

⁴⁷ *Ibid.*, p. 230

⁴⁸ Rubí Delgado, Angela Raquel. “Modelo de estructura orgánica para los municipios del Estado de México” en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 42/43/44, México, INAP, 1993. p.107

⁴⁹ Martínez Cabañas, Gustavo. *Op. Cit.*, p. 230

debido a los movimientos migratorios causados por fenómenos económicos de impacto temporal o regional, como es el caso de los lugares donde se realizan actividades relacionadas con la industria petrolera o con la creación de polos de desarrollo turístico.”⁵⁰

Las actividades económicas en las que se centra la PEA son la prestación de servicios, la industria mediana y grande y de forma aislada la agricultura o ganadería. Existen crecientes necesidades de los servicios públicos básicos; sin embargo, prácticamente en todas las comunidades que componen al municipio cuentan con agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, mercados y centrales de abasto, transporte público, parques y áreas recreativas. El equipamiento de que dispone en el ámbito educativo son de escuelas a nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachillerato, tecnológicos, universidades, con coberturas de regional a estatal.

“En cuanto a la parte organizativa, cuentan generalmente con estructuras de cierta magnitud y complejidad, entre las que destacan los órganos encargados de la administración de los recursos financieros que tienen como función operar y mantener los diferentes servicios públicos. Por otra parte, tienen a su cargo tareas de planeación y programación de actividades de fomento económico que requieren necesariamente de personal calificado y especializado en determinadas disciplinas y áreas de actividad; lo que a su vez refleja que los municipios urbanos cuenten con recursos económicos para financiar un equipo técnico y administrativo con ciertas características de calidad.”⁵¹ De acuerdo con la magnitud de las necesidades del municipio, se requiere una administración pública más eficientes y una cantidad suficiente de recursos económicos; sin embargo, ninguna de las dos se cumple a cabalidad.

1.8.4 Municipios metropolitanos

Los municipios metropolitanos poseen más de 300,000 habitantes con una alta densidad poblacional, debido a los nacimientos, pero en mayor medida a la migración hacia el territorio que comprenden, debido a sus características económicas. Los asentamientos humanos se encuentran de forma extensiva a lo largo de su territorio y éste forma parte de una continuidad física con otros municipios o entidades. Estos municipios tienen un grado de desarrollo económico avanzado debido a las actividades productivas efectuadas en su

⁵⁰ *Ibid.*, p. 229

⁵¹ *Ídem.*

espacio físico. Los servicios públicos se prestan en casi la totalidad del territorio; sin embargo, existen comunidades de difícil acceso, la mayoría de reciente creación, marginadas de las ventajas que pueden existir; gran parte de ella surgen de asentamientos irregulares al existir un déficit en la oferta de vivienda y las condiciones paupérrimas de los afectados. Los municipios metropolitanos disponen de equipamiento en materia educativa desde preescolar hasta nivel universitario y su impacto es a nivel regional y/o estatal.

Los municipios metropolitanos “cuentan con aparatos administrativos de cierta magnitud y complejidad, con órganos encargados de funciones técnicas muy especializadas, como son unidades de planeación e informática. Para el cumplimiento de algunas de estas obligaciones recurren a la creación de organismos auxiliares de los ayuntamientos, tales como los consejos de colaboración municipal y las empresas paramunicipales.”⁵² El impacto los municipios metropolitanos tienen en el ámbito regional, estatal y nacional los coloca como centro de atención, dadas sus dimensiones políticas, económicas y administrativas. La cantidad de demandas que tienen que procesar, los brotes de problemas que necesariamente se tienen que atacar y las condiciones de desigualdad económica que prevalecen, los hacen ávidos de buscar prácticas administrativas exitosas para afrontar las vicisitudes de la vida pública. Es por ello que el presente estudio tiene como propósito enfocar la atención en este subconjunto de municipios.

⁵² *Ibid.*, p. 228

Capítulo segundo. Cambio organizacional y modernización administrativa

2.1 Cambio organizacional

En un mundo de constantes transformaciones las organizaciones públicas y privadas no pueden permanecer como espectadoras del diario acontecer, deben cambiar en la medida que el contexto y las necesidades internas lo demanden. Las organizaciones que integran el gobierno mexicano, dentro de los Tres Poderes de la Unión y en los tres ámbitos de competencia: federal, estatal y municipal, deben modificar sus prácticas administrativas buscando la eficiencia, respondiendo a las transformaciones de su entorno y las necesidades de los gobernados. Las organizaciones deben cambiar porque esa es su naturaleza: ajustarse en mayor o menor medida, de acuerdo a su grado de flexibilidad y su contexto. Así, “el cambio como fenómeno organizacional debe ser visto y asumido como un estado perenne de la organización más que como un problema o evento temporal pasajero.”¹

La naturaleza de las organizaciones es la estabilidad; sin embargo, la permanencia de sistemas no es absoluta, pues existe una necesidad de cambio implícita en contextos competitivos y turbulentos como el actual. El cambio organizacional es un fenómeno complejo que es analizado desde diversas perspectivas teóricas e instrumentales, de acuerdo con las direcciones que toma y los resultados que obtiene. Distintas son las causas que originan el cambio en una organización, desde fallas en su estructura o funcionamiento, la necesidad de adaptarse a su medio, como respuesta a las pugnas y negociaciones internas o simplemente en el terreno de la cotidianeidad. Asimismo, se da en distintos grados de complejidad y distintos espacios organizacionales, involucrando a toda la organización, sólo a una parte de ella o de forma individual a sus miembros; o bien, con diferentes temporalidades, pudiendo ser permanente o reducido a un determinado espacio temporal.

Existen tres niveles de cambio organizacional: transformación estructural, transformación de los procesos decisorios y transformación institucional. La pretensión básica de la transformación estructural es cambiar la forma en que se divide el trabajo en tareas y la

¹ Arellano, David; Cabrero, Enrique y del Castillo, Arturo (Coord.) *Reformando al gobierno*. México, CIDE/ Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 77

manera en que éstas se logran coordinar; modificando los arreglos jerárquicos, los componentes o unidades organizacionales, especializando el trabajo, coordinando las partes y controlándolas. Con la transformación de los procesos decisorios se busca eficientar la toma de decisiones que se lleva a cabo dentro de la organización y que ésta sea implementada adecuadamente para cumplir con los objetivos y expectativas iniciales. La transformación institucional alude al cambio en la parte más básica de la organización y la más importante, el individuo. El cambio institucional se efectúa cuando los individuos adoptan nuevas reglas, valores y prácticas para mejorar el desempeño organizacional y que éstas perduren en el tiempo. El cambio organizacional que se efectúa mediante la implementación de sistemas de gestión de la calidad, tópico central de la presente investigación, abarca los tres niveles de cambio: estructural, decisional e institucional.

2.2 Modelos de cambio organizacional

Existen tres modelos de cambio organizacional que responden a tres concepciones distintas. Las organizaciones pueden ser vistas como sistemas racionales, sistemas naturales y abiertos, o sistemas flojamente acoplados. Para el primer caso el cambio organizacional se diseña como un proceso planificado, para el segundo caso como un proceso de adaptación natural y para el último como un proceso accidental. En los siguientes apartados se explican estos tres enfoques y uno adicional, síntesis de los tres.

2.2.1. Cambio organizacional como proceso planificado

“La imagen de la organización como un *sistema racional* percibe que los arreglos estructurales dentro de la organización están establecidos de forma deliberada y diseñados para obtener eficientemente ciertos fines previamente establecidos. Desde este punto de vista, la racionalidad reside más en la estructura organizacional y no tanto en los individuos que la componen.”² Este enfoque sostiene que la organización está compuesta por individuos que persiguen fines coherentes con sus preferencias y necesidades, que emplean los medios apropiados para conseguir las metas perseguidas y que contribuirán desde su posición individual para el logro de los objetivos organizacionales. El comportamiento de la organización es el reflejo de las acciones de coordinación y

² *Ibid.*, p. 84

liderazgo de los altos directivos, además de las normas que rigen la conducta de los miembros de la organización.

El cambio organizacional desde esta perspectiva es visto como un proceso de planeación que “hace referencia a aquellas actividades y procedimientos que se llevan a cabo de manera conciente e intencional con el objeto de realizar un cambio en la organización, sea a un nivel individual, grupal o de la organización en su conjunto. La palabra clave en este tipo de enfoques es planeación. De acuerdo con ella, el cambio se mira como un proceso secuencial y racional, tendiente a que la organización mejore su eficiencia o desempeño.”³ Desde la perspectiva de una organización como un sistema racional, el cambio se describe como una serie de actividades y procesos diseñados intencionalmente para producir un cambio en cualquier nivel y cuyos resultados son predecibles y controlables: diagnóstico, elaboración de alternativas de solución, la instrumentación de algunas de éstas y control, evaluación y corrección de los resultados obtenidos. El cambio, por tanto, es administrable y por ello surgen una serie de técnicas específicas para introducirlo, orientarlo y controlarlo, los sistemas de gestión de calidad son una de ellas.

2.2.2 Cambio organizacional como proceso adaptativo

El modelo que percibe a la organización como un sistema natural y abierto es más complejo que el anterior, pues indaga de manera más profunda el comportamiento de los individuos, las relaciones que se establecen entre ellos y con su medio ambiente. Existen dos tipos de objetivos dentro de la organización: los formales y los personales o grupales. Los objetivos formales deben guiar la acción de los individuos; sin embargo, cada uno de los miembros de la organización tiene objetivos propios que responden a intereses particulares o de un grupo específico y éstos pueden llegar al extremo de ser antagónicos con los objetivos institucionales. De esta manera, “la descripción que se hace de la organización es de un espacio en el que conviven diferentes intereses, metas, preferencias y, dada la escasez de recursos para satisfacer todos los objetivos o preferencias, los individuos se ven involucrados en varias situaciones de conflicto que son resueltas por medio de la negociación o por cualquier tipo de intercambio.”⁴

³ *Ibid.*, p. 106

⁴ *Ibid.*, p. 86

El individuo, en este contexto, no es visto como un ser unidimensional que adopta todas las decisiones y reglas formales de manera automática, más bien es un actor que crea reglas y formas de comportamiento informales tales como: redes de comunicación e información, arreglos de trabajo *subterráneos*, entre otros. Pero, el rasgo más característico de una organización analizada como un sistema natural y abierto es la sobrevivencia. Las organizaciones formales, al igual que cualquier otro grupo social o agregado humano tiene que adaptarse a sus circunstancias particulares para sobrevivir, para permanecer mediante un proceso de adaptación. “El cambio como adaptación significa realizar ajustes, transformaciones organizacionales, pero no porque el cambio sea un fin en sí mismo sino porque a partir de estos cambios, que pueden ser incrementales o radicales, se piensa o se pretende que la organización logre adaptarse mejor a las exigencias de su medio ambiente y, también, a los desequilibrios que pueden registrarse en el interior de la organización como resultado de los constantes conflictos entre individuos y grupos.”⁵

El cambio entendido en esta dirección abandona su carga exclusivamente racional y planificada, para enmarcarse dentro de los constantes intercambios y negociaciones al interior de la organización, a la par de los ajustes del funcionamiento organizacional a las nuevas exigencias del medio ambiente o debido a los desequilibrios provocados por rivalidades entre individuos o grupos. La adaptación no es sólo una necesidad en función a las fuerzas externas, también por la necesidad de establecer nuevos equilibrios entre sus fuerzas internas. “La base del cambio organizacional se encuentra (...) en la posibilidad de transformar el conjunto de juegos estructurados entorno a vínculos de poder y de influencia en los que participan los individuos. En este proceso puede existir un ajuste mutuo entre las partes que de acuerdo con sus posiciones en los juegos vigentes, a sus estrategias personales o grupales y a las diversas contingencias, tendrán tal o cual papel u obtendrán uno u otro resultado.”⁶

2.2.3 Cambio organizacional como proceso accidental

La organización vista como un sistema flojamente acoplado cuestiona varios de los supuestos del modelo racional y del modelo natural y abierto. En ocasiones, las

⁵ *Ibid.*, p. 87

⁶ *Ibid.*, p. 113

organizaciones se comportan de forma incierta, sin seguir planes y programas de trabajo previamente establecidos, esto se debe a que las redes de organizaciones no tienen un comportamiento racional, es decir, de acuerdo con las cadenas causa-efecto y medios-fines; al contrario, a menudo se desenvuelven en ambientes poco claros e inciertos. El cambio en un sistema flojamente acoplado se establece como un proceso accidental porque éste no responde a la necesidad de la organización por adaptarse al medio ambiente o para establecer un nuevo equilibrio entre las fuerzas internas y con las fuerzas externas.

El cambio en este sentido no se distribuye de forma homogénea en toda la organización, no busca los mismos fines, no tienen el mismo grado de penetración entre todos los individuos, ni se extiende temporalmente en períodos semejantes. “El proceso de cambio (...) es visto como un proceso accidentado en el que se ven involucrados de forma aleatoria distintos participantes de la organización, problemas, soluciones y oportunidades de decisión. Cohen, March y Olsen han definido este tipo de procesos como *cestos de basura*, es decir, procesos en los que las partes involucradas no actúan de forma ordenada, persiguiendo un fin claro. Las situaciones se van sucediendo de forma repentina, las decisiones son tomadas muchas veces de forma espontánea y el resultado que se obtenga nunca es totalmente controlado. Esta situación contribuye a que el cambio sea, de hecho, una manifestación más de la ambigüedad e indeterminación del sistema.”⁷

El cambio en organizaciones flojamente acopladas no necesariamente corresponde a un proceso secuencial, claro e intencional; más bien, corresponde a una actividad confusa. La propuesta del modelo es considerar muchas más variables que el cambio visto como un proceso planificado o adaptativo establecen. Los procesos de cambio accidental delinean comportamientos erráticos entre actores y estructuras, además, en todo proceso decisorio “se mezcla una gran variedad de factores por lo que, en realidad, el decisor sólo tiene un *control limitado* o marginal sobre las acciones que se desprenden de sus decisiones. La razón estriba en las complejas relaciones que se tejen en toda organización.”⁸

⁷ *Ibid.*, p. 90

⁸ *Ibid.*, p. 122

2.2.4 Cambio organizacional como proceso híbrido

Los tres enfoques descritos (el cambio como proceso planificado, adaptativo y accidental) presentan una forma de entender el fenómeno del cambio organizacional y responden a lógicas particulares en que se concibe la organización (como sistemas racionales, naturales y abiertos o flojamente acoplados.) Ninguno de estos modelos puede considerarse mejor que los otros, sólo responden a concepciones distintas y pueden ser utilizados dependiendo del tipo de análisis que se haga o de acuerdo al problema en que se quiere indagar. Arellano, Cabrero y del Castillo exponen que “cada uno de estos modelos en realidad describe una parte del fenómeno organizacional y, por tanto, son más complementarios que excluyentes.”⁹ Las organizaciones al ser agregados humanos cambiantes pueden presentar distintas lógicas en momentos diferentes, es más, pueden presentar distintas dinámicas y racionalidades en un mismo momento. Por tanto, la realidad de cada organización determina el enfoque con el cual debe analizarse.

Cada modelo nos permite entender una parte de la complejidad inmanente a las organizaciones. Así, es preferible analizar el cambio organizacional como un proceso *híbrido*. El análisis guiado por el modelo racional se presenta particularmente en situaciones de cambio donde interviene un número reducido de participantes involucrados en la toma de decisiones y donde las instituciones informales son estables, homogéneas y no muy complejas. El modelo natural y abierto puede ser útil para examinar las situaciones donde existen uno o varios grupos estables de participantes en el cambio organizacional, donde se tiene el consenso de que el cambio es necesario y las posiciones que se discuten giran entorno a la forma en que debe de llevarse a cabo, los recursos necesarios y las estrategias a seguir. Finalmente el modelo flojamente acoplado sirve para estudiar situaciones donde el proceso de cambio es impreciso y cambiante, con actores o grupos sustentados en lógicas distintas y donde el proceso se sucede sin un método aparente o de manera inconexa.

Los fenómenos organizacionales son complejos, desarrollándose en distintas dimensiones e involucrando distintos actores internos y externos, por ello se prefiere un análisis que perciba el “cambio organizacional como un fenómeno *híbrido* que se desarrolla a un

⁹ *Ibid.*, p. 91

tiempo en múltiples dimensiones y con diferentes lógicas de comportamiento. Esto significa que el proceso de cambio en realidad tiene una vida propia: no se puede controlar totalmente pero tampoco se le puede considerar como un fenómeno meramente accidental o adaptativo. La relación, por tanto, entre actores y estructuras es mucho más compleja y requiere de acercamientos igualmente imaginativos y creativos, que permitan establecer un equilibrio entre el orden organizacional y la acción individual.”¹⁰ El proceso de cambio organizacional no sólo puede tener distintos orígenes, también múltiples resultados que dependen de la complejidad de la organización y los individuos involucrados en el cambio.

El cambio que experimenta una organización que implementa sistemas de gestión de la calidad puede considerarse dentro del proceso híbrido. Si bien es cierto que parte del principio de racionalidad y planificación y busca responder a necesidades específicas y determinadas, también es cierto que responden a un procesos de adaptación continuo en el que el medio ambiente y actores externos determinan las necesidades que habrán de ser cumplidas para poder sobrevivir en contextos complejos y competitivos. Además la realidad rebasa cualquier enfoque racionalista, ubicando el acontecer cotidiano en espacios que no responden estrictamente al sentido común, por lo que pueden ser percibidos de forma inconexa. En general, cualquier cambio en las organizaciones modernas debe ser analizado como proceso híbrido, debido a que en cualquier momento pueden adquirir, de forma más evidente, alguno de los tres matices que lo integran.

2.3 Modernización administrativa

A la par de los intensos cambios que se desenvuelven, tanto en el ámbito global como en las realidades de cada Estado, surge la necesidad de hacer ajustes a las organizaciones para adecuar su funcionamiento y desarrollo. Las organizaciones de negocios fueron las primeras en verse obligadas a realizar cambios dada la necesidad de ganancia y eficiencia; sin embargo, las organizaciones gubernamentales no escapan a esa realidad y aunque una de sus características es la estabilidad, también “ha surgido la necesidad de redefinir y reorientar la acción de las organizaciones públicas. Sin embargo, este tipo de organizaciones se ven obligadas a un cambio no sólo de forma (en su tamaño o en su

¹⁰ *Ibid.*, p. 105

estructura), sino más bien en su naturaleza profunda, puesto que la complejidad de su acción se hace cada vez mayor.”¹¹

Por modernización administrativa se entiende el proceso mediante el cual las organizaciones públicas que conforman al aparato gubernamental introducen prácticas administrativas para adecuarlas y ajustarlas, con el propósito de atender las funciones encomendadas, de una forma más integrada, racional, eficaz y eficiente.

“Generalmente, la modernización administrativa ha sido entendida como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en la sociedad tenga coherencia y organización necesarias. Sin embargo, como señala Cabrero, el título de modernización administrativa se ha utilizado de forma indiscriminada, pues «lo mismo se utiliza referido al ajuste de procedimientos administrativos y a la simplificación de los mismos, que a la reorientación de las funciones del aparato estatal, es decir, al replanteamiento de los fines esenciales del Estado»”.¹²

La idea rectora que mueve el proceso de modernización administrativa es reestructurar al aparato gubernamental para convertirlo en un espacio altamente eficiente, más dinámico, compacto, flexible y con un nivel más elevado de responsabilidad social. Los instrumentos y prácticas utilizadas son variados, considerando el momento histórico, el contexto y la ideología de la élite gobernante; sin embargo, la mayoría de las ocasiones, este tipo de reformas “se han caracterizado por la incorporación más o menos contingente, parcial y limitada, de teorías de moda administrativa. Además, la implementación de estas técnicas se ha dado de manera aislada, organización por organización, en la mayor parte de los casos.”¹³

Existen tres niveles en los que puede orientarse la modernización administrativa. Precisando el concepto, es posible seguir la “distinción que hace [Enrique] Cabrero, quien sugiere analizar los procesos de modernización de la administración pública en tres diferentes niveles, de acuerdo con el tipo de problema que los origina. Así, distingue entre:

¹¹ Cabrero, Enrique y Arellano, David. “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica” en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. II, núm. 1, enero-junio de 1993, p. 59

¹² Del Castillo, Arturo. *El cambio en organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad*. (Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 47) México, CIDE, 1996, p. 1

¹³ Arellano, Cabrero y del Castillo (Coord.) *Op Cit.*, p. 6

1) los procesos encaminados a resolver problemas de *eficiencia*, que tienen como objetivos el cambio de técnicas y procedimientos para mayor racionalización; 2) los dirigidos a resolver problemas de *eficacia*, que se orientan hacia el cambio de estructuras organizacionales y el cambio de la dinámica organizacional y ajuste de los procesos de identidad; 3) los que se originan para resolver problemas de *legitimidad*, que busca el cambio de las formas de interlocución y participación entre el Estado y la sociedad.”¹⁴ La modernización administrativa mediante sistemas de gestión de la calidad se encuentran dentro del primer y segundo nivel.

2.3.1 Breve esbozo de la modernización administrativa en México

Como lo demuestra María del Carmen Pardo¹⁵, el concepto de modernización administrativa no es algo novedoso en México, fue utilizado en distintos momentos del devenir político del siglo XX y es entendido de distintas formas, de acuerdo con el grupo gobernante y el titular del Poder Ejecutivo. Para examinar la influencia que las prácticas modernizadoras han tenido en el aparato administrativo de México es necesario dividir el análisis en momentos históricos determinados, pudiendo distinguir tres: el primero que va de 1940 a 1958, un segundo que abarca desde 1958 hasta 1982 y el último de 1982 hasta nuestros días.¹⁶

De 1940 a 1958, durante los gobiernos del Gral. Manuel Ávila Camacho (1940-1946), de Miguel Alemán Valdez (1946-1952) y de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) la modernización administrativa no tuvo espacio como decisión autónoma, ésta se dio en la medida que era necesaria para concretar dos objetivos que guiaron decididamente la acción gubernamental: la estabilidad política y el desarrollo económico. En este periodo “los gobiernos tomaron medidas para fortalecer la estabilidad política y sentar las bases para el desarrollo económico del país. La preocupación por modificar o mejorar la estructura administrativa sólo se impulsó en la medida en que la participación del Estado

¹⁴ Del Castillo, Arturo. *El cambio en organizaciones gubernamentales.*, p. 1 (Nota al pie de página)

¹⁵ Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990.* México, El Colegio de México, 1995

¹⁶ Aunque el análisis que hace María del Carmen Pardo con respecto a la modernización administrativa en el país la lleva a dividir la historia en periodos de dos décadas (1940-1960, 1960-1980, 1980-a la fecha); considero que tiene mayor veracidad analizar las medidas implementadas en el Poder Ejecutivo Federal en cada sexenio, debido a que el proceso de modernización administrativa ha sido una medida de iniciativa presidencial en todos los casos.

en la economía así lo fue exigiendo. No hubo, a lo largo de esos años, propósito autónomo de modernizar la estructura y los procedimientos administrativos.”¹⁷ El aparato administrativo respondía únicamente a los imperativos de estabilidad y desarrollo, la administración pública fue utilizada como herramienta sujeta a las prioridades del proyecto político; no se trató de mejorar su funcionamiento ni se reflexionó si realmente su estructura era la adecuada para cumplir cabalmente los objetivos planteados.

La complejidad de las necesidades de una sociedad que crecía y presentaba realidades diversas, pero principalmente la exigencia de otorgar coherencia a un aparato administrativo que acrecentaba sus funciones y su estructura, fueron determinantes para reorientar el concepto de modernización administrativa. Durante los sexenios de Adolfo López Mateos (1958-1964), Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) “se acrecentó la intervención estatal; su aparato administrativo se volvió a tal punto complejo, que la modernización empezó a separarse del resto de las medidas gubernamentales, primero de manera modesta con ejercicios programadores y de coordinación, y después, a finales del decenio de 1970, cuando se le aceptó como parte importante del proyecto político.”¹⁸ La modernización administrativa entre 1958 y 1982 respondía básicamente a la necesidad de incluir decisiones más racionales de planeación, programación, coordinación y evaluación de los programas y políticas gubernamentales. Los cambios en las estructuras administrativas siguieron esta ruta. Sin embargo, “la modernización administrativa se interpretó –y peor aún, se concretó (...)– como la necesidad de crear nuevas unidades administrativas, en lugar de corregir vicios en las que ya existían para que fueran mejor.”¹⁹

El sexenio de López Portillo marca un precedente, pues en este periodo comenzó a concebirse la modernización administrativa no sólo como una simple reforma, sino como un cambio de fondo. Así, “por fin se entendió que la modernización administrativa era un recurso útil como elemento de ajuste en el desarrollo económico y como parte indispensable en la búsqueda de consensos nuevos y más amplios.”²⁰ La importancia que

¹⁷ *Ibid.*, p. 42

¹⁸ *Ibid.*, p. 12

¹⁹ *Ibid.*, p. 89

²⁰ *Ibid.*, p. 118

adquiere se manifiesta claramente “al publicarse en diciembre de 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, [que] incluyó cambios en la estructura central. La idea de la planeación integral cobró nuevo vigor ante la escasez de recursos; se creó así la discutida Secretaría de Programación y Presupuesto, que tenía bajo su exclusiva responsabilidad la programación y presupuestación de los ingresos y los gastos.”²¹

Algunas de las medidas adicionales que se emprendieron para fomentar una reforma administrativa fueron: fortalecimiento a las instituciones existentes, mejora dentro de la gestión de servicios públicos, organización sectorial, reasignación y desconcentración de funciones (fomentando la coordinación y tratando de evitar la duplicidad), incorporación de nueva tecnología, integración de funcionarios públicos especializados, entre otras. Sin embargo, la modernización seguía siendo utilizada como un conducto para alcanzar objetivos políticos, económicos y sociales, antes que administrativos. Es entendible, porque la consigna general era ver al aparato administrativo como el instrumento privilegiado para la puesta en marcha de proyectos políticos. “De allí que (...) hasta ya entrados los años ochenta, modernizar la administración pública significara en realidad adaptarla a los fines impuestos por el proyecto nacional revolucionario. Modernizar equivalía a hacer a la administración pública el instrumento idóneo puesto al servicio de los propósitos revolucionarios.”²²

Con el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se inaugura una nueva etapa dentro de la gestión de los asuntos públicos, el proyecto modernizador emprendido “buscó corregir errores y desviaciones de la administración pública, pero también encontraron fórmulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el propósito de modernización (...) Se proponía lograr la transformación de la administración para convertirla en un medio ágil y eficaz que apoyara los objetivos nacionales.”²³ A pesar del compromiso por parte del ejecutivo para implementar una modernización administrativa integral, la urgencia provocada por la turbulencia económica ocasionó que se abandonara dicho intento y las decisiones fueron subordinadas a las

²¹ *Ibid.*, p. 82

²² Merino, Mauricio. “De la lealtad individual a la responsabilidad institucional” en *Revista de Administración Pública*. México, INAP, 1996, No. 90, p. 7

²³ Pardo, María del Carmen. *Op. Cit.*, p. 128

necesidades de estabilidad y desarrollo económico. Fue entonces cuando tomó un giro el concepto de modernización hasta confundirla con simplificación, tomando medidas que no forzosamente atendían la necesidad de racionalizar los procesos administrativos.

“La modernización quedó (...) reducida a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo, la implantación del servicio civil quedó francamente aplazada (...) El proyecto político del sexenio 1982-1988, que se inició con la intención de superar inercias que retrasaban y entorpecían el trabajo de las oficinas gubernamentales, se fue diluyendo hasta prácticamente desvanecerse.”²⁴ También en este sexenio inicia el proceso conocido como *redimensionamiento del Estado mexicano*, que significa detener el crecimiento del aparato gubernamental y disminuir el tamaño administrativo del Estado mediante la privatización, fusión, liquidación y transferencia de organismos y empresas públicas.

Durante el periodo del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se tuvo la voluntad de continuar con los lineamientos generales del proyecto que su antecesor impulsó para lograr la recuperación económica de México. No obstante, las grandes directrices de dicho proyecto económico fueron creadas por él mismo, desde la Secretaría de Programación y Presupuesto en el sexenio delamadridista. Durante su periodo de gobierno, el *redimensionamiento* del aparato administrativo se efectuó con mayor intensidad. “La política de privatización responde ahora al concepto reforma del Estado. Se trata de una reforma que proclama no más Estado propietario ni administrador. Es una reforma no proclive a la expansión de la administración pública, sino a su contracción y disminución. Es también un periodo donde las tesis del mercado tienen preeminencia para situar y evaluar los costos de la administración pública.”²⁵

La meta más clara durante este sexenio fue consolidar un proyecto político denominado “liberalismo social”, la idea de llevar el bienestar a quien más lo necesitara, que los beneficios del actual sistema político y económico mundial lleguen hasta las capas más bajas de la pirámide social. Carlos Salinas de Gortari poco se interesó en modificar la

²⁴ *Ibid.*, p. 143

²⁵ *Ídem.*

estructura orgánica de la administración pública federal en su parte centralizada²⁶, más bien, trabajó con la estructura ya existente y orientó su interés a resolver problemas sociales mediante programas que dependían directamente de él, caso concreto, el de *Solidaridad*.²⁷ No obstante, se implementó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública. “Dicho programa, coordinado por la Secogef [Secretaría de la Contraloría General de la Federación] y operado por las dependencias y entidades paraestatales, constituyó un instrumento para mejorar la gestión gubernamental.”²⁸

El proceso de privatización llevado a cabo en las décadas de 1980 y 1990 respondió a una tendencia mundial, iniciada y difundida por los países de mayor desarrollo y organizaciones económicas internacionales, que “buscó las causas de la crisis del Estado en el pasado histórico inmediato del propio Estado: entonces, los males que la aquejaron fueron identificados con la corrupción, con la organización estatal corporativa, con el formalismo del trabajo gubernamental y con su «enorme tamaño». Pero la pugna más virulenta fue encaminada contra el llamado «sector paraestatal», integrado por un gran conjunto de empresas públicas dedicadas a la producción de bienes y servicios.”²⁹ La propagación e implementación expedita de medidas privatizadoras “obedeció a causas tan poderosas, como la presión del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuya condición para el suministro de recursos financieros fue la reducción de la magnitud del Estado.”³⁰

La reforma del Estado mexicano iniciada en la década de 1980 y la modernización administrativa de su aparato burocrático responden a la influencia y presión externa por parte de naciones desarrolladas y organizaciones económicas internacionales. El discurso

²⁶ Sin embargo, hubo dos cambios fundamentales dentro de la Administración Pública Federal, el primero se materializó con la creación el 1 de febrero de 1989 –según decreto publicado en el *Diario Oficial* el 16 de enero– de la Comisión Nacional del Agua (CNA), organismo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH.) El segundo se dio al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, el 21 de febrero de 1992, el decreto que reformaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) asumía las funciones realizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la desaparición de esta última.

²⁷ Pardo, María del Carmen. *Op. Cit.*, p. 184

²⁸ Schael, Dorothea (Coord. de la Serie) *Crónicas del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*. México, Presidencia de la República/FCE, 1994, (Tomo I) p. 131

²⁹ Guerrero, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México, Miguel Ángel Porrúa/UAEM, 1999, pp. 19-20

³⁰ *Ibid.*, p. 20

ideológico que promueve el adelgazamiento del Estado, en el que se basan el grueso de las reformas gubernamentales y cambios administrativos desde el gobierno delamadridista, corresponden a una corriente del pensamiento administrativo denominada *new public management* y traducida como *nueva gerencia pública* o *nueva gestión pública*. La mayoría de las reformas gubernamentales actuales a nivel internacional tienen como base las ideas, técnicas y metodología postulados por esta corriente. Definido como un paradigma gerencial estandarizado, capaz de implementarse dentro de cualquier contexto y realidad política, económica, social y cultural. La nueva gestión pública propone anteponer la economía neoclásica a los asuntos políticos, basado en valores cómo la competitividad y la eficiencia.

“Esta ola de reformas gubernamentales han dominado el escenario internacional a partir de la convicción de que gobiernos que sean ágiles en su accionar, que adopten algunas de las técnicas administrativas que el sector privado ha diseñado, y que se enfoquen al cliente-ciudadano, lograrán mayor eficiencia en su funcionamiento, mejores resultados en los objetivos buscados, y mayor legitimidad y aceptación por parte de la ciudadanía.”³¹ La adopción de este modelo implica un proceso de dos pasos identificables y continuos: la exprivatización y la endoprivatización del Estado. En primera instancia, la exprivatización del Estado es “el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada.”³² Esta etapa se llevó a cabo en el caso mexicano durante los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas.

En segunda instancia está la endoprivatización del Estado, definida como “la sustitución, la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y técnica del manejo privado.”³³ Esta etapa comienza con la adopción de modelos y técnicas administrativas probadas con éxito en distintas empresas privadas nacionales y globales y por gobiernos de países con alto desarrollo industrial, tecnológico y democrático. En el caso de México, desde el sexenio de Carlos Salinas son incorporadas algunas prácticas gerenciales a la

³¹ Cabrero, Enrique. *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. (Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 128) México, CIDE, 2003, p. 2

³² Guerrero, Omar. *Teoría administrativa del Estado.*, p. 290

³³ *Ídem*.

administración pública federal; sin embargo, es en los sexenios de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y de Vicente Fox Quezada (2000-2006), donde se destaca la penetración más abierta y enérgica de las prácticas gerenciales en la administración gubernamental del Estado. Se tiene desde entonces como bandera de la modernización administrativa la nueva gestión pública y las técnicas administrativas que la integran.

2.3.2 Modernización administrativa municipal en México

Los esfuerzos de modernización administrativa en México se dieron de forma casi exclusiva en el ámbito federal; sin embargo, a raíz de las reformas constitucionales de 1983, que ofrecieron mayor capacidad de gestión al municipio, los gobiernos locales mexicanos tuvieron la necesidad de promover modificaciones que lograran mejores resultados en las tareas de gobierno. Los municipios mexicanos son heterogéneos, cada uno representa una problemática específica y presenta una dinámica propia, es por ello que deben buscar estrategias acordes con su realidad, pudiendo aprender de administraciones similares, pero nunca tratando de implementar modelos ajenos a su entorno, mucho menos en forma mecánica. “Es claro que en un país como México la preocupación fundamental en las reformas de la mayoría de los gobiernos locales, pasa todavía por un intento de construcción de los elementos mínimos indispensables para contar con una administración municipal ordenada y por organizar claramente las funciones del gobierno local. Es decir en muchos casos se está en una fase apenas en construcción o consolidación de una administración tradicional.”³⁴

Los sistemas administrativos que rigen la vida de la gran mayoría de los municipios en el país se encuentran en fase de cimentación, preocupados por establecer los mecanismos fundamentales para contar con una gestión pública que garantice la cobertura de los servicios, y no por instituir modelos de atención que procuren calidad, prontitud o satisfacción del ciudadano. Es posible agrupar las estrategias modernizadoras de la administración pública municipal en tres grandes bloques. Un grupo de estrategias llamado *construcción administrativa elemental*, busca reformas orientadas a conseguir ajustes básicos en la organización interna, coordinación de acciones entre las distintas unidades o en diferentes comunidades, acciones tradicionales para la prestación de algún

³⁴ Cabrero, Enrique. *Políticas de modernización de la administración municipal.*, pp. 10-11

servicio, entre otras. Otro segmento de estrategias modernizadoras corresponde a una *reforma administrativa tradicional*, orientada a establecer mejoras basadas en ideas clásicas de la administración gubernamental, por ejemplo, la reglamentación de las actividades, elaboración de manuales de organización y procedimientos, adoptar sistemas formales de control presupuestal o de planeación, mejorar los sistemas contables y financieros, etc. Un último grupo de estrategias, extendido sobre todo en gran parte de los municipios metropolitanos del país, denominado como *modernización gerencial* se encuentra claramente inspirado y orientado por los postulados de la nueva gestión pública.³⁵

En el México contemporáneo,

“existe una muy rica cosecha de la nueva gestión pública en el espacio gubernamental local. Esto en parte es lógico dado que en los gobiernos locales es más probable que las reformas tengan en el corto o mediano plazo algunos resultados a observar, lo cual se debe a una cuestión de escala. Por otra parte se puede pensar que la fuerte orientación que los gobiernos locales tienen hacia la prestación de servicios públicos que son claramente identificables en sus modalidades de operación y en sus resultados, así como su vinculación directa con usuarios precisos, facilita la adopción de las herramientas de la nueva gestión pública las cuales se caracterizan justamente por una preocupación por acotar el ámbito de acción de la reforma, por focalizar los efectos buscados, y por llevar a cabo una medición sistemática de resultados. Todo ello es más factible en una dimensión local que en una dimensión nacional.”³⁶

Las técnicas de la nueva gestión pública que son integradas a la administración pública municipal pueden dividirse en dos apartados: el primero integrado por aportaciones propias del ámbito gubernamental (como el gobierno electrónico, la incorporación de organismos reguladores, el presupuesto por resultados, entre otros), el segundo conjunto integrado por aportaciones originarias de la administración empresarial (por ejemplo, la administración por objetivos, la reingeniería y la gestión de la calidad total.)³⁷

³⁵ *Ibid.*, p. 10

³⁶ *Ibid.*, pp. 4-5

³⁷ *Ibid.*, pp. 3-4

2.3.3 Innovación en la administración pública municipal

2.3.3.1 Concepto de innovación

La innovación se relaciona con hacer cosas nuevas o hacer las cosas de una manera diferente, es definida como “el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamiento y relaciones en el contexto)”.³⁸ El proceso de innovación puede realizarse en tres niveles distintos dentro de una organización: nivel funcional-estructural, nivel comportamental y nivel relacional. El nivel funcional-estructural de la innovación incorpora dos aspectos: integrar nuevos procesos, sin antecedente alguno en la organización, y adoptar nuevas formas organizacionales o un nuevo orden de referencia para la toma de decisiones. El nivel comportamental de la innovación refiere el cambio en los patrones conductuales de los individuos, la cultura organizacional y el marco valorativo; supone la interiorización de los nuevos postulados, permitiendo la posibilidad de desatar procesos innovadores secundarios. El nivel relacional de la innovación se vincula con la concepción del gobierno como una red de organizaciones interdependientes que necesitan interactuar.

2.3.3.2 La innovación como herramienta de la modernización municipal

“La herramienta de la que se han valido recientemente los municipios para su modernización es la innovación. Pero la ruta no ha sido fácil, se tienen que enfrentar inercias y oposiciones que pueden hacer naufragar los proyectos. Prácticas corporativas, culturas refractarias al cambio e intereses de diversa índole pueden mencionarse como algunos de los escollos que las prácticas de gobierno innovadoras han venido sorteando para lograr direccionar los programas y políticas hacia el desarrollo de las nuevas potencialidades.”³⁹ La innovación implementada en organizaciones de creciente complejidad resulta una estrategia que permite modificar los patrones de acción y relación que producen transformaciones en las estructuras, nuevas combinaciones de recursos, mayor comunicación al interior de la organización, con otras organizaciones gubernamentales de distintos ámbitos y con la ciudadanía, implantación de tecnología y un

³⁸ Cabrero, Enrique y Arellano, David. “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas...” en *Op. Cit.*, pp. 69-70 (en cursivas en el original)

³⁹ Guillén, Tonatiuh y Rojo, Pablo (Coord.) *Gobernar con Calidad y para el Desarrollo*. México, CIDE, 2005, p. X

mayor grado de eficiencia. Para innovar no se requieren implementar prácticas completamente novedosas o tecnológicamente avanzadas. Innovar implica incorporar, por vez primera para un municipio, prácticas ya empleadas en otras organizaciones; pero, considerando las particularidades de la organización receptora.

De esta forma, innovar dentro de los gobiernos municipales

“significa readecuar las estructuras de administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía, y el marco institucional de gobierno a un nuevo escenario, de tal forma que los resultados sean mejores tanto en la calidad de las acciones y servicios del gobierno local, como en la gobernabilidad democrática y en la confianza de los ciudadanos. Innovar no necesariamente significa inventar nuevas cosas. Puede ser ese el caso o puede simplemente requerirse de mejorar sustancialmente las prácticas de gobierno y de sentar un precedente en la historia del municipio en cuestión. Esta idea de innovación no se refiere sólo a casos inéditos en el panorama nacional o internacional, se refiere también a casos inéditos en la historia de un municipio particular.”⁴⁰

La innovación puede ser formalmente planeada o no planeada. Es planeada cuando se origina como estrategia diseñada por la alta dirección de la organización con un sentido de influjo arriba-abajo (*top-down*), en el caso de la administración pública municipal cuando es inducida por el presidente municipal o alguno de sus asesores. Sin embargo, también puede darse un proceso innovador introducido por la base de la organización (en sentido *bottom-up*) cuando es el personal operativo quien introduce cambios dentro de los procesos gubernamentales para hacer sus labores de forma más rápida y eficiente; este caso es menos probable, debido a que usualmente los trabajadores de base son los menos interesados en cambiar su patrón conductual, su comportamiento organizacional y su forma de laborar.⁴¹

La ventaja del ámbito gubernamental local radica en tener un contacto más directo con la ciudadanía y atender problemas inmediatos; no obstante, entre sus muchas desventajas se encuentran diversas limitaciones estructurales, “tales como la difícil continuidad de la memoria institucional, la falta de recursos, la ausencia de una estructura administrativa

⁴⁰ Cabrero, Enrique (Coord.) *Innovaciones en Gobiernos Locales*. México, CIDE, 2002, p. 22

⁴¹ Cabrero, Enrique y Arellano, David. “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas...” en *Op. Cit.*, p. 69

consolidada, entre otras, son condiciones que obligan a las autoridades municipales a emplear todas sus capacidades y creatividad innovadora para cumplir sus responsabilidades y compromisos con la sociedad.”⁴² Si es difícil implantar y consolidar nuevos esquemas de gestión pública en administraciones federales o estatales, donde el periodo de gobierno es de seis años, resulta complicado en el ámbito municipal, pero no por ello, debe abandonarse el intento. “Un trienio es muy poco tiempo para consolidar un proyecto, eso lo sabemos, pero es un tiempo muy valioso para romper inercias, inundar de nuevas ideas, construir redes, crear una nueva mística de gobierno, y abrir los espacios a una acción pública de mayor intensidad.”⁴³

Los municipios metropolitanos tienen mayor factibilidad de adoptar nuevos esquemas administrativos basados en principios de la nueva gestión pública y son más viables debido a que usualmente tienen estructuras administrativas más consolidadas. En este sentido “las innovaciones son más evidentes en los municipios de mayor tamaño, que disponen de las mejores condiciones materiales y se muestran más eficaces en buscar alternativas a la complejidad de la demanda social por sus servicios. Por lo general, otra característica de la innovación en los ayuntamientos mayores es su *perfil estratégico*, es decir, su capacidad de influir positivamente el proceso de consolidación institucional en su conjunto, incorporando o renovando funciones públicas que modifican significativamente las relaciones intergubernamentales o las relaciones del ayuntamiento con la sociedad local.”⁴⁴

⁴² Guillén, Tonatiuh; López, Pilar y Rojo, Pablo (Coord.) *Municipio y Buen Gobierno: Experiencias del ímpetu local en México*. México, CIDE, 2006, p. VIII

⁴³ Cabrero, Enrique (Coord.) *Gobiernos Locales Trabajando: Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. México, CIDE, 2003, p. 20

⁴⁴ Guillén, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*. México, El Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa, 1996. p. 68

Capítulo tercero. Sistemas de gestión de la calidad

3.1 Concepto de Calidad

La palabra *calidad* procede del latín *qualitatem*, y se refiere al conjunto de atributos que componen la manera de ser de una persona o cosa; sin embargo, no existe una definición universalmente aceptada. Posiblemente existen tantas definiciones de calidad como personas interesadas en su estudio, por ser un concepto o atributo al que se le asigna un sentido subjetivo. Gran parte de los conceptos existentes pueden agruparse en cuatro grandes apartados: viendo la calidad como la conformidad con estándares, como satisfacción al cliente, observando su valor y entendida como práctica de excelencia.

3.1.1 Calidad como conformidad

La calidad entendida como el cumplimiento con especificaciones previamente establecidas surge en el ámbito de la manufactura. Las prácticas de los talleres y empresas manufactureras de finales del siglo XIX y principios del XX demandaban lograr la producción en masa de artículos iguales y sin defectos. “Lo importante (...) era conseguir una producción estándar que permitiera obtener piezas y productos idénticos. De esta forma la calidad equivale a la no variabilidad de procesos y productos.”¹ Esta visión tiene su sustento en los principios de la administración industrial desarrollada por Taylor y Fayol, y en el sistema de producción fordista. Es un concepto útil en mercados de producción industrial. Al ser meramente cuantitativo es fácil de implantar, administrar, medir y controlar con exactitud.

3.1.2 Calidad como satisfacción de las expectativas del cliente

La evolución del concepto de calidad ha rebasado la perspectiva centrada en la producción para integrar la dimensión del mercado, esto ha traído como consecuencia el posicionamiento del *cliente* como la figura central y el principio que estimula la calidad, así, “un producto o servicio será de calidad cuando satisfaga o exceda las expectativas del cliente.”² Esta perspectiva de calidad introduce al análisis y discusión una serie de factores subjetivos que pueden ser intangibles, y que por tanto son muy difíciles de medir. “El mayor inconveniente de esta definición es que está basada en expectativas de clientes

¹ Moreno-Luzón, María; et. al. *Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones*. España, 2001, p. 8

² *Ibid.*, p. 9 (en cursivas en el original)

que son difíciles de detectar, medir y ponderar. Cada cliente puede tener un conjunto de expectativas distintas, con ponderaciones también distintas. Es más, en ocasiones el cliente no tiene expectativas a priori, ya que no prevé qué producto o servicio va a recibir, bien por ser éste radicalmente nuevo, bien por ser de consumo esporádico o poco habitual.”³

3.1.3 Calidad como valor en relación con el precio

Es una perspectiva aplicable a productos y servicios. Los defensores de esta postura exponen que “tanto precio como calidad deben ser tenidos en cuenta en un mercado competitivo. Así, Feigenbaum plantea que la calidad no tiene el sentido popular de lo mejor en un sentido absoluto. Significa lo mejor para cierto consumidor en función del uso actual del producto-servicio y de su mejor precio de venta. Es decir, la calidad de un producto no puede ser desligada de su coste y de su precio.”⁴ De esta forma, la calidad es un concepto subordinado y relativo, lo que significa que se habrá de obtener la mayor calidad a un precio dado. “El concepto de calidad incorpora aquí, además, una serie de atributos como durabilidad, comodidad, etc., que junto al precio, permiten su concreción en indicadores que ayudan al establecimiento de comparaciones efectivas entre productos, servicios y experiencias de consumo distintas.”⁵

3.1.4 Calidad como excelencia

Es el concepto más genérico e integrador de las perspectivas anteriores y el más utilizado para hablar de la calidad en contextos diversos. Se puede aplicar a productos, servicios, individuos, organizaciones, etc. En el ámbito organizacional, la excelencia de una empresa se basa en el compromiso de todos sus integrantes por fabricar los mejores productos posibles y servicios con los más altos estándares de calidad, utilizando las mejores habilidades, recursos y materias primas en la realización de cada tarea, para alcanzar el mejor resultado. “El concepto de calidad implica aquí no admitir, en la realización de cualquier tarea, todo aquello que no sea lo mejor (...) En definitiva, un producto o servicio

³ *Ibid.*, p. 10

⁴ *Ibid.*, p. 11

⁵ *Ídem.*

es de calidad excelente cuando se aplican, en su realización, los mejores componentes y la mejor gestión y realización de los procesos.”⁶

3.2 Evolución de los enfoques de gestión de la calidad

En la praxis, la calidad ha pasado por cuatro etapas o fases: inspección, control de calidad, aseguramiento de calidad y gestión de la calidad total. La secuencia evolutiva de cada una de estas fases apunta a una visión cada vez más global, de modo que los nuevos abarcan a los anteriores. Este proceso va de aspectos específicamente técnicos, operativos y reactivos; a los proactivos, orientados a la prevención, las personas y los sistemas. Según James⁷, el enfoque de inspección se orienta a los productos, el control a los procesos, el aseguramiento de la calidad a los sistemas y, por último, la gestión de la calidad total a las personas.

3.2.1 Inspección

El control de calidad por inspección se utilizó en los talleres y fábricas de manufactura de principios del siglo XX donde las labores de producción e inspección son efectuadas en forma separada, se caracterizó por la detección y solución de los problemas de la falta de uniformidad en el producto. El concepto de calidad fue asociado exclusivamente a la calidad del producto final, lo que conlleva a centrarse en la producción y reducir a ella el problema. La inspección es una tarea dentro del ciclo de producción que también experimenta una evolución, desde la simple observación hasta el establecimiento de medidas que determinaban si el producto cumplía con las características requeridas. Las piezas producidas que no se encontraban dentro del rango de calidad aceptado, piezas defectuosas, eran reparadas o desechadas. Era pues, una actividad reactiva centrada en el producto final que no contribuía en la prevención de los errores y la reducción de costos. A medida que el volumen y la complejidad de los sistemas de producción crecieron, la inspección masiva se hacía cada vez más difícil y costosa.

3.2.2 Control de la calidad

Walter Shewhart fue el primero en reconocer que la variabilidad entre productos puede ser medida y controlada a través de herramientas estadísticas, específicamente por medio de

⁶ *Ibid.*, p. 12

⁷ James, P. T. J. “Total Quality Management: An introductory text” en *Ibid.*, pp. 20-21

la probabilidad. El objetivo no era eliminar completamente la variación entre las piezas producidas, sino establecer un rango aceptable que no debía de ser superado. Por otra parte, mediante el muestreo de piezas terminadas se determinaba el porcentaje de defectos o piezas defectuosas. El control de calidad continuaba siendo una medida reactiva (efectuado al final del proceso productivo) enfocada en un área de la organización: el departamento de producción. Dentro de esta fase se incorporan métodos estadísticos avanzados para detectar errores o desviaciones de las especificaciones en los productos manufacturados, así mismo, su corrección. Así, “el control de calidad representa un avance significativo respecto a la inspección, ya que es económicamente más eficiente, adolece todavía de los problemas del enfoque precedente. Es rígido y mecánico, no es preventivo, y se limita a las funciones productivas, no implicando al resto de la organización.”⁸

3.2.3 Aseguramiento de la calidad

El enfoque de aseguramiento de la calidad, surgido en la industria militar y espacial de los Estados Unidos durante las décadas de 1950 y 1960, representa una evolución importante en el desarrollo de la gestión de la calidad al pasar de un enfoque de detección a uno de prevención, donde lo trascendental no es encontrar el error o los culpables del error, sino las causas del problema y corregirlas. Se incorporan la planificación de procedimientos de trabajo y el diseño de productos como herramientas que permiten encontrar los errores desde su origen. La calidad deja de ser una preocupación reservada para el área de producción para involucrar otras partes de la organización. De esta manera, “el aseguramiento de la calidad es un sistema que pone énfasis en los productos, desde su diseño hasta el momento del envío al cliente, y concentra sus esfuerzos en la definición de procesos y actividades que permitan la obtención de productos conforme a unas especificaciones”.⁹

Los factores clave que sustentan este enfoque son: 1) prevención de errores: es menos costoso evitar los errores que permitir que se produzcan, 2) control total de calidad: involucrar a todos los departamentos de la organización y no sólo al de producción, 3) énfasis en el diseño de productos: su objetivo es asegurar el funcionamiento adecuado del

⁸ Moreno-Luzón, María; et. al. *Op. Cit.*, pp. 22-23

⁹ *Ídem.*

producto a los largo del tiempo o de su vida útil, 4) uniformidad y conformidad de productos y procesos: el diseño del producto y del proceso de producción dan lugar a unas especificaciones laborales, se debe actuar en conformidad con ellas para asegurar que el producto quede libre de defectos, y 5) atención a los recursos humanos: se busca – mediante la capacitación, la motivación y el monitoreo periódico– la disminución o anulación de los errores de los trabajadores.¹⁰

3.2.4 Gestión de la calidad total (*total quality management*)

La evolución hacia el enfoque de gestión de la calidad total es consecuencia de los retos actuales ante los que se enfrentan las organizaciones comerciales en los mercados globalizados donde la competencia internacional es férrea, con un aumento en las exigencias de los clientes, donde las expectativas y necesidades de los consumidores son cambiantes y la aceleración de los cambios tecnológicos implican ciclos de vida más cortos para los productos. Para hacer frente a estas exigencias del entorno, no basta con los enfoques precedentes de calidad, se necesita

“un sistema de gestión de la calidad orientado en su totalidad al mercado; una orientación que, además, ha de tener carácter multidimensional y ha de ser dinámica. El carácter multidimensional viene dado porque es necesario competir, dentro de cada sector industrial globalizado, en diseño, precio, tiempo, calidad, capacidad de distribución e imagen de marca. La orientación de la calidad ha de ser también dinámica porque todas las variables que configuran las formas de la competencia, en los actuales mercados caracterizados por grados variables de monopolio, están sometidas a cambios frecuentes como consecuencia de la orientación de las empresas a innovar sus servicios o productos, a diferenciarlos, o a bajar sus costes. En este mercado pierde importancia el consumidor anónimo y lo gana el consumidor fidelizado: el cliente.”¹¹

3.3 Principios de la gestión de la calidad total

En una precisión más abundante de la gestión de la calidad total, es posible afirmar que se basa en una serie de principios que están presentes en su teoría y práctica; pudiendo ser definida, identificada y caracterizada en función de la aplicación que se haga de éstos. No obstante, hay que tener en consideración permanente dos aspectos: “en primer lugar, que

¹⁰ *Ibid.*, pp. 24-25

¹¹ *Ibid.*, pp. 29-30

el grado de intensidad con el que debe aplicarse cada uno de ellos dependerá de las circunstancias particulares que condicionan a cada empresa y de la forma en que ésta es dirigida; en segundo lugar, que este conjunto de principios forma un sistema, y lo que resulta crucial dentro de éste son los conceptos de proporcionalidad y equilibrio entre los mismos.”¹² Los principios de la calidad total considerados y responsables del óptimo desempeño del sistema son: satisfacción de las expectativas del cliente, liderazgo y compromiso de la alta dirección, cambio cultural, participación y compromiso de los miembros de la organización, capacitación integral permanente, trabajo en equipo, cooperación (tanto en el ámbito interno de la organización, como con clientes y proveedores), gestión basada en procesos, administración basada en hechos y mejora continua y permanente. Asimismo, se integran: gestión estratégica y diseño organizacional que permita y facilite el adecuado desempeño del sistema de gestión de la calidad total.

3.3.1 Atención a la satisfacción del cliente

Satisfacer o superar las expectativas que el cliente tiene de un producto o servicio es el principio que sustenta la gestión de la calidad total. Retomando la definición de Lefevre¹³, *cliente* es todo aquel que se beneficia, directa o indirectamente, con el producto elaborado o el servicio otorgado por el producto. Sin embargo, este cliente al situarse en mercados competitivos tiene el poder de elegir entre diversos participantes que ofrecen un producto o servicio que satisface las mismas necesidades. Esta competitividad creciente tanto en mercados nacionales como en mercados globales obliga a las empresas a ser *organizaciones al servicio del entorno*; es decir, las organizaciones modernas se entienden en función de la relación e influencia con otras organizaciones, instituciones e individuos.

Las expectativas y necesidades de los clientes pueden estar constituidas por factores tangibles e intangibles del producto o servicio que recibe. Uno de los factores que se considera para satisfacer al cliente es el precio, ya que la propensión a la compra se encuentra también relacionada con esta variable. “Por muy buena que sea la calidad, el producto no podrá satisfacer al cliente si el precio es excesivo. (...) Hay que esforzarse siempre por ofrecer un producto de calidad justa a un precio justo y en la cantidad

¹² *Ibid.*, p. 31

¹³ Lefevre, Henry L. “Quality Service Pays: Six Keys to Success!” en Cantú Delgado, Humberto. *Desarrollo de una Cultura de Calidad*. México, McGraw-Hill, 2001, p. 141

justa.”¹⁴ Pero el concepto *cliente* no sólo refiere al destinatario externo de un producto o servicio. La organización, vista de forma sistémica es un conjunto de unidades administrativas que interactúan entre sí para el logro de objetivos, la producción de bienes o la prestación de servicios.

Definir los procesos de producción, desde la entrada de insumos hasta la entrega de productos, permite observar las unidades administrativas implicadas en la cadena de producción. Así, se identifican los *clientes internos* que son la siguiente parte del proceso o quien se ve afectado por lo que se hace o se deja de hacer dentro de la cadena productiva de la organización. Un área o actividad debe considerarse cliente de la anterior y proveedor de la siguiente. El establecimiento de relaciones cliente-proveedor en las organizaciones liga los esfuerzos internos para obtener al final un producto de calidad. “Una organización de calidad debe lograr que cada uno de los individuos que la conforman sepa identificar de manera clara quién es su cliente interno inmediato y cómo se estructura la cadena de valor hasta el cliente externo, para poder entender también en forma clara cómo su trabajo agrega valor.”¹⁵

3.3.2 Liderazgo y compromiso de la alta dirección

Es indispensable para el enfoque de gestión de la calidad que exista un compromiso decidido de la alta dirección, que ella pueda encabezar la implantación del sistema de calidad y el cambio organizacional que implica. Toda iniciativa de la organización necesita ser dirigida, protegida y apoyada con la base de un sólido liderazgo. No es necesaria la figura de un líder carismático, guía de multitudes; se requiere de directivos comprometidos con los esfuerzos organizacionales, capaces de establecer una comunicación efectiva con el personal adscrito a su área, que desarrollen, organicen y guíen equipos de trabajo, una persona ejemplar, que faciliten el trabajo y la transferencia de información.

En el caso de la adopción de sistemas de gestión de la calidad a la administración pública, los altos mandos deben ser verdaderos impulsores y líderes del proyecto, contagiar a sus subalternos el ímpetu necesario para realizar los cambios indispensables para consolidar un mejor sistema administrativo que otorgue productos y servicios de calidad. Es

¹⁴ Ishikawa, Kaoru. *¿Qué es el control total de calidad?* Colombia, Ed. Norma, 1997, pp. 53-54

¹⁵ Cantú Delgado, Humberto. *Op. Cit.*, pp. 145-146

necesario que el líder inicie por conocer “las características de los grupos de trabajo a dirigir, involucrarse en su problemática y aspiraciones, predicar con el ejemplo: exigimos puntualidad, seamos puntuales; capacitación, capacitémonos. Es más fácil imitar que entender. Es necesario entender el liderazgo como un comportamiento ejemplar en la organización; promover un comportamiento, una actitud basada en valores de naturaleza esencialmente humana; respeto, honestidad, compromiso, espíritu de equipo, actitud de servicio.”¹⁶

3.3.3 Cambio cultural

Por cultura entendemos al conjunto de estructuras o patrones sociales y religiosos (hábitos, costumbres, creencias, historia, tradiciones, etc.), que caracterizan a un grupo específico de individuos. La cultura, aún dentro de una misma nación, no es homogénea debido a que existen subgrupos sociales o niveles culturales que diferencian a los individuos. Los niveles pueden estar basados en la región, en aspectos étnicos o lingüísticos, en el género, en la edad o clase social. El mundo es un mosaico cultural. No existe una cultura superior a otra, esta es la conclusión de numerosos estudios antropológicos que determinan que no puede afirmarse que la cultura de un país sea superior a la de otro simplemente porque se considera que causó o contribuyó a su desarrollo económico e intelectual.

La gestión de la calidad total es un cambio de paradigma administrativo que implica un cambio cultural. Al ser la cultura de cada nación determinada por la evolución histórica de la sociedad, es un asunto imposible pretender modificarla en un periodo breve de tiempo; sin embargo, es factible intentarlo con éxito en una parte específica de la sociedad o en una organización en particular. “Edgar Schein define la cultura organizacional como «un patrón de supuestos básicos compartidos que la organización ha aprendido mientras resuelve sus problemas de adaptación externa e integración interna, que ha funcionado lo suficientemente bien para ser considerada válida, y por tanto, enseñada a los miembros nuevos como la forma correcta de percibir, pensar y sentir esos problemas».”¹⁷

¹⁶ *Ibid.*, pp. 48-49

¹⁷ *Ibid.*, p. 81

Cambiar la cultura organizacional utilizada largamente, por una cultura de calidad no es un proceso sencillo y espontáneo, requiere del esfuerzo continuo de la alta dirección, quien debe adoptar en primera instancia este cambio paradigmático y difundirlo entre sus subordinados, para convencerlos de sus beneficios. El cambio necesario implica modificar las visiones, actitudes, prácticas, hábitos y conocimientos nocivos para la calidad. Además, si consideramos que “implica un esfuerzo con cierto grado de incertidumbre sobre los resultados, que pretende modificar el estado de cosas, entonces nos encontramos con que cualquier intento por iniciar una transformación hacia la calidad, generará una resistencia y temor en el interior de la empresa. De aquí que un elemento primordial de una estrategia de mejora sea lograr disminuir la resistencia y el temor al cambio.”¹⁸

3.3.4 Participación y compromiso integrales

“En su interpretación más amplia, calidad significa calidad del trabajo, calidad del servicio, calidad de la información, calidad del proceso, calidad de la división, calidad de las personas incluyendo a los trabajadores, ingenieros, gerentes y ejecutivos, calidad del sistema, calidad de la empresa, calidad de los objetivos, etc.”¹⁹ La calidad constituye una visión holística de la organización y debe ser adoptada en todas sus áreas y por todas las personas que intervienen directa o indirectamente en ella. La gestión de la calidad total es sustentada en el compromiso adquirido no sólo por los individuos que se encuentran situados en la parte más alta de la pirámide organizacional, también por el resto de los empleados que deben regir sus actividades diarias bajo los principios de calidad y las especificaciones que de ella surjan.

Todos los miembros de la organización deben estar informados de los objetivos y políticas de la empresa, debiendo estar comprometidos y motivados para conseguir su cumplimiento. Es importante que la integración de los empleados en el sistema de gestión de calidad sea no sólo nominal sino material, atendiendo a sus sugerencias, puntos de vista y necesidades. Los mandos intermedios y directivos deben garantizar que los empleados a su cargo comprendan claramente lo que se espera de ellos, las tareas que realizarán y la forma en que han de llevarlas a la práctica.

¹⁸ Gutiérrez Pulido, Humberto. *Calidad Total y Productividad*. México, McGraw-Hill, 1997, p. 221

¹⁹ *Ibid.*, p. 53

3.3.5 Educación y capacitación permanentes

Kaoru Ishikawa afirmaba que el sistema de gestión de la calidad total *empezaba con educación y terminaba con educación*. Es necesario que tanto los directivos como los empleados reciban una instrucción suficiente para afrontar sus labores cotidianas de la mejor manera posible. Para que el proceso de educación y capacitación sea decisiva es indispensable una planificación sistemática y efectiva, que incluya un diagnóstico de las necesidades concretas de capacitación y los medios para cubrirlas. “La capacitación tiene que considerar la preparación escolar, el nivel educativo y la experiencia de los empleados, ser congruente con los objetivos de la empresa, y estar diseñada como un programa educativo para adultos. Además, tiene que ser práctica, con ejemplos lo más adaptados a las operaciones de la empresa.”²⁰

El concepto de educación no debe ser entendido de forma exclusiva a la capacitación adquirida de manera formal, debe de tenerse en cuenta que gran parte del conocimiento adquirido y útil se obtiene fuera de un aula de clases. “La educación por medio de seminarios formales ha de ser apenas la tercera o cuarta parte de la educación total. El resto se debe realizar en el trabajo cotidiano, donde el superior enseña a sus subalternos. La delegación de autoridad es otra forma de educación.”²¹ La educación debe ser permanente, para poder actualizar el conocimiento, adoptar nuevas tecnologías y asumir los cambios en el entorno y la modificación en las estructura y tareas de la organización.

3.3.6 Trabajo en equipo

El trabajo en equipo “facilita la participación de los miembros de la organización en la resolución efectiva de problemas –especialmente si se dan buenas condiciones para la cooperación–, y ha sido valorada por algunos autores como un factor clave para conseguir la excelencia empresarial.”²² Las sociedades culturalmente pueden tener una tendencia hacia el individualismo o hacia el colectivismo, es decir, algunas sociedades son más propensas al trabajo en equipo que otras; no obstante, la colaboración grupal es ahora más que nunca una necesidad debido a que la complejidad de las organizaciones es

²⁰ Cantú Delgado, Humberto. *Op. Cit.*, p. 117

²¹ Ishikawa, Kaoru. *Op. Cit.*, p. 158

²² *Ibid.*, p. 39

creciente, al igual que los retos que enfrentan. “El trabajo en equipo requiere de un estilo administrativo con una alta disponibilidad para compartir la mayor información posible con todos los niveles de la organización, cierta flexibilidad en cuanto al cumplimiento de normas, para permitir que aflore la creatividad personal, y un proceso de toma de decisiones estructurado y más racional que emocional.”²³

En un principio, los equipos de trabajo que se diseñen en la organización deben estar constituidos de forma voluntaria, formados por aquellos individuos comprometidos con los principios de la calidad y que están dispuestos a resolver problemas o diseñar proyectos en colaboración con otros miembros de la organización. “Para que el movimiento perdure es necesario evitar la obligatoriedad y hacer hincapié en el voluntarismo. A la larga, es preferible el progreso gradual que los fracasos resultantes cuando el movimiento obedece a órdenes superiores. A veces la ruta más lenta es la que lleva al éxito.”²⁴ Deben estar integrados por no más de diez personas, esto contribuye a que exista un contacto directo entre ellos y a que los acuerdos se tomen de forma más ágil. Cada equipo debe tener un líder que coordine las actividades del grupo, conduzca las reuniones y armonice el trabajo de todos los miembros.

El líder del equipo debe asumir con compromiso su rol, siendo en todo momento ejemplo para el resto de los integrantes, ser un apoyo constante, mostrar empatía y asertividad, vigilar constantemente el desarrollo de cada proyecto propuesto, para asegurar que se cumplan los objetivos establecidos. Las reuniones de trabajo deben ser breves y efectivas utilizando una agenda u orden del día previamente elaborada y difundida entre los miembros del equipo y contando con un moderador capacitado para esa función. “Además, se debe elaborar una minuta sobre los aspectos más relevantes de la reunión y las decisiones tomadas, respetarse estrictamente los horarios programados de inicio y de terminación, y los miembros deben concentrarse 100% en el desarrollo de la reunión.”²⁵

²³ Cantú Delgado, Humberto. *Op. Cit.*, p. 99

²⁴ Ishikawa, Kaoru. *Op. Cit.*, p. 27

²⁵ *Ibid.*, p. 125

3.3.7 Cooperación en el ámbito interno de la organización

La cooperación es una de las características indispensables para el correcto funcionamiento de un sistema de gestión de la calidad. Debe existir compromiso y participación de todos los integrantes de la organización para que se desarrollen las relaciones de confianza necesarias. La cooperación al interior de la organización es importante porque “facilita el cumplimiento de estándares al colaborar más estrechamente trabajadores y directivos de diferentes áreas y especialidades; mejora la comunicación *en* y *entre* las diferentes unidades; facilita la formación de equipos de trabajo; facilita el aprendizaje al compartirse de forma más profunda conocimientos, habilidades y experiencia; y permite reducir el tiempo y aumentar la capacidad de respuesta a los cambios a los que tenga que adaptarse la empresa.”²⁶ La cooperación depende del clima organizacional que permita establecer relaciones de confianza entre distintas áreas, niveles jerárquicos y los miembros de toda la organización.

3.3.8 Cooperación con clientes y proveedores

Es importante que los sistemas de gestión de la calidad trasciendan el ámbito organizacional para incidir positivamente en el medio ambiente y en otras organizaciones o personas con las que se vincula. Debe existir una cooperación con los clientes externos, pues son el objetivo final que la empresa tiene. Los clientes deben ser corresponsables con la organización, manifestar las inconformidades que presentan con el servicio o producto recibido, a fin de ser corregidas. La organización debe estar abierta para escuchar sugerencias y preferencias respecto al servicio y al diseño del producto. Por su parte, los proveedores son una pieza fundamental en el eslabón de la calidad, ya que los insumos suministrados a la organización deben ser inmejorables para tener un producto o servicio de excelencia. Es ineludible establecer estándares de calidad con los proveedores a fin de recibir los insumos necesarios, en la cantidad necesaria y con las especificaciones determinadas para conseguir un producto final acorde a las expectativas y exigencias de los clientes.

²⁶ Moreno-Luzón, María; et. al. *Op. Cit.*, p. 38

3.3.9 Gestión por procesos

Un proceso es el conjunto de actividades planeadas y relacionadas entre sí, para convertir los insumos en productos. La gestión por procesos responde a un enfoque sistémico de la organización, que es empleado de manera persistente en la gestión de la calidad total. La organización es un sistema, un conjunto organizado de elementos interdependientes que reciben insumos (*inputs*) para convertirlos en productos (*outputs*) a través de procesos productivos o de transformación, sin menospreciar la influencia recíproca que la organización tiene con los agentes que integran el medio ambiente (clientes, instituciones, organizaciones, en general los *stakeholders*²⁷ externos) y una retroalimentación que permite conocer los errores para corregirlos y prevenirlos (en el caso de la calidad total, la mejora continua.)

La gestión por procesos permite conocer el funcionamiento interno de la organización identificando las funciones que realiza y las tareas que las integran, distinguiendo las personas o áreas que intervienen y precisando su responsabilidad y participación. El enfoque de gestión por procesos se basa en la estandarización y formalización; generalmente mediante especificaciones documentadas –manuales administrativos– que guían y facilitan la ejecución, seguimiento y mejora de las tareas cotidianas, evitando su alteración arbitraria. No obstante, este tipo de documentación llega a ser elaborado por un grupo de especialistas ajenos a las áreas de trabajo, dando como resultado que difiera de la *praxis* cotidiana, convirtiéndose en *letra muerta*. Kaoru Ishikawa, afirmaba: “Si las normas y reglamentos no se revisan en un término de seis meses, esto es prueba de que nadie los está utilizando seriamente.”²⁸

²⁷ “Un *stakeholder* es una organización o individuo que, en el cumplimiento de sus objetivos, se ve afectado por la acción de la empresa.” (Arellano, David. *Op. Cit.*, p. 83) Pueden existir *stakeholders internos*, que son cualquier persona o grupo dentro de la organización que reclama atención, recursos, productos o servicios de ésta, por ejemplo accionistas, directivos, sindicato, líderes, decisores, investigadores, etc. Por su parte, los *stakeholders externos* se encuentran vinculados a los efectos de la organización, o la afectan directamente; entre los *stakeholders externos* más importantes se mencionan: gobierno, ciudadanos, partidos políticos, competidores, proveedores, gobiernos extranjeros, organismos internacionales, entre otros. Un análisis minucioso de todos los actores individuales y grupales que influyen en la organización nos permite identificar los *stakeholders clave* y centrar la atención en ellos para satisfacer sus necesidades.

²⁸ Ishikawa, Kaoru. *Op. Cit.*, p. 68

3.3.10 Administración basada en hechos

La administración basada en hechos se concreta mediante indicadores que determinan el desempeño de las actividades y procesos, además de sistemas de evaluación que permiten ponderar los datos obtenidos para fijar y mejorar las áreas críticas. “Los hechos son importantes y su importancia debe reconocerse con claridad: dando éstos por sentado, se procede a expresarles con cifras exactas. El paso final consiste en utilizar métodos estadísticos para analizar los hechos, lo cual permite hacer cálculos, formar juicios y luego tomar las medidas del caso.”²⁹ La información que permite analizar el desempeño de la organización está en función de indicadores internos y externos; en el primer grupo se encuentran todas las técnicas de medición, evaluación y control del desempeño y la utilidad; en la externas, la información sobre las percepciones del consumidor, así como indicadores en comparación con los competidores.

“Los indicadores de desempeño de una organización pueden ser de cuatro tipos: económico-financieros, de productividad en relación con cada uno de los procesos que componen la operación de la empresa, de satisfacción de los clientes, y de satisfacción de los otros grupos de interés e influencia de la empresa.”³⁰ Las técnicas estadísticas se encuentran íntimamente ligadas a los sistemas de gestión de calidad, reconocer que lo que es medible es administrable, controlable y mejorable, es un primer indicio para determinar la importancia de este principio. Debe asumirse también que “lo que consideramos que no se puede medir, habría que hacerlo medible (...) La importancia radica en que de la medición se obtienen los datos, que después de su análisis, constituyen la base para detectar acciones de mejora, y no hacerlo, por una supuesta imposibilidad de medición, suprime una de las principales fuentes de información para el desarrollo de las organizaciones.”³¹

3.3.11 Mejora continua

La mejora continua implica un esfuerzo a largo plazo en la aplicación de políticas y técnicas relacionadas con la gestión de la calidad total. No significa mejoras radicales,

²⁹ *Ibid.*, p. 137

³⁰ Cantú Delgado, Humberto. *Op. Cit.*, p. 224

³¹ Nava, Víctor Manuel y Jiménez, Ana Rosa. *ISO 9000:2000. Estrategias para implantar la norma de calidad para la mejora continua*. México, Limusa-Noriega Edit., 2005, p. 119

significa mejorar paulatinamente, incrementalmente e integralmente (en conocimientos, recursos, procesos, productos, servicios, etc.) La mejora continua liga su acción con la administración basada en hechos, apoyada en indicadores y sistemas de evaluación, pues toda información que generan los procesos puede ser usada para mejorarlos. La mejora continua se logra por medio de acciones cotidianas que permitan ser más competitiva a la organización. “La velocidad del cambio dependerá del número de acciones de mejoramiento que se lleven a cabo día a día y de la efectividad con que éstas se realicen, por lo que es importante que el mejoramiento continuo sea una idea internalizada por completo en la conducta de todos los miembros de la organización, convirtiéndose en una filosofía de trabajo y de vida.”³²

Además de que los individuos deben estar completamente convencidos de los beneficios de adoptar la mejora continua como un sistema de trabajo y una filosofía de vida, la organización debe ser responsable de establecer sistemas de incentivos adecuados para motivar un desempeño excelso del personal y los directivos. La mejora continua debe implantarse en todos los aspectos de la organización: dentro de los recursos humanos (con la formación y capacitación permanentes), en los productos (con el rediseño de estos adecuándolos a las necesidades del cliente), en los procesos y procedimientos (rediseñándolos y simplificándolos para que sean más eficientes) y dentro de la prestación del servicio o la venta del producto (en la relación cara a cara con el cliente.)

3.3.12 Gestión estratégica

El concepto de estrategia se encuentra ligado históricamente a la guerra, era concebido desde la Grecia clásica como el arte para coordinar y conducir las fuerzas políticas, militares y morales implicadas en una ofensiva bélica o en la defensa de una nación; donde el *strategos*, o jefe del ejército, era el especialista versado en este arte. Actualmente, la estrategia supera la injerencia exclusiva en asuntos bélicos para estar presente en diversos aspectos de la vida cotidiana de las personas y organizaciones. La estrategia es la capacidad para analizar distintas variables de la realidad con el propósito de diseñar un plan o proceso para dirigir diversas acciones a fin de alcanzar uno o más objetivos. La estrategia considera tanto los medios disponibles y necesarios para alcanzar

³² *Ibid.*, p. 224

los objetivos trazados, como los intereses de otros actores y las contradicciones del contexto, proveyendo así, alternativas de acción en función de las distintas variables analizadas. La estrategia “es el resultado de una combinación de la capacidad de pensamiento contextual dirigido al «otro», con la capacidad de interpretar la realidad, su pasado y su futuro. Es también una perspectiva del pensamiento, en forma de conocimiento, de un ser pensante que asume por ello una perspectiva de la realidad.”³³

En el siglo XX, cuando entra en crisis el modelo de desarrollo mundial de la posguerra, este concepto es adoptado por la teoría de los negocios, debido a la necesidad que tienen las organizaciones de adoptar formas racionales para reducir la incertidumbre de un contexto que exponencialmente se hace más complejo. La ciencia administrativa encuentra en la *planeación* el instrumento adecuado para establecer posibles escenarios futuros y establecer, controlar y dirigir líneas de acción para la consecución de metas. “En un mundo turbulento, la primera idea de planeación fue la de adaptarse a los movimientos del ambiente complejo (...) El inicio de la planeación estratégica se encuentra en tres trabajos de autores clásicos modernos de los años sesenta: [Alfred] Chandler, [Igor] Ansoff y [Kenneth] Andrews.”³⁴

Con el paso del tiempo surge un enfoque cuya idea central dicta que la estrategia debe preocuparse sobre todo por los contextos políticos y sociales, se trata de la *administración estratégica* que comienza con “los estudios de Lorange relativos a los problemas de comunicación interna de la organización para el logro de la planeación estratégica. Poco después, Mazzolini y Pettigrew demuestran que no es una cuestión simple de comunicación entre áreas, pues los individuos tienen objetivos particulares y de coalición dentro de una organización, con lo que la estrategia también implica una lucha interna por alcanzar el poder.”³⁵ Considera importantes a los miembros, también toma en cuenta a los agentes de influencia externos a ellos, los *stakeholders*. La administración estratégica consta de dos etapas: la formulación y la implementación.

³³ Arellano, David. *Op. Cit.*, p. 26

³⁴ *Ibid.*, p. 40

³⁵ *Ibid.*, p. 46

“En los últimos años han surgido estudios acerca del problema estratégico que no sólo se refieren a la adaptación al contexto, como variable básica de estudio, ni tampoco pierden de vista la compleja dinámica de la realidad, sino que pretenden construir una vía teórica alternativa que conciba a la estrategia como un elemento de incidencia en el contexto, especialmente en lo referente a la compleja construcción de espacios para la realización de los proyectos de los grupos sociales, que así buscan hacer realidad su perspectiva del mundo.”³⁶ El enfoque de la *gestión estratégica* además de ser una orientación que integra a toda la organización, es un esfuerzo de reflexión, creatividad y construcción humanas, por tanto es un proceso no mecanizable. Sin embargo, se pueden describir sus principios rectores para precisarlo aún más.

La gestión estratégica se lleva a cabo por medio de la declaración de misión y visión, diagnóstico estratégico, declaración de objetivos estratégicos, diagnóstico táctico, y finalmente, implantación y evaluación. Cualquier forma de administración moderna debe ser estratégica, y la gestión de la calidad total no es la excepción. La alta dirección de la organización debe determinar *quiénes son, dónde se encuentran, cuáles son sus fines, hacia dónde se dirigen o deben dirigirse*, además de “*qué es lo esencial para la empresa, qué debe conseguirse de forma prioritaria, o en qué debe concentrar la organización sus recursos y las energías de las personas.*”³⁷ Toda esta información debe ser formalizada en la declaración de la misión, visión y con el establecimiento de los objetivos; asimismo éstos deben ser conocidos y seguidos por todos los miembros de la organización.

El establecimiento de fines, objetivos y metas permite guiar la actividad de los miembros de la organización. También debe determinarse el método o métodos que permitan actuar conforme a lo planeado. “Si se fijan metas y objetivos pero no se acompañan con métodos para alcanzarlos, el CC [control de calidad] acabará por ser un simple ejercicio mental.”³⁸ La estrategia implementada debe tener una visión que concilie los alcances a largo plazo y metas a corto plazo, pues es necesario satisfacer las necesidades de los *stakeholders* clave vinculados a la organización. El propósito estratégico es el elemento que actúa “como nexo entre el corto plazo y el largo plazo, definiendo con precisión *qué* objetivos

³⁶ *Ibid.*, p. 50

³⁷ Moreno-Luzón, María; et. al. *Op. Cit.*, p. 48

³⁸ Ishikawa, Kaoru. *Op. Cit.*, p. 75

esenciales debe alcanzar la organización en el largo plazo, y proporcionando flexibilidad en los caminos y en las formas concretas de actuación a corto o medio plazo (el *cómo* y el *cuándo*.)”³⁹

3.3.13 Adecuado diseño organizacional

Uno de los niveles de cambio organizacional descrito es el referente a la estructura de la organización, integrada por “todas las características tangibles que ocurren con regularidad y que ayudan a formar el comportamiento de sus miembros. Por otra parte, se percibe también como aquellos diseños de trabajo y arreglos jerárquicos que sirven para controlar o distinguir los componentes de una organización, esto es, en términos de división y especialización del trabajo (diferenciación) y la forma en que son coordinadas y controladas las partes (integración.)”⁴⁰

Los sistemas de gestión de la calidad necesitan organizaciones diseñadas para estimular la participación, el compromiso y la cooperación de los miembros de la organización (permitiendo el trabajo en equipo, por ejemplo), para incentivar la creatividad y la innovación, para buscar la maximización de los recursos y la racionalidad administrativa (mediante técnicas estadísticas), diseñar la producción mediante procesos, proveer un clima organizacional adecuado, crear sistemas de incentivos, proveer adecuadas compensaciones a los *stakeholders*, contar con un sistema de decisión descentralizado (delegando decisiones en el personal capacitado); con reducidos niveles jerárquicos; entre otras.

3.4 Norma ISO 9001:2000

3.4.1 Concepto de normalización

La normalización o estandarización es un aspecto trascendental para el desarrollo de los seres humanos como individuos y como especie, pues tanto el lenguaje como las matemáticas y otra serie de conocimientos se desarrollaron a partir de la aceptación y difusión de criterios iguales que permiten el entendimiento entre los individuos. En el ámbito productivo, la normalización es una técnica que somete las dimensiones y cualidades de los productos industriales o servicios otorgados con una serie de

³⁹ Moreno-Luzón, María; et. al. *Op. Cit.*, p. 49

⁴⁰ Arellano, Cabrero y del Castillo (Coord.) *Op. Cit.*, p. 181

especificaciones determinadas en consenso, aceptadas voluntariamente por las partes interesadas y formalizadas mediante un documento denominado *norma*. La norma es un elemento fundamental para llevar a cabo correctamente el control de producción elevando la competitividad de los bienes y servicios elaborados, pues establece la forma en que deben ajustarse las operaciones de cualquier organización o empresa a fin de cumplir con las características previstas del producto final. Existen distintos tipos de normalización, de acuerdo con el objeto a normalizar: productos, servicios, conceptos y procesos.

La normalización de productos y servicios es indispensable para garantizar la conformidad de los consumidores con éstos. La normalización de conceptos es importante, pues permite homogenizar el lenguaje, para mejorar la comunicación entre interlocutores comerciales o industriales. La normalización en procesos es fundamental en cualquier organización, pues al formalizar las operaciones, especificar las responsabilidades y determinar las acciones para cumplir con ellas, se limitan –a lo largo y ancho del sistema de producción– los espacios para vaguedades. Asimismo, se determinan las características de los insumos necesarios y se elimina o reduce sistemáticamente cualquier falla o error. La normalización también permite delegar a los subalternos mayores responsabilidades.

“La estandarización de sistemas y procedimientos busca que los aspectos que contribuyen a la calidad del producto estén bien definidos (decir lo que se hace), y que el trabajo y las decisiones en la empresa se ajusten a tales definiciones (hacer lo que se dice.) La estandarización debe ser la base para la comunicación, la coordinación y la asignación de responsabilidades de un sistema de aseguramiento de calidad que busque la mejora continua, la innovación y las acciones correctivas y preventivas.”⁴¹ Tanto *calidad* como *normalización* son conceptos que se encuentran ampliamente hermanados “por un lado la calidad busca mantener normas que garanticen la veracidad de su producto por medio de una constante información del uso y manejo adecuado de la mercancía, por el otro la

⁴¹ Gutiérrez Pulido, Humberto. *Op. Cit.*, p. 43

normalización necesita de elementos para poder unificar, los cuales le ayudaran a desarrollarse y abarcar más rubros en el comercio.”⁴²

3.4.2 Breve historia de la Organización Internacional de Normalización (ISO)

La rápida expansión que sufrió el comercio a nivel global originó la necesidad de llegar a consensos respecto de las especificaciones que debían cumplir los productos que se tranzaban. Durante los primeros años del siglo XX se trató de establecer normas que regularan, principalmente, los insumos de la industria bélica; sin llegar a acuerdos entre los principales productores y consumidores. Además, era necesario crear un organismo internacional imparcial y reconocido por las partes para homogenizar las normas aplicables en el comercio internacional, pues la complejidad para llegar a consensos era cada vez mayor. En 1926 se creó la Federación Internacional de Asociaciones Nacionales de Normalización (ISA, por sus siglas en Inglés), agrupando 22 comités nacionales, fue establecida en la ciudad de New York, aunque a partir de 1939, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, tuvo que ser administrada en Suiza. Sin embargo, este organismo no llegó a unificar los criterios a nivel internacional y cesó sus actividades en 1942.

En los años siguientes, se tuvo nuevamente la necesidad de establecer una organización de estandarización internacional, de esta forma surgió en 1944 el Comité Coordinador de las Naciones Unidas para la Normalización (UNSCC, por sus siglas en Inglés), fue establecido por la ONU, pero con el apoyo específico y permanente de Canadá y Gran Bretaña, bajo quien quedó su administración. Pero, este organismo fue excluyente pues no permitió la incorporación de los países vencidos ni quienes se proclamaron neutrales al conflicto bélico. En 1945, “los delegados de la UNSCC acordaron que se podría unificar los lineamientos de la UNSCC para acercarlos más a los panoramas de la ISA, con el fin de lograr una sola organización más dinámica y funcional, a la cual denominaron provisionalmente Asociación Internacional de Coordinación de Estándares.”⁴³

⁴² Ayluardo García, Elisa. *La Organización Internacional de Normalización (ISO): Calidad y Normatividad en el nuevo orden mundial*. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, FCPyS-UNAM, 2002, p. 22

⁴³ *Ibid.*, pp. 79-80

Para 1946 “Charles Le Maistre llamó a una conferencia resolutoria, en el Instituto de Ingenieros Civiles en Londres, donde asistieron 25 países miembros representados por 65 delegados”⁴⁴ los cuales decidieron la creación de un nuevo organismo internacional con carácter permanente y formal, con la finalidad de facilitar la coordinación y la unificación de estándares industriales internacionales, liquidando completa e inmediatamente la ISA. En esta misma conferencia se determinó el nombre de la organización (Organización Internacional de Normalización, ISO por sus siglas en inglés), la ubicación de la Secretaría General (Ginebra, Suiza), el lenguaje oficial (inglés, francés y ruso), entre otras precisiones. Después de la conferencia celebrada en Londres se redactó la constitución de la nueva organización.

“El UNSCC concordó cesar de funcionar en cuanto la Organización Internacional de Normalización (ISO) fuera operacional, mientras ISA concluyó que había dejado de existir en 1942. El 27 de octubre del mismo año, la conferencia concluyó los acuerdos de las reuniones de la Organización Internacional de Normalización (ISO), la provisional Asamblea General y el provisional Consejo de ISO”⁴⁵ La primera reunión que celebró la Organización Internacional de Normalización fue en junio de 1947 en Zurich-Alemania, iniciando así sus actividades formales. La ISO tuvo que ayudar a evolucionar los estándares internacionales, pero fue hasta 1972 que inició a romper barreras en la estandarización internacional, sobre todo en sus relaciones con Europa. En 1979, obtuvo reconocimientos internacionales “por haberse basado en los principios del *British Standards Technical Committee 176*, desarrollando un programa para establecer principios genéricos de calidad de mercancías, con la finalidad de contar con normas mínimas internacionales de las empresas manufactureras, y que no sólo incluyen un proceso de calidad de los productos, sino una herramienta de normalización para obtener o mantener la uniformidad y el carácter predecible de la misma.”⁴⁶

El Comité Técnico 176 (uno de los más importantes dentro de la ISO) fue constituido formalmente en 1979 y elaboró la serie de normas ISO 9000 en 1986, publicándolas en 1987. El Comité Técnico 176 (ISO/TC 176) es el encargado de elaborar, revisar y mejorar

⁴⁴ *Ibid.*, p. 80

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 80-81

⁴⁶ *Ibid.*, p. 83

continuamente las normas medulares de la ISO 9000, trabajando en conjunto con otros Comités de la ISO y con la International Electrotechnical Committee (IEC) para desarrollar normas complementarias. En la década de los años ochenta, con la incorporación de nuevos países a la ISO y con el establecimiento del código de estándares del Acuerdo General de Tarifas y el Comercio (GATT), a recomendación expresa de la ISO, la Organización Internacional de Normalización consolidó su expansión. Actualmente es reconocida como “una federación mundial de cuerpos normativos nacionales, y representa en la actualidad a más de 90 países, encausando el desarrollo de la normalización, así como las actividades relacionadas a los estándares industriales, con la finalidad de facilitar el intercambio internacional de bienes y servicios, por medio de cooperación intelectual, científica, tecnológica y económica.”⁴⁷

3.4.3 Serie de normas ISO 9000

La Organización Internacional de Normalización diseñó un conjunto de normas técnicas denominadas ISO 9000, cuyo propósito es definir las directrices y requisitos mínimos que deben de cumplir los sistemas de gestión de la calidad para garantizar la conformidad del producto o servicio por parte del consumidor y su mejora permanente. La serie de normas ISO 9000, en su versión del año 2000, buscan una aplicabilidad universal de la gestión de la calidad a toda organización: comercial o no comercial, nacional o internacional, pública o privada, independientemente del tamaño de ésta.

Las normas ISO 9000 son utilizadas como marco referencial para diseñar, implementar y certificar sistemas de gestión de la calidad, identificando criterios que ayudan a que la empresa satisfaga las necesidades de sus clientes, por lo que se establecen y documentan criterios y especificaciones que los productos (*outputs*) de la empresa deben cumplir. La normalización mediante la serie ISO 9000 sugiere la formalización de los procesos de trabajo, mejorando su funcionamiento y eficiencia, además de garantizar que el producto cumplirá los requisitos definidos por el cliente. Estas capacidades de la organización quedan formalizadas por medio de un documento extendido por entidades u organismos facultados y especializados, la certificación, constancia que garantiza al cliente, que el producto adquirido cumple las especificaciones marcadas.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 87

Las normas ISO 9000 rigen cada vez en mayor medida las relaciones contractuales y comerciales cliente-proveedor a nivel nacional e internacional, ya que facilita el intercambio de bienes, productos y mercancías en general, reduciendo costos intermedios en los procesos económicos globales. Como se mencionó líneas atrás, la serie de normas ISO 9000 son diseñadas, revisadas y actualizadas por el Comité Técnico 176 (ISO/TC 176), especializado en Gestión de la Calidad y Aseguramiento de la Calidad.⁴⁸ En 1987, fueron publicadas por primera vez las normas ISO 9000, que están basadas en “la norma británica BS 5750, la norma canadiense CSA Z299 y la estadounidense ASQC Z1.15 mil Q99858A, y un segundo grado más limitado en los lineamientos de la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses JUSE”.⁴⁹ Siete años más tarde, en 1994, fueron revisadas, dando como resultado la serie de normas ISO 9000:1994, que está compuesta por “cinco documentos que se estructuran del siguiente modo: En primer lugar, encontramos las tres normas propiamente dichas, ISO 9001, 9002 y 9003. En segundo lugar encontramos un conjunto de documentos cuyo objetivo es orientar a las empresas sobre qué norma aplicar y el modo de hacerlo, ISO 9000-1 e ISO 9004-1.”⁵⁰

En el año de 1999, la familia de normas internacionales ISO 9000 sufrió su primera actualización, atendiendo a la necesidad de ampliar el enfoque de calidad, del aseguramiento de la calidad a la mejora continua, dando como resultado la versión 2000 de las normas. Las principales diferencias entre la versión 1994 y 2000 de las normas ISO son: a) se amplía el concepto de la calidad, de cumplir con requisitos a hacer una gestión que mejore continuamente, reduciendo errores y buscando la excelencia, en general, acercándose a la calidad total; b) la norma ISO 9001:2000 sustituye a las normas ISO 9001:1994, ISO 9002:1994 e ISO 9003:1994; c) se articula la norma basada en la gestión por procesos, este enfoque sistémico permite una aplicabilidad universal de la norma a

⁴⁸ Cabe hacer mención que para la versión del año 2000 de la serie de normas internacionales ISO 9000 el Subcomité SC 2, *Sistemas de la Calidad*, fue el responsable directo de estas tareas; así mismo, que la traducción de la serie de normas fue realizado por el Grupo de Trabajo “Spanish Translation Task Group” del mismo ISO/TC 176, en el que participaron representantes de los organismos nacionales de normalización y del sector empresarial de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos, México, Perú, Uruguay y Venezuela. De igual forma, colaboraron representantes de la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT) y del Instituto Latinoamericano de Aseguramiento de la calidad (INLAC.)

⁴⁹ *Ibid.*, p. 85

⁵⁰ Moreno-Luzón, María; et. al. *Op. Cit.*, p. 392

cualquier empresa; d) el enfoque de la norma deja el carácter mecanicista para vislumbrar la organización de forma holística y centrada en el capital humano; y, e) los requisitos de la norma ISO 9000 presentan mayor complementariedad con otras normas de la familia ISO, como la norma ISO 14000 de gestión ambiental.⁵¹ A continuación se presenta un cuadro comparativo entre las versiones 1994 y 2000 de las normas ISO, para posteriormente describir la serie ISO 9000:2000.

Cuadro 1. Las normas ISO 9000:2000 y sus equivalentes en la versión de 1994

Normas ISO 9000:1994	Normas ISO 9000:2000
ISO 9000-1:1994 Normas para la gestión de la calidad y el aseguramiento de la calidad.	ISO 9000:2000 Sistemas de Gestión de la Calidad – Principios y vocabulario.
ISO 9001:1994 Sistemas de la calidad. Modelo para el aseguramiento de la calidad en el diseño, el desarrollo, la producción, la instalación y el servicio postventa.	ISO 9001:2000 Sistemas de Gestión de la Calidad – Requisitos.
ISO 9002:1994 Sistemas de la calidad. Modelo para el aseguramiento de la calidad en la producción, la instalación y el servicio postventa.	
ISO 9003:1994 Sistemas de la calidad. Modelo para el aseguramiento de la calidad en la inspección y los ensayos finales.	
ISO 9004-1:1994 Gestión de la calidad y elementos del sistema de la calidad.	ISO 9004:2000 Sistemas de Gestión de la Calidad – Recomendaciones para llevar a cabo la mejora.

Fuente: Moreno-Luzón, María; et. al. *Op. Cit.*, p. 395

ISO 9000:2000; *Sistemas de gestión de la calidad – Principios y vocabulario*: Se establece la terminología y las definiciones utilizadas en las normas. Incluye los principios genéricos que inspiran esta nueva versión de la norma. Este documento reemplaza la norma ISO 8402:1994 y los capítulos 4 y 5 de la norma ISO 9000-1:1994.

ISO 9001:2000; *Sistemas de gestión de la calidad – Requisitos*: Sustituye la versión del año 1994 de las normas ISO 9001, ISO 9002 e ISO 9003. Esta nueva versión de la norma

⁵¹ *Ibid.*, p. 400

no sólo hace referencia a la necesidad de que las organizaciones demuestren su capacidad para satisfacer las expectativas del cliente, hace hincapié en la mejora continua de los procesos, acercándose a la visión seguida por la gestión de la calidad total. Se articula considerando a la organización como un conjunto de procesos interrelacionados. La norma es universal para cualquier tipo de empresa, independientemente del *output* producido, por lo que corresponde a cada organización determinar los apartados que aplican de la norma en cada caso.

ISO 9004:2000; *Sistemas de gestión de la calidad – Recomendaciones para llevar a cabo la mejora*: Esta norma está diseñada de forma similar a la ISO 9001:2000 y su uso conjunto, aunque también se pueden aplicar de forma separada. La norma ISO 9004:2000 no está pensada para utilizarse como una guía para cumplir los requisitos de la norma, como la ISO 9001:2000; “está pensada para aquellas empresas que quieren ir más allá de los requisitos de la norma ISO 9001:2000, introduciéndose en una dinámica de mejora continua con un enfoque de GCT [gestión de la calidad total].”⁵²

La serie de normas internacionales ISO 9000:2000, como todas las normas diseñadas por la Organización Internacional de Normalización tienen un carácter voluntario para su aplicabilidad, es decir que se instituyen por consenso privado; por tanto, la ISO es una organización no gubernamental sin autoridad para imponer sus normas o determinación en Estado u organización alguna, con excepción de los países e industrias que adoptan la normalización establecida por la ISO y la integran como parte de sus requerimientos legales. Las normas ISO tienen su equivalente en las normas mexicanas de control de calidad, identificadas con la nomenclatura *NMX-CC*⁵³. Las normas de la serie ISO 9000 unifican criterios para estándares de sistemas de calidad con el propósito de facilitar las evaluaciones y evitar confusiones en el desarrollo de los ciclos de producción locales, nacionales y globales; recabando los puntos fundamentales y más destacados de cada una de las normas nacionales de las potencias económicas, excluyendo las consideraciones de los países en vías de desarrollo que, en el peor de los casos, no cuentan siquiera con una normatividad nacional en materia de calidad.

⁵² *Ibid.*, p. 396

⁵³ La norma mexicana equivalente a la norma internacional ISO 9001:2000 es la *NMX-CC-9001-IMNC-2000*.

3.4.4 Antecedentes de la implementación de sistemas de gestión de la calidad basados en la norma ISO 9001 en el gobierno mexicano

“En años recientes hemos sido testigos de una serie de sorprendentes transformaciones a escala mundial, caracterizadas por una fuerte competencia de los mercados, una incesante revolución tecnológica y aceleradas mutaciones de los procesos productivos. Cada vez de manera más intensa, la globalización de la actividad económica ha obligado a los países a transformar sus plantas productivas, a fin de abatir costos e incrementar la eficiencia y calidad en la producción de bienes y servicios.”⁵⁴ En este contexto, no sólo las organizaciones privadas se ven en la imperiosa necesidad de cambiar, de modernizar sus sistemas administrativos e incorporar prácticas novedosas. Los gobiernos nacionales no sólo deben ser agentes inductores del cambio y de una nutrida modernización administrativa en el sector industrial, comercial y de servicios; que busquen formas avanzadas y eficientes de organizar el trabajo para una mejor inserción en los mercados mundiales.

El gobierno no sólo debe impulsar la actividad productiva mediante estímulos, “la administración pública tiene que ser competitiva (...) le corresponde al gobierno prestar servicios a agentes económicos con un grado de eficiencia, oportunidad y costos similares a los brindados por los gobiernos de otros países, de tal manera que su acción constituya una ventaja comparativa que incida en una mayor competitividad de la economía mexicana.”⁵⁵ La administración pública debe predicar con el ejemplo, debe cambiar ante contextos altamente mutables, debe modernizarse ante la necesidad de ofrecer servicios de calidad en un escenario de incesante competencia internacional, debe adoptar prácticas novedosas y exitosas, adecuándolas a las particularidades nacionales.

En México, a partir de 1985 se observa la aplicación de postulados de la calidad total y estrategias de mejora continua en instituciones gubernamentales mexicanas. Una de las primeras instituciones públicas en adoptar este enfoque administrativo es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) “con los llamados círculos de calidad, la iniciativa

⁵⁴ Argüelles, Antonio. “Calidad total en la administración pública: la experiencia de Secofi” en *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, Vol. IV, núm. 2, segundo semestre de 1995, p. 431

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 433-434

provino del Director, pero debido a que era un tema recién llegado a México no fue lo suficientemente fuerte para lograr cambiar la cultura de los trabajadores del Instituto.”⁵⁶ Este esfuerzo se amplió a las delegaciones del IMSS en Baja California Sur, Sonora, Guanajuato y Oaxaca, con resultados positivos, pero limitados.

En 1989, a través de decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre, se instituyó el Premio Nacional de Calidad con el objetivo de diseñar, promover e incitar el establecimiento de sistemas de gestión de la calidad. El Premio adopta nueve categorías: industrial grande, industrial mediana, industrial pequeña, comercial grande, comercial mediana, comercial pequeña, servicios grande, servicios mediana y servicios pequeña. El Premio se efectúa anualmente desde entonces. En ese mismo año se creó el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, cuyo objetivo central era adoptar esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios que ofrecía el Ejecutivo Federal. A estas medidas se sumaron el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal que buscó mejorar la calidad de los servicios públicos y una adecuada atención ciudadana.

Los enfoques de calidad total en México fueron adoptados en primera instancia dentro de la Administración Pública Federal, teniendo resultados variables. “Las dependencias del gobierno federal que destacaron en sus programas entre 1989 y 1993 fueron la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, Petróleos Mexicanos y algunas Secretarías de Estado.”⁵⁷ El programa de más amplia difusión entre 1989 y 1993, a nivel de Secretarías de Estado, perteneció a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), que implementó acciones que tuvieron importantes avances, sobre todo en sus Delegaciones Federales. Es pertinente señalar que “el programa más ambicioso en esas fechas fue el de la Comisión Federal de Electricidad”⁵⁸, que ha

⁵⁶ Silva Calva, Víctor y Donjuan Briones, Juan Manuel. *Administración por calidad, teoría y práctica en el Instituto Mexicano del Seguro Social*. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública), FCPyS–UNAM, 1994, p. 131

⁵⁷ Lledias Sandoval, Armando. *Administración Pública y Calidad Total en México, Estudio de Caso: La Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1995-2000.)* Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública), FCPyS–UNAM, 2002, p. 58

⁵⁸ *Ibid.*, p. 58

superado sus metas y mejorado actitudes, en forma constante, desde 1987. En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, se estableció el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, que puso especial atención en la medición y evaluación de la gestión pública en términos de resultados, adoptando corrientes modernas de la administración, en específico, la planeación estratégica y la gestión de la calidad total. A partir de 1996, le es agregada una nueva categoría al Premio Nacional de Calidad: Gobierno, con la finalidad de que el sector público participe y sean reconocidos sus esfuerzos.

Para el sexenio encabezado por Vicente Fox Quezada, el rumbo que la Administración Pública Federal debía tomar quedó establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que indica:

“El gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad (...) Requerimos un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes. Dispuesto a aprender de las experiencias de éxito registradas en otras partes del mundo para adecuarlas al contexto nacional, con la firme convicción de que siempre es posible mejorar (...) Requerimos que los procesos burocráticos que inhiben el desarrollo de los actores generadores de riqueza se rediseñen con un enfoque de calidad para atender las necesidades del ciudadano (...) Requerimos un gobierno confiable, cuyos servicios cuenten con altos estándares de calidad, rediseñados en tal forma que eviten y prevengan los actos de corrupción, basado en un estricto código de ética.”⁵⁹

La mayoría de las veces, el Ejecutivo Federal es la primera instancia gubernamental en adoptar esquemas innovadores de gestión basados en enfoques de vanguardia administrativa. No obstante, de forma paulatina los gobiernos estatales comenzaron a adoptar el enfoque de administración basado en la calidad total. El Gobierno de Nuevo León, que en 1992 adoptó el Plan Maestro de Modernización y Calidad (MAC), que fungió como guía para elaborar los programas operativos de las dependencias gubernamentales. Ese mismo año se creó el Centro de Capacitación en Calidad (CECCAL) y se instituyó el

⁵⁹ Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, pp. 63-64

Premio de Calidad Estatal. También en 1992, pero en Chihuahua, se creó el Premio Chihuahua de la Calidad y la Excelencia. El gobernador contrató los servicios del Centro Chihuahuense de la Calidad y la Productividad, que en conjunción con el Programa Estatal de Simplificación Administrativa crearon proyectos enfocados a la mejora sustantiva en la calidad de los servicios públicos.⁶⁰

En Tamaulipas se creó el modelo ISEA de calidad por medio del cual se estableció el Programa de Calidad Total y la creación del Instituto Tamaulipeco para la Evaluación de la productividad y la Calidad (ITEC.) A partir de 1994 se operó un programa de sensibilización mediante cursos y talleres dirigidos a servidores públicos e impartidos por consultores y especialistas en calidad total. Asimismo, pueden enumerarse casos de la implementación de sistemas de gestión de la calidad, desde esas fechas, en los estados de Coahuila, Puebla, Veracruz, Campeche, Yucatán, San Luis Potosí, Guanajuato y desde luego, en el Estado de México.⁶¹

En el ámbito municipal son exiguas las experiencias de adopción de modelos de gestión de la calidad total, anteriores a 2003. Puede citarse el caso de Tlalnepantla de Baz, municipio metropolitano del Estado de México, que durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2003 pudo certificar 13 áreas de su administración pública municipal en la ISO 9001:2000. En 2006 eran 30 municipios mexicanos y 2 delegaciones del Distrito Federal las que contaban por lo menos con un proceso certificado mediante la norma ISO 9001:2000.⁶² Si consideramos que en México existen 2,439 municipios reconocidos formalmente⁶³, aquellos que cuentan con certificación en esta norma corresponden a poco más del 1 por ciento. Estos municipios se localizan en 19 de las 32 entidades federativas del país y ostentan en total solamente 100 certificaciones de las 4,900 otorgadas a organizaciones mexicanas hasta ese año.⁶⁴ El siguiente cuadro señala los municipios mexicanos que han certificado parte de su administración pública en la ISO

⁶⁰ Badillo Vargas, Ruth. *La calidad en los servicios públicos, el caso específico del Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS*. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública), FCPyS-UNAM, 2002, p. 50

⁶¹ *Ídem*.

⁶² *Revista Contacto de la Unión Empresarial*, Año 15, No. 182, Edición Especial junio-julio 2006, pp. 57-156

⁶³ www.inafed.gob.mx (Consultado en febrero de 2007)

⁶⁴ *Ibid*, p. 156

9001:2000, la entidad federativa a la que corresponden y el número de certificaciones obtenidas.⁶⁵

Cuadro 2. Municipios mexicanos certificados en la norma ISO 9001:2000

Municipio / Delegación	Entidad Federativa	Número de Certificaciones
Ecatepec de Morelos	Estado de México	14
Tlalnepantla de Baz	Estado de México	13
Aguascalientes	Aguascalientes	11
León	Guanajuato	9
Zapopan	Jalisco	6
Colima	Colima	4
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	4
Matamoros	Tamaulipas	4
Tijuana	Baja California	3
Gustavo A. Madero	Distrito Federal	3
Guadalajara	Jalisco	3
Solidaridad	Quintana Roo	3
Chihuahua	Chihuahua	2
Miguel Hidalgo	Distrito Federal	2
Cuautitlán Izcalli	Estado de México	2
Metepec	Estado de México	2
Mérida	Yucatán	2
Saltillo	Coahuila	1
Torreón	Coahuila	1
Atizapán de Zaragoza	Estado de México	1
Toluca	Estado de México	1
Tultitlán	Estado de México	1
Acapulco de Juárez	Guerrero	1
Pachuca	Hidalgo	1
Corregidora	Querétaro	1
Querétaro	Querétaro	1
Mocorito	Sinaloa	1
Cajeme, Obregón	Sonora	1
Hermosillo	Sonora	1
Navojoa	Sonora	1
Reynosa	Tamaulipas	1
Veracruz	Veracruz	1
	No Identificado	----- 1
Total	32	19

Fuente: Revista Contacto de la Unión Empresarial, Año 15, No. 182, Edición Especial junio-julio 2006

⁶⁵ El Anexo 2 presenta una relación completa de los municipios mexicanos que han certificado su administración pública en la norma ISO 9001:2000, agrupándolos por Organismo Certificador e indicando el municipio, el área certificada (en algunos casos), la entidad federativa a la que pertenece y el alcance de la certificación (en algunos casos.)

Segunda parte. Estudio de caso

Capítulo cuarto. Implementación y certificación de los sistemas de gestión de la calidad en el Municipio de Ecatepec de Morelos, 2003-2006

4.1 Ecatepec de Morelos

4.1.1 Descripción del municipio

Ecatepec de Morelos es uno de los 125 municipios que integran el Estado de México, las raíces etimológicas de su nombre derivan de la palabra náhuatl compuesta por *ehécatl*, deidad prehispánica del viento o el aire y *tepetl*, que significa cerro; de esta forma, Ecatepec significa “En el cerro del viento o del aire” o “En el cerro consagrado a Ehecatl, dios del viento o del aire”. Se localiza al noroeste del Valle de México, perteneciendo a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), sus límites territoriales son: “al Norte con los Municipios de Tultitlán, Tonanitla y Tecámac; al Sur, con el Distrito Federal (Delegación Gustavo A. Madero), con los Municipios de Nezahualcóyotl y Texcoco; al Oriente, con los Municipios de San Salvador Atenco, Texcoco y Acolman, y al Poniente, con el Municipio de Coacalco, el Distrito Federal (Delegación Gustavo A. Madero) y con el Municipio de Tlalnepantla.”¹ El 13 de octubre de 1877 fue erigido Ecatepec como municipio, disponiendo que llevara el nombre de Morelos y elevando el pueblo de San Cristóbal Ecatepec al rango de villa. El 1º de diciembre de 1980 la villa de Ecatepec de Morelos asciende a la categoría de Ciudad.

Ecatepec de Morelos está integrado por una superficie de 186.9 km² (compuesta por 1 ciudad, 7 pueblos, 1 ranchería, 6 ejidos, 12 barrios, 163 fraccionamientos y 358 colonias) de los cuales el 72% es de uso de carácter urbano. La población se estima en 3.5 millones de habitantes.² De acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2003-2006, el 59.79% de la población total son personas originarias de distintos

¹ *Bando Municipal de Gobierno de Ecatepec de Morelos, 2003-2006*. Artículo 11

² El XII Censo General de Población y Vivienda, realizado en el año 2000, establece para Ecatepec de Morelos una población de 1'622,697 habitantes, el II Conteo de Población y Vivienda del año 2005 estima la población del municipio en 1'688,258; sin embargo, la población actual de este municipio se estima por encima de los 2.5 millones de habitantes, como lo indica el artículo 21 del *Bando Municipal de Gobierno de Ecatepec de Morelos, 2003-2006*. El Gobierno del Estado de México calcula la población total de Ecatepec en aproximadamente 3.5 millones de habitantes, colocándolo como la municipalidad más poblada de toda América Latina.

municipios y estados de la República, ubicándolo como un centro urbano de alta atracción poblacional, pues concentra al 16.67% de los habitantes de municipios mexiquenses que componen la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Su tasa de crecimiento anual es de 2.93%. Sus características sociodemográficas ubican al municipio como uno de los más importantes en el ámbito nacional, no sólo por su concentración poblacional, además por su amplia área industrial e infraestructura educativa, médica, comercial y de servicios. La estructura productiva del municipio de Ecatepec “se ha modificado durante las últimas décadas, aumentando la importancia del sector terciario en detrimento de los sectores primario y secundario, tanto de valor agregado censal bruto como de población ocupada en estos sectores.”³

Los servicios públicos del municipio son amplios; sin embargo, la demanda supera la capacidad instalada. El servicio de agua potable se ofrece mediante 65 pozos propios, 9 sistemas independientes y un bloque de líquido proveniente del Sistema Cutzamala que representan un total de 4,712 litros por segundo que se distribuye por una red de 2,200 Km de tubería. La infraestructura hidráulica permite cubrir el 95% de la demanda total, dejando sin suministro a las zonas irregulares que carecen de tomas domiciliarias y que se abastecen mediante carros cisterna, pipas o hidrantes públicos. Por su parte, casi el 90% de las viviendas del municipio cuentan con servicio de alcantarillado. El servicio de alumbrado público alcanza una cobertura del 88% aproximadamente, pero la mayor parte de las luminarias rebasan ya su vida útil. El servicio de recolección de basura se realiza mediante organizaciones de permisionarios y el total de desechos sólidos producidos se estima en 2,500 toneladas diarias.

Dentro de la infraestructura comercial se enumera: una central de abasto, 135 mercados públicos, distintas plazas comerciales y centros de autoservicio. La infraestructura educativa es amplia, se cuenta con 239 preprimarias, 580 primarias, 207 secundarias, 63 escuelas de bachillerato, 15 de bachillerato tecnológico y 11 universidades. El promedio de escolaridad de la población de Ecatepec es de 8.3 años de educación formal. Cuenta con 46 unidades médicas en servicio de las instituciones públicas del sector salud: 9 del IMSS, 5 del ISSSTE, 2 del ISSEMYM, 22 del ISEM y 8 del DIF para atender a una

³ *Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2003-2006*, p. 43

población derechohabiente que representa el 49.61% del total de habitantes del municipio. A estas cifras se añaden las instituciones médicas privadas.

4.1.2 Integración del ayuntamiento

La Constitución del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 113, insiste en que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento, con las competencias que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Constitución local y las leyes que de ella emanen. En su artículo 114 establece que serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo y sus miembros durarán en su encargo tres años. En el ejercicio de gobierno, serán una asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales (artículo 115.)

El artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México determina el número de integrantes que cada ayuntamiento mexiquense debe tener, de acuerdo al número de habitantes. La fracción IV de dicho artículo establece que en los casos de municipios con una población mayor a un millón de habitantes, se integrará con un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, por cada miembro del ayuntamiento habrá de elegirse un suplente. Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, por su parte, los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley (artículo 118, párrafo segundo.)

Así, el H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos está integrado por un presidente municipal, tres síndicos y diecinueve regidores.⁴ La función del cabildo es resolver colegiadamente los asuntos de su competencia; no obstante, y como lo previene la Constitución del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 115 y el Bando Municipal de Gobierno de Ecatepec de Morelos en su artículo 26, corresponde al presidente municipal la ejecución de las decisiones del ayuntamiento. Para llevar a efecto el despacho de los asuntos municipales y “el ejercicio de sus atribuciones y

⁴ *Bando Municipal de Gobierno de Ecatepec de Morelos, 2003-2006. Artículo 24*

responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público.”⁵

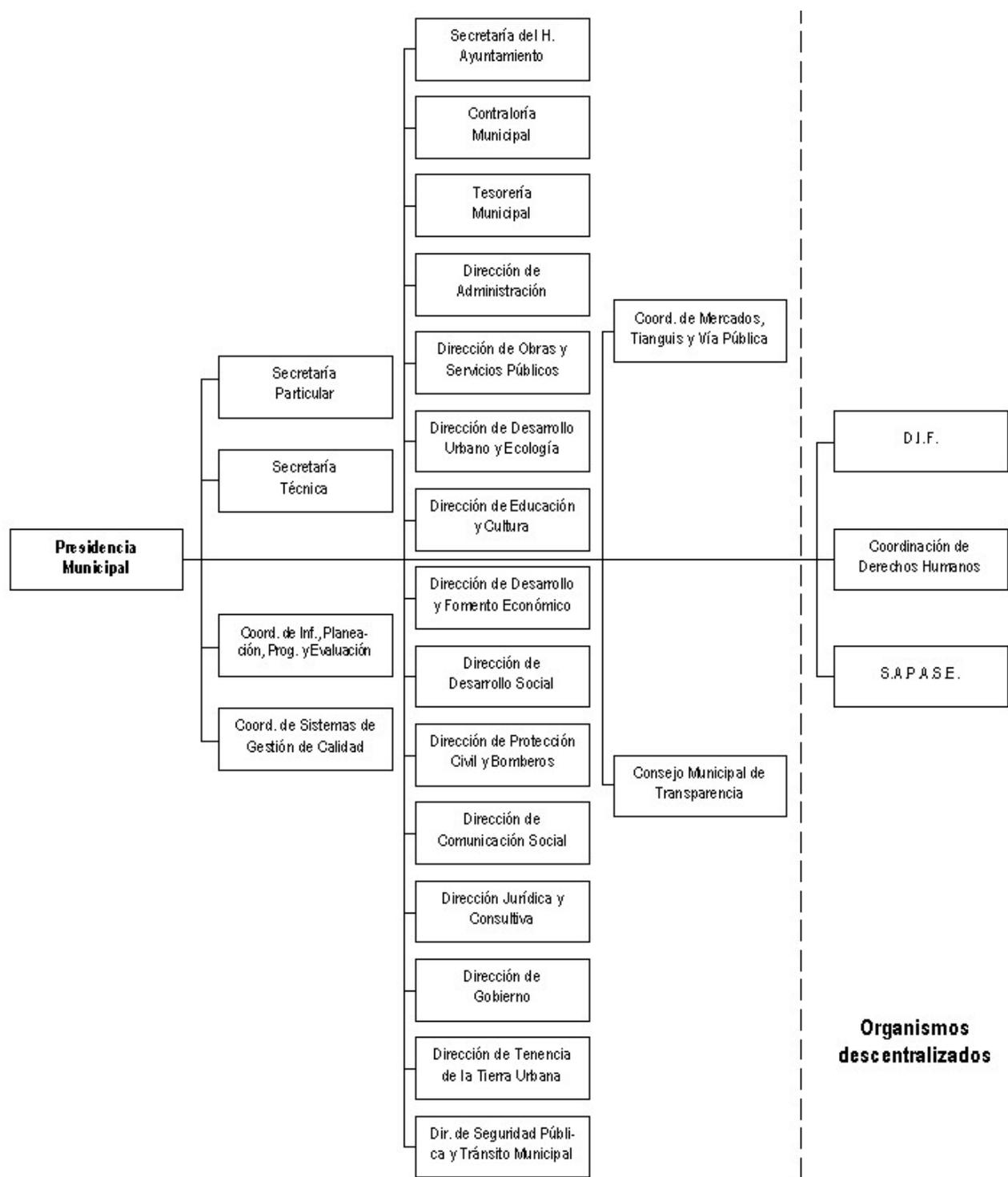
4.1.3 Estructura de la administración pública municipal

El Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, de acuerdo con el artículo 29 del Bando Municipal de Gobierno, para el ejercicio de sus facultades cuenta con las siguientes dependencias subordinadas al presidente municipal: 1) Secretaría del H. Ayuntamiento; 2) Tesorería Municipal; 3) Contraloría Interna; 4) Las Direcciones de I) Administración, II) Obras y Servicios Públicos, III) Seguridad Pública y Tránsito Municipal, IV) Educación y Cultura, V) Protección Civil y Bomberos, VI) Desarrollo Urbano y Ecología, VII) Desarrollo y Fomento Económico, VIII) Desarrollo Social, IX) Jurídica y Consultiva, X) Gobierno, XI) Comunicación Social y XII) Tenencia de la Tierra Urbana; 5) Las Coordinaciones de I) Régimen Condominal, II) Derechos Humanos y III) Mercados, Tianguis y Vía Pública y 6) El Instituto Municipal de la Mujer.

El Artículo 31 del mismo documento normativo refiere como organismos auxiliares del Ayuntamiento de Ecatepec: 1) El Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ecatepec de Morelos (SAPASE) y 2) El Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF.) El artículo 36 del Bando indica que el ayuntamiento “podrá crear los órganos auxiliares que considere necesarios para el buen funcionamiento de la Administración Pública Municipal y el fomento de la participación ciudadana”, con base en esta prerrogativa, también se cuentan: 1) La Secretaría Particular; 2) La Secretaría Técnica; 3) La Coordinación de Información, Planeación, Programación y Evaluación; 4) La Coordinación de Sistemas de Gestión de Calidad y 5) El Consejo Municipal de Transparencia. El siguiente organograma describe lo aquí señalado:

⁵ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Artículo 86

Figura 1. Organograma de la Administración Pública Municipal de Ecatepec 2003-2006



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2003-2006, p. 96

La estructura administrativa del municipio de Ecatepec es compleja y especializada en diversos ámbitos debido a las múltiples tareas gubernamentales necesarias y a las demandas incrementales de una población que también crece. El Plan de Desarrollo Municipal establece que la “estructura orgánica de la administración municipal de Ecatepec de Morelos, es un reflejo de los propósitos fundamentales de la autoridad municipal y representa el soporte operativo de las prioridades, programas y estrategias del plan. La estructura está diseñada para atender a la ciudadanía de manera profesional y bajo procesos modernos, ágiles y eficientes”.⁶

4.1.4 Retrospectiva de la administración pública municipal

Las condiciones que privaban en la administración pública municipal al entrar en funciones el H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos 2003-2006, eran complicadas. Las capacidades materiales, humanas, financieras, tecnológicas y organizacionales eran rebasadas por la complejidad y magnitud de los diversos problemas en el municipio. Dentro de las dificultades tecnológicas que laceraban el correcto funcionamiento administrativo, se puede citar: insuficiencia en la infraestructura informática y de comunicaciones para satisfacer las necesidades de explotación y manejo de información; rezagos en la recepción y procesamiento de datos; equipos informáticos saturados, sobreutilizados u obsoletos; falta de sistematización y configuración de las redes locales (intranet) y los recursos de telecomunicaciones; pérdida de llamadas telefónicas –internas y externas– debido a problemas con el conmutador central.⁷ Además, la infraestructura de los bienes inmuebles era deficiente, existía una nula administración de espacios y era persistente la necesidad de mantenimiento y modernización de inmobiliario, equipo e instalaciones.

En materia de recursos humanos, las complicaciones eran: poca capacitación, actualización y profesionalización, tanto de servidores como de funcionarios públicos; bajos niveles de motivación e incentivos laborales; comunicación e integración deficiente en distintas áreas administrativas, que redundaba en un ambiente laboral poco favorable; mala atención a la ciudadanía y escasa comunicación con ésta. Dentro de los problemas organizacionales y funcionales de la administración pública municipal, cabe destacar: la

⁶ *Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2003-2006*, p. 96

⁷ *Ibid.*, p. 50

carencia de manuales de organización y de procedimientos; falta de información para la planificación, toma de decisiones, implementación y evaluación de los programas gubernamentales; inadecuada coordinación gubernamental; duplicación de funciones en algunos ámbitos; trámites complejos, largos y demorados que ocasionan corrupción y *coyotaje*. Si a estos problemas se añaden los que se presentan de forma permanente en la rama financiera (como el escaso presupuesto, la baja e ineficiente recaudación fiscal local, la mala aplicación presupuestal y los dispendios –voluntarios e involuntarios–), la situación se complica.

Durante los primeros meses de gestión, el H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos convocó a ciudadanos, especialistas y público interesado a participar en los Foros de Consulta⁸, como ejercicio democrático para encontrar propuestas de solución a los diferentes problemas municipales. Entre las ideas, que en materia de modernización administrativa proporcionó este ejercicio, se destacan: la simplificación de trámites administrativos para la regulación y apertura de micro, pequeñas y medianas industrias, comercios, cadenas y plazas comerciales; generar un catálogo de servicios municipales; reestructurar la administración pública; implantar el servicio público municipal de carrera; crear la figura del “Contralor Ciudadano” para vigilar personalmente la conducta de los servidores y funcionarios en el ejercicio de su acción pública, como incentivo a la cultura de transparencia; y, la implementación de sistemas de gestión de la calidad.⁹

Un pésimo desempeño administrativo no sólo lleva al gobierno a incumplir o cumplir de forma deficiente su función social; además, provoca una pérdida de legitimidad, credibilidad y confianza en las instituciones, descontentos que pueden llevar a manifestaciones y tensión social, además de costos políticos en el corto, mediano y largo plazos. Así, es una necesidad la implementación de acciones correctivas para propiciar eficiencia y eficacia en las acciones gubernamentales. Dentro del Plan de Desarrollo

⁸ Los Foros de Consulta Ciudadana se realizaron del 21 al 24 de noviembre de 2003. Se registraron un total de 361 ponencias escritas. El Foro fue dividido en siete temas y 19 mesas de trabajo. En el caso concreto del tema “Modernización Integral de la Administración Pública y Financiamiento para el Desarrollo”, se instalaron tres mesas de trabajo: “Hacienda Pública, Simplificación Administrativa y Contraloría Social”, “Consolidación de una Gestión Pública Eficiente y Eficaz” y “Desarrollo de una Función Pública Ética y de Calidad en el Servicio Público”, registrándose un total de 13 ponencias para este tema específico (*Ibid.*, pp. 63-70)

⁹ *Ibid.*, p. 70

Municipal de Ecatepec de Morelos 2003-2006 se define el Programa de Modernización Integral de la Administración Pública, cuyo objetivo principal es: “Eficientar la administración pública municipal, simplificando y agilizando los procedimientos para lograr una mejor atención al ciudadano, abatir costos administrativos y fortalecer las finanzas del municipio.”¹⁰

Entre las prioridades definidas, destacan: la descentralización de las oficinas de recaudación y trámites administrativos, implementación de programas de simplificación administrativa, mejorar el servicio y mantenimiento de las instalaciones de trabajo de todas las áreas de la administración pública municipal, crear un sistema municipal de quejas y denuncias vía internet, establecer un sistema de transparencia administrativa dirigido a la ciudadanía del municipio, fortalecer las finanzas públicas del municipio mediante procesos modernos de recaudación, crear un servicio público municipal de carrera y profesionalizar a los servidores públicos municipales, establecer lineamientos para la contratación del personal y, obtener la certificación de calidad ISO 9000 para distintas áreas de la administración pública municipal.¹¹

4.2 Etapas de la implementación y certificación de los sistemas de gestión de la calidad

Se decidió adoptar la gestión basada en la calidad total, en diversas áreas de la administración pública municipal de Ecatepec de Morelos, debido a que era necesario cambiar la cultura laboral y adoptar un enfoque administrativo centrado en la ciudadanía; sin embargo, no existe un método exclusivo para implementarlos. El proceso para adoptar los sistemas de gestión de la calidad es distinto de una organización a otra, debido a las variables internas y externas de cada una. La estructura del sector, las restricciones legales, las restricciones financieras, la definición de calidad, la heterogeneidad al interior de la organización, el estilo de dirección, la cultura laboral; en general, las particularidades de cada organización son las que determinan el proceso y la secuencia de sus pasos. En el caso concreto de Ecatepec de Morelos, antes de implantar los sistemas de gestión de la calidad, se efectuó un diagnóstico que determinó los factores internos y externos que

¹⁰ *Ibid.*, p. 81

¹¹ *Ibid.*, pp. 81-82

podrían favorecer u obstaculizar el proyecto de cambio, mediante un análisis FODA.¹² El diagnóstico no pretende elaborar una imagen completa de la realidad, es apenas un esbozo de las realidades posibles de construirse que otorguen una dirección a la organización. Considerando la realidad como un espacio dinámico y mutable, los diagnósticos deben diseñarse y rediseñarse continuamente.

Dentro de las fortalezas se detectaron: el posicionamiento positivo del presidente municipal por el número de votación recibida, las áreas administrativas estratégicas se encontraban bien concebidas y en administraciones anteriores se habían presentado mejoras en la capacidad de ofrecer servicios públicos. Como oportunidades, destacaron: ventajas competitivas con respecto a otros municipios, cambio en la visión de la ciudadanía con respecto al ayuntamiento y considerar la forma actual de competencia con posibles innovaciones que lleven a un mejor posicionamiento de la administración pública municipal. Como debilidades, se analizaron: una orientación estratégica poco clara, carencia de habilidades y competencias clave y capacidad instalada para ofrecer servicios de calidad al ciudadano. Como amenazas, se encontraron: pérdida de la imagen positiva frente a la población, incapacidad de la administración para incorporar nuevas tecnologías e imposibilidad para penetrar en sectores de la población ocupados por preferencias políticas opositoras o, en el peor de los casos, perder el capital político ya establecido.¹³

Para complementar el análisis FODA, se realizó un Análisis PROE¹⁴; lo que permitió detectar la necesidad de “tener un controlador interno dedicado a mantener en tiempo y

¹² El Análisis FODA (WOTS, por sus siglas en inglés: *weakness, opportunities, threat, strengths*) es una técnica diseñada por Kenneth Andrews, de la Escuela de Negocios de Harvard, quien estableció que “los cambios en el medio ambiente dan lugar a oportunidades y amenazas, y las fortalezas y debilidades son adaptadas para evitar nuevas amenazas y para tomar ventaja de las oportunidades. Éste es uno de los principales estudios para el diagnóstico, pues contiene la discusión más completa acerca de los factores claves: los perfiles organizativos.” (Arellano, David. *Op. Cit.*, p. 113) Es una herramienta en la que se contrastan, mediante una matriz, las Fortalezas y Oportunidades internas con las Debilidades y Amenazas externas. También es conocido como Análisis FORD (Fortalezas, Oportunidades, Riesgos y Debilidades.)

¹³ Garduño Mauleón, María de Lourdes. *Tlalnepantla de Baz y Ecatepec de Morelos, México. Siguiendo las directrices de la Norma ISO 9001:2000 en Municipios*. Presentación elaborada para el “1er Encuentro sobre Gestión de Calidad en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires”, Argentina, 2003

¹⁴ El Análisis PROE permite determinar cuatro elementos fundamentales para la gestión estratégica: Posición, Recursos, Objetivo y Estrategias. La Posición identifica la situación actual de la organización. El análisis de Recursos permite establecer la capacidad financiera, humana, material y tecnológica con que cuenta la organización. El objetivo (u objetivos) representará el marco de acción que la organización debe seguir para cumplir con un fin. Por último, la Estrategia permite responder al cuestionamiento: ¿Cómo vamos a conseguir el objetivo planteado?

forma las asesorías y las certificaciones, ya que esto había ocasionado fugas importantes de dinero en otros municipios al no existir ningún departamento con los suficientes conocimientos para controlar los sistemas de calidad pretendidos”¹⁵. Así, se creó como parte de la estructura organizacional de la administración pública municipal de Ecatepec de Morelos la Coordinación de Sistemas de Gestión de Calidad o “Coordinación ISO 9000”, como área *staff*.

La implementación de los sistemas de gestión de la calidad corresponde a la aplicación en una organización de los principios de la calidad total. Existe una amplia variedad de modelos propuestos para implantarlos, no obstante existen fases comunes que corresponden a procesos típicos de adopción. Además, una de las ventajas de establecer sistemas de gestión basados en la norma ISO 9001:2000 es que ella determina los requisitos mínimos que un sistema debe cumplir y permite guiar su implementación. En el municipio de Ecatepec se utilizó la norma ISO 9001:2000 como fundamento para el establecimiento de los sistemas de gestión de la calidad de las diversas áreas, pues los requisitos que la norma señala pueden ser aplicados a cualquier organización, sin importar su tipo, tamaño o producto elaborado (numeral 1.2)¹⁶ Además, se tenía la pretensión, desde el inicio del periodo gubernamental, de certificar cada uno de los sistemas implementados.

El método de implantación de los sistemas de gestión de la calidad aplicado en la administración pública de Ecatepec de Morelos corresponde a tres etapas: selección, preparación y certificación. Cada una de estas etapas estaba compuesta por tres fases: La etapa de selección integraba la selección del área, plática con la alta dirección y reunión con los integrantes del área. La etapa de preparación estaba compuesta por la primera fase de capacitación, mapeo de procesos y preparación documental y la segunda fase de capacitación y generación de registros. Finalmente, la etapa de certificación la componían la auditoría interna, preauditoría y auditoría de certificación. En los apartados siguientes se describen cada una de ellas.

¹⁵ Garduño Mauleón, María de Lourdes. *Op. Cit.*

¹⁶ El Anexo 1 integra una breve descripción de la Norma ISO 9001:2000 que puede ser consultada para precisar los apartados o numerales a los que se hará referencia a lo largo del presente capítulo.

4.2.1 Etapa de selección

4.2.1.1 Selección del área

La primera fase del proceso de implementación de los sistemas de gestión de la calidad se dio con la selección de la(s) área(s) a certificarse. Es deber de cualquier administración pública ejercer los exiguos recursos con que cuenta de forma estratégica, buscando en todo momento evitar dilapidaciones y atender los problemas inmediatos. Para la selección del área debieron considerarse distintas variables y priorizar en los trámites y servicios de alto impacto ciudadano. En el caso de Ecatepec de Morelos, la selección de las áreas fue un acto deliberativo realizado por el presidente municipal, los directores de área u homólogos y la coordinación de sistemas de gestión de calidad, quienes analizaron en conjunto la administración pública y determinaron los procesos con mayor probabilidad de éxito. Entre los factores que se consideraron para tomar la decisión, destacaron: el número de empleados involucrados directa e indirectamente, el perfil del personal involucrado, la infraestructura con la que contaba cada área, el impacto positivo que se tendría frente a los ciudadanos, que atendieran compromisos de campaña, etc. Las primeras áreas elegidas cumplían, además, algunos otros requisitos como tener procesos sencillos, debido a que se propuso certificarlas como parte del “Programa de los 100 Días”.

4.2.1.2 Plática con la alta dirección

Una vez detectadas las áreas y los procesos, se programaron reuniones por área, con la presencia de la titular de la coordinación ISO, el director del área específica, el o los subdirectores implicados en el proceso y los jefes de departamento, quienes fungieron como responsables directos de cada sistema. Fue necesario para el correcto funcionamiento del sistema que desde el inicio, los involucrados, tanto cuerpo directivo como empleados, comprendieran la importancia del cambio y los motivos que lo originaban. Desde el primer acercamiento con la alta dirección debe efectuarse un esfuerzo para sensibilizarlos, hacer hincapié del liderazgo necesario para guiar el proceso, propiciar una sinergia organizacional, manejar adecuadamente los conflictos y motivar al personal, por lo que, era indispensable adquirir un compromiso irrenunciable. La norma ISO 9001:2000 en su numeral 5.1 establece el compromiso que la alta dirección debe tener con el sistema, además de ser un principio de la gestión de la calidad total. El diagnóstico municipal y de cada área, que señalaba sus principales deficiencias, las

oportunidades de realizar un cambio y los beneficios que acarrearía, se convirtieron en una evidencia contundente de la necesidad del cambio y justificaba la adopción de prácticas novedosas para cada caso en particular.

4.2.1.3 Reunión con los integrantes del área

Una vez realizada la reunión con los directivos y ratificado el compromiso de éstos con los cambios institucionales que se pretendían desarrollar, se convocaron reuniones con el personal del área. En estos encuentros estuvieron presentes los responsables de la coordinación ISO 9000, los miembros de la alta dirección y la totalidad del personal del área específica. Kaoru Ishikawa afirmaba, no sin justificación, que “Cuando se desea poner en práctica algo nuevo, el principal enemigo de este esfuerzo se hallará dentro de la propia empresa y dentro de la propia persona. Si no se puede vencer este enemigo, no habrá progreso.”¹⁷ Era natural que existiera incertidumbre y una marcada resistencia al cambio, provocada en la mayoría de las ocasiones por el temor de ser removidos de su cargo y las modificaciones implícitas en las tareas, hábitos y valores que desempeñan de forma rutinaria.

Los sujetos que nunca hayan experimentado un cambio drástico en su vida se verán más temerosos e incómodos con la implementación de un cambio estructural en la organización, al sentirse vulnerables. La costumbre es un factor decisivo, mientras mayor sea el tiempo que un individuo haya sido regido por los parámetros organizacionales de la estructura, mayor será su rechazo para adoptar nuevas posturas y tareas. En algunas ocasiones, la resistencia al cambio “ocurre por los intereses de los miembros relevantes del sistema para los cuales la dirección señalada para la transformación les resulta en extremo amenazante.”¹⁸ Entonces, fue importante ser claros y enfáticos con los miembros de cada área, comunicar las razones del cambio, los beneficios que traería y tratar de crear un clima de certidumbre, garantizando la permanencia de todos los involucrados en la plantilla de personal.

¹⁷ Ishikawa, Kaoru. *Op. Cit.*, p. 87

¹⁸ Fernández, Francisco. “Cambios estructurales: una perspectiva diacrónica” en *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, Vol. VIII, núm. 1, primer semestre de 1999, pp. 70-71

4.2.2 Etapa de preparación

4.2.2.1 Primera fase de capacitación

La segunda etapa, de preparación, inició con la primera fase de capacitación. La formación permanente es establecida dentro de la Norma ISO 9001 en sus numerales 6.2.1 y 6.2.2, además de ser uno de los principios fundamentales de la calidad total. Para cumplir con este apartado, la Coordinación ISO 9000 diseñó cuatro cursos básicos, que fueron impartidos en dos sesiones de cuatro horas, cada uno; los cuales se describen a continuación:

- Curso 1, Sensibilización al cambio: El objetivo general de este curso fue que el personal fuera capaz “de aceptar los cambios en la vida como oportunidades de desarrollo.”¹⁹ Mediante ejemplos y anécdotas se demostró que los cambios son inherentes a la vida, son necesarios para la renovación y el crecimiento personal, deben ser enfrentados con una mentalidad abierta y se manifiestan en la forma de pensar, de vivir y de actuar.
- Curso 2, Persiguiendo mis metas: Al finalizar este curso se propuso que “los participantes identificarán técnicas que les aporten fortalezas para lograr una clara percepción de sus objetivos personales, laborales, familiares y sociales a seguir.”²⁰ Mediante autoevaluaciones fue posible elaborar un diagnóstico del aspecto personal, laboral, familiar, social, profesional, de valores, salud y economía; analizando los mayores logros de la vida; entendiendo el equilibrio entre pensamiento, sentimiento y acción, para actuar con asertividad; facultando para establecer metas y objetivos, con base a necesidad, capacidad y deseo; y adquiriendo las herramientas necesarias para alcanzarlas.
- Curso 3, 9’s+1. Una herramienta de calidad: Este curso fue diseñado para contribuir al mejoramiento del ambiente de trabajo con base en este método japonés que permitiría tener un “ambiente de trabajo limpio, seguro y confortable, auxilia para obtener una mejora en el ambiente de trabajo, de manera que todos quieran estar y pertenecer.”²¹ Las nueve “S” que hay que seguir para cumplir con este método

¹⁹ Coordinación de Sistemas de Gestión de Calidad. *Documento de trabajo del curso “Sensibilización al cambio”*. Ecatepec de Morelos, 2003.

²⁰ Coordinación de Sistemas de Gestión de Calidad. *Documento de trabajo del curso “Persiguiendo mis metas”*. Ecatepec de Morelos, 2003.

²¹ Coordinación de Sistemas de Gestión de Calidad. *Documento de trabajo del curso “9’s+1. Una herramienta de calidad”*. Ecatepec de Morelos, 2003.

japonés son: seiri (clasificación), seito (organización), seiso (limpieza), seiketsu (bienestar personal), shitsuke (disciplina), shikari (constancia), shitsukoko (compromiso), seishoo (coordinación) y seido (estandarización.) Además, se mostraba la correspondencia de esta técnica con la norma ISO 9001:2000.

- Curso 4, Interpretación de la norma ISO 9001:2000: Este curso tuvo como objetivo guiar al personal, apartado por apartado, a lo largo de toda la norma ISO 9001:2000 y los aspectos periféricos que rodean su implementación y las normas que le son complementarias. Resulta básico, pues establecía los cimientos teóricos y detallaba los requisitos que tienen que establecerse para la instalación y certificación de los sistemas de gestión de la calidad.

4.2.2.2 Mapeo de procesos y preparación documental

Para el diseño, desarrollo e implementación de los sistemas de gestión de la calidad fue posible contratar los servicios de un asesor externo. Mediante un contacto inicial los consultores externos conocieron algunas especificaciones de la organización como la propuesta inicial, el servicio que proporcionaba o el producto que elaboraba, el número de empleados que se verían implicados en el sistema, el número de procesos que habían de instalarse y certificarse (y desde luego, sus interacciones), la definición del alcance, entre otros. Para elaborar el diseño del sistema fue necesario realizar un diagnóstico de cada área o proceso en que se pretendía implementar los sistemas de gestión de la calidad, para ello se efectuó una auditoría inicial. Teniendo un diagnóstico de la organización, se estableció un proyecto de trabajo, con el consentimiento del responsable o responsables directos de la implementación de los sistemas, en este caso la coordinación ISO 9000 y la alta dirección del área respectiva.

El diagnóstico efectuado permitió identificar los procesos en los que se implementó²², realizar una planificación estratégica y elaborar la documentación requerida por la norma. En el caso de Ecatepec de Morelos la administración pública municipal no contaba con manuales de organización y procedimientos, lo que dificultaba conocer las

²² La Norma ISO 9001 en sus numerales 0.2 y 4.1 establece la necesidad de adoptar un enfoque basado en procesos e identificar aquellos que son imprescindibles para el sistema de gestión de la calidad, la determinación de su secuencia e interacciones, la existencia de métodos de control y seguimiento, las necesidades materiales y humanas, su medición y análisis, las acciones necesarias y su mejora continua.

responsabilidades de cada área, las implicaciones de ellas en cada uno de los procesos administrativos y la secuencia que estos debían seguir para materializar el servicio. La ausencia de manuales de procedimientos provocaba duplicación de actividades, tareas innecesarias que eran realizadas por la rutina administrativa, documentación y requisitos sobrados, tiempos de espera prolongados para obtener respuesta, ineficiencia administrativa, una pésima comunicación interinstitucional, la insatisfacción de la ciudadanía con el servicio y, desde luego, “una alta discrecionalidad de los funcionarios responsables de atender estos procesos, generándose así cotos de poder y corrupción.”²³

Identificado el proceso, de principio a fin, con la secuencia lógica de pasos que debía cubrir (excluyendo aquellos redundantes o que no agregan valor) y la interacción con otros procesos o áreas, fue posible realizar un ejercicio de planificación estratégica. La gestión estratégica está ligada a la gestión de la calidad total. Fue necesario establecer la misión y visión de cada área, la declaración de política y los objetivos de calidad. Los sistemas de gestión de la calidad adquieren coherencia y aportan los resultados prósperos cuando la planificación estratégica se integra a la estrategia global de la organización. Por ningún motivo los elementos básicos de las proyecciones estratégicas deben ser discordes con la misión, visión y principios institucionales de la organización. En el caso de Ecatepec de Morelos, se buscó en todo momento cumplir con este principio de coherencia institucional.

La misión o fin estratégico es la respuesta a dos cuestionamientos: qué somos y dónde estamos, es decir, es “la perspectiva que los actores tienen acerca de lo que ellos, aislados o a través de una organización, buscan ser en la realidad, como imagen ideal racional, en tanto que consciente, discutida y discutible, de su accionar individual u organizacional.”²⁴ La misión busca definir los principios que dan vida a la organización y justifican su existencia, así como el papel que le corresponde desempeñar dentro de su medio. Por su parte, la visión responde al cuestionamiento: dónde se debe estar en el futuro para garantizar la permanencia. Su establecimiento “debe ser realista y creíble, bien articulado y fácilmente entendible, apropiado, ambicioso y que responda al cambio. Debe orientar la energía de la organización, servir como guía y ser congruente con sus valores.

²³ Argüelles, Antonio. *Op. Cit.*, p. 444

²⁴ Arellano, David. *Op. Cit.*, p. 57

En pocas palabras, la visión debe significar un reto y a la vez una inspiración para el logro de la misión.”²⁵

Establecidas la misión y visión del área como cimiento de la planificación estratégica se inició la integración de los documentos necesarios que establece la norma ISO 9001:2000 para implementar un sistema de gestión de la calidad. Estos son: la declaración documentada de la política y objetivos de calidad, el manual de la calidad, los procedimientos documentados requeridos por la norma, los documentos de la organización necesarios para el correcto funcionamiento del proceso, y los registros.²⁶ Dichos documentos podían establecerse no sólo en papel, sino en otros medios: disco magnético, óptico, electrónico, fotográfico o una combinación de ellos. Es indispensable la declaración de la política de calidad, enunciado que define la estrategia global del área. La política de calidad es definida como el conjunto de “intenciones globales y orientación de una organización relativas a la calidad tal como se expresa formalmente por la alta dirección.”²⁷ Algunas características que la política de calidad debe cumplir para asegurar su eficacia son: claridad (no debe ser redundante o confusa), debe determinar directrices relativas a la calidad y la mejora continua, su monitoreo debe ser permanente.

Definida la política de calidad fue importante establecer los objetivos de calidad, que son decretados por la ISO 9000:2000 como “algo ambicionado, o pretendido, relacionado con la calidad.”²⁸ Ampliando esta perspectiva, un objetivo “es el lugar, espacio o la situación a la que se debe llegar para lograr determinado fin.”²⁹ Los objetivos de calidad se componen de una lógica racional: son vías de actuación, sobre determinadas expresiones deseadas. Deben ser una expresión de la relación entre misión, el diagnóstico y el proyecto de integración. Los objetivos de los sistemas de gestión de la calidad de la administración pública de Ecatepec debían cubrir algunas características como: ser cuantificables (para ello, fue importante que cada uno poseyera una unidad de medición), debían ser

²⁵ *Ibid.*, p. 73

²⁶ Para mayor claridad con estos puntos, puede revisarse el numeral 4.2.1 y sus notas de pie del Anexo 1.

²⁷ International Organization for Standardization. *Norma ISO 9000:2000. Sistemas de Gestión de la Calidad – Fundamentos y Vocabulario*. Numeral 3.2.4

²⁸ *Ibid.*, Numeral 3.2.5

²⁹ Arellano, David. *Op. Cit.*, p. 136

coherente con la política de calidad y debían ser determinados, evaluados y modificados constantemente para asegurar una mejora continua.

Como lo establece la norma ISO 9001:2000 (numerales 5.3 y 5.4.1) la elaboración, difusión, revisión y aprobación de la política como de los objetivos de calidad corresponden a la alta dirección. En el caso de Ecatepec, el jefe de departamento del área (y responsable directo del proceso) junto con el director respectivo fueron los encargados de elaborar tanto la política como los objetivos. En el caso de la política de calidad, en la mayoría de los sistemas de gestión de la calidad de la administración pública municipal, se estableció una revisión periódica anual. Además, el jefe de departamento fue nombrado como responsable de establecer los mecanismos para la difusión, a través de gafetes (que debían portarse de forma obligatoria), reuniones y publicaciones, de la política y los objetivos de calidad. En el caso de éstos últimos, es el propio jefe del departamento quien los estableció, al igual que el método para medirlos, la estrategia a seguir y los responsables para conseguirlos.

El siguiente documento requerido por la norma fue el manual de calidad, definido como la formalización, por escrito, del sistema de gestión de la calidad, pues debe describirlo correctamente para guiar su implementación, mantenimiento y mejora; proporcionando evidencia a otras organizaciones y a los clientes y auditores externos que se ha implantado un sistema de gestión de la calidad que busca la mejora continua de las funciones de la organización. El manual de calidad debía incluir: el alcance del sistema, sus procedimientos documentados y una descripción de las interacciones entre ellos.³⁰ La norma aprueba que la extensión y forma del manual sean conforme a las necesidades de la organización, pero el documento resultante no debe ser muy extenso.

Debía evitarse el exceso de formalización, el sistema tenía que ser flexible y permitirle al personal desarrollar su proactividad y creatividad. El manual debía establecer el alcance del sistema de gestión de la calidad, la definición de los límites que abarcará, detallando

³⁰ International Organization for Standardization. *Norma ISO 9001:2000. Sistemas de Gestión de la Calidad – Requisitos*. Numeral 4.2.2

los puntos de la norma que se implementan y justificando cualquier exclusión.³¹ El alcance debía diseñarse tomando como base la norma ISO 9001:2000 y contrastándola con las necesidades del sistema, haciendo énfasis en los capítulos 4 (sistemas de gestión de la calidad), 5 (responsabilidad de la dirección), 6 (gestión de los recursos), 7 (realización del producto) y 8 (medición, análisis y mejora.)

Posteriormente, se documentó el proceso de cada área y se estableció su objetivo particular, su alcance específico³², definiciones técnicas, su desarrollo (que podría ser de manera enunciativa o mediante un flujograma, notas o especificaciones, anexos) y la forma en que se desarrollaría el seguimiento del proceso y las técnicas de análisis. A la par del proceso, se diseñaron los procedimientos requeridos por la norma y la interacción de éstos con el proceso. Los procedimientos documentados requeridos por la norma son: control de documentos, control de registros, control del producto no conforme, auditorías internas, acciones correctivas y acciones preventivas. Al documentarse cada uno de ellos debe establecerse su objetivo, alcance, definiciones, desarrollo, notas y anexos. Asimismo, el manual debía señalar la interacción que tendrían éstos con el proceso.

La estructura básica que presentaban los manuales de calidad en Ecatepec de Morelos, comprendían: portada, tabla de contenido, introducción o antecedentes, propósito y alcance, términos y definiciones, política y objetivos de calidad, descripción del sistema de gestión de la calidad y correspondencia con la norma ISO 9001:2000, manual del proceso y los procedimientos requeridos por la norma y anexos (que pueden comprender el mapeo e interacción de los procesos, medición de objetivos, organograma y matriz de responsabilidades.) Para el correcto desempeño del sistema fue importante crear comités

³¹ Es importante hacer mención que al quedar unificadas las normas ISO 9001:1994, ISO 9002:1994 e ISO 9003:1994 en una sola, la nueva versión del año 2000 permite excluir uno o varios requisitos, que debido a la naturaleza de la organización y su producto, no puedan ser aplicables. Sin embargo, dichas exclusiones quedan restringidas a los requisitos del capítulo 7, *Realización del producto*, y siempre que éstas no afecten la capacidad o responsabilidad de la organización para ofrecer productos o servicios que cumplan con los requisitos del cliente y reglamentos aplicables (*Norma ISO 9001:2000. Sistemas de Gestión de la Calidad – Requisitos*. Numeral 1.2)

³² En el caso de la gran mayoría de áreas analizadas, el alcance correspondía a un proceso en particular que atiende un trámite administrativo o presta un servicio a la ciudadanía y, en el menor de los casos, a proveedores o clientes internos. Se inicia la implementación de los sistemas de gestión de la calidad con un procedimiento particular; sin embargo, su ejecución y posterior certificación es propensa a ampliarse gradualmente, a medida que el sistema vaya madurando para integrar otros procesos del área y buscar una integración total.

de calidad, integrados por un representante de la dirección (numeral 5.5.2 en la norma ISO 9001:2000) y donde cada uno de los miembros que formaban parte del sistema tenían una responsabilidad específica y voluntaria: control de documentos, control de registros, control de producto no conforme, auditoría interna, acciones correctivas, acciones preventivas, análisis de datos y un comité de 9's, encargado de proponer mejoras en el área física de trabajo.

4.2.2.3 Segunda fase de capacitación y generación de registros

En el caso de Ecatepec de Morelos, los asesores externos guiaron y supervisaron el diseño y desarrollo de la documentación. Además, impartieron una serie de talleres más especializados, para la elaboración, control y manejo adecuado de los documentos, registros y para capacitar a los auditores internos de cada área, que corresponde a una segunda fase de capacitación. A la par, se generaron los registros, que “deben establecerse y mantenerse para proporcionar evidencia de la conformidad con los requisitos así como de la operación eficaz del sistema de gestión de la calidad. Los registros deben permanecer legibles, fácilmente identificables y recuperables.”³³ Los formatos son documentos que en el momento de llenarse con información adquieren el carácter de registro: un documento único e irrepetible que muestra la puesta en práctica del sistema.

La norma ISO 9001:2000 sugiere 22 registros básicos que deben atenderse para tener control del funcionamiento del sistema³⁴; sin embargo, este número no es restrictivo, pueden determinarse algunos registros no considerados o excluirse otros por no existir correspondencia con el sistema diseñado e implementado y el producto o servicio proporcionado. El primer registro que indica la norma es el control de documentos. Se diseñó un procedimiento que permite tener un adecuado control documental, sean de origen interno o externo. En el caso de los documentos de origen interno (elaborados por el área), se describía el proceso desde el momento en que son diseñados, aprobados por el comité de calidad, autorizados por el jefe de departamento (firmando la primera hoja),

³³ International Organization for Standardization. *Norma ISO 9001:2000. Sistemas de Gestión de la Calidad – Requisitos*. Numeral 4.2.4

³⁴ En la nota de pie de página del Numeral 4.2.1.e), en el Anexo 1, se enumeran todos los registros requeridos por la Norma ISO 9001:2000

datos de alta en la lista maestra de documentos y en la lista de distribución, identificadas las copias, controladas con un sello (de acuerdo a la lista de distribución), distribuyéndolas (firmando el personal de recibido), distinguiendo y eliminando los documentos obsoletos y, guardando una copia del documento original como resguardo para mantener un histórico de cambios. El manejo de cada documento externo era autorizado por el jefe de departamento.

Para el control de documentos de las distintas áreas de la administración pública municipal de Ecatepec de Morelos, se creó un código con el que se identifica cada uno. Dicho código estaba integrado por una serie de 8 a 10 caracteres. El primer carácter define el tipo de documento, identificando con una letra *M* los manuales de procedimientos, una *H* las hojas de proceso, con la letra *P* los procedimientos, una *D* los descriptores de puestos y utilizando una *R* para los registros. Las siguientes tres letras del código correspondían al área. Le seguían los números que identificaban la correspondencia con los requisitos de la norma ISO 9001:2000, pudiendo ser de dos a cuatro. Finalmente, dos dígitos señalaban el número consecutivo; por ejemplo, el Departamento de Licencias (*DLI*) para cumplir con el control de los documentos (numeral 4.2.3 en la norma ISO 9001:2000), diseñó dos registros (*R*): la lista maestra de documentos, identificada con la clave R-DLI-4.2.3-01 y la lista de distribución, con el código R-DLI-4.2.3-02.

La revisión por parte de la dirección era otro registro necesario, que proporcionaba evidencia del sistema. En Ecatepec, los sistemas de gestión de la calidad fueron evaluados por la alta dirección cada semestre, antes de las auditorías internas, para lo cual se utilizaban dos formatos: la minuta de revisión de la dirección y la solicitud de acción correctiva y/o preventiva. La norma ISO 9001:2000 requería también tener registro de la educación, formación, habilidades y experiencia del personal (numeral 6.2.2.e), para lo cual cada área debía planificar la capacitación necesaria para mantener en continua formación y actualización a su personal, de acuerdo a las necesidades de los puestos y la capacidad presupuestal de cada una.

Fueron determinados tres registros, el primero denominado evaluación del desempeño contenía datos del personal: nombre, puesto, jefe inmediato, fecha de ingreso, fecha en la que se realiza la evaluación, breve descripción de la actividad que realiza, grado de

complejidad de las labores, y se evalúa (en una escala del 1 al 5, siendo 1 deficiente y 5 excelente) el desempeño en aspectos como “desarrollo personal” (puntualidad, asistencia, presentación, actitud, compromiso), “desempeño de su actividad” (disponibilidad, flexibilidad, organización, rapidez, limpieza, iniciativa, trabajo en equipo, productividad, innovación en procesos) y “habilidades” (facilidad de palabra, trato amable y cordial, interpretación y aplicación de reglamentos); además se identificaban los resultados y logros de importancia del empleado, los aspectos a mejorar, comentarios y un resultado de la evaluación (excelente, de acuerdo a lo esperado o deficiente.)

Asimismo, se efectuó una evaluación de la competencia, que buscó determinar si el personal en activo cumplía con las necesidades del puesto; los datos que permitían determinar la compatibilidad son: educación (grado escolar), formación (conocimientos específicos y técnicos), habilidades (destrezas para realizar el trabajo) y experiencia; en caso de que no cumplir los requisitos o ser competente para el puesto, debiesen indicarse en el registro las acciones necesarias y el plazo para efectuarlos. Con este diagnóstico se elaboró el programa de capacitación, tercer registro que indicaba los cursos necesarios para ser impartidos, su duración (en horas), el horario, el lugar en que se efectuarán, la fecha de inicio y el personal al que se dirigía.

Para acatar el capítulo 7, realización del servicio, fue necesario mostrar evidencia de que los procesos de ejecución y el servicio ofrecido cumplían con los requisitos (numeral 7.1.d en la norma ISO 9001:2000), los resultados de sus revisiones y las acciones que de ellas se desprendieron (numeral 7.2.2.) Las distintas áreas de la administración de Ecatepec de Morelos, realizaban encuestas de entrada, donde el ciudadano identificaba los requisitos y características del servicio. El apartado 7.3 (diseño y desarrollo del servicio) fue excluido para todos los sistemas de gestión de la calidad de Ecatepec, argumentando que los servicios proporcionados se sujetaban a los requisitos definidos por la normatividad vigente. De igual forma se excluyó el numeral 7.4 (compras) de casi todos los sistemas de gestión de la calidad implementados, debido a que ninguna área realizaba adquisiciones directas, excepto, el sistema de la Subdirección de Recursos Materiales de la Dirección de Administración.

Dentro del apartado 7.6 (control de dispositivos de medición), la mayoría de los sistemas implementados en Ecatepec la excluyó debido a que no existía ningún dispositivo que debía ser verificado o calibrado, excepto en el proceso de “Servicio de Consulta Externa” que realizaba el DIF, el “Servicio de Terapia Física (diagnóstico, valoración y terapia física)” que efectuaba el CRIS y la “Programación y Realización de Jornadas Médico Asistenciales”, que se implementaban mediante la Subdirección de Servicios de Salud de la Dirección de Desarrollo Social, y que por su naturaleza necesitaban revisar periódicamente que los instrumentos de medición necesarios (báscula, termómetro, etc.) se encontraran bien calibrados. Asimismo, dentro del sistema de SAPASE que necesitaba calibrar permanentemente los medidores de consumo de agua potable en las tomas domiciliarias para el correcto cobro del servicio.

El primer registro solicitado en el capítulo 8 (medición, análisis y mejora) fue el que comprendía los resultados de las auditorías internas (numeral 8.2.2), donde la mayoría de las áreas tenían formatos, caso concreto de la lista de verificación, para recopilar el tipo y número de la auditoría, la fecha, el área a auditar, el nombre del auditor, el número de conformidades, no conformidades, oportunidades de mejora y observaciones, los criterios y los hallazgos; adicionalmente contaban con las listas de asistencia que debía llenarse en la apertura y cierre de las auditorías. Para dar evidencia de la conformidad del producto con los criterios de aceptación e indicaciones de la autoridad responsable de la liberación del producto (numeral 8.2.4) y de la satisfacción al ciudadano (numeral 8.2.1), se realizaban encuestas de forma aleatoria a no menos del 5% del total de los ciudadanos atendidos en el mes, para conocer la conformidad con el servicio prestado. Los resultados de estas encuestas se analizaban y reportaban de forma mensual a la coordinación ISO 9000.

Debía tenerse registros de los productos no conformes, la naturaleza que los provocó y las acciones a emprenderse (numeral 8.3), para lo cual se diseñó el registro diario de producto no conforme, que señalaba la fecha en que se presentan, el tipo de no conformidad y las observaciones; además, se cuenta con un reporte de producto no conforme, que especificaba la no conformidad y la acción de contención (reproceso – realizarlo desde el inicio–, corrección o destrucción.) Además se llevaba un control de productos no conformes donde se enumeraban, organizaban por fecha, describían las

características de las no conformidades y se identificaba el área en la que ocurrió. Estos registros permitió analizar las debilidades y oportunidades del proceso, considerando las desviaciones que las características del producto o servicio resultante con las planificadas.

Los resultados de acciones correctivas (numeral 8.5.2) y preventivas (numeral 8.5.3) dieron origen al formato denominado solicitud de acción correctiva o preventiva, el cual debía ir foliado, para su correcta identificación; fechado, y en él se señalaban el tipo de no conformidad (real o potencial), correspondencia con la norma, documento de referencia, descripción de la no conformidad, solicitante, responsable del área, causa raíz de la no conformidad, acciones propuestas, fecha de inicio y término, responsable de la implantación, verificación de la efectividad, si requería otra acción o se consideraba cerrada, la fecha de verificación y la firma del auditor interno y del responsable de área, de conformidad. De igual forma, se efectuaba un control de las acciones (preventivas o correctivas) implementadas.

Un registro no requerido por la norma de forma expresa, pero necesario fue el referente al punto 8.5.1 (mejora continua.) La gestión de la calidad total se distingue de sus antecesoras porque no sólo busca garantizar la conformidad con especificaciones establecidas, va más allá. Busca crear organizaciones de excelencia donde no sólo se cumplan las expectativas de quien recibe el servicio proporcionado o adquiere el producto elaborado, busca superarlas. Por tanto, se diseñó el formato “proyecto de mejora”, que permitía presentar propuestas claras de acciones que podrían facilitar el trabajo u otorgar un valor agregado mayor al producto o servicio ofrecido. Este formato estableció los siguientes datos: nombre del proyecto, fecha de elaboración, área(s) involucrada(s), personal involucrado, objetivo, diagnóstico, análisis de causa raíz, plan de trabajo – definiendo actividades, responsables, recursos y calendarización–, resultados obtenidos, observaciones, líder del proyecto, representante de la dirección y alta dirección. Los sistemas de gestión de la calidad permiten a cualquier miembro de la organización promover cambios o mejoras, también admite que la mayoría de las ocasiones los progresos pequeños pero continuos son mejores que los grandes cambios repentinos. Después de ser integrada la documentación y los registros necesarios, se realizaron pruebas piloto para verificar su eficiencia y detectar inconsistencias que fueron corregidas.

Una vez implementados los sistemas de gestión de la calidad, la labor del asesor externo termina.

4.2.3 Etapa de certificación

Un instrumento importante para los sistemas de gestión de la calidad es la auditoría, que define Kaoru Ishikawa como “una revisión que determina si el sistema de control de calidad está funcionando bien y permite a la empresa tomar medidas preventivas para evitar que se vuelvan a cometer errores graves.”³⁵ La norma ISO 9000:2000 la define como el “proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencias de la auditoría y evaluarlas de manera objetiva con el fin de determinar la extensión en que se cumplen los criterios de auditoría.”³⁶ Es una evaluación objetiva que puede ser realizada por miembros de la organización o ajenos a ella, en la que se evalúa y presentan evidencias del cumplimiento del sistema de gestión de la calidad implementado y los resultados de su aplicación. No debe ser considerada como un formalismo o un examen problemático, es una herramienta útil para el seguimiento, evaluación y mejora continua, pues las inconsistencias detectadas deben convertirse en acciones correctivas y preventivas.

La Organización Internacional de Normalización diseñó la norma internacional ISO 19011:2002 para proporcionar orientación sobre la gestión de los programas de auditoría, la realización de auditorías internas o externas, así como la evaluación y competencia de los auditores. La Norma ISO 19011:2002 fue elaborada de forma conjunta por el Comité Técnico ISO/TC 176 (Gestión y Aseguramiento de la Calidad), Subcomité 3 (Tecnologías de apoyo) y por el Comité Técnico ISO/TC 207 (Gestión Ambiental), Subcomité 2 (Auditoría ambiental e investigaciones ambientales relacionadas), pues fue creada para auditar tanto sistemas de gestión de la calidad basados en la serie de normas ISO 9000, como para la auditoría de sistemas de gestión ambiental fundados en la familia de normas ISO 14000. La norma ISO 19011 con su publicación en el año 2002, reemplaza a las normas ISO 10011-1, ISO 10011-2, ISO 10011-3, ISO 14010, ISO 14011 e ISO 14012.

³⁵ Ishikawa, Kaoru. *Op. Cit.* p. 237

³⁶ International Organization for Standardization. *Norma ISO 9001:2000. Sistemas de Gestión de la Calidad – Requisitos.* Numeral 3.9.1

En los sistemas de gestión de la calidad se identifican distintos tipos de auditorías:

- Auditoría interna: también denominada en algunos casos como auditoría de primera parte es realizada por la propia organización o en nombre de ella, es utilizada para efectuar la revisión de la dirección y para otros fines internos, como una autodeclaración de conformidad de la organización.
- Auditoría externa: pueden ser auditorías de segunda parte cuando son efectuadas por sujetos que presentan un interés en la organización, por ejemplo, clientes o alguna persona en su nombre; también pueden ser auditorías de tercera parte cuando son realizadas por auditores independientes y externos, como aquellos que proporcionan el registro o certificación de las normas ISO.
- Auditoría combinada: se realiza cuando se auditan a la vez un sistema de gestión de la calidad y un sistema de gestión ambiental.
- Auditoría conjunta: cuando dos o más organizaciones cooperan para auditar a un único auditado.

Por su parte, las auditorías externas –de tercera parte– realizadas en la certificación de los sistemas de gestión de la calidad también presentan una tipología, incluyendo: Preauditoría, Auditoría de certificación, Auditoría de mantenimiento, Auditoría de seguimiento, Auditoría de re-certificación, Auditoría de ampliación del alcance, Auditoría de reducción del alcance.

4.2.3.1 Auditoría interna

La auditoría interna es un elemento requerido de forma obligatoria por la norma ISO 9001:2000, en su numeral 8.2.2. Debe efectuarse a intervalos planificados para determinar si el sistema de gestión de la calidad es conforme con los requisitos de la norma y los particulares del sistema, además permite evaluar su correcta implementación y eficacia. En el caso de los sistemas de gestión de la calidad del municipio de Ecatepec de Morelos, las auditorías fueron planificadas mediante un programa de auditorías y un plan de auditoría, para cada una de ellas. La periodicidad con que se efectuaron fue de seis meses. Para asegurar la imparcialidad y objetividad de las revisiones, además de la revisión efectuada por la alta dirección, cada sistema fue auditado por el responsable de la coordinación de sistemas de gestión de calidad, quien fungía como auditor líder.

Era responsabilidad del auditor líder y del grupo auditor preparar la documentación para efectuar las auditorías, su planificación, ejecución en tiempo y forma, así como los hallazgos encontrados durante la auditoría. El auditor líder fue el responsable de enviar al responsable de la dirección el plan de auditoría, mismo que tiene que ser aprobado por éste y remitido de nueva cuenta a la coordinación ISO. Se convocó al equipo auditor, integrado por el auditor líder, auditor(es) del área, experto técnico –en su caso– y observador(es) –en su caso–; para entregar el programa y el plan de auditoría, estableciendo las directrices para la lista de verificación.³⁷ Para la ejecución de la auditoría, y de acuerdo a lo estipulado en la norma ISO 19011, se realizaba la reunión de apertura en la fecha y horas señaladas por el plan, con el área auditada, indicando los canales de comunicación, objetivo y alcances de la auditoría, aclarando cualquier duda y registrando la asistencia de los presentes.

La auditoría era efectuada por el equipo, con la ayuda de la lista de verificación, tomando en cuenta las actividades del personal y todas las evidencias que permitan determinar el estado del sistema. Era responsabilidad del encargado del área auditada otorgar las facilidades al equipo auditor para el correcto desarrollo de la auditoría y tomar acciones correctivas o preventivas de manera inmediata, sin causa justificada. En caso de que un auditor del equipo considere una no conformidad, se indicaba inmediatamente al auditado y se pedía su aceptación al igual que al responsable del área. Si la no conformidad presentada era ocasional y ligera, entonces no era necesario documentarla. Se registraban los hallazgos encontrados en la lista de verificación. Cuando se presentaba una no conformidad, se levantaba una solicitud de acción (correctiva.) Para el cierre de la auditoría, se realizaba una reunión con el equipo auditor para integrar el resultado de la auditoría, posteriormente se reunía con el área haciendo un informe verbal de los hallazgos encontrados. Se registraba en la lista de asistencia la reunión de cierre.

El auditor líder elaboraba y enviaba, en un periodo no mayor a siete días hábiles después de concluida la auditoría, al responsable del área (con copia para el representante de la

³⁷ La Lista de Verificación (R-XXX-8.2.2-03) es un formato diseñado para identificar en la ejecución de auditorías, los hallazgos y criterios para determinar conformidades, no conformidades, observaciones y oportunidades de mejora.

alta dirección y a las áreas auditadas) el informe de auditoría, indicando los hallazgos encontrados durante la misma. El auditor de cada área daba seguimiento a las solicitudes de acción, sobre la base de las fechas de inicio, término y a las acciones a realizarse; informando los resultados al responsable del área (con copia para el auditor líder y el representante de la dirección) La programación de las auditorías se realizó con base en la importancia de los procesos y los resultados de auditorías previas.

4.2.3.2 Preauditoría

Una vez implementados los sistemas de gestión de la calidad y verificado su funcionamiento, la organización tiene la alternativa de buscar el reconocimiento de sus sistemas a través de la certificación mediante la norma internacional ISO 9001:2000, como en el caso de Tlalnepantla de Baz, y desde luego, de Ecatepec de Morelos. Una certificación puede ser obligatoria o voluntaria; por ejemplo, existen productos que necesitan ser certificados de manera obligatoria por la Norma Oficial Mexicana (NOM); por otro lado, la norma ISO 9001:2000 es voluntaria. La certificación es un proceso mediante el cual un organismo certificador, autorizado para ello³⁸, confirma la capacidad de una organización, producto o servicio para satisfacer los requerimientos de una norma. Los organismos certificadores deben ser independientes, imparciales, objetivos, competentes e íntegros. La certificación es realizada mediante una serie de auditorías o pruebas para evaluar el proceso y los resultados de la aplicación de la política de calidad. En caso de existir conformidad al ponderar los resultados de la auditoría con lo establecido por la norma, la certificación es asignada.

El primer paso para certificar una organización, proceso, producto o servicio mediante la norma internacional ISO 9001:2000 es entablar contacto con algún organismo certificador sea nacional o internacional. En el caso de Ecatepec de Morelos, la coordinación de sistemas de gestión de calidad fue la encargada de entablar contacto con tres organismos certificadores nacionales³⁹, a los cuales solicitó información y cotización de precios. Para

³⁸ En México, la institución responsable de autorizar los organismos certificadores es la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA.)

³⁹ Se decidió certificar los sistemas de gestión de la calidad del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos mediante organismos nacionales, debido a que éstos representan costos menores a los organismos certificadores internacionales (que se recurren normalmente cuando el cliente de un producto o servicio

efectuar la cotización, los organismos certificadores analizaron las características del sistema que se iba a certificar, así como las fechas solicitadas para las auditorías, los lugares que abarcan la certificación, el personal involucrado, etc.; en caso de que la solicitud fuera viable, el organismo le enviaba a la organización la cotización correspondiente. Una vez recibidas las propuestas de contrato, cotización e información adicional, el responsable de la coordinación ISO 9000 realizó un análisis integral de las tres propuestas y eligió la más conveniente, de acuerdo a las necesidades de la organización.

Después de elegir al organismo certificador, fue enviada la solicitud de certificación para iniciar el proceso de evaluación y certificación, se firmó el contrato y se remitió la información completa del sistema de gestión de la calidad para su análisis. Algunos organismos certificadores requieren dentro de la información proporcionada por la organización, los resultados de las auditorías internas realizadas. Un grupo de auditores certificados realizó la revisión de la documentación, con carácter de confidencial y determinaron la viabilidad de iniciar el proceso de certificación para cada área, proceso y producto o servicio solicitado por el Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos.

Un servicio adicional y opcional que proporcionan los organismos certificadores es la preauditoría, una auditoría previa a la auditoría de certificación que sirve como diagnóstico de la situación actual, funcionamiento y conformidad con la norma del sistema de gestión de la calidad. Permite conocer el nivel de satisfacción del sistema con los requisitos establecidos, documentación y registros; identificar oportunidades de mejora y no conformidades reales o potenciales para corregirlas antes de la auditoría de certificación y evitar, así, una evaluación no favorable. Para los sistemas de gestión de la calidad de la administración pública municipal de Ecatepec de Morelos fue requerido este servicio. El organismo certificador informó el plan de la preauditoría y confirmó el alcance, sitios, fechas, grupo de auditores y responsables por parte de la organización. El plan fue aprobado por el responsable de la organización, la coordinación ISO 9000. Las preauditorías se efectuaron con una reunión de apertura, la recopilación y verificación de la información, generación de hallazgos de auditoría, y la conclusión de la misma mediante

se encuentra fuera de las fronteras nacionales, es decir, en caso de exportación), considerando su flexibilidad y adaptación a las necesidades de la organización.

una reunión de cierre. Los resultados de la preauditoría se integraron en un repote final y fueron entregados al responsable de la organización para realizar los ajustes necesarios antes de la auditoría de certificación.

4.2.3.3 Auditoría de certificación

Al haber existido una preauditoría, las áreas de la administración pública municipal de Ecatepec, contaron con tiempo para programar la auditoría de certificación. El organismo certificador envió el plan de auditoría, donde estableció el alcance, referencias normativas, fechas, agenda y sitios a auditar, el equipo auditor y los responsables por parte de la organización. Al no existir observaciones o inconformidades, la coordinación ISO aprobó el plan e informó al organismo. Tanto el organismo certificador como la organización tienen derecho a aplazar la fecha de la evaluación, siempre y cuando sea de mutuo acuerdo y se encuentre especificado en el contrato previamente aprobado por ambas partes, situación que nunca ocurrió. Después de haber sido aprobado el plan de auditoría, el auditor líder se presentó en la fecha y el lugar establecido en el plan, pues, en el caso de Ecatepec de Morelos, al ser áreas pequeñas, en espacio, sistema y personal sólo se requirió que acudiera éste por parte del organismo certificador. Se realizó la reunión de apertura, se ejecutaron las actividades descritas en el plan de auditoría y se efectuó el cierre de la misma en la hora definida también en el plan.

Al ser la certificación un procedimiento mediante el cual una tercera parte –distinta a la organización, cliente o persona involucrada en transacciones– prueba y ratifica por escrito que una organización, proceso, producto o servicio cumple con requisitos específicos de normas o documentos; la auditoría de certificación se convierte en la más minuciosa dentro de todo el proceso. La certificación es un elemento para generar confianza en las relaciones cliente-proveedor, sobre todo en actividades comerciales. Por tal motivo, la certificación debe ser realizada y expedida por una entidad que no tenga interés alguno en beneficiar alguna de las partes, debe ser objetiva e imparcial. La certificación de los sistemas de gestión de la calidad basados en la norma internacional ISO 9001:2000 se realizan con la intención de validar y garantizar que el sistema es conforme a los requisitos establecidos por dicha norma.

En Ecatepec de Morelos, el auditor líder del organismo certificador, en la reunión de cierre, realizó una descripción oral de los hallazgos de auditoría y las conformidades, no conformidades, observaciones y oportunidades de mejora detectadas. En caso de que existieran no conformidades y la organización no estuviese de acuerdo con dicha apreciación y siempre que se tengan evidencias objetivas que lo sustenten, el equipo auditor debe revisar y valorar estas pruebas. El auditor entregó un informe ejecutivo con carácter de preliminar a la coordinación ISO y en un plazo no mayor a diez días hábiles el organismo certificador remitió el informe de auditoría, completo. En caso de que se hubiera firmado de aceptado los informes de no conformidades se tenía un plazo de entre diez y treinta días para presentar al organismo certificador un plan de acciones correctivas y no mayor a sesenta días para entregar las evidencias. Una vez recibido el plan de acciones correctivas, el auditor planificaba y realizaba una auditoría de seguimiento, con el fin de confirmar la aplicación de las acciones correctivas y emitir un informe final que será remitido al Consejo de Certificación.⁴⁰

Los miembros del Consejo de Certificación revisaron, analizaron y discutieron, considerando las evidencias y los registros del proceso de certificación, con base en lo establecido en la norma de referencia y las condiciones para otorgar, mantener, ampliar/reducir, suspender o retirar la certificación de sistemas de gestión de la calidad ISO 9001:2000; para emitir un dictamen en forma colegiada. El dictamen fue informado a la coordinación ISO en un plazo mayor a tres días hábiles. En caso de existir una negativa, es posible presentar un recurso de apelación, para lo cual se convoca nuevamente a una sesión del Consejo –con distintos integrantes–, donde se emite un nuevo dictamen irrevocable e inapelable; sin embargo, en el caso de la administración pública de Ecatepec de Morelos no fue necesario acudir a dicha instancia. Como los dictámenes fueron favorables, se extendió la certificación, definiendo el o los idiomas en que se elaboró el certificado y entregándolo unos días más tarde. El certificado debe señalar el nombre de la

⁴⁰ El nombre que se le asigna a este cuerpo colegiado depende del organismo certificador, puede ser identificado como Consejo de Certificación, Comité de Dictaminación u otro distinto. Lo realmente importante es la integración del mismo, debido a que debe estar compuesto por personal independiente al equipo auditor y al grupo que realizó la evaluación de las conformidades definidas en el plan de acciones correctivas, sus miembros deben ser personas ajenas al organismo certificador, que cuenten con conocimientos abundantes y experiencia en las áreas de estandarización, normalización, certificación, sistemas de gestión de la calidad y ambientales, además de contar con experiencia en el sector involucrado. Asimismo, debe asegurarse que el proceso sea transparente e imparcial.

organización, la norma de referencia, el periodo de vigencia, el alcance, la fecha y el número de registro de la certificación. Esta información fue incorporada al directorio de organizaciones certificadas, el cual tiene la particularidad de ser público.

El certificado tiene una vigencia de tres años; sin embargo, el organismo certificador debe someter a la organización a auditorías de mantenimiento, vigilancia o seguimiento cada seis meses como requisito obligatorio para mantenerlo. Se realizan para avalar que la organización mantiene las condiciones bajo las cuales se otorgó el certificado al mismo tiempo que se evalúan las mejoras en el sistema o se detectan oportunidades para alcanzarlas. Dichas auditorías no son tan extensas como la de Certificación y la mayoría de las ocasiones se audita solamente una parte del sistema elegida al azar, pero en caso de detectar no conformidades, deben ser corregidas en plazos determinados por ambas partes, pues el organismo certificador tiene la facultad de retirar el certificado. Finalizado el plazo de los tres años, terminada la vigencia del certificado, la organización puede renovar su certificado mediante un proceso de recertificación.

Existen reglamentos de uso del certificado que la propia entidad certificadora debe informar a la organización, donde se señala la forma de usarlo y promoverlo. Un certificado puede ser suspendido o cancelado en caso de trasgresión al reglamento de uso del registro, por negativa a realizar auditorías de mantenimiento, o en caso de encontrar desviaciones que pongan en riesgo el sistema de gestión de la calidad. En cualquier momento se puede ampliar o reducir el alcance del certificado (generalmente relacionado a ubicaciones, áreas de la organización, actividades, procesos y periodos de tiempo cubiertos), para lo cual es indispensable realizar una auditoría de ampliación o reducción del alcance, según sea el caso.

4.3 Logros de la implementación y certificación de los sistemas de gestión de la calidad en Ecatepec de Morelos

La implementación y certificación de sistemas de gestión de la calidad dentro de la administración pública municipal de Ecatepec de Morelos, se convirtió en el eje rector de la política de modernización en el periodo 2003-2006. Las experiencias positivas en distintos ámbitos de la administración pública nacional, aunque exiguas y poco contundentes, entusiasmaron a los funcionarios públicos y asesores más cercanos al

presidente municipal. El proceso de implementación y certificación se efectuó en dos etapas: La primera, bajo el marco del “Programa de los 100 Días”, abarcó la Contraloría Municipal, SAPASE, la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y el Centro de Atención Empresarial (dependiente de la Dirección de Desarrollo y Fomento Económico); consiguiendo la certificación de cuatro procesos de esas áreas el 11 de diciembre de 2003. La segunda etapa, más ambiciosa y amplia que la primera, contemplaba 10 procesos en 9 áreas distintas, consiguiéndose su certificación el 14 de julio de 2004. El cuadro 3 indica las áreas y procesos certificados mediante la norma ISO 9001:2000, dentro del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos.

Cuadro 3. Áreas y Procesos Certificados en la Norma ISO 9001:2000

Área certificada	Proceso certificado
Contraloría Municipal.	*Auditorías administrativas y financieras.
SAPASE, Dirección de Finanzas.	*Recaudación Integral y Servicio Integral de Atención al Empleado.
Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.	*Expedición de Licencias.
Dirección de Desarrollo y Fomento Económico, Centro de Atención Empresarial (CAE.)	*Apertura rápida de empresas.
Dirección de Administración, Subdirección de Recursos Materiales.	*Gestión de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.
Dirección de Educación y Cultura, Subdirección de Educación Media Superior y Superior.	*Servicios de biblioteca y fomento al hábito de la lectura. *Servicio Social, Prácticas Profesionales y Convenios Interinstitucionales.
Dirección de Servicios Públicos, Subdirección de Atención Ciudadana, Estadística y Seguimiento.	*Atención ciudadana, orientación, información, recepción, seguimiento.
Dirección de Protección Civil y Bomberos.	*Atención ciudadana.
Tesorería.	*Pago a proveedores.
Dirección de Obras Públicas.	*Atención ciudadana.
Dirección de Desarrollo Social, Subdirección de Servicios de Salud.	*Programación y realización de jornadas médico asistenciales.
DIF, Clínica de Consulta Externa.	*Servicios de Consulta Externa.
DIF, Centro de Rehabilitación e Integración Social (CRIS.)	*Servicios de terapia física (diagnóstico, valoración y terapia física.)
13 Áreas Certificadas	14 Certificados Obtenidos

Fuente: Coordinación de Sistemas de Gestión de Calidad, H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos 2003-2006

Los 14 certificados obtenidos colocan a Ecatepec de Morelos como el municipio con el mayor número de certificaciones de la norma ISO 9001:2000, a nivel nacional. Este enfoque de gestión permitió a la administración municipal de Ecatepec adoptar una visión sistémica que antes no se tenía, reconociendo las funciones de la organización, los insumos necesarios, los productos o servicios resultantes, la interacción con el medio ambiente y la necesidad de una correcta retroalimentación, pero sobre todo, la exigencia de identificar los procesos que se llevaban a cabo y las actividades que integraban a cada uno. A pesar de que gran parte de los nuevos esquemas teóricos dentro de la administración pública se contraponen a la formalización excesiva, para abrir paso al ingenio e innovación del personal; es evidente que instrumentos que proporcionan coherencia a la gestión de los asuntos públicos, como los manuales de organización y procedimientos, sobrepasan cualquier moda administrativa.

Los manuales de procedimientos son pieza fundamental dentro del sistema de gestión de la calidad, pues permiten identificar funciones, delimitar responsabilidades y señalar las actividades que se realizan para obtener un producto en concreto y los tiempos para llevarlas a cabo; además, al precisar estos aspectos, impide un manejo discrecional por parte de los servidores públicos, la creación de cotos de poder o prácticas de corrupción. “El propósito de realizar un modelo de procesos es alinear todas las actividades de la organización en una sola dirección, de manera que todas estén orientadas a la satisfacción del cliente, evitando la formación de silos o nichos de poder que impidan su desarrollo.”⁴¹ Al implantar sistemas de gestión de la calidad, se inhibieron las prácticas de corrupción principalmente en trámites administrativos como la expedición de licencias de construcción y la apertura de empresas.

A pesar de ser Ecatepec de Morelos el municipio más poblado de toda Latinoamérica y de ostentarse como uno de los más industrializados y modernos de México, era lamentable que su administración pública no contara con manuales de procedimientos antes del inicio de la gestión 2003-2006. También resultó valioso el primer catálogo de puestos para la estructura administrativa municipal del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, que pese a estar constituido de manera sumamente simplista, estableció un precedente.

⁴¹ Nava, Víctor Manuel y Jiménez, Ana Rosa. *Op. Cit.* p. 30

Es difícil señalar los logros globales de la implementación y certificación de los sistemas de gestión de la calidad durante el periodo 2003-2006 en Ecatepec de Morelos debido a que en cada área se presentaron avances particulares que respondieron a los objetivos planificados de acuerdo a las necesidades institucionales o los reclamos sociales; no obstante, es posible señalar algunos rasgos que se presentaron en la mayoría de las áreas certificadas. Resulta imposible cambiar prácticas administrativas que se han efectuado durante un largo tiempo, pero deben romperse las inercias y promover procesos de cambio que busquen la modernización de los sistemas de gestión. Uno de los avances más significativos en el plano de la cultura organizacional fue la inserción de la gestión pública enfocada al ciudadano. Por años, en casi todos los ámbitos de gobierno, los empleados públicos guiaban sus actividades en conseguir un objetivo: cumplir las necesidades normativas y de sus superiores.

En el municipio de Ecatepec de Morelos uno de los indicios más claros de un tránsito real hacia una cultura de servicio bajo enfoques de calidad fue el constante señalamiento de que las actividades de todo servidor público deben estar enfocadas a la satisfacción de las necesidades de los clientes (sean internos o externos), principio que de forma gradual se asimila e interioriza. La implantación de sistemas de gestión de la calidad buscó, principalmente, un mejor servicio a la ciudadanía; para lo cual se identificaron las necesidades de ésta mediante encuestas periódicas para conocer sus requerimientos y el grado de satisfacción que tenía al recibir un servicio por parte de la administración pública. Uno de los reclamos permanentes considerados fue la reducción de tiempos de espera o respuesta en la prestación de los servicios o al llevar a cabo trámites.

Para obtener una licencia de construcción, el tiempo de respuesta disminuyó de 70 días a máximo 30 días hábiles. Para la apertura de empresas se dio un avance sustancial al pasar de 80 días a 30 para la obtención de los permisos necesarios. El tiempo de espera en las cajas de la oficina central, descentralizadas y cajas móviles de SAPASE para el pago de los servicios de agua potable y uso del drenaje tuvieron disminuciones importantes, teniendo que esperar –en los días más saturados– máximo 10 minutos para ser atendido y sólo un par de minutos para efectuar el pago. También la Clínica de Consulta Externa del DIF acortó los tiempos de espera, con una programación integral de

citas de servicio médico. La disminución del tiempo de espera o respuesta, aunado a una mejor atención ciudadana por parte de los servidores públicos, reducción de las oportunidades para efectuar prácticas de corrupción y sistematización de los trámites administrativos redundó en una mejora significativa en el servicio e imagen institucional.

Una característica del enfoque de calidad total es la búsqueda por mejoras incrementales, es decir, progresos paulatinos no importando si son pequeños o radicales, pero continuos y sostenidos. Prueba de ello fue un pequeño pero significativo cambio dentro de la información proporcionada por el Departamento de Licencias de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas⁴² a la ciudadanía interesada en tramitar una Licencia de uso de suelo para efectos de construcción, ampliación, regularización, modificación, demolición, cambio a régimen en condominio, suspensión o terminación de la obra, alineamiento, numeración oficial, cambio de uso de suelo, anuncios o excavación y relleno. Al ser distinto el alcance que el permiso puede tener, también se requiere documentación distinta para cada uno de ellos. Uno de los problemas de mayor recurrencia al momento de prestar el servicio, en el trato directo entre el servidor público y el ciudadano, era la información incompleta de alguno de los requisitos necesarios para efectuar el trámite.

Por descuido, distracción o de forma deliberada, alguno de los requisitos pudo no ser solicitado en el primer contacto; por lo que al acudir posteriormente para solicitar el servicio y ostentar una documentación incompleta no puede realizarse el trámite. El servidor público puede repasar los requisitos, pero siempre cabe la posibilidad de olvidar alguno, creándose un círculo vicioso. Para evitarlo, después de ser detectado este problema en el proceso y para cumplir con lo estipulado en el numeral 7.5.1 de la norma

⁴² Al inicio de la administración 2003-2006, la estructura organizacional comprendía una Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y otra Dirección de Servicios Públicos. Cada una de éstas, certificó procesos diferentes, por un lado, la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas certificó los procesos de "Expedición de Licencias" y "Atención ciudadana", por otro lado la Dirección de Servicios Públicos certificó el proceso de "Atención ciudadana, orientación, información, recepción, seguimiento". Al avanzar la administración se decidió desincorporar a la Subdirección de Obras Públicas de la Dirección de Desarrollo Urbano e integrarla a la Dirección de Servicios Públicos, quedando así una Dirección de Obras y Servicios Públicos y otra Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología. Para las auditorías siguientes, la Dirección de Obras y Servicios Públicos, será la responsable de los procesos de "Atención ciudadana" (dependiente de la Subdirección de Obras Públicas) y "Atención ciudadana, orientación, información, recepción, seguimiento" (que depende de la Subdirección de Atención Ciudadana, Estadística y Seguimiento.) Por su parte, la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología será responsable únicamente del proceso de "Expedición de Licencias"

informes mensuales con los datos de las mismas y haciéndolos llegar a la coordinación de sistemas de calidad para que efectuaran las observaciones pertinentes. Esta es la base para desarrollar un proceso de mayor y mejor comunicación con el ciudadano, para conocer sus inconformidades, sugerencias y dudas. Se incorporó también el concepto de mejora continua que permitió tener avances sostenidos en los sistemas de gestión de la calidad. Se efectuaron auditorías internas en cada sistema (antes de la auditoría de mantenimiento o recertificación correspondiente), lo que permite tener una evaluación objetiva y periódica del sistema, procesos y servicio, para encontrar aspectos que sean objeto de cambios para incrementar su eficiencia y la satisfacción de los ciudadanos y *stakeholders*, en general.

El enfoque sistémico, basado en procesos, permite despersonalizar la administración pública y centrarse en los puestos más que en quién los ocupa, proporcionando la continuidad del personal en algunas áreas, aunque los directivos sean removidos y sustituidos. La asimilación de una cultura de calidad también permite parcialmente la asimilación de la responsabilidad social que tienen los servidores públicos y la ética del servicio que debe ser inmanente a su actuación cotidiana tanto en el desempeño de sus funciones como en su vida fuera de las oficinas gubernamentales. Se dio un proceso gradual de capacitación, cuando en administraciones anteriores este aspecto era desatendido. Las áreas que mayores logros tuvieron fueron: SAPASE, la Dirección de Obras y Servicios Públicos, la Dirección de Educación, el Centro de Atención Empresarial (CAE) y el Centro de Rehabilitación e Integración Social (CRIS), esto se debió principalmente al interés y compromiso de la dirección y los empleados.

En su relación con el sector empresarial, la adopción de sistemas de gestión de la calidad redituó en una colaboración más estrecha y mayor confianza de los inversionistas. Ecatepec fue declarado “Amigo del sector productivo” después de obtener la certificación de su sistema de apertura rápida de empresas, con lo que se está cumpliendo el propósito de atraer y consolidar capital productivo que genere fuentes de empleo de manera directa e indirecta. La certificación bajo la norma ISO 9001:2000 fue vista por los inversionistas como garantía para el capital, pues asegura una administración moderna, eficiente y de calidad, características que gradualmente comienzan a definir al Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos. En tiempos de competitividad por un mercado interno en

permanente contracción y un mercado externo cada vez más competitivo, debe ser el gobierno en sus tres ámbitos el responsable de impulsar organizaciones más competitivas y la adopción de una cultura de la calidad en el seno de la sociedad.

La certificación fungió como parte del discurso oficial, pues la referencia recurrente a estos logros ofrece la imagen de una administración municipal preocupada y ocupada por buscar mayores niveles de eficiencia y mejores prácticas para atender las demandas sociales; otorgando solvencia moral al gobierno en turno. Sin embargo, se tuvo el riesgo latente de agrandar los logros parciales que consiguieron, olvidando que los sistemas necesitan atención y mantenimiento constante. Es difícil establecer logros globales de los sistemas de gestión de la calidad porque, además una de las características inherentes a ellos es que otorgan resultados visibles y contundentes en el mediano y largo plazos (siempre y cuando se desarrollen de forma correcta), pero puede afirmarse sin la posibilidad de errar que en la administración pública municipal de Ecatepec de Morelos se logró con su implementación y certificación un impacto positivo en los servicios ofrecidos a la ciudadanía y como consecuencia una mejor imagen institucional.

Capítulo quinto. Propuestas para la mejora de los sistemas

El enfoque de gestión basado en los preceptos de la calidad total permite corregir y prevenir los errores en cualquier elemento del sistema. Desde esta perspectiva, toda inconsistencia puede ser corregida y toda tarea puede ser mejorada. No se tienen errores, se tienen oportunidades para mejorar en forma gradual. El presente apartado tiene la pretensión de ofrecer propuestas de mejora en distintos ámbitos dentro de los sistemas de gestión de la calidad implementados en la administración pública municipal de Ecatepec de Morelos, de acuerdo a la experiencia empírica recabada a lo largo de la investigación, lo que permitirá corregir aspectos nocivos, prevenir la aparición de problemas latentes y mejorar los resultados obtenidos.

5.1 En la adopción de modelos gerenciales

La principal crítica en torno a la nueva gerencia pública surge por su pretensión de ser un modelo universal que tiene la cualidad de aplicarse indistintamente dentro de los negocios privados o la administración gubernamental, independientemente del país que se trate. Los defensores más férreos sostienen que “el hecho de que el gobierno no pueda gestionarse exactamente igual que una empresa no quiere decir que no pueda adoptar un talante más empresarial, por supuesto. Cualquier institución, pública o privada, puede ser empresarial, así como cualquier institución, pública o privada, puede ser burocrática.”¹ Algunas técnicas administrativas utilizadas en la gerencia privada pueden ser incorporadas al manejo de los asuntos públicos; pero, es necesario realizar un análisis objetivo considerando variables de tipo político, económico, social y cultural.

En el caso de Ecatepec de Morelos, la incorporación de sistemas de gestión de la calidad no se realizó mediante un examen crítico y objetivo, por el contrario, se efectuó una transferencia mecánica sin analizar las circunstancias estructurales y coyunturales que permitieron su creación, implantación y éxito en otras latitudes. Enrique Cabrero señala cuatro dimensiones que permiten efectuar una comparación entre el contexto de origen de la escuela de políticas públicas (*policy sciences*) y el contexto particular de cualquier

¹ Osborne, David y Gaebler, Ted. *La reinención del Gobierno*. España, Paidós, 1997, p. 52

Estado que pretenda adoptarlas.² Sin embargo, este análisis puede ser útil a la gestión de la calidad total. Las cuatro dimensiones descritas por Cabrero, que permiten determinar la capacidad de transferir una tecnología administrativa exitosa a un contexto diferente, son: el tipo de régimen político, el tipo de modelo de gestión (en el que se configuran las organizaciones públicas), los referentes institucionales y las tradiciones culturales y simbólicas. Para futuras implementaciones de sistemas de gestión de la calidad basadas en la norma internacional ISO 9001:2000 en administraciones públicas municipales, es necesario comparar todas las variables incluidas en las experiencias exitosas ponderándolas con el contexto municipal, particular.

En los sistemas administrativos de los municipios mexicanos es indispensable que la implementación del modelo de gestión de la calidad total sea no sólo *adoptado*, sino *adaptado* a las circunstancias específicas de la organización. En los municipios urbanos y metropolitanos es más probable implementar sistemas de gestión de la calidad con una propensión mayor al éxito debido a sus estructuras administrativas más consolidadas, al grado de desarrollo de la sociedad, a las características de sus recursos humanos, al presupuesto anual del que disponen. Además, el tipo de modernización que su aparato administrativo requiere debe ser avanzado. Si bien es cierto que cualquier administración pública municipal con un grado intermedio de desarrollo puede incorporar a su sistema de gestión los principios de la calidad total, sólo los municipios urbanos y metropolitanos cuentan con un presupuesto mínimo para certificarse en la norma ISO 9001:2000, debido a que es un proceso oneroso.

Un aspecto controversial es el relacionado a las especificaciones conceptuales adoptadas por el enfoque de gestión de la calidad total, en especial al vocablo *cliente*. Debido a la tradición política y evolución histórica del estado mexicano, se le ha asignado una connotación negativa a éste concepto. El sistema de partidos políticos mexicano llevó a la proliferación de prácticas conocidas como *clientelismo*, que dada su naturaleza ocasionó la sedimentación de una cultura política viciada, poco democrática. No debe confundirse el concepto *cliente* con el de *clientela* (política) utilizado de forma despectiva para definir a

² Cabrero, Enrique. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes" en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000, p. 191

sujetos que comprometen su voto en comicios electorales por prebendas económicas, materiales o de alguna otra índole.

Además, el concepto de *cliente* limita el papel que el *ciudadano* debe desempeñar en contextos crecientemente más democráticos. Para el caso mexicano, antes de hablar de *cliente* –de forma despectiva u objetiva– es necesario fortalecer la noción de *ciudadano* y aplicarla a la gestión de la calidad total. Dentro de este enfoque, el cliente es un factor que determina los sistemas de producción en tres aspectos fundamentales: al establecer sus requisitos como insumos, al recibir el producto o servicio esperado y al retroalimentar el proceso definiendo la brecha entre sus expectativas iniciales y la satisfacción final. En los negocios privados, el cliente se convierte sólo en un *consumidor* de los productos o servicios de una organización.

En el caso de las organizaciones públicas, quien recibe los servicios, el ciudadano, juega un doble papel en su relación con la organización gubernamental. Ciertamente, funge como *consumidor* al ser el receptor de productos y servicios públicos, pero al mismo tiempo es *propietario*, al ser las organizaciones gubernamentales propiedad de la nación y responder a la voluntad ciudadana. Los ciudadanos, como propietarios, deciden quién dirige las organizaciones gubernamentales mediante su voto en comicios electorales, delegando esta autoridad a sus representantes populares. El ciudadano es un individuo moralmente autónomo capaz de elegir las autoridades públicas, así implícitamente elige quién produce, qué producir, cómo producirlo –de acuerdo a las distintas ofertas políticas. Para una empresa privada esto es impensable, dado que el cliente sólo puede adquirir un producto, no tiene injerencia en la forma en que es dirigida. El concepto de *ciudadano* tiene una importancia mayor y no debe ser suplido por el de *cliente* en ningún momento; por el contrario, sería más factible –siguiendo la lógica gerencial– en lugar de llamarlo *cliente-ciudadano*, definirlo como un *cliente-propietario*.

En México, la implementación de las distintas tecnologías administrativas procedentes de la gestión de los negocios privados se utiliza en forma aislada, impidiendo un desarrollo organizacional armónico, pues se tratan de solucionar problemas específicos. En la administración pública municipal de Ecatepec de Morelos, al implementar los sistemas de gestión de la calidad y definirlos como la base del proceso de modernización

administrativa, se dio preeminencia a una mejora *eficientista*, que no necesariamente buscó crear condiciones de mayor igualdad social, transparencia gubernamental y mayor participación ciudadana. Su implementación significó un esfuerzo aislado que no logró desarrollar las capacidades de gestión gubernamentales y ciudadanas, sólo pretendió atacar un problema a la vez. En imprescindible para cualquier gobierno municipal que pretenda modernizar su administración pública introducir cambios e innovaciones no sólo para conseguir gestiones más eficientes, sino gobiernos más transparentes y democráticos, una ciudadanía cogestora y corresponsable, entre otros tópicos.

Las prácticas gubernamentales promovidas por la nueva gestión pública pueden ser útiles; sin embargo, es importante hacer un análisis comparativo de las condiciones en que fueron implantadas, formular escenarios para determinar si su incorporación es un elemento perturbador que ocasione consecuencias imprevistas y no considerarlas como medidas que ayudarán a solucionar males estructurales e históricos en un breve lapso de tiempo y en forma aislada, más bien, este tipo de medidas que pretenden modernizar la administración pública deben darse de forma paralela a prácticas que permitan tener gobiernos más democráticos y plurales, así como sociedades más participativas y responsables con la autoridad.

5.2 En el ámbito cultural

La calidad total no es una herramienta laboral que al término de las actividades cotidianas se guarda en un cajón del escritorio o en el guardarropa, junto con el uniforme. La calidad total es una forma de vida. La gran mayoría de textos especializados en el cambio organizacional e innovación hacen referencia a los cambios en las instituciones que sean discordantes con el perfil organizacional y laboral requerido. Existe una amplia coincidencia en que uno de los cambios más difíciles de lograr de forma exitosa es el relativo a la cultura y los valores de una sociedad. Si comparamos la cultura japonesa y la mexicana es fácil demostrar que son opuestas en ciertos rasgos específicos, por lo que la implementación de técnicas administrativas y prácticas relacionadas con las filosofías japonesas –en principio– es complicada. Asimismo, es difícil modificar la cultura de una sociedad, debido a que es el resultado de una evolución histórica particular, además es absurdo pretender cambiar completamente todos los rasgos que definen a una sociedad, debido a que algunos son positivos. Es posible obtener ventajas de algunos rasgos

comportamentales de la cultura mexicana en general y la cultura laboral en particular y canalizar estas actitudes a una conducta que permita un mejor desempeño; sin embargo, es indispensable cambiar aspectos que no producen beneficios.

Considerando las evidencias teóricas y empíricas obtenidas a lo largo de la presente investigación, se propone un modelo de cambio cultural organizacional efectuado en cuatro niveles progresivos: 1) interiorización del cambio; 2) cambio comportamental; 3) cambio relacional; y, 4) cambio social. En el primer nivel del cambio cultural, es importante que el individuo sea receptivo, sensible, conciente y comprometido con los cambios a efectuarse. En todo momento es indispensable contar con sistemas de incentivos bien definidos que proporcionen un estímulo externo para realizar los esfuerzos necesarios por adoptar una nueva cultura de servicio; sin embargo, el incentivo interior debe ser más importante. No es fácil romper con paradigmas, cambiar inercias, refundar la historia, por eso los individuos deben estar dispuestos a aceptar las modificaciones de la mejor manera. Es imprescindible introducir nuevos valores por medio de incentivos y capacitación.

El segundo nivel de cambio es el comportamental, que pretende modificar los hábitos y la rutina, orientando las labores cotidianas con base en los principios de calidad total. El cambio comportamental integra modificaciones en la actitud de los individuos, se busca adquirir valores del servicio y cambiar los rasgos del comportamiento negativo. Para los servidores públicos que tienen un trato directo con el ciudadano, el cambio cualitativo en este rubro es más evidente. El tercer nivel de cambio es el relacional, que perfecciona la capacidad que tienen los individuos por interrelacionarse con sus compañeros de trabajo. La gestión de la calidad total requiere permanentemente la colaboración y el trabajo en equipo, por tal motivo es trascendental establecer lazos de unión, de pertenencia y mejorar las relaciones cotidianas. Existen técnicas que pueden ser utilizadas para favorecer la integración del grupo y la mejor sinergia organizacional.

El cuarto y último nivel de cambio cultural atañe al cambio social, que pretende contagiar los cambios organizacionales al total de los individuos y grupos externos. Debe considerarse el impacto que las acciones de mejora tienen en la sociedad, pues mientras no exista una sociedad que fomente los valores de calidad, como parte de su vida

cotidiana, de poco sirven los esfuerzos organizacionales. El gobierno además de adoptar políticas de gestión de la calidad, debe ser el principal impulsor de estas prácticas dentro de la sociedad, en las organizaciones, empresas, etc. En el caso concreto de la administración municipal de Ecatepec de Morelos, este esquema puede ser de utilidad, debido que no se tiene un método específico para conseguir los cambios culturales requeridos.

Los cambios culturales deben ser específicamente promovidos por los líderes, por la alta dirección. Michael Ward³ afirma que existen tres formas distintas en que la dirección transmite los cambios a los miembros de la organización: la primera es mediante un discurso racional, la segunda mediante la coerción, finalmente mediante el convencimiento. En el primer caso, cuando existe la necesidad de realizar un cambio, la mayor parte de las ocasiones existe un argumento racional para hacerlo; sin embargo, y a pesar de entender las razones que motivan el cambio, en ocasiones no es adoptado. Por ejemplo, cuando un fumador decide dejar el hábito del cigarrillo entiende las consecuencias negativas que su hábito le traerá a su salud; no obstante, la mayoría de los intentos por dejarlo fracasan porque no existe la voluntad (incentivo interno positivo) o la motivación (incentivo exterior positivo) necesarias. En el segundo caso, mediante la coerción, por medio de la fuerza y la imposición, se buscan adoptar los cambios. Aunque es posible cambiar los valores, hábitos, conductas y relaciones de los individuos utilizando la fuerza, lo más probable es que el resultado de este esfuerzo sea contrario al esperado. Usualmente cuando un individuo es obligado a hacer algo no lo hace o lo hace mal y con pésima actitud. Los cambios impuestos rara vez funcionan. La mejor forma de impulsar los cambios es por medio del convencimiento.

El esfuerzo implementado en Ecatepec por sensibilizar al personal para aceptar los cambios y adoptar actitudes y una cultura de la calidad es valioso pero somero, este esfuerzo correspondió simplemente a un curso de unas cuantas horas. Es preciso recordar que gran parte de las personas adultas, aprenden muy poco mediante teoría, por lo que es necesario reafirmar el conocimiento con ejemplos, pero sobre todo en la práctica, en el desarrollo de sus funciones cotidianas. Si se relega este esfuerzo a un solo

³ Ward, Michael. *El cambio de cultura empresarial en la práctica*. México, Panorama Edit., 2004

curso, se estará dejando uno de los cabos más importantes suelto. Es primordial que permanentemente se les recuerde a los servidores públicos los objetivos y el nuevo enfoque que adopta la administración pública. En Ecatepec, a los servidores públicos se les hizo portar un gafete con la misión y visión organizacionales, la política de calidad de su sistema y los objetivos que se persiguen; la mayoría lo portaba con desagrado y en ocasiones sólo en revisiones o auditorías. Los principios de la calidad no deben ser frases que se porten colgadas en el cuello, deben ser compromisos que se adoptan con el ciudadano para procurar su atención oportuna, amable y ofrecer el servicio a que tiene derecho o solicita, con calidad.

Es importante contar con sistemas de incentivos para motivar a los miembros de la organización, en el caso de la administración pública municipal de Ecatepec de Morelos, los servidores públicos. Sin embargo, no todos los incentivos son de carácter económico o monetario, el reconocimiento social también es un aliciente efectivo. Saber que el trabajo realizado contribuyó para conquistar objetivos más amplios y que sea reconocido el esfuerzo por la alta dirección es un estímulo importante. Una propuesta adicional para contribuir al cambio cultural es la institucionalización del “premio municipal de la calidad”, que galardone a las áreas administrativas con mayores avances, los proyectos de mejora más destacados, etc. Además de ser un incentivo para los servidores públicos permitiría entablar una mejor comunicación con organismos empresariales (en la organización de los premios o para designar a los ganadores, por ejemplo); asimismo, se pueden premiar también las empresas e industrias, asentadas en Ecatepec de Morelos, con las mejores prácticas o con los sistemas de gestión de la calidad más sobresalientes.

5.3 En el ámbito político

Una deficiencia fundamental que se puede apreciar en la implementación de sistemas de gestión de la calidad dentro de la administración pública municipal de Ecatepec de Morelos se dio desde el enfoque inicial: Considerar la certificación como fin en sí misma. Esta imprecisión en el planteamiento de origen lleva a confundir una método con la solución, la certificación sirve para tener un reconocimiento del exterior, pero principalmente debe ser adoptada para otorgarle una mayor eficacia y eficiencia a las acciones gubernamentales. Determinar la certificación como el objetivo definitivo, trabajar para conseguirla, pero al obtenerla no saber u olvidar para que se buscaba es un error

frecuente. La implementación de sistemas de gestión de la calidad y su certificación en la norma internacional ISO 9001:2000 es un primer paso hacia una administración más racional.

Otra deficiencia presentada a lo largo del trienio fue la falta de continuidad administrativa. Para empezar, falta de continuidad con la estructura administrativa establecida. Es una práctica recurrente durante los cambios de administración intentar reinventar el gobierno, desechando todo lo efectuado anteriormente, considerándolo incorrecto. Una debilidad dentro de las instituciones públicas es la falta de una transición correcta entre periodos, donde se analicen los programas emprendidos y los resultados obtenidos, para generar decisiones sobre aquellos que deberían cambiarse y los que pueden conservarse. Generalmente una transición política con estas características es poco probable en el ámbito municipal, principalmente en contextos políticos ampliamente competitivos, donde la alternancia en el poder de distintos partidos es regla general. Dentro de la estructura administrativa se encontraron cambios sustanciales⁴, pero la falta de continuidad también afectó a los programas planificados desde el inicio de la administración.

Uno de los programas que sufrió serios ajustes a lo largo de la administración del Dr. Eruviel Ávila Villegas, Presidente Municipal de Ecatepec de Morelos en el periodo 2003-2006, fue precisamente el conducente a la implementación y certificación de sistemas de gestión de la calidad. Como se señala adecuadamente⁵, el plan original de certificación de la administración pública municipal de Ecatepec de Morelos incluía 30 sistemas certificados, para integrar prácticamente la totalidad de las áreas administrativas del municipio. Sin embargo, cuestiones de carácter coyuntural, político, económico, de restricción presupuestal, y sobre todo, de *cortoplazismo*, impidieron que estos objetivos se consiguieran. Al final, el resultado es conocido, sólo pudieron obtenerse 14 certificados distribuidos en 13 áreas distintas: no pudo alcanzarse siquiera la mitad de la meta inicial.

⁴ Ejemplo de ello fue el caso el de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y la de Servicios Públicos, que se rediseñarían para instituirse en la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología y la de Obras y Servicios Públicos, durante el primer año del periodo 2003-2006, descrita en líneas anteriores.

⁵ Garduño Mauleón, María de Lourdes. *Op. Cit.*

Se privilegia el corto plazo, porque además se busca la rentabilidad política de las acciones gubernamentales; los cargos de elección popular son vistos por la clase política como espacios de paso que permiten el acceso al poder de un individuo y su camarilla. Generalmente, sólo los cargos corresponden a espacios que, de ser bien capitalizados, permiten ascender en la escala del poder e influencia del sistema político mexicano; así, la presidencia municipal es el trampolín para acceder al Congreso local o federal, para aspirar a tener una influencia de mayor contundencia a nivel regional, estatal o nacional. Deben generarse mecanismos para garantizar la continuidad de programas que hayan demostrado cierto grado de efectividad.

La falta de continuidad se percibe también en la excesiva rotación de personal. La falta de interés y compromiso de algunos servidores públicos sindicalizados los llevó a pedir su cambio a otra área, otros debido a su mala relación con los mandos medios y altos fueron removidos, finalmente, en un par de casos, la capacitación recibida y la experiencia como auditor interno y representante de la alta dirección llevó a dos servidores públicos a abandonar el ámbito gubernamental para incorporarse en el sector privado, con mayores percepciones salariales. Esta excesiva rotación de personal es nociva, pues impide la continuidad y obliga al área encargada de los sistemas de gestión de la calidad, la coordinación ISO 9000, a capacitar de nueva cuenta al personal que es incorporado al sistema por primera vez.

La motivación que tienen los gobiernos nacionales, de las distintas entidades federativas y municipales para incorporar modelos importados a sus prácticas administrativas no siempre responden a una decisión propia que busca racionalizar las labores burocráticas y obtener mejores beneficios, puede ser una decisión impuesta o condicionada a diversos apoyos. La implementación puede ser una elección motivada por la seducción del modelo, como una estrategia de la élite gobernante, etc., pero cuando responde a un impulso externo que condiciona apoyos económicos por parte de organismos supranacionales o gobiernos extranjeros para que adopten un determinado modelo de gestión pública, la reforma no debe ser siquiera considerada. Es necesario que la innovación gubernamental sea adoptada en forma voluntaria, por su carácter estratégico; no debe permitirse la imposición de modelos administrativos por ninguna entidad externa, a la propia.

Otro factor al que debe prestarse atención es el sindicato. Algunos de los miembros de la organización que no aceptaron los cambios planificados para adaptar los sistemas de gestión de la calidad en Ecatepec recurrieron a sus representantes sindicales para ser cambiados a otra área donde pudiesen seguir teniendo la misma inercia laboral. Es menester del gobierno en turno establecer una relación cercana y de colaboración con la estructura sindical, sus líderes y sus agremiados. Si el sindicato no coopera con las iniciativas de modernización y protege al personal que se niega a adoptar los cambios, el avance de las innovaciones será más difícil y ríspido. Debe invitarse y permitírsele a miembros de los sindicatos participar dentro de los sistemas de gestión de la calidad, como observadores, para que formen parte ellos, entiendan la naturaleza de los cambios, y no se conviertan en un lastre que impide el correcto desempeño administrativo; por el contrario, que sean activos promotores de este enfoque.

5.4 En los sistemas de gestión de la calidad

Una vez implementados los sistemas de gestión de la calidad es indispensable sostenerlos en el largo plazo, conservarlos, mantenerlos, permitir su maduración, suministrarles los recursos necesarios, realizar acciones correctivas, preventivas y mejoras, antes de que los resultados sean visibles para todos. Una de las principales debilidades de la administración pública es la falta de continuidad y determinación por conservar patrones estructurales o funcionales, sea en el tránsito de un periodo de gobierno a otro o en el mismo periodo, mediante el abandono de proyectos. Las mejoras tangibles, los resultados sostenidos, se dan en el mediano y largo plazos, por tal motivo es preciso que cuando se inicia un proceso de innovación en el ámbito municipal mediante los sistemas de gestión de la calidad, con el objetivo de modernizar la administración pública, por ningún motivo se debe desertar.

Una de las principales deficiencias de origen en la implementación de sistemas de gestión de calidad y la obtención del certificado en la norma ISO 9001:2000 en el caso de Ecatepec de Morelos fue considerar el certificado como fin en sí mismo y no como medio para acceder a mejores estándares de gestión, mayor racionalidad administrativa y una modernización real de estructuras anquilosadas. Esta aseveración es sustentada por el hecho de que el diseño, desarrollo e implementación de todos los sistemas se realizaron de forma apresurada: del 18 de agosto de 2003, día en que tomó protesta el cabildo

entrante, al 11 de diciembre del mismo año, fecha en que consiguen su certificación las primeras cuatro áreas del ayuntamiento; y desde los primeros días de enero de 2004 al 14 de julio para certificar nueve áreas más. Si Ecatepec u otro municipio pretende implementar sistemas de gestión de la calidad y certificarlos, es importante que su diseño no sea condicionado por premuras innecesarias. Los sistemas de gestión de la calidad, aún certificados, son estériles si no existe la capacidad real de gestión que sustenten lo señalado de forma hipotética. El hecho de que una organización obtenga el certificado no significa que sea la mejor de su ramo, ni siquiera que se convirtió en una organización de excelencia; indica, solamente y en el mejor de los casos, que logró cumplir con los requisitos mínimos que aseguran que de forma consistente cumple las expectativas de sus clientes. La implementación y certificación deben ser vistos como un primer paso en el largo camino hacia la excelencia, un derrotero sin límites.

Un principio fundamental del enfoque de calidad total es la integralidad. Para que una organización pueda dar indicios de transitar hacia estados más avanzados de gestión es el esfuerzo por incorporar todas las áreas de la organización, a la par que se integra la totalidad de sus miembros, no importando su jerarquía. Aunque se incorporaron la mayoría de las áreas administrativas de la estructura formal, el objetivo debe ser integrar en el corto plazo áreas tan importantes como la Secretaría Particular, Secretaría Técnica, la Secretaría del Ayuntamiento, las Direcciones de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, de Gobierno y de Comunicación Social y la misma Coordinación de Sistemas de Gestión de Calidad. El alcance de las certificaciones obtenidas no comprende la totalidad de las áreas, sólo un proceso particular; por tanto, otro de los grandes retos será ampliar el alcance de los sistemas ya certificados.

5.4.1 Documentos y registros

Uno de los principales retos de las organizaciones es mantener sistemas sencillos. Los sistemas complicados son lentos e inflexibles. Este aspecto fue atendido en el Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, pues la documentación más que convertirse en una carga *legaloide*, es un instrumento útil en el desempeño de las labores diarias del personal de las distintas áreas, lo que no impide formular algunas observaciones que pueden ser atendidas.

La elaboración de manuales de calidad debe garantizar una mejora de los procesos de producción o prestación de un servicio, no simplemente su transcripción. Si bien es cierto que es un avance significativo contar con los primeros manuales de procedimientos, también debe destacarse que en el enfoque de calidad total esto no basta, es necesario identificar las actividades relevantes, las interacciones y eliminar toda tarea innecesaria, que no genera valor al proceso o al producto final. Además, debe evitarse que la documentación de procesos y procedimientos requeridos por la norma (control de documentos, control de registros de calidad, control de no conformidades, auditorías internas, acciones preventivas y acciones correctivas) se confunda con la *petrificación* de los mismos. Toda la documentación debe ser revisada periódicamente, evitando la *estática organizacional*, abriendo espacios para la creatividad, la innovación, la mejora.

El control de los documentos es un espacio para la mejora en prácticamente todas las áreas certificadas. Se presentaron casos, que por descuido e inadecuado manejo de los documentos obsoletos; en las labores diarias y –peor aún– en las auditorías de mantenimiento continúan en circulación y uso versiones anteriores del manual de calidad. En ocasiones los documentos no se encontraban disponibles en los puntos de uso determinados, por lo que se produjeron no conformidades menores. Los registros también deben ser correctamente conservados y administrados, debido a que en las auditorías representan la evidencia necesaria para documentar que el sistema se ha desarrollado siguiendo los postulados de la norma. Los manuales de calidad y los procedimientos de control de registros deberían ser más claros respecto al tiempo de retención de los registros y los criterios para tal efecto, pues este período depende del personal que genera o requiere los registros para el desempeño de sus funciones.

5.4.2 Responsabilidad de la dirección

La teoría de calidad total coloca la responsabilidad, compromiso y liderazgo de la dirección como parte preponderante para el establecimiento y correcto funcionamiento de una gestión de calidad. Esta conjetura se corrobora en la práctica, pues gran parte de los logros y rezagos de las distintas áreas certificadas de la administración pública municipal de Ecatepec de Morelos se deben básicamente al compromiso asumido por los mandos medios y altos. En la mayoría de las áreas persistió un desconocimiento pleno de los postulados básicos de la gestión de la calidad total, situación que impidió el compromiso

de los directivos. En algunos casos su involucramiento y compromiso fue forzado por la necesidad de lograr la implementación y certificación de los sistemas. Pero en aquellas áreas donde realmente los directores, subdirectores y jefes de departamento mantuvieron un compromiso consistente por coadyuvar en la definición del rumbo organizacional, comunicando a los miembros de la organización la importancia de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, con el establecimiento y seguimiento de la política y objetivos de calidad, realizando revisiones periódicas al sistema y procurando el adecuado suministro de recursos; los sistemas pudieron lograr su madurez en un periodo menor a los tres años, caso concreto de SAPASE, Obras y Servicios Públicos, Educación, el Centro de Atención Empresarial (CAE) y el Centro de Rehabilitación e Integración Social (CRIS.) Los mandos medios deben asumir un nuevo rol dentro de los sistemas de gestión de la calidad. Además de realizar sus funciones institucionales, deben ser capaces de procurar los procesos de mantenimiento y mejora de los sistemas. Mientras siga existiendo una resistencia de los mandos medios pro asumir nuevas responsabilidades dentro de los sistemas de gestión de la calidad, fungiendo como un enlace entre la alta dirección y la parte operativa de la administración, no es posible consolidar los resultados esperados.

La planificación de los sistemas de gestión de la calidad es otro aspecto fundamental donde deben establecerse correcciones y corresponde a un nicho de mejora importante. La planificación dentro del sector público, en la mayoría de los casos dentro de los tres ámbitos de gobierno, responde una necesidad determinada por la ley, más que a un instrumento administrativo diseñado para la correcta gestión. Las organizaciones deben contar con un eficiente sistema de planificación antes de iniciar la implementación de sistemas de calidad, pues la planificación de estos debe ser conforme a la dictada de forma global en la organización. El documento base de las acciones gubernamentales en el ámbito municipal para un periodo determinado es el Plan de Desarrollo Municipal.

Sin embargo, en el caso de Ecatepec de Morelos, para el periodo de gobierno iniciado en el 2003 no se otorgó la importancia requerida a este documento, convirtiéndolo en un manual de buenas intenciones elaborado por una consultora, sin el respaldo y compromiso institucionales de los servidores públicos. También, los planes gubernamentales por áreas administrativas se elaboraron de forma deficiente y, en ocasiones, la planificación de los

sistemas de gestión de la calidad fue incongruente con ellos o con el Plan de Desarrollo, que para la mayoría de los empleados fue desconocido. Además de la existencia de planes mal definidos, es importante señalar que se carece de un seguimiento de los mismos en el transcurso del periodo de gobierno, lo que impide la consecución de sus postulados.

En el numeral 5.5.2 de la norma ISO 9001:2000 se señala la importancia y responsabilidades que tiene dentro de los sistemas de gestión de la calidad los representantes de la dirección. No obstante, los representantes de la dirección en los sistemas de gestión de la calidad de la administración pública de Ecatepec de Morelos, al ser personal de confianza no tuvo continuidad para seguir contribuyendo a la consolidación de los sistemas después del cambio de administración. La eventualidad de los funcionarios públicos es la responsable de tener representantes de la dirección fugaces, volátiles. Como consecuencia del cambio de administración en el 2006 –y la alternancia en el poder de un gobierno priísta a uno de corte perredista– fueron reemplazados todos los representantes de la dirección y, por supuesto, los mandos medios y altos, por lo que se genera la necesidad de iniciar los trabajos de sensibilización y capacitación de todos ellos.

Para limitar el impacto negativo de los cambios de administración en los representantes de la dirección, se suponen dos alternativas de solución. La primera encaminada a crear un sistema de servicio profesional de carrera en la administración pública municipal, donde por lo menos los representantes de la dirección continúen en sus funciones y sirvan como promotores permanentes de la calidad total con los funcionarios públicos, mandos medios y altos que asuman funciones al inicio de cada administración. La otra propuesta supone la incorporación del personal de base más entusiasta, capacitado y comprometido con la calidad total, como representante de la dirección, lo que garantizaría una continuidad pese a los cambios de cada trienio y una mejor comunicación con los empleados operativos.

Dentro del rubro de comunicación interna es impostergable introducir modificaciones serias en la mayoría de las áreas certificadas. Si bien es cierto que para cada área certificada se creó un comité de calidad, en muchos casos las reuniones que se efectúan son consideradas infructuosas por los miembros del grupo. Al principio, las reuniones eran

programadas fuera del horario de trabajo, lo que provocó molestia principalmente en los empleados de base; además, la mayoría de ellas eran improvisadas por los encargados de guiarlas, sin contar la impuntualidad como factor negativo que postergaba el inicio de las reuniones.

No se generó un cambio importante del clima organizacional y la cultura laboral, lo que impidió que se llevara a cabo la integración de todos los miembros del área, persistiendo la desconfianza, falta de cooperación y correcta transmisión de la información. Es necesario que las reuniones programadas por los distintos comités de calidad, sean breves, inicien a la hora acordada, tengan un orden del día que especifique los puntos a tratar y que éste sea conocido por los miembros del comité antes de la reunión, ser puntual y claro en los objetivos de la reunión, siendo periódica. Es necesaria la creación de equipos de trabajo, grupos de mejora o círculos de calidad en las distintas áreas certificadas, cuyos integrantes además de formar parte de manera voluntaria, puedan reunirse para analizar problemas del sistema, definir soluciones e integrar iniciativas de acciones correctivas, preventivas o de mejora.

Las opiniones, puntos de vista y críticas de los empleados, no importando su nivel jerárquico, deben ser tomados en cuenta e incorporarlas a los proyectos de mejora. Esta es una debilidad persistente en los sistemas de gestión de la calidad de Ecatepec, al existir prácticas administrativas autoritarias, los empleados no sienten confianza de establecer posturas discordantes a las de la dirección, mucho menos críticas o sugerencias. Es necesario hacer hincapié en el hecho de que todos son miembros de un mismo equipo, y como tal tienen los mismos derechos, el de expresión sólo uno de ellos. Se sugiere que la organización realice actividades que pueden incrementar la comunicación interna, como la creación de un órgano interno de comunicación para informar avances, problemas e incorporar sugerencias, sea mediante boletines, gacetas, carteles, anuncios, vía correo electrónico, etc.

5.4.3 Gestión de los recursos

Factor preponderante son los recursos humanos y materiales que deben ser proveídos para el correcto desempeño del sistema. En el aspecto de los recursos humanos, la norma establece que el personal que realice trabajos que afecten la calidad del producto o

servicio debe ser competente con base en su educación, formación, habilidades y experiencia. En el Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos es necesaria una gestión estratégica de los recursos humanos que sea incorporada para el mejor desempeño de los sistemas de gestión de la calidad ya operantes o los que se implantarán. Algunos elementos que deben ser considerados son: la planeación (detectar las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal), organización de la institución (asignar funciones, actividades y responsabilidades para los servidores públicos, perfiles de puesto), información (registro del personal, plazas y puestos), reclutamiento (diseñar un sistema de selección para definir que aspirante satisface los requisitos para ocupar un puesto), evaluación (valoración periódica de las competencias de los empleados), inducción (integración del personal a la institución o puesto, en caso de promoción), capacitación (diseñar un proceso de formación integral, con base en las necesidades institucionales), motivación (establecer un sistema de incentivos económicos y sociales para fomentar el reconocimiento a la labor y los logros), entre otros.

La ausencia de un sistema profesional de carrera en el ámbito municipal permite a las autoridades electas designar de forma arbitraria las personas que ocupan los puestos de confianza. La selección, inducción y capacitación son nulas; las remuneraciones bajas; la participación política de funcionarios y servidores públicos es alta y permanente; además, se institucionalizan prácticas nocivas como el autoritarismo, nepotismo, clientelismo, etc. En primera instancia sería pertinente establecer un sistema integral de capacitación, diseñado entre la Dirección de Administración y la Coordinación de Sistemas de Gestión de Calidad. La capacitación ayuda además a eliminar uno de los principales factores que inhiben el proceso de una cultura de calidad total: la resistencia al cambio. La capacitación que se brinde debe ayudar para incrementar el grado de compromiso y responsabilidad de los empleados con los sistemas de gestión de la calidad y con la organización en general.

Debido a las restricciones presupuestarias y de tiempo, no fue posible diseñar, implementar y certificar sistemas de gestión de la calidad en un número más amplio de áreas o con alcances mayores. Por tal motivo, no todo el personal de la institución se encuentra incorporado al sistema, principio reiterado dentro de la teoría de calidad total. Es importante destacar que son muy pocos los servidores públicos incorporados a los

sistemas de gestión de la calidad: se incorporaron 281 empleados públicos⁶ dentro del periodo 2003-2006. Es imprescindible incorporar al mayor número de empleados para continuar con los cimientos de una cultura de calidad, diseñar sistemas de gestión de la calidad e implementarlos, no obstante que no existan los recursos necesarios para obtener su certificación.

Las evaluaciones diseñadas para determinar el grado de competencia del personal, que establece el numeral 6.2.2 a), son realizadas por el jefe inmediato y depende de él la evaluación de acuerdo a estimaciones subjetivas, debido a que no se han establecido parámetros científicos para realizar dicho escrutinio. Además, se evalúan conceptos poco claros como: actitud, flexibilidad e innovación en procesos; con una escala que se reduce a: excelente, mejor de lo esperado, de acuerdo a lo esperado, menor de lo esperado y deficiente. Por tanto es indispensable realizar una evaluación general del personal (conocimientos generales), particular de los conocimientos necesarios para el puesto que ocupa (conocimientos técnicos) y de su desempeño cotidiano en sus funciones.

Otra de las prácticas nocivas que menguan la eficiencia de los sistemas de gestión de la calidad es la excesiva rotación de personal. Si el total de los empleados de la organización se desempeñaran de acuerdo con los modelos de gestión de la calidad, no impactarían de forma tan severa los cambios de personal debido a que todos los empleados integrados estarían acostumbrados a trabajar mediante procesos y tendrían una descripción del puesto donde indican las actividades de cada uno de ellos. Ésta una ventaja de los sistemas de gestión de la calidad total: poner énfasis en el puesto, las tareas y no en las personas, de modo tal que cualquier persona guiada por los descriptores y manuales pueda asumir cualquier función.

Así, la capacitación e inducción al puesto sólo serían necesarias para aquellas personas que se incorporan por vez primera al sistema. Sin embargo, la realidad de la administración pública de Ecatepec de Morelos no es similar a la descrita. Por motivos

⁶ En agosto de 2006, el personal que participaba dentro de los sistemas de gestión de la calidad, sumaba 281 servidores públicos y estaba distribuido de la siguiente forma: Contraloría Municipal 14 empleados, SAPASE 77, Desarrollo Urbano y Ecología 8, CAE 23, Dirección de Administración 15, Dirección de Educación y Cultura 17, Dirección de Servicios y Obras Públicas 17, Dirección de Protección Civil y Bomberos 19, Tesorería 24, Dirección de Desarrollo Social 14, DIF 30 y CRIS 23.

políticos y personales los empleados son cambiados por sus superiores a otras áreas o ellos son quienes piden su cambio de adscripción, con lo que se hace necesario suplirlo con un nuevo trabajador y capacitarlo nuevamente. Mientras no exista una integración total de los servidores públicos de una organización, la falta de continuidad del personal seguirá siendo un elemento que impida la maduración de los sistemas.

Otro aspecto que debe ser mejorado es el referente a los sistemas de incentivos que existen. “Los seguidores del conductismo llevan años arguyendo que la mejor forma de modificar una conducta, y reforzar las costumbres deseables, consiste en premiar a los individuos cuando adopten los patrones adecuados. El otorgamiento de reconocimientos y de premios apropiados a los empleados que muestren un mejoramiento en su desempeño, es un refuerzo muy importante de los nuevos patrones de conducta que se desea aplicar en la organización; es decir, se deben crear las condiciones necesarias que permitan la comprensión y el desarrollo del proceso de mejora continua.”⁷ En la administración pública de Ecatepec de Morelos se tomó la determinación de no establecer incentivos económicos a los empleados incorporados a los sistemas de gestión de la calidad, debido a que los estímulos personales en la mayoría de las ocasiones generan competencia interna y ambientes laborales nocivos; además de responder a la necesidad de fomentar una cultura del servicio, donde a los servidores públicos no se les compense económicamente por realizar su trabajo de forma adecuada, pues es parte de su responsabilidad dentro del servicio público.

Debido a las restricciones presupuestarias no fue posible proveer de los recursos necesarios a las áreas certificadas para garantizar el cumplimiento con los requisitos del ciudadano. No existe la infraestructura y los recursos materiales necesarios, además, en gran medida se da un uso deficiente o inadecuado de los recursos, por definición escasos: instalaciones, mobiliario, papelería, recursos financieros, equipo de transporte, equipo de limpieza y mantenimiento, recursos tecnológicos, etc. De no contar con los insumos necesarios, el producto o servicio ofertado incumpliría con las especificaciones establecidas para observar las expectativas de la ciudadanía. Por tal motivo, además de cuidar el patrimonio municipal, los bienes muebles e inmuebles propiedad del

⁷ Silva Calva, Víctor y Donjuan Briones, Juan Manuel. *Op. Cit.*, pp. 137

ayuntamiento, es necesario verificar que los insumos cumplen con los requisitos para tener productos y servicios de calidad. La certificación del proceso de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios por compra directa, invitación restringida y licitación pública, de la Dirección de Administración, sienta un precedente para evaluar los productos suministrados al sistema y la adquisición de los mejores. Además debe crear conciencia en los empleados de la necesidad de utilizar adecuadamente los bienes con los que se cuenta, la capacitación también beneficia este ámbito, pues evita errores humanos y desperdicio de recursos materiales.

En el ambiente de trabajo (numeral 6.4) existen muchos aspectos que se pueden mejorar. Por ejemplo, las instalaciones del Palacio Municipal de Ecatepec cuentan con los espacios para colocar un sistema de aire acondicionado y calefacción; sin embargo, por las restricciones presupuestales no se ha instalado y es necesario utilizar ventiladores convencionales, en algunas ocasiones adquiridos por los propios empleados. El espacio de trabajo resulta insuficiente, el número de empleados rebasa actualmente la capacidad y en algunas áreas como Contraloría o la Dirección de Desarrollo y Fomento Económico los escritorios se encuentran separados por espacios mínimos que impiden el óptimo movimiento de los servidores públicos. Algunas ventanas a lo largo del Palacio Municipal presentan filtración de agua en épocas de lluvia, por lo que documentos y muebles son sensibles de sufrir desperfectos por el agua. Como se comentó anteriormente, existe dentro del ambiente de trabajo y la cultura laboral, competencia y rivalidad entre los empleados y no cooperación, lo que debe ser solucionado con la integración grupal, conciencia de equipo y compromiso institucional.

5.4.4 Prestación del servicio

Uno de los aspectos fundamentales que pueden beneficiar de forma considerable los sistemas de gestión de la calidad implementados en el Ayuntamiento de Ecatepec es correspondiente al numeral 7.3 (diseño y desarrollo.) La norma ISO 9001:2000 permite suprimir algunos apartados exclusivamente del capítulo 7 (realización del producto) siempre y cuando estos no interfieran con la calidad del producto o el servicio efectuado, además, deben especificarse en el manual las razones que orillan la exclusión permitida (numeral 1.2.) El diseño del producto o servicio “es uno de los elementos de la norma que históricamente ha sido evitado por algunas organizaciones, arguyendo que no realizan o

que no es su responsabilidad directa. Es conveniente tratar de evitar esta situación y propiciar que el diseño sea controlado adecuadamente, y que no se esconda.”⁸

En los sistemas de gestión de la calidad de Ecatepec de Morelos se excluyó el apartado de diseño y desarrollo, argumentando que los servicios proporcionados son conforme los requisitos definidos en la Gaceta de Gobierno, la Ley Orgánica Municipal de Estado de México, el Bando Municipal y demás disposiciones legales aplicables. Si bien es cierto que las normas señalan las obligaciones gubernamentales y los servicios públicos que debe ofrecer, también es cierto que en algunos sistemas de gestión de la calidad puede ser incorporado el diseño y desarrollo del producto, por ejemplo dentro del sistema integral de atención al empleado de SAPASE, servicio de biblioteca y fomento al hábito de la lectura de la dirección de educación, programación y realización de jornadas médico asistenciales de la dirección de desarrollo social, y servicios de consulta externa del DIF; es decir, procesos que si bien puede ser determinada su realización por algún documento normativo, las características propias del producto o servicio, deben ser definidas por la propia administración.

5.4.5 Seguimiento y medición

La Norma ISO 9001:2000 señala la necesidad de realizar una labor de Seguimiento y Medición (numeral 8.2) de la satisfacción del cliente, del sistema, procesos y producto o servicio; lo que permite efectuar una retroalimentación del sistema. Para conocer la información del ciudadano respecto a la percepción de la satisfacción de sus necesidades y del servicio en general, se cuenta con una encuesta de satisfacción del ciudadano donde se puede evaluar el servicio recibido; sin embargo, este esfuerzo parece muy débil porque además se aplica de forma aleatoria a por lo menos el 5% de los ciudadanos atendidos y es constantemente manipulada. Cabe destacar, para ilustrar este aspecto, que en la dirección de educación y cultura, se pedía que la contestaran los ciudadanos que habían sido mejor atendidos y se preveía que contestarían evaluando el servicio con las calificaciones más altas.

⁸ Nava, Víctor Manuel y Jiménez, Ana Rosa. *Op. Cit.*, p. 94

Es necesario implementar sistemas que permitan una mayor y mejor comunicación con el ciudadano, para conocer sus necesidades reales y la percepción que tiene del servicio público, por ejemplo, se sugiere la creación de un buzón de quejas y sugerencias (que parece un instrumento rebasado, pero si se sabe utilizar correctamente la información que proporciona y se hace ver al ciudadano que su opinión es importante y tomada en cuenta, redundará en una mejor comunicación), la realización de las encuestas de satisfacción por un área ajena a la que ofrece el servicio (podría ser Contraloría o Administración), la realización de los llamados cabildos abiertos (sesiones del cabildo abiertas a toda la ciudadanía y público interesado para hacer llegar a las autoridades sus demandas.)

El numeral 8.4 de la ISO 9001:2000 hace referencia al análisis de datos. Además uno de los principios de la gestión de la calidad total es la administración basada en hechos, esto indica que las decisiones que se tomen no serán fundadas principalmente por situaciones personales y subjetivas, sino por la información recopilada. En el caso de Ecatepec, se puede señalar que la administración por hechos y datos no se utiliza correctamente, ciertamente se tienen los datos, cifras, números que arroja el proceso administrativo; no obstante, esta información no es analizada de forma eficiente, sobre todo por el desconocimiento de los funcionarios públicos de las herramientas estadísticas que permiten un mejor control y análisis de datos. No basta con tener simplemente cifras, indicadores, se debe tener el conocimiento para interpretarlos, conocer que indicios señalan e identificar oportunidades o problemas reales y potenciales.

Para el análisis de datos deben utilizarse herramientas estadísticas que permitan un mejor examen e interpretación de la información. Existen herramientas sencillas como hojas de verificación, diagramas de causa-efecto, diagramas de árbol, gráficos de Pareto, diagramas de afinidad, diagramas de relaciones, diagramas de dispersión, gráficos de control y análisis de ruta crítica. Aunque no es necesario que todos los miembros de la organización tengan el conocimiento en estas técnicas, es importante que las conozcan los decisores o su grupo de apoyo.⁹

⁹ Como introducción a las herramientas estadísticas útiles para el modelo de gestión de la calidad total, se recomienda revisar los libros: Garrocho, Carlos; Segura, Francisco y Ruiz, Roberto. *Once cuentos de amor y desamor (para aprender técnicas de calidad total.)* México, El Colegio Mexiquense A.C./UAEM, 2005; Koehler, Jerry y Pankowski, Joseph. *Calidad e Innovación en el Sector Público. Herramientas y Métodos.* México, Panorama Edit., 2004; y, Gutiérrez Pulido, Humberto. *Op. Cit.*

Conclusiones

Se denomina Estado al sistema de organización del poder político para un conjunto de personas establecido en un territorio delimitado y soberano. El gobierno es determinado por las instituciones instauradas y compuesto por organizaciones encargadas de materializar las decisiones del Estado. El poder que el Gobierno ejerce, en los sistemas republicanos, se fragmenta institucionalmente definiendo la autoridad y las facultades que conserva cada una de las instancias que lo constituyen, a fin de existir una especialización en las tareas que desempeñan y contar con controles y contrapesos entre ellos, dividiéndose en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La administración pública corresponde al conjunto de organizaciones que componen la rama ejecutiva del gobierno; constituida, circunscrita y regida en todo momento por disposiciones jurídicas. Como ciencia, la administración pública corresponde a una rama de las ciencias sociales, compuesta por el cúmulo de conocimientos y técnicas que estudia las dependencias y entidades públicas, analizando los elementos fundamentales que la componen y su funcionamiento. En el contexto actual, el estudio de la administración pública debe desprenderse de lo meramente gubernamental, debido a que los espacios públicos en sociedades más democráticas se incrementan para que exista una cogestión entre las diversas instancias de gobierno y la sociedad civil.

Los Estados Unidos Mexicanos, por definición constitucional, se encuentran instituidos en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, unidos en una Federación establecida bajo los principios que la propia Constitución dicta. Asimismo, el pueblo mexicano ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y los poderes de los estados que componen la federación. También el poder público de los estados se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular y como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

El municipio es el primer espacio de la vida en sociedad, el espacio primigenio en que los hombres se relacionan para hacer vida en grupo, es la esfera más cercana entre el individuo y la comunidad a la que pertenece. Cada municipio mexicano es gobernado por un Ayuntamiento (exceptuando los casos en que se rigen por usos y costumbres) que es un cuerpo colegiado y deliberativo compuesto por un presidente municipal y por el número de síndicos y regidores que la propia ley señale para cada caso, en función del número de habitantes del municipio. El presidente municipal es el responsable de ejecutar las decisiones del ayuntamiento, quien se auxilia para cumplir tal propósito de un aparato administrativo formado por las unidades encargadas de atender los diferentes aspectos de la vida municipal.

La dimensión del aparato administrativo municipal responde con distintos grados de complejidad organizacional a las múltiples y conflictivas interrelaciones políticas, económicas, sociales, culturales e históricas. Por tanto, cada municipio y su administración pública tienen características específicas que lo hacen único; no obstante, pueden ser clasificables en cuatro tipos: rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos. Estos últimos poseen una población superior a los 300 mil habitantes, forma parte de una continuidad física con otros municipios, presenta un grado de desarrollo económico elevado debido a la concentración de actividades productivas, infraestructura y servicios; pero sobre todo, concentran una amplia gama de problemas y una demanda de servicios públicos creciente.

Las características de los municipios metropolitanos los hacen proclives a realizar cambios estructurales, funcionales e institucionales buscando adoptar prácticas administrativas novedosas para afrontar de mejor forma los conflictos de la vida pública. El cambio organizacional es un estado inmanente de las organizaciones, y así debe ser entendido. No es un problema o un evento temporal, responde a la necesidad de la organización por adaptarse a su entorno en la interacción con otros actores de la vida pública, para establecer nuevos equilibrios de fuerzas al interior, a procesos planificados que pueden ser parcialmente controlados o simplemente a modificaciones personales o colectivas que se presentan sin sistematización aparente.

El cambio organizacional es un fenómeno complejo, no debe ser analizado bajo perspectivas rigoristas y parciales, por el contrario, debe ser estudiado desde una óptica integral que sintetice distintos enfoques analíticos; así, considerarlo como un proceso híbrido permite tener una perspectiva más amplia para su análisis. Algunos cambios se ocupan de las modificaciones necesarias para adecuar el funcionamiento de la organización, es decir, de la modernización del aparato administrativo. La modernización en las administraciones públicas se refiere al proceso por medio del cual las organizaciones que conforman el aparato gubernamental introducen prácticas administrativas para adecuarlas y ajustarlas, con el propósito de atender las funciones encomendadas, de una forma más integrada, racional, eficaz y eficiente.

La modernización administrativa que se ha efectuado en la administración pública mexicana se ubica históricamente y de forma abundante en el ámbito federal, donde al paso de los sexenios los responsables de la gestión de los asuntos públicos han emprendido esfuerzos por introducir prácticas administrativas que garanticen un desempeño eficiente, por reestructurar el aparato gubernamental haciéndolo compacto y flexible, y por consolidar un nivel más elevado de responsabilidad social. Las iniciativas de modernización en el ámbito federal han sido establecidas por el Presidente de la República o sus colaboradores cercanos; no obstante, pocas son las que han tenido continuidad terminando el periodo de gobierno.

En las últimas décadas, también los gobiernos de las entidades federativas y los municipios se han visto obligados a emprender modificaciones estructurales, funcionales e institucionales que permitan mejores resultados en las tareas de gobierno. A partir de la heterogeneidad municipal es indispensable que las estrategias de modernización administrativa sean congruentes con la realidad de cada municipio, nunca tratando de implementar modelos ajenos a su entorno o en forma mecánica. Es posible agrupar las estrategias modernizadoras de la administración pública municipal en tres grupos: construcción administrativa elemental, reforma administrativa tradicional y modernización gerencial.

Las estrategias pertenecientes a la modernización gerencial se fundamentan en los postulados del new public management (traducido como nueva gestión pública o nueva

gerencia pública), paradigma gerencial que difunde la asimilación de prácticas de la gestión de empresas a la administración pública, la preponderancia de la economía neoclásica a los asuntos políticos, el fomento de la competitividad mercantil en la provisión de bienes y servicios, entre otros rasgos. Parte importante de las iniciativas de modernización administrativa efectuadas por municipios urbanos y metropolitanos se encuentra configurados desde esta perspectiva.

La herramienta de la que se han valido recientemente los municipios para su modernización es la innovación. Relacionada con hacer nuevas cosas o hacer las cosas de una manera diferente y definida como el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de la organización; innovar no es necesariamente inventar, es asimilar prácticas novedosas para el caso particular de cada municipio, sean estas exclusivas o tomadas de la experiencia de otro municipio. La innovación gubernamental puede presentarse en tres niveles: el estructural-funcional, el comportamental y el relacional.

Los gobiernos municipales en México no escapan a una realidad mundial: deben cambiar para adaptarse a un contexto en constante mutación y una sociedad que genera demandas de forma incremental, con problemas cada vez más complejos. Para ello necesitan modernizar su sistema administrativo, y un medio al que han recurrido es la innovación: readecuando las estructuras administrativas, incorporando tecnología novedosa, instituyendo mejores espacios para la participación ciudadana, de tal forma que los resultados sean mejores en la calidad de las acciones y servicios del gobierno local.

Algunos municipios metropolitanos han adoptado nuevos esquemas administrativos basados en principios de la nueva gestión pública y es más viable su implementación debido a que tienen estructuras administrativas más consolidadas, disponen de mejores condiciones materiales y cuentan –en la mayoría de los casos– con recursos humanos más capacitados; siendo así sus procesos de modernización más evidentes. De los distintos enfoques gerenciales que la modernización administrativa de las estructuras burocráticas adquiere, existe uno predominante, surgido de la gestión de negocios privados: la gestión de la calidad total (total quality management.)

La gestión de la calidad total es el último de los escaños de la evolución del concepto de calidad dentro de las actividades productivas, que inicia con la inspección en los talleres y fábricas de manufactura de las primeras décadas del siglo XX, pasa por el control de la calidad mediante herramientas estadísticas, prosigue con el enfoque de aseguramiento de la calidad surgido en la industria militar y espacial de los Estados Unidos durante las décadas de 1950 y 1960, finalizando con una visión integradora, producto de los retos actuales que enfrentan las empresas privadas y las organizaciones públicas.

Aunque no existe un concepto universal de calidad, pues se le asigna un sentido subjetivo y se utiliza una gama diversa de atributos al describirla, es posible definirla como el cumplimiento de estándares máximos para ofrecer productos y servicios que cubran o superen las expectativas de clientes específicos por medio de una gestión que utilice en su producción los mejores recursos materiales, humanos, tecnológicos, etc; restringiendo al mínimo posible los errores y desperdicios.

El enfoque de gestión de la calidad total propone sistemas administrativos orientados en su totalidad al mercado (donde el factor preponderante es el cliente y la competencia es una variable inmanente.) Además, se basa en una serie de principios que están presentes en su teoría y práctica, pudiendo ser definida, identificada y caracterizada en función de la aplicación que se haga de ellos. Los principios preponderantes de este enfoque son: satisfacción de las expectativas del cliente, liderazgo y compromiso de la alta dirección, cambio cultural, participación y compromiso de los miembros de la organización, capacitación integral permanente, trabajo en equipo, cooperación, gestión estratégica, adecuado diseño organizacional, gestión basada en procesos, administración basada en hechos y la mejora continua. La implementación de los sistemas de gestión de la calidad corresponde a la puesta en práctica de los principios de la gestión de la calidad total.

La gestión de la calidad tiene en la normalización o estandarización un auxiliar importante debido a que es una técnica que somete las dimensiones y cualidades de los productos o servicios a una serie de especificaciones determinadas en consenso, aceptadas voluntariamente por las partes interesadas y formalizadas mediante un instrumento denominado norma. La estandarización debe ser la base para la comunicación, la coordinación y la asignación de responsabilidades de un sistema de aseguramiento de

calidad que busque la mejora continua, la innovación y las acciones correctivas y preventivas. Los niveles de normalización que pueden presentarse en la actividad productiva son: conceptos, procesos, productos y servicios.

La Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés), federación mundial de cuerpos normativos nacionales dedicado al desarrollo de la estandarización, es responsable de diseñar una serie de normas técnicas en materia de gestión de la calidad denominadas ISO 9000, que permiten identificar directrices y requisitos mínimos que deben cumplir los sistemas de gestión de la calidad para garantizar la conformidad de un producto o servicio con las expectativas del consumidor y mejorar paulatinamente el sistema. La versión del año 2000 de las normas ISO 9000 busca establecer lineamientos universales, posibles de implementar en cualquier organización, no importando sus peculiaridades.

Las normas ISO 9000 son utilizadas como marco referencial para diseñar, implementar y certificar sistemas de gestión de la calidad, adoptando un lenguaje común, formalizando los procesos de trabajo y mejorando constantemente su funcionamiento y eficiencia, delimitando responsabilidades y garantizando que el producto o servicio cumplirá con los requisitos definidos. Las normas ISO 9000 rigen gran parte de las relaciones contractuales y comerciales nacional e internacionalmente, pues facilita el intercambio de bienes, productos y mercancías en general, reduciendo costos intermedios en los procesos económicos globales.

La serie de normas ISO 9000, en su versión del año 2000, están compuestas por tres documentos: norma ISO 9000:2000 (Principios y Vocabularios), norma ISO 9001:2000 (Requisitos) y, norma ISO 9004:2000 (Recomendaciones para llevar a cabo la mejora.) Ninguno de los documentos normativos que la Organización Internacional de Normalización produce es de observancia obligatoria, pues no tiene la facultad coercitiva para constreñir a gobierno u organización alguna a su adopción. Las organizaciones y países que adoptan cualquiera de sus lineamientos lo hacen de forma voluntaria; sin embargo, en ocasiones, otros organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional o Banco Mundial) ejercen presión, condicionando apoyos, para su adopción.

Los gobiernos nacionales no sólo deben ser promotores de sistemas productivos más eficientes, deben integrarse en la dinámica mundial y atender las necesidades de los agentes económicos de forma oportuna y eficiente, a modo de que su acción constituya una ventaja comparativa para acrecentar la actividad económica. Así, desde mediados de la década de 1980 se aprecian los primeros intentos por adoptar prácticas basadas en la calidad total y la mejora continua en instituciones gubernamentales mexicanas en el ámbito federal. A principios de la década siguiente se aprecian las primeras iniciativas por establecerlo en la administración pública de distintas entidades federativas.

Es a finales de la década de 1990 y principios de la siguiente cuando las prácticas administrativas basadas en el enfoque de gestión de la calidad total inician a permear algunos gobiernos municipales en México. Para 2006 son 30 municipios y 2 delegaciones mexicanas quienes ostentan por lo menos un proceso certificado en la norma ISO 9001:2000. En Ecatepec de Morelos, Estado de México, es a partir de 2003 que inician los trabajos para implementar sistemas de gestión de la calidad basados y certificados por esta norma internacional, los cuales suman 14 certificados y se extienden a 13 áreas distintas de la estructura administrativa del ayuntamiento.

Al inicio de la administración 2003-2006, en Ecatepec de Morelos, las deficiencias estructurales, organizacionales, funcionales, financieras, presupuestarias, materiales, de infraestructura, humanas y tecnológicas, propias de los municipios metropolitanos se unían a problemas severos en materia de seguridad pública, desarrollo urbano, agua potable y alcantarillado, servicios públicos, desarrollo social, empleo, desarrollo económico y educación; por lo que se planteó efectuar un proceso de modernización administrativa para eficientar la gestión pública municipal, simplificando y agilizando los procesos para lograr una mejor atención a la ciudadanía, reducir costos y fortalecer las finanzas. La implementación de sistemas de gestión de la calidad fue una de las líneas estratégicas para cumplir este objetivo.

Los logros obtenidos, a partir de la incorporación de los sistemas de gestión de la calidad, en el periodo administrativo de 2003 a 2006 en el Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos permitieron mejorar en distintos rubros el funcionamiento gubernamental. La adopción de una visión sistemática de la organización otorgó coherencia a la administración e

integración de los recursos, en el despacho de las labores y una mejor interacción con el medio externo. La clara identificación de los procesos productivos en el ámbito gubernamental, inhibe la corrupción.

Cambió la percepción de los servidores públicos con respecto a su trabajo y el papel que desempeñan ante la sociedad, lo que permitió adoptar valores del servicio y ética pública, compromiso con el ciudadano, responsabilidad ante las labores cotidianas. No obstante, permanentemente debe estimularse e integrarse incentivos para tener un verdadero cambio en la cultura laboral, tanto en las interacciones con el ciudadano como entre los empleados de la organización.

El cambio más sensible, identificado por la ciudadanía, es la disminución del tiempo de espera para acceder a un servicio o el tiempo de respuesta para efectuar un trámite. En todos los procesos administrativos de los sistemas de gestión de la calidad, la reducción fue en promedio del cincuenta por ciento del tiempo. Además se mejoró la atención ciudadana y la imagen institucional. Ecatepec de Morelos es el municipio más poblado de Latinoamérica y uno de los más industrializados y modernos de México, era lamentable que su administración pública no contar con descriptores de puesto, manuales de organización y procedimientos.

En su relación con el sector empresarial, la adopción de sistemas de gestión de la calidad redituó en una colaboración más estrecha y mayor confianza de los inversionistas. La certificación en la norma ISO 9001:2000 es percibida como garantía para el capital, pues asegura una administración moderna, eficiente y de calidad. Así, por su ubicación geográfica y cambios significativos en los trámites para la apertura de empresas nuevas; Ecatepec continúa siendo un municipio con amplia atracción para la inversión productiva.

No todos los municipios mexicanos son proclives a modernizar su sistema administrativo a través de la gestión de la calidad total. Son necesarias características específicas (recursos humanos capacitados, estructuras administrativas consolidadas, mejores condiciones materiales, etc.) presentes primordialmente en municipios urbanos, sean metropolitanos o no. La implementación de sistemas de gestión de la calidad es factible para implementarse en cualquier administración pública municipal urbana y metropolitana;

sin embargo, no todos los municipios de país pueden erogar los recursos necesarios para conseguir las onerosas certificaciones de sus procesos administrativos en la norma ISO 9001:2000.

La experiencia de la administración pública de Ecatepec de Morelos descrita en la presente investigación permite aseverar que la implementación de sistemas de gestión de la calidad en el gobierno municipal mejora el funcionamiento administrativo de los ayuntamientos, siempre y cuando se adapte considerando la naturaleza y fines que persigue la acción del Estado, y a las particularidades de la organización. Sin embargo, la adopción y certificación de los sistemas no garantiza ser exitosa, por sí misma.

El éxito de cualquier innovación depende de la continuidad y la corrección de los problemas y deficiencias surgidas. Para implementar los sistemas en la administración municipal de Ecatepec no se efectuó un análisis profundo de las circunstancias estructurales y coyunturales que permitieron su creación, implantación y éxito en gobiernos locales de otros países o regiones. Se consideró exclusivamente la experiencia adquirida en el municipio de Tlalnepantla de Baz. No se consideró que la gestión de los asuntos públicos es más compleja que en la empresa privada, debido de que además de una racionalidad económica que busca la eficiencia administrativa, al análisis debe incorporarse la lógica política adyacente al ejercicio del poder.

Los esfuerzos de modernización administrativa son aislados y tratan de atacar un problema a la vez. Es indispensable crear estrategias que no sólo permitan una mayor eficiencia y calidad en los servicios públicos, al mismo tiempo garantizar su acceso universal, incrementar la transparencia gubernamental, fomentar la participación democrática, considerar el aspecto ecológico para tener un desarrollo sustentable, entre muchos otros factores indispensables para un mejor desempeño gubernamental y desarrollo de la sociedad.

La adopción de sistemas de gestión de la calidad implica efectuar un cambio cultural, por lo menos en su aspecto laboral. Responsabilidad, legalidad, eficiencia, puntualidad, productividad, objetividad, calidad, imparcialidad, entre otros, son conceptos que deben ser adoptados por una nueva cultura laboral y del servicio público. En específico, los

cambios culturales son difíciles de efectuar debido a que la cultura es cimentada después de muchas generaciones y determina a un conjunto amplio de individuos llamado sociedad. Sin embargo, el cambio debe iniciar con modificaciones graduales en las actitudes y los valores. Un sistema de incentivos bien diseñado puede contribuir.

Parece evidente aseverar que la implementación y certificación de sistemas de gestión de la calidad son medios para mejorar los procesos administrativos y no fines en sí mismos; no obstante, no fue entendido en la administración 2003-2006 de Ecatepec de Morelos. Esta imprecisión en el planteamiento de origen lleva a confundir una método con la solución misma, la certificación sirve para tener un reconocimiento del exterior, pero debe ser sustentada por una mayor eficacia y eficiencia a las acciones gubernamentales. Prueba de ello fue la premura para su adopción y certificación, seguida de una falta de continuidad en el periodo por capacitar, motivar al personal, implementar mejoras, etc.

El reto principal para los sistemas de gestión de la calidad implementados será mejorar aspectos como el liderazgo de la dirección, compromiso de los miembros de la organización, capacitación, gestión de los recursos, motivación, comunicación, la prestación del servicio, entre otros. Resultaría subjetivo calificar como exitoso o malogrado el esfuerzo por implementar sistemas de gestión de la calidad en Ecatepec de Morelos, debido a que el periodo en el que se desarrollaron ha sido breve. Los sistemas de calidad total muestran avances significativos en el mediano y largo plazos.

La implementación de sistemas de gestión de la calidad en la administración pública municipal del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos en el periodo 2003-2006 y las certificaciones de la norma ISO 9001:2000 obtenidas, como estrategia de modernización administrativa ofrecieron resultados tangibles: satisfacer las expectativas de los ciudadanos, ofrecer mejores servicios, optimizar recursos materiales, uniformar procesos de acuerdo a estándares, mejorar el clima organizacional, iniciar el proceso de cambio hacia una cultura de servicio de calidad, mejorar la comunicación interna y con el exterior y otorgarle competitividad al municipio. Por tanto, es posible afirmar, que de emprender las mejoras necesarias, la propensión al éxito de la organización y su sistema administrativo basado en la calidad total, será mayor.

Bibliografía

- ARELLANO, David. *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, 262 pp.
- ARELLANO, David; Cabrero, Enrique y del Castillo, Arturo (Coord.) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas / Miguel Ángel Porrúa, 2000, 429 pp.
- AYALA Espino, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. 1ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, 397 pp.
- AYLUARDO García, Elisa. *La Organización Internacional de Normalización (ISO): Calidad y Normatividad en el nuevo orden mundial*. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales–Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, 255 pp.
- BADILLO Vargas, Ruth. *La calidad en los servicios públicos, el caso específico del Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS*. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales–Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- BELLON Álvarez, Luis Alberto. *Calidad Total: qué la promueve, qué la inhibe*. 1ª reimpresión, México, Panorama Editorial, 2001, 96 pp.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. (Trad. José Fernández Santillán), 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, 214 pp.
- _____. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. (Trad. José F. Fernández Santillán), 8ª reimpresión, (Breviarios Núm. 487), México, Fondo de Cultura Económica, 2001, 243 pp.
- CABRERO Mendoza, Enrique. *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. (Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 128) México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003, 29 pp.
- CABRERO Mendoza, Enrique (Coord.) *Gobiernos Locales Trabajando: Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003, 540 pp.
- _____. *Innovaciones en Gobiernos Locales. Un panorama de experiencias municipales en México*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002, 593 pp.

CANTÚ Delegado, Humberto. *Desarrollo de una Cultura de Calidad*. 2ª edición, México, McGraw-Hill, 2001, 382 pp.

CHÁVEZ Jiménez, Pedro. *Cómo Administrar un Municipio. Guía Básica para gobernar mejor*. México, Editorial Trillas, 2005, 171 pp.

CÓRDOVA, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el Mundo moderno*. 13ª edición, México, Editorial Grijalbo, 1984, 311 pp.

DE LA CUEVA, Mario. *La idea del Estado*. 4ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Fondo de Cultura Económica, 1994, 403 pp.

DEL CASTILLO Vega, Arturo. *El cambio en organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad*. (Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 47) México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996, 39 pp.

_____. *Transformación institucional en organizaciones gubernamentales: elementos para el análisis del cambio adaptativo*. (Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 52) México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997, 41 pp.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 41ª edición, México, Editorial Porrúa, 2001, 506 pp.

GARROCHO, Carlos; Segura, Francisco y Ruiz, Roberto. *Once cuentos de amor y desamor (para aprender técnicas de calidad total)*. México, El Colegio Mexiquense A. C. / Universidad Autónoma del Estado de México, 2005, 163 pp.

GARCÍA del Castillo, Rodolfo (Coord.) *Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004, 547 pp.

GUERRERO Orozco, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa / Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, 283 pp.

_____. *Principios de Administración Pública*. En Biblioteca virtual: <http://biblioteca.redescolar.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/inicio.html>

_____. *Teoría administrativa del Estado*. México, Oxford University Press, 2000, 368 pp.

GUILLÉN López, Tonatiuh. *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. 2ª edición, (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 17) México, Instituto Federal Electoral, 2001, 63 pp.

_____. *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*. México, El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel Porrúa, 1996, 223 pp.

- GUILLEN López, Tonatiuh y Rojo Calzada, Pablo (Coord.) *Gobernar con Calidad y para el Desarrollo. Experiencias de Innovación en los municipios mexicanos*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005, 516 pp.
- GUILLEN López, Tonatiuh; López Fernández, Pilar y Rojo Calzada, Pablo (Coord.) *Municipio y Buen Gobierno: Experiencias del ímpetu local en México*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006, 502 pp.
- GUTIÉRREZ Aragón, Raquel y Ramos Verástegui, Rosa María. *Esquema Fundamental de Derecho Mexicano*. 13ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1999, 280 pp.
- GUTIÉRREZ Pulido, Humberto. *Calidad Total y Productividad*. México, McGraw-Hill, 1997, 403 pp.
- HABERMAS, Jürgen. *La inclusión del otro: Estudios de teoría política*. (Trad. Juan Carlos Velasco Arroyo / Gerard Vilar Roca), Barcelona, Paidós, 1999, 258 pp.
- ISHIKAWA, Kaoru. *¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa*. (Trad. Margarita Cárdenas), 11ª reimpresión, Colombia, Grupo Editorial Norma, 1997, 261 pp.
- KOEHLER, Jerry W. y Pankowski, Joseph M. *Calidad e Innovación en el Sector Público. Herramientas y Métodos*. (Trad. Juan Carlos Jolly), México, Panorama Editorial, 2004, 189 pp.
- LASALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* 5ª reimpresión, Colombia, Panamericana Editorial, 2001, 92 pp.
- LEÓN y Ramírez, Juan Carlos. "La importancia del servicio público en el fortalecimiento de la democracia" en Uvalle Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja (Coord.) *Visión multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. México, Plaza y Valdés Editores / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales–Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, 237 pp.
- MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo. *La administración Estatal y Municipal de México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1985, 305 pp.
- MERINO, Mauricio. *Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional*. (Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Número 145) México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004, 20 pp.
- MORENO-LUZÓN, María D.; Peris, Fernando J. y González, Tomás. *Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones. Teoría y estudio de caso*. España, Prentice Hall, 2001, 432 pp.
- NAVA Carbellido, Víctor Manuel y Jiménez Valadez, Ana Rosa. *ISO 9000:2000. Estrategias para implantar la norma de calidad para la mejora continua*. (Pról. Charles Corrie), México, Limusa-Noriega Editores, 2005, 139 pp.

- OLSON, Mancur. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. (Trad. Ricardo Calvet Pérez), México, Limusa-Noriega Editores, 1992, 199 pp.
- OSBORNE, David y Gaebler, Ted. *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. (Trad. Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo Gella), 2ª reimpresión de la 1ª edición, España, Paidós, 1997, 494 pp.
- PARDO, María del Carmen. *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. 1ª reimpresión, México, El Colegio de México, 1995, 159 pp.
- POULANZAS, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. (Trad. Florentino M. Torner), 27ª edición, México, Siglo XXI Editores, 1997, 471 pp.
- SÁNCHEZ González, José. “Legislación y Administración municipal” en BOEHM de Lameiras, Brigitte (Coord.) *El municipio en México*. México, El Colegio de Michoacán, 1987, 657 pp.
- SILVA Calva, Victor y Donjuan Briones, Juan Manuel. *Administración por calidad, teoría y práctica en el Instituto Mexicano del Seguro Social*. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales–Universidad Nacional Autónoma de México, 1994
- SCHAEL, Dorothea (Coord. de la Serie.) *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*. México, Unidad de la Crónica Presidencial–Presidencia de la República / Fondo de Cultura Económica, 1994 (7 Volúmenes.)
- UVALLE Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. 2ª edición, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México / Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, 1998, 214 pp.
- WARD, Michael. *El cambio de cultura empresarial en la práctica*. (Trad. Antonio Eroles Gómez), México, Panorama Editorial, 2004, 194 pp.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

Hemerografía

- ARGÜELLES, Antonio “Calidad Total en la administración pública: la experiencia de Secofi” en *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IV, núm. 2, segundo semestre de 1995, pp. 431-451

- CABRERO Mendoza, Enrique. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes" en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000, pp. 189-229
- CABRERO Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David. "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica" en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. II, núm. 1, enero-junio de 1993, pp. 59-86
- CROZIER, Michel. "El cambio en las organizaciones públicas" en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. I, núm. 1, julio-diciembre de 1992, pp. 93-100
- FERNÁNDEZ, Francisco. "Cambios estructurales: una perspectiva diacrónica" en *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. VIII, núm. 1, primer semestre de 1999, pp. 51-85
- GARDUÑO Mauleón, María de Lourdes. *Tlalnepantla de Baz y Ecatepec de Morelos, México. Siguiendo las directrices de la Norma ISO 9001:2000 en Municipios*. Presentación elaborada para el 1er Encuentro sobre Gestión de Calidad en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 5 y 6 de noviembre de 2003, 26 Diapositivas.
- MALVICINO, Guillermo Aníbal. *La Gestión de la Calidad en el ámbito de la administración pública. Potencialidades para un cambio gerencial*. Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001. 17 pp.
- MARTÍNEZ Almazán, Raúl. "Tipología municipal" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 42/43/44, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 119-125
- MEDINA Giopp, Alejandro. "Sobre la tipología municipal" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 42/43/44, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 23-32
- MEJÍA Lira, José. "Tipologías municipales ¿para qué?" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 42/43/44, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 19-21
- MÉNY, Yves. "Las políticas del mimetismo institucional" en *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. V, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 5-28

MERINO, Mauricio. "De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública" en *Revista de Administración Pública*. No. 91, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 5-18

MORENO Toscano, Alejandra. "Tierra firme y lagunas en el conocimiento sobre el municipio en México para... una tipología municipal" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 42/43/44, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 59-62

NÚÑEZ González, Francisco y Vargas Castro, José A. "Alternativa de clasificación municipal para el Estado de México" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 42/43/44, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 69-85

OROZCO Barbosa, Jaime. "Tipología de los municipios de México" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 42/43/44, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 41-45

PÉREZ García, Arturo. "Las tristemente célebres tipologías municipales y su fracaso como instrumento para la toma de decisiones" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 42/43/44, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 63-66

Revista Contacto de la Unión Empresarial, Año 15, No. 182, México, Edición Especial junio-julio 2006

RUBÍ Delgado, Angela Raquel. "Modelo de estructura orgánica para los municipios del Estado de México" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 42/43/44, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 105-109

SÁNCHEZ Martínez, Luis Alberto. "Apuntes para el estudio de las tipologías municipales" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Número 42/43/44, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, pp. 15-17

SENSENBRENNER, Joseph. *La Calidad Ilega a la Alcaldía*. (Traducción libre y desarrollo Rogelio Carrillo Penso) Caracas Venezuela, Sensenbrenner Associates Venezuela, 2001, 12 pp.

Leyes

Bando Municipal de Gobierno de Ecatepec de Morelos, 2003-2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Documentos

Coordinación de Sistemas de Gestión de Calidad. *Documento de trabajo del curso “9’s+1. Una herramienta de calidad”*. Ecatepec de Morelos, 2003.

_____. *Documento de trabajo del curso “Interpretación de la Norma ISO 9001”*. Ecatepec de Morelos, 2003.

_____. *Documento de trabajo del curso “Persiguiendo mis metas”*. Ecatepec de Morelos, 2003.

_____. *Documento de trabajo del curso “Sensibilización al cambio”*. Ecatepec de Morelos, 2003.

H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. *Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2003-2006*.

International Organization for Standardization. *Norma ISO 9000:2000. Sistemas de Gestión de la Calidad – Fundamentos y Vocabulario*.

International Organization for Standardization. *Norma ISO 9001:2000. Sistemas de Gestión de la Calidad – Requisitos*.

International Organization for Standardization. *Norma ISO 19011:2002. Directrices para la Auditoría de los Sistemas de Gestión de la Calidad y/o Ambiental*.

Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

Sitios de internet

biblioteca.redescolar.ilce.edu.mx

www.ecatepec.gob.mx

www.inafed.gob.mx

www.inegi.gob.mx

www.tlalnepantla.gob.mx

Anexo 1. Descripción general de la norma ISO 9001:2000

La Norma ISO 9001-2000 señala los requisitos mínimos que debe cumplir un sistema de gestión de la calidad para poder ser certificado. Esta norma, fue elaborada por el Comité Técnico ISO/TC 176, *Gestión y Aseguramiento de la Calidad*, Subcomité SC 2, *Sistemas de la Calidad*. Esta tercera versión de la norma ISO 9001 (recordando que la primera fue del año 1987 y la segunda del año 1994) anula y reemplaza las Normas ISO 9001-1994, ISO 9002-1994 e ISO 9003-1994. La actualización cualitativa más notoria de esta nueva versión es el tránsito de un sistema que busca el “aseguramiento de la calidad”, cumplir con los requisitos que el sistema indica, a uno que permanentemente reclama la “mejora continua”, con productos y servicios que aumenten la satisfacción del cliente. La norma mexicana equivalente a la Norma Internacional ISO 9001-2000 es la NMX-CC-9001-IMNC-2000.

A continuación se hace una descripción general de la norma en cuestión, apartado por apartado, refiriendo sus aspectos fundamentales y los requisitos básicos para poder implementar y certificar un sistema de gestión de la calidad.

INTRODUCCIÓN

0.0 Generalidades

“La adopción de un sistema de gestión de la calidad debería ser una decisión estratégica de la organización”. El diseño del sistema de gestión de la calidad (SGC) y su implementación están determinados por las necesidades, objetivos particulares, productos suministrados, procesos empleados y el tamaño y la estructura de la organización; por tanto, aunque la Norma es aplicable a cualquier tipo de organización, cada una de ellas diseñará su SGC de acuerdo a sus particularidades.

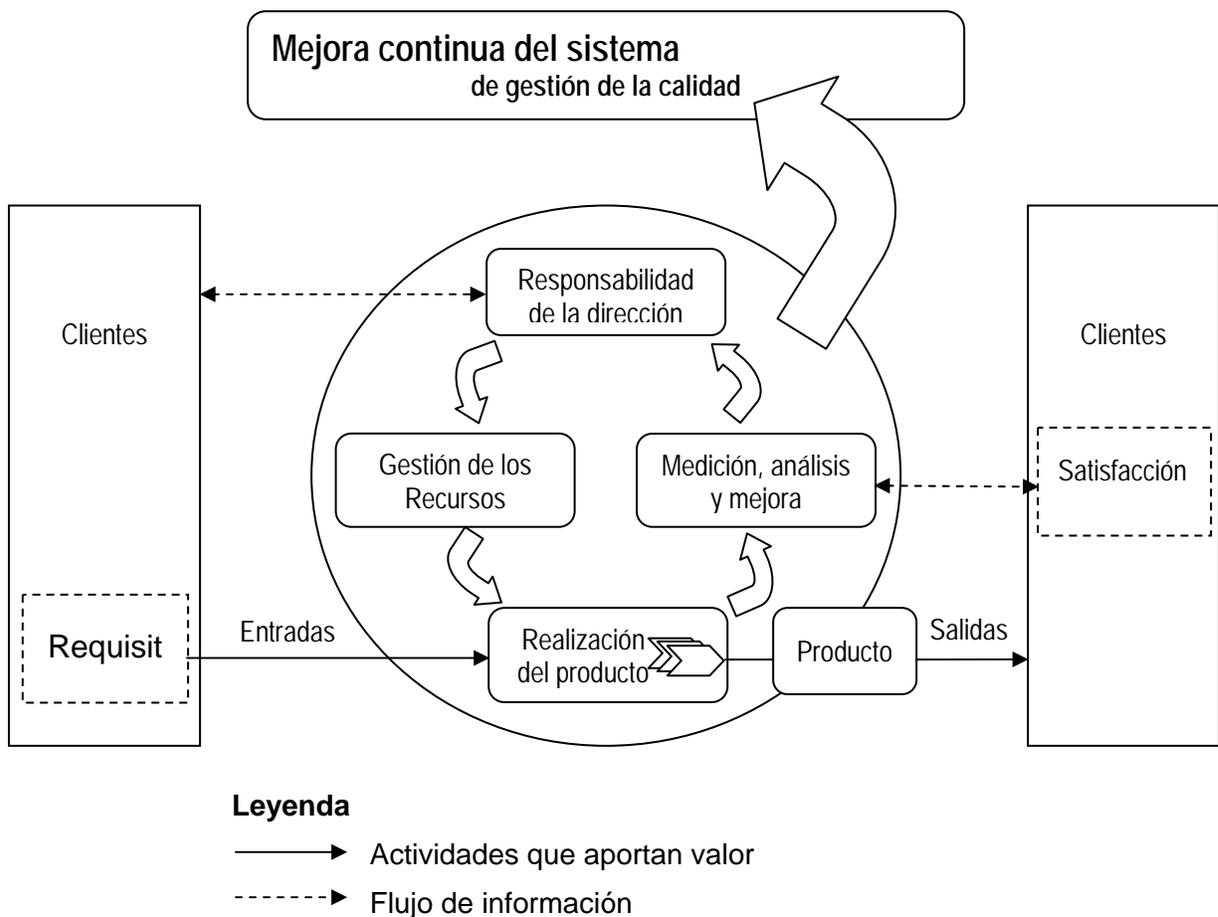
0.1 Enfoque basado en procesos

“Para que una organización funcione de manera eficaz, tiene que identificar y gestionar numerosas actividades relacionadas entre sí. Una actividad que utiliza recursos, y que se gestiona con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados, se puede considerar como un proceso. Frecuentemente el resultado de un proceso

constituye directamente el elemento de entrada del siguiente proceso.” Este enfoque busca aplicar un sistema de procesos en la organización, buscando las interacciones entre ellos, para tener un control continuo de las actividades realizadas.

Este enfoque, cuando se utiliza dentro de un SGC, enfatiza la importancia de: a) la comprensión y cumplimiento de los requisitos, b) la necesidad de considerar los procesos en términos que aporten valor, c) la obtención de resultados del desempeño y eficacia del proceso, y d) la mejora continua de los procesos con base en mediciones objetivas. De forma adicional, pueden aplicarse a todos los procesos la metodología conocida como el Circulo de Deming o PHVA (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar.)

Figura 1. Modelo de un sistema de gestión de la calidad basado en procesos



Fuente: Norma ISO 9001:2000

0.3 Relación con la norma ISO 9004

La versión de las normas ISO 9001 e ISO 9004 del año 2000 se desarrollaron para situarlas como “un par coherente” que se complementa entre sí, pero que puede utilizarse igualmente como documentos independientes. “Aunque las dos normas tienen diferente objeto y campo de aplicación, tienen una estructura similar para facilitar su aplicación como par coherente.” La Norma ISO 9001-2000 especifica los requerimientos de un sistema de gestión de la calidad que busca dar cumplimiento a los requisitos del cliente de forma eficaz. La Norma ISO 9004-2000 “proporciona orientación sobre un rango más amplio de objetivos de un sistema de gestión de la calidad que la Norma ISO 9001, especialmente para la mejora continua del desempeño y de la eficiencia globales de la organización, así como de su eficiencia.” Sin embargo, no tiene como finalidad ser utilizada para fines contractuales o de certificación.

0.4 Compatibilidad con otros sistemas de gestión

Esta versión busca aumentar la compatibilidad con la Norma ISO 14001:1996. La ISO 9001-2000 “no incluye requisitos específicos de otros sistemas de gestión, tales como aquellos particulares para la gestión ambiental, gestión de la seguridad y salud ocupacional, gestión financiera o gestión de riesgos.” Sin embargo, permite integrar o alinear al SGC de cada organización con los requisitos de gestión relacionados.

SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD – REQUISITOS

1 Objetivo y campo de aplicación

1.1 Generalidades

La ISO 9001-2000 especifica los requisitos para un SGC cuando una organización:

a) necesita demostrar su capacidad para proporcionar productos que satisfagan las necesidades del cliente y reglamentos aplicables, y

b) aspira a aumentar la satisfacción del cliente a través de la aplicación eficaz del SGC, incluidos los procesos para la mejora continua del sistema.

1.2 Aplicación

Los requisitos de esta Norma Internacional se pretende que puedan ser aplicables a toda organización, sin importar su tipo, tamaño y producto suministrado. Cuando uno o varios

requisitos de la Norma no puedan ser aplicables debido a la naturaleza de la organización y su producto, pueden considerarse para su exclusión. Para que exista conformidad con la Norma, las exclusiones realizadas quedan restringidas a los requisitos del capítulo 7 y dichas exclusiones no deben afectar la capacidad o responsabilidad de la organización para suministrar productos que cumplan con los requisitos del cliente y reglamentos aplicables.

2 Referencias normativas

Se recomienda considerar y basar los acuerdos de las partes en la edición más reciente de la norma ISO 9000:2000, Sistemas de Gestión de la Calidad-Vocabulario, pues contiene disposiciones que, a través de referencias a lo largo del texto, constituyen las disposiciones de la norma ISO 9001:2000.

3 Términos y definiciones

“Para el propósito de esta Norma Internacional, son aplicables los términos y definiciones dados en la Norma ISO 9000.” Esta versión de la norma describe la cadena de suministro, reflejando el vocabulario actualmente en uso, de la siguiente manera:



El concepto “proveedor” reemplaza al término “subcontratista de la ISO 9001:1994, asimismo, “organización” reemplaza el concepto “proveedor” utilizado en esa misma versión. A lo largo de la Norma Internacional ISO 9001:2000, “producto” puede significar también “servicio”.

4 Sistema de gestión de la calidad

4.1 Requisitos generales

“La organización debe establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de la calidad y mejorar continuamente su eficacia de acuerdo con los requisitos de esta Norma Internacional.” La organización debe: *a)* identificar los procesos necesarios para el SGC, *b)* determinar la secuencia e interacción de éstos, *c)* determinar los criterios y métodos para su operación y control eficiente, *d)* asegurar la disponibilidad de recursos e información necesarios, *e)* realizar el seguimiento, medición y análisis de los procesos, y *f)* implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora

continua. La organización puede contratar externamente cualquier proceso, pero en todo momento debe controlarlo para garantizar la conformidad del producto con los requisitos.

4.2 Requisitos de la documentación

4.2.1 Generalidades

La documentación del SGC debe incluir: *a)* Política y Objetivos de la calidad, *b)* Manual de Calidad, *c)* Procedimientos documentados requeridos por la Norma,^{*} *d)* Documentos necesitados por la organización para asegurarse de la eficaz planificación, operación y control de sus procesos,^{**} y *e)* Registros requeridos por la Norma.^{***} El término “procedimiento documentado” dentro de esta Norma significa que el procedimiento es establecido, documentado, implementado y mantenido. La extensión de la documentación del SGC varía entre distintas organizaciones debido a: *a)* el tamaño de la organización y el tipo de actividades, *b)* la complejidad de los procesos y sus interrelaciones, y *c)* la competencia del personal. La documentación puede estar en cualquier formato o medio.

4.2.2 Manual de calidad

La organización debe establecer y mantener un manual de la calidad que incluya: *a)* el alcance del SGC, incluyendo los detalles y la justificación de cualquier exclusión, *b)* los

^{*} Los Procedimientos documentados requeridos por la Norma son: Control de Documentos (4.2.3), Control de Registros (4.2.4), Control de producto no conforme (8.3), Auditorías Internas (8.2.2), Acciones correctivas (8.5.2) y Acciones preventivas (8.5.3)

^{**} Por ejemplo, procedimientos documentados, flujogramas, instrucciones, programas de trabajo, secuencias fotográficas, etc.

^{***} Los Registros requeridos por la Norma son: Control de Documentos (4.2.3), Revisiones por la Dirección (5.6.1), Educación, formación, habilidades y experiencia (6.2.2.e), Evidencia de que los procesos de ejecución y el producto resultante cumplen los requisitos (7.1.d), Resultados de la revisión de requisitos relacionados con el producto y las acciones originadas por la misma (7.2.2), Elementos de entrada para el diseño y desarrollo (7.3.2), Resultados de las revisiones de diseño y desarrollo y cualquier acción necesaria (7.3.4), Resultados de la verificación de diseño y desarrollo y cualquier acción necesaria (7.3.5), Resultados de la validación de diseño y desarrollo y cualquier acción necesaria (7.3.6), Resultados de la revisión de cambios de diseño y desarrollo y cualquier acción necesaria (7.3.7), Resultados de las evaluaciones del proveedor y las acciones que se deriven de las mismas (7.4.1), Según se requiera por la organización, demostrar la validación de los procesos cuando la salida resultante no pueda verificarse por seguimiento o medición subsecuente (7.5.2.d), Identificación única del producto, cuando la trazabilidad sea un requisito (7.5.3), Bien del cliente que se pierda o deteriore o que, de algún otro modo, se encuentre inadecuado para su uso (7.5.4), Normas empleadas para la calibración o verificación del equipo de medición cuando no existen normas de medición internacionales o nacionales (7.6.a), Validez de los resultados previos cuando el equipo de medición se encuentra no conforme con sus requisitos (7.6), Resultados de la calibración y verificación del equipo de medición (7.6), Resultados de la auditoría interna (8.2.2), Evidencia de la conformidad del producto con los criterios de aceptación e indicaciones de la autoridad responsable de la liberación del producto (8.2.4), Naturaleza de las no conformidades del producto y subsecuentes acciones tomadas, incluyendo concesiones obtenidas (8.3), Resultados de la acción correctiva (8.5.2), y Resultado de la acción preventiva (8.5.3)

procedimientos documentados establecidos para el SGC, o referencia de los mismos, y c) una descripción de la interacción entre los procesos del SGC.

4.2.3 Control de documentos

“Los documentos requeridos por el sistema de gestión de la calidad deben controlarse”. Debe establecerse un procedimiento documentado que defina los controles necesarios para: a) aprobar los documentos antes de su emisión, b) revisar y actualizar los documentos, cuando sea necesario, y actualizarlos nuevamente, c) identificar los cambios y el estado de la revisión actual, d) asegurar que se encuentran disponibles en los puntos de uso, e) asegurar que permanezcan legibles y fácilmente identificables, f) identificar los documentos de origen externo y el control de su distribución, y g) prevenir el uso de documentos obsoletos y aplicarles una identificación adecuada en caso de que se mantengan por cualquier razón.

4.2.4 Control de los registros

“Los registros deben establecerse y mantenerse para proporcionar evidencia de la conformidad con los requisitos así como de la operación eficaz del sistema de gestión de la calidad. Los registros deben permanecer legibles, fácilmente identificables y recuperables. Debe establecerse un procedimiento documentado para definir los controles necesarios para la identificación, el almacenamiento, la protección, la recuperación, el tiempo de retención y la disposición de los registros.”

5 Responsabilidad de la dirección

5.1 Compromiso de la dirección

“La alta dirección debe proporcionar evidencia de su compromiso con el desarrollo e implementación del sistema de gestión de la calidad, así como la mejora continua de su eficacia.” Esto se lleva a cabo: a) comunicando a la organización la importancia de satisfacer tanto los requisitos del cliente como los legales y reglamentarios, b) estableciendo la política de calidad, c) asegurando que se establecen los objetivos de calidad, d) llevando a cabo las revisiones por la dirección, y e) asegurando la disponibilidad de recursos.

5.2 Enfoque al cliente

“La alta dirección debe asegurarse de que los requisitos del cliente se determinan y se cumplen con el propósito de aumentar la satisfacción del cliente.”

5.3 Política de la calidad

La alta dirección debe asegurarse que la política de calidad: *a)* es adecuada al propósito de la organización, *b)* incluye un compromiso de cumplir con los requisitos y de mejorar continuamente, *c)* proporciona un marco de referencia para establecer y revisar los objetivos de la calidad, *d)* es comunicada y entendida dentro de la organización, y *e)* es revisada para su continua adecuación.

5.4 Planificación

5.4.1 Objetivos de la calidad

“La alta dirección debe asegurarse de que los objetivos de la calidad incluyendo aquellos necesarios para cumplir los requisitos para el producto [véase 7.1 a)], se establecen en las funciones y niveles pertinentes dentro de la organización. Los objetivos de la calidad deben ser medibles y coherentes con la política de la calidad.

5.4.2 Planificación del sistema de gestión de la calidad

La alta dirección debe asegurarse de: *a)* la planificación del SGC se realiza para cumplir los requisitos citados en el numeral 4.1 y los objetivos de calidad, y *b)* se mantiene el SGC íntegro cuando se planifican e implementan cambios.

5.5 Responsabilidad, autoridad y comunicación

5.5.1 Responsabilidad y autoridad

“La alta dirección debe asegurarse de que las responsabilidades y autoridades están definidas y son comunicadas dentro de la organización.”

5.5.2 Representante de la dirección

La alta dirección debe designar a un miembro de la dirección quien, con independencia de otras responsabilidades, debe tener la responsabilidad y autoridad de: *a)* asegurarse de que se establecen, implementan y mantienen los procesos necesarios para el SGC, *b)* informar a la alta dirección sobre el desempeño del SGC y de cualquier necesidad de

mejora, y *d*) promover la toma de conciencia de los requisitos del cliente en todos los niveles de la organización. La responsabilidad del representante de la dirección puede incluir relaciones al exterior de la organización sobre asuntos relacionados con el SGC.

5.5.3 Comunicación interna

“La alta dirección debe asegurarse de que se establecen procesos de comunicación apropiados dentro de la organización y de que la comunicación se efectúa considerando la eficacia del sistema de gestión de la calidad.”

5.6 Revisión por la dirección

5.6.1 Generalidades

“La alta dirección debe, a intervalos planificados, revisar el sistema de gestión de la calidad de la organización, para asegurarse de su conveniencia, adecuación y eficacia continuas. La revisión debe incluir la evaluación de las oportunidades de mejora y la necesidad de efectuar cambios en el sistema de gestión de la calidad, incluyendo la política de calidad.” Deben mantenerse registros de estas revisiones.

5.6.2 Información para la revisión

La información de entrada para la revisión debe incluir: *a*) resultados de auditorias, *b*) retroalimentación del cliente, *c*) desempeño de los procesos y conformidad del producto, *d*) estado de acciones correctivas y preventivas, *e*) acciones de monitoreo de revisiones por la dirección previas, *f*) cambios que podrían afectar el SGC, y *g*) recomendaciones para la mejora.

5.6.3 Resultados de la revisión

Los resultados de la revisión por la dirección deben incluir las decisiones y acciones relacionadas con: *a*) la mejora de la eficacia del SGC y sus procesos, *b*) la mejora del producto en relación con los requisitos del cliente, y *c*) las necesidades de recursos.

6 Gestión de los recursos

6.1 Provisión de recursos

La organización debe proveer los recursos necesarios para: *a)* implementar y mantener el SGC y mejorar continuamente su eficacia, y *b)* aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos.

6.2 Recursos humanos

6.2.1 Generalidades

“El personal que realice trabajos que afecten a la calidad del producto debe ser competente con base en la educación, formación, habilidades y experiencia apropiadas.”

6.2.2 Competencia, toma de conciencia y formación

Es deber de la organización: *a)* determinar la competencia necesaria para el personal que realiza trabajos que afectan la calidad del producto, *b)* proporcionar formación o emprender otras acciones para satisfacer dichas necesidades, *c)* evaluar la eficacia de las acciones tomadas, *d)* asegurarse de que su personal es consciente de sus actividades y de cómo contribuye al logro de los objetivos, y *d)* mantener los registros de la educación, formación, habilidades y experiencia.

6.3 Infraestructura

La organización debe procurar que exista y se mantenga la infraestructura necesaria para lograr la conformidad con los requisitos del producto. La infraestructura incluye, cuando es aplicable: *a)* edificios, espacio de trabajo y servicios asociados, *b)* equipo para los procesos (hardware y software), y *c)* servicios de apoyo (como transporte o comunicación.)

6.4 Ambiente de trabajo

“La organización debe determinar y gestionar el ambiente de trabajo necesario para lograr la conformidad con los requisitos del producto.”

7 Realización del producto

7.1 Planificación de la realización del producto

“La organización debe planificar y desarrollar los procesos necesarios para la realización del producto. La planificación de la realización del producto debe ser coherente con los

requisitos de los otros procesos del sistema de gestión de la calidad.” Durante la planificación de la realización del producto y en caso de ser apropiado, la organización deberá determinar: *a)* los objetivos de la calidad y los requisitos para el producto, *b)* la necesidad de establecer procesos, documentos y recursos específicos para el producto, *c)* las actividades requeridas de verificación, validación, seguimiento, inspección y ensayo/prueba específicas para el producto, y *d)* los registros necesarios para proporcionar evidencia de que los procesos de realización y el producto resultante cumplen los requisitos.

El resultado de la planificación debe presentarse de forma adecuada para la metodología de operación de la organización. “Un documento que especifica los procesos del sistema de gestión de la calidad (incluyendo los procesos de realización del producto) y los recursos que deben aplicarse a un producto, proyecto o contrato específico, puede denominarse como plan de la calidad.”

7.2 Procesos relacionados con el cliente

7.2.1 Determinación de los requisitos relacionados con el producto

La organización debe determinar: *a)* los requisitos especificados por el cliente, incluyendo las actividades de entrega y las posteriores a la misma, *b)* los requisitos no establecidos por el cliente pero los necesarios para el producto, *c)* los requisitos legales y reglamentarios para el producto, y *d)* cualquier requisito adicional determinado por la organización.

7.2.2 Revisión de los requisitos relacionados con el producto

“La organización debe revisar los requisitos relacionados con el producto. Esta revisión debe efectuarse antes de que la organización se comprometa a proporcionar un producto al cliente”, y deberá asegurarse de que: *a)* están definidos los requisitos del producto, *b)* están resueltas las diferencias entre los requisitos del contrato o pedido y los expresados previamente, y *c)* la organización tiene la capacidad para cumplir los requisitos definidos. Deben mantenerse registros de los resultados de la revisión y de las acciones originadas por la misma.

Cuando los requisitos sean proporcionados por el cliente de manera no documentada, la organización debe confirmar los requisitos antes de la aceptación. Cuando se cambien los requisitos del producto, la organización debe asegurarse de que la documentación pertinente sea modificada y de que el personal correspondiente esté conciente de dichas adecuaciones.

7.2.3 Comunicación con el cliente

La organización debe determinar e implementar disposiciones eficaces para la comunicación con los clientes, relativas a: *a)* la información sobre el producto, *b)* consultas, contratos o atención de pedidos, incluyendo las modificaciones, y *c)* la retroalimentación del cliente, incluyendo sus quejas.

7.3 Diseño y desarrollo

7.3.1 Planificación del diseño y desarrollo

La organización debe planificar y controlar el diseño y desarrollo del producto, debiendo determinar: *a)* las etapas del diseño y desarrollo, *b)* la revisión, verificación y validación apropiadas para cada etapa, y *c)* las responsabilidades y autoridades para el diseño y desarrollo. La organización debe procurar una comunicación eficaz y una clara asignación de responsabilidades entre los distintos grupos involucrados en el diseño y desarrollo. Los resultados de la planificación deben actualizarse, según convenga, a medida que progresa el diseño y desarrollo.

7.3.2 Elementos de entrada para el diseño y desarrollo

Deben determinarse los elementos de entrada relacionados con los requisitos del producto y mantenerse registros. Los elementos de entrada deben incluir: *a)* los requisitos funcionales y de desempeño, *b)* los requisitos legales y reglamentarios, *c)* la información proveniente de diseños previos similares, cuando sea aplicable, y *d)* cualquier otro requisito esencial para el diseño y desarrollo. Estos requisitos deben estar completos, sin ambigüedades y no deben ser contradictorios.

7.3.3 Resultados del diseño y desarrollo

“Los resultados del diseño y desarrollo deben proporcionarse de tal manera que permitan la verificación respecto a los elementos de entrada para el diseño y desarrollo, y deben aprobarse antes de su liberación.” Los resultados del diseño y desarrollo deben: *a)* cumplir los requisitos de los elementos de entrada para el diseño y desarrollo, *b)* proporcionar información apropiada para la compra, producción y prestación del servicio, *c)* hacer referencia a los criterios de aceptación del producto, y *d)* especificar las características del producto que son esenciales para su uso seguro y correcto.

7.3.4 Revisión del diseño y desarrollo

Deberán hacerse revisiones sistemáticas del diseño y desarrollo de acuerdo con lo planificado *a)* evaluando la capacidad de los resultados de diseño y desarrollo para cumplir los requisitos, y *b)* identificando cualquier problema y proponer acciones necesarias. “Los participantes en dichas revisiones deben incluir representantes de las funciones relacionadas con la(s) etapa(s) de diseño y desarrollo que se está(n) revisando. Deben mantenerse registros de los resultados de las revisiones y de cualquier acción necesaria”.

7.3.5 Verificación del diseño y desarrollo

Deben realizarse verificaciones de acuerdo con lo planificado, para asegurarse que los resultados del diseño y desarrollo cumplen con los requisitos de los elementos de entrada del diseño y desarrollo. Se deberán mantener registros de la verificación y de cualquier acción que sea necesaria.

7.3.6 Validación del diseño y desarrollo

“Se debe realizar la validación del diseño y desarrollo de acuerdo con lo planificado (véase 7.3.1) para asegurarse de que el producto resultante es capaz de satisfacer los requisitos para su aplicación especificada o uso previsto, cuando sea conocido. Siempre que sea factible, la validación debe complementarse antes de la entrega o implementación del producto. Deben mantenerse registros de los resultados de la validación y de cualquier acción que sea necesaria (véase 4.2.4.)”

7.3.7 Control de los cambios de diseño y desarrollo

Los cambios del diseño y desarrollo deben identificarse y mantenerse registros. Los cambios deben revisarse, verificarse y validarse, según sea apropiado, y aprobarse antes de su implementación. “La revisión de los cambios del diseño y desarrollo deben incluir la evaluación del efecto de los cambios en las partes constitutivas y en el producto ya entregado.” Deben mantenerse registros de los resultados de la revisión de los cambios y cualquier acción necesaria.

7.4 Compras

7.4.1 Proceso de compras

“La organización debe asegurarse de que el producto adquirido cumple los requisitos de compra especificados. El tipo y alcance del control aplicado al proveedor y al producto adquirido debe depender del impacto del producto adquirido en la posterior realización del producto o sobre el producto final.” La organización debe evaluar y seleccionar los proveedores en función de su capacidad suministrar productos que cumplan con los requisitos de la organización. Deben establecerse criterios para la selección, evaluación y re-evaluación. Deben mantenerse registros de las evaluaciones y de cualquier acción necesaria que se derive de la misma.

7.4.2 Información de las compras

La información de las compras debe describir el producto que se adquirirá, incluyendo, cuando así se requiera, *a)* requisitos para la aprobación del producto, procedimientos, procesos y equipo, *b)* requisitos para la calificación del personal, y *c)* requisitos del sistema de gestión de la calidad. La organización debe asegurarse de la adecuación de los requisitos de compra antes de comunicárselos al proveedor.

7.4.3 Verificación de los productos comprados

“La organización debe establecer e implementar la inspección u otras actividades necesarias para asegurarse de que el producto comprado cumple los requisitos de compra especificados.” Cuando la organización o su cliente deseen llevar a cabo la verificación en las instalaciones del proveedor, la organización debe establecer en la información de compra las disposiciones para la verificación pretendida y el método para la liberación del producto.

7.5 Producción y prestación del servicio

7.5.1 Control de la producción y de la prestación del servicio

“La organización debe planificar y llevar a cabo la producción y la prestación del servicio bajo condiciones controladas.” Dichas condiciones deben incluir, cuando sea aplicable: *a)* la disponibilidad de información que describa las características del producto, *b)* la disponibilidad de instrucciones de trabajo, *c)* el uso del equipo apropiado, *d)* la disponibilidad y uso de dispositivos de seguimiento y medición, *e)* la implementación del seguimiento y la medición, y *f)* la implementación de actividades de liberación, entrega y posteriores a ésta.

7.5.2 Validación de los procesos de la producción y de la prestación del servicio

“La organización debe validar aquellos procesos de producción y de prestación del servicio donde los productos resultantes no puedan verificarse mediante actividades de seguimiento o medición posteriores. Esto incluye a cualquier proceso en el que las deficiencias se hagan aparentes únicamente después de que el producto esté siendo utilizado o se haya prestado el servicio.” La validación demostrará la capacidad de estos procesos para alcanzar los resultados planificados.

La organización debe establecer las disposiciones para estos procesos, incluyendo en caso de ser aplicable: *a)* los criterios definidos para la revisión y aprobación de los procesos, *b)* la aprobación de equipos y clasificación del personal, *c)* el uso de métodos y procedimientos específicos, *d)* los requisitos de los registros, y *e)* la revalidación.

7.5.3 Identificación y trazabilidad

La organización identificará, en caso de ser adecuado, el estado del producto por medios adecuados, a través de toda la realización del producto. La organización debe identificar el estado del producto con respecto a los requisitos de seguimiento y medición. Cuando la trazabilidad**** sea un requisito, la organización debe controlar y registrar la identificación única del producto.

**** La Norma ISO 9000:2000, Sistemas de gestión de la calidad – Fundamentos y vocabulario, en su numeral 3.5.4 define la trazabilidad como la “capacidad para seguir la historia, la aplicación o la localización de todo aquello que está bajo consideración.” Al considerar un producto, la trazabilidad puede estar

7.5.4 Propiedad del cliente

“La organización debe cuidar los bienes que son propiedad del cliente mientras estén bajo el control de la organización o estén siendo utilizados por la misma. La organización debe identificar, verificar, proteger y salvaguardar los bienes que son propiedad del cliente suministrados para su utilización o incorporación dentro del producto. Cualquier bien que sea propiedad del cliente que se pierda, deteriore o que de algún otro modo se considere inadecuado para su uso debe ser registrado (véase 4.2.4) y comunicado al cliente.” La propiedad intelectual, también se incluye como propiedad del cliente.

7.5.5 Preservación del producto

“La organización debe preservar la conformidad del producto durante el proceso interno y la entrega al destino previsto. Esta preservación debe incluir la identificación, manipulación, embalaje, almacenamiento y protección. La preservación debe aplicarse también, a las partes constitutivas de un producto.”

7.6 Control de los dispositivos de seguimiento y medición

“La organización debe determinar el seguimiento y la medición a realizar, y los dispositivos de medición y seguimiento necesarios para proporcionar la evidencia de la conformidad del producto con los requisitos determinados (véase 7.2.1.)” La organización debe establecer procesos para asegurarse de que el seguimiento y medición pueden realizarse y se efectúan de forma coherente con los requisitos e seguimiento y medición.

Cuando sea necesario asegurar la validez de los resultados, el equipo de medición debe:

- a)* calibrarse o verificarse a intervalos específicos o antes de su utilización,
- b)* ajustarse o reajustarse según se requiera,
- c)* identificarse para determinar el estado de calibración,
- d)* protegerse contra ajustes que puedan invalidar el resultado de la medición, y
- e)* protegerse contra los daños y el deterioro durante la manipulación, el mantenimiento y el almacenamiento.

relacionada con: *a)* el origen de los materiales y las partes, *b)* la historia del procesamiento, o *c)* la distribución y localización del producto después de su entrega.

La organización debe evaluar y registrar la validez de los resultados de las mediciones anteriores cuando se detecte que el equipo no cumple con los requisitos. La organización debe tomar las acciones sobre el equipo o cualquier producto afectado. Deben mantenerse registros de los resultados de la calibración y la verificación. Debe confirmarse la capacidad de los programas informáticos para satisfacer su aplicación prevista cuando sean utilizados en las actividades de seguimiento y medición, esto debe llevarse a cabo antes de iniciar su utilización y confirmarse de nuevo cuando sea necesario.

8 Medición, análisis y mejora

8.1 Generalidades

La organización debe planificar e implementar los procesos de seguimiento, medición, análisis y mejora indispensables para: *a)* demostrar la conformidad del producto, *b)* asegurar la conformidad del SGC, y *c)* mejorar continuamente la eficacia del SGC. Esto debe comprender la determinación de los métodos aplicables, incluyendo las técnicas estadísticas, y el alcance de su utilización.

8.2 Seguimiento y medición

8.2.1 Satisfacción del cliente

“Como una de las medidas del desempeño del sistema de gestión de la calidad, la organización debe realizar el seguimiento de la información relativa a la percepción del cliente con respecto al cumplimiento de sus requisitos por parte de la organización. Deben determinarse los métodos para obtener y utilizar dicha información.”

8.2.2 Auditoria Interna

La organización debe realizar, a intervalos planificados, auditorias internas para determinar si el SGC: *a)* es conforme con las disposiciones planificadas, con los requisitos de esta Norma y los requisitos del SGC establecidos por la organización, y *b)* se ha implementado y se mantiene de forma eficaz.

Deben planificarse un programa de auditorias tomando en consideración el estado e importancia de los procesos y las áreas a auditar, también el resultado de auditorias previas. Deben definirse los criterios de auditoria, el alcance de la misma, frecuencia y

metodología. La selección de los auditores y la realización de las auditorías deben asegurar la objetividad e imparcialidad de los procesos de auditoría. Los auditores no deben auditar su propio trabajo.

Deben definirse, en un procedimiento documentado, las responsabilidades y requisitos para la planificación y realización de auditorías, para informar los resultados y mantener registros. La dirección responsable del área que esté siendo auditada debe garantizar que se toman acciones sin demora injustificada para eliminar las no conformidades detectadas y sus causas. El seguimiento de la auditoría debe incluir la verificación de las acciones tomadas y el informe de los resultados de la verificación.

8.2.3 Seguimiento y medición de los procesos

“La organización debe aplicar métodos apropiados para el seguimiento, y cuando sea aplicable, la medición de los procesos del sistema de gestión de la calidad. Estos métodos deben demostrar la capacidad de los procesos para alcanzar los resultados planificados. Cuando no se alcancen los resultados planificados, deben llevarse a cabo correcciones y acciones correctivas, según sea conveniente, para asegurarse de la conformidad del producto.”

8.2.4 Seguimiento y medición del producto

La organización debe medir y hacer un seguimiento de las características del producto para verificar que se cumplen con las especificaciones. Debe realizarse en las etapas apropiadas del proceso de elaboración del producto de acuerdo con las disposiciones planificadas. Debe mantenerse evidencia de la conformidad con los criterios de aceptación. Los registros deben indicar la(s) persona(s) que autoriza(n) la liberación del producto. La liberación del producto y la prestación del servicio no deben liberarse hasta que se haya satisfecho las disposiciones planificadas, excepto que sean aprobadas de otra forma por una autoridad pertinente, o en su caso, por el cliente.

8.3 Control del producto no conforme

“La organización debe asegurarse de que el producto que no sea conforme 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 no conforme deben estar definidos en un procedimiento documentado.” La organización debe tratar los productos no conformes: a) tomando acciones para eliminar la no conformidad detectada, b) autorizando su uso, liberación o aceptación bajo concesión por una autoridad o por el cliente, cuando sea aplicable, y/o c) tomando acciones para impedir su uso o aplicación originalmente previsto.

Deben mantenerse registros de las no conformidades, de las acciones tomadas, y en su caso, de las concesiones que se hayan obtenido. Cuando un producto no conforme es corregido, éste debe someterse a una nueva verificación para demostrar su conformidad con los requisitos. Cuando se detecta un producto no conforme después de la entrega o cuando se ha comenzado su uso, la organización debe tomar acciones apropiadas respecto a los efectos, o efectos potenciales, de la no conformidad.

8.4 Análisis de datos

“La organización debe determinar, recopilar y analizar los datos apropiados para demostrar la idoneidad y la eficacia del sistema de gestión de la calidad y para evaluar donde puede realizarse la mejora continua de la eficacia del sistema de gestión de la calidad. Esto debe incluir los datos generados del resultado del seguimiento y medición y de cualesquiera otras fuentes pertinentes.” El análisis de datos debe proveer información sobre: a) la satisfacción del cliente, b) la conformidad con los requisitos del producto, c) las características y tendencias de los procesos y productos, incluyendo las oportunidades para efectuar acciones preventivas, y d) los proveedores.

8.5 Mejora

8.5.1 Mejora continua

“La organización debe mejorar 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 auditorias, el análisis de datos, las acciones correctivas y preventivas y la revisión por la dirección.”

8.5.2 Acción correctiva

“La organización debe tomar acciones para eliminar la causa de no conformidades con objeto de prevenir que vuelva a ocurrir. Las acciones correctivas deben ser apropiadas a

los efectos de las no conformidades encontradas.” Debe establecerse un procedimiento documentado para definir los requisitos para: *a)* revisar las no conformidades y quejas del cliente, *b)* determinar las causas de las no conformidades, *c)* evaluar la necesidad de adoptar acciones para asegurar la no reiteración de las no conformidades, *d)* determinar e implementar las acciones necesarias, *e)* registrar los resultados de las acciones efectuadas, y *f)* revisar las acciones correctivas tomadas.

8.5.3 Acción preventiva

“La organización debe determinar acciones para eliminar la causa de no conformidades potenciales para prevenir su ocurrencia. Las acciones preventivas deben ser apropiadas a los efectos de los problemas potenciales.” Debe establecerse un procedimiento documentado para definir los requisitos para: *a)* determinar las no conformidades potenciales y sus causas, *b)* evaluar la necesidad de actuar para prevenir la ocurrencia de no conformidades, *c)* determinar e implementar las acciones necesarias, *d)* registrar los resultados de las acciones generadas, y *f)* revisar las acciones preventivas tomadas.

Anexo 2. Municipios mexicanos certificadas en la norma ISO 9001:2000

Organismo Certificador	Organización	Estado	Alcance de la Certificación
ABS Quality Evaluations	Ayuntamiento de Hermosillo, Dirección General de Desarrollo Organizacional.	Sonora	Información No Disponible.
ABS Quality Evaluations	Ayuntamiento de Tijuana, Dirección de Administración Urbana.	Baja California	Información No Disponible.
ABS Quality Evaluations	Municipio de San Nicolás de los Garza.	Nuevo León	Información No Disponible.
ABS Quality Evaluations	Municipio de San Nicolás de los Garza, Secretaría de Desarrollo Social y Fomento Económico.	Nuevo León	Información No Disponible.
ABS Quality Evaluations	Municipio de San Nicolás de los Garza, Dirección de Deportes.	Nuevo León	Información No Disponible.
ABS Quality Evaluations	Municipio de San Nicolás de los Garza, Dirección de Pasaportes y Cartillas.	Nuevo León	Información No Disponible.
American Trust Register (ATR)	Ayuntamiento Constitucional de Tlalneantla de Baz, Centro de Atención Empresarial.	Estado de México	Gestión de Licencias de funcionamiento para giros regulados y desregulados.
American Trust Register (ATR)	Ayuntamiento Constitucional de Tlalneantla de Baz, Departamento de Alumbrado Público.	Estado de México	Servicio de reparación y mantenimiento de luminarias, reposición de postería, instalación temporal nueva y programada de luminarias y postería.
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalneantla de Baz, Contraloría Municipal.	Estado de México	Recepción de quejas y denuncias, procedimiento administrativo y remoción, auditoría, trámite de demanda de nulidad, ante el tribunal de lo contencioso administrativo del Estado de México y situación patrimonial.
American Trust Register (ATR)	Municipio de Tlalneantla, Subdirección de Limpia y Disposición de Desechos Sólidos.	Estado de México	Recolección de desechos sólidos en papeleras, avenidas primarias, secundarias, contenedores.
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Contraloría Municipal.	Estado de México	Proceso de realización de auditorías administrativas y financieras.
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Desarrollo Urbano y Obras Públicas.	Estado de México	Expedición de Licencias.
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Dirección de Desarrollo y Fomento Económico.	Estado de México	Gestión empresarial del Centro de Atención Empresarial y el Departamento de Empleo de la Dirección de Desarrollo y Fomento Económico.
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Dirección de Administración, Subdirección de Recursos Materiales.	Estado de México	Gestión de las adquisiciones, arrendamientos, y prestación de servicios por compra directa, invitación restringida y licitación.
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos,	Estado de México	Servicios de Bibliotecas Públicas Municipales Azteca, San Pedro Xalostoc y La Popular.

	Dirección de Educación y Cultura, Subdirección de Educación Media Superior.		
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Dirección de Servicios Públicos, Subdirección de Atención Ciudadana, Estadística y Seguimiento.	Estado de México	Atención y orientación al público, información, recepción y seguimiento.
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Dirección de Educación y Cultura, Subdirección de Educación Media Superior.	Estado de México	Servicio social y prácticas profesionales, y servicio de convenios, prestado por el Departamento de Enlace Institucional.
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Dirección de Protección Civil y Bomberos.	Estado de México	Atención al público.
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Tesorería.	Estado de México	Gestión de Pago a proveedores de bienes y servicios.
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Dirección de Obras Públicas.	Estado de México	Procesos que intervienen en el servicio de atención ciudadana.
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Dirección de Desarrollo Social.	Estado de México	Programación y realización de "Jornadas Médico Asistenciales".
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, DIF, Clínica de Consulta Externa.	Estado de México	Consulta externa, con la atención del médico general.
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, CRIS.	Estado de México	Servicios de Terapia Física (E., H., M.) basándose en tres procesos: diagnóstico, valoración y terapia física.
American Trust Register (ATR)	Organismo Público Descentralizado para la Prestación de Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ecatepec.	Estado de México	Servicio de recaudación inherente al organismo, en oficina central y oficinas descentralizadas, en los procesos de recaudación central y recaudación descentralizada, así como el proceso de servicio integral de atención al empleado en el área administrativa.
American Trust Register (ATR)	Ayuntamiento de Tijuana, Presidencia Municipal y su Secretaría Particular.	Baja California	Servicios que proporciona a la ciudadanía la Oficina de Presidencia Municipal y su Secretaría Particular del XVIII Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, mediante los procesos que se administran en el Módulo de Atención Ciudadana, Programa "Martes de puertas abiertas", giras y agenda del C. Presidente Municipal.
American Trust Register (ATR)	H. Ayuntamiento de Tijuana, Sindicatura Municipal.	Baja California	Procesos de la Dirección de Contraloría en el área de supervisión de arrastre y almacenamiento de vehículos y la Dirección de Sindicatura Social en su Departamento de Recepción y Atención de Queja Ciudadana.
British Standards Institution (BSI)	Ayuntamiento de Zapopan, Dirección de Agua Potable.	Jalisco	Service of management of wastewater treatment plant, potable water.
British	Ayuntamiento de Zapopan,	Jalisco	The provision of graveyard management,

Standards Institution (BSI)	Dirección de Cementerios.		inhumation, exhumation.
British Standards Institution (BSI)	Ayuntamiento de Zapopan, Dirección de Rastros.	Jalisco	Slaughter and process of bovine and swine livestock.
British Standards Institution (BSI)	Ayuntamiento de Zapopan, Dirección General de Ecología.	Jalisco	Sweeping of open-air markets, domiciliary harvesting.
British Standards Institution (BSI)	Ayuntamiento de Zapopan, Oficialía Mayor de Padrón.	Jalisco	The provision of service for permits and licenses to operate.
British Standards Institution (BSI)	H. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan.	Jalisco	Installation, maintenance and evolution of public lighting services.
British Standards Institution (BSI)	Ayuntamiento de Aguascalientes, Dirección de Control e Información.	Aguascalientes	To process the reliable and opportune financial information.
British Standards Institution (BSI)	Ayuntamiento de Aguascalientes, Dirección de Egresos y Programación.	Aguascalientes	Elaboration of budgets, finances resources approval and payment.
British Standards Institution (BSI)	Municipio de Aguascalientes.	Aguascalientes	The quality management system global of the municipio of Aguascalientes.
British Standards Institution (BSI)	Municipio de Aguascalientes, Subdirección Operativa.	Aguascalientes	Development and application of assisting programs.
British Standards Institution (BSI)	Fondo Aguascalientes.	Aguascalientes	Servicio de crédito y financiamiento para la micro y pequeña empresa.
British Standards Institution (BSI)	Ayuntamiento de León, Dirección de Servicios Generales.	Guanajuato	Direction of general service.
British Standards Institution (BSI)	Ayuntamiento de León, Dirección General de Planeación.	Guanajuato	Develop government process and personnel attention.
British Standards Institution (BSI)	Ayuntamiento de León, Dirección General de Protección al Medio Ambiente.	Guanajuato	Desarrollo sustentable, educación ambiental, rastro de aves.
British Standards Institution (BSI)	Ayuntamiento de León, Fomento Económico Municipal	Guanajuato	Fomento Económico es una dependencia pública del Gobierno de León, Guanajuato.
British Standards Institution (BSI)	Municipio de León. (2 registros)	Guanajuato	Programs of maintenance and rehabilitation of the schools and programs. Provision of verification and auditing services for the management.
British Standards Institution (BSI)	Sistema DIF, León	Guanajuato	Scholarly breakfast, alimentary support for vulnerable people.
British Standards Institution (BSI)	Dirección General del Sistema, Izcalli.	Estado de México	Operation and maintenance of the integral system of personnel.
British Standards Institution (BSI)	Organismo Público Descentralizado (OPDM), Tlalnepantla.	Estado de México	Management and control of fixed assets, vehicle, financial and general services. Provision of services in commercial areas.
British Standards	Departamento de Control de Vehículos.	Información No Disponible	Public Administration of vehicle control and infringements.

Institution (BSI)			
Calidad Mexicana Certificada (CALMECAC)	Ayuntamiento de Acapulco de Juárez.	Guerrero	La administración municipal del municipio de Acapulco de Juárez, Gro., que comprende los servicios administrativos internos y de atención a la comunidad a través de la presidencia, secretaría general, administración y finanzas, obras públicas y desarrollo urbano, protección y vialidad, desarrollo social, servicios públicos, planeación, fomento económico, turismo y salud y procuraduría de la inversión.
Calidad Mexicana Certificada (CALMECAC)	Ayuntamiento de Aguascalientes, Secretaría de Servicios Públicos y Ecología, Dirección de Alumbrado Público.	Aguascalientes	Servicios de mantenimiento de alumbrado público, diagnóstico de sistemas de alumbrado para municipalización y ampliación de circuitos existentes y nuevos circuitos de alumbrado público.
Calidad Mexicana Certificada (CALMECAC)	Ayuntamiento de Aguascalientes, Secretaría de Servicios Públicos y Ecología, Dirección de Limpia y Aseo Público. (2 registros)	Aguascalientes	La administración y operación de los servicios de recolección de residuos sólidos municipales y de empresas particulares, barrido de áreas públicas, calles y avenidas principales y la disposición final de estos residuos en rellenos sanitarios, así como la administración de los procesos del sistema de gestión de la calidad.
Calidad Mexicana Certificada (CALMECAC)	Ayuntamiento de Aguascalientes, Secretaría de Servicios Públicos y Ecología, Subdirección de Panteones. (2 registros)	Aguascalientes	La administración y operación de los procesos de servicio de expedición de documentos (cambio de nombres en títulos de propiedad, duplicados de título; constancia de registros y adquirir en propiedad); trámites administrativos de la realización de inhumación, exhumación y reinhumación y limpia, conservación, mantenimiento y jardinería. Aplicable en los panteones de La Cruz, Los Ángeles, La Salud, Del Refugio así como el panteón de renta de La Asunción.
Calidad Mexicana Certificada (CALMECAC)	Ayuntamiento de Colima, Oficina de Servicios Múltiples. (4 registros)	Colima	Áreas y servicios: control y expedición de licencias, licencias comerciales, industriales o de servicios, ecología, expedición de dictamen ambiental, autorización de dictamen de impacto ambiental, licencias de construcción, planeación y ordenamiento urbano, licencia expedida de uso de suelo, comparecencia de traspaso y/o duplicado de título de panteón; ingresos: percepción de pagos; control de gestión: atención ciudadana (información y quejas), Coimatel (Información telefónica.)
Calidad Mexicana Certificada (CALMECAC)	Ayuntamiento de Mérida, Dirección de Servicios Públicos municipales, Departamento de Alumbrado Público. (2 registros)	Yucatán	La reparación de luminarias exclusivas para la ciudad de Mérida, Yucatán, en las calles y avenidas de sus colonias, fraccionamientos municipalizados o no municipalizados a los que el ayuntamiento les paga el derecho de alumbrado; específicamente en lo que se refiere a la atención de reportes de la ciudadanía, en cuanto a lámparas apagadas de noche, lámparas encendidas de día, lámparas que prenden y apagan, lámparas con deterioro físico y lámparas de baja intensidad.
Calidad Mexicana Certificada (CALMECAC)	Ayuntamiento de Metepec. (2 registros)	Estado de México	Cobro del impuesto predial, apeos y deslindes de terrenos, suministro de agua potable, compras del ayuntamiento, capacitación del ayuntamiento, mantenimiento del ayuntamiento, inmatriculación

			administrativa, elaboración de documentos gráficos y electrónicos, organización del Codemun, expedición de licencias de funcionamiento comercial, industrial y prestación de servicios, gestión de cartillas del servicio militar nacional, divulgación de los derechos humanos, verificación de elementos de seguridad a establecimientos comerciales, fomento a la salud municipal, desarrollo de imagen municipal, atención a bomberos a llamadas de emergencias, atención a estancias infantiles del DIF, compras del DIF, capacitación del DIF, compras de APAS, capacitación de APAS, extracción y cloración de aguas de APAS, reclutamiento, selección y contratación de personal, mantenimiento de software y hardware, impartición de talleres artísticos en casa de la cultura, funcionamiento de la oficialía conciliadora, formación y capacitación de brigadas de protección civil en empresas, difusión de actividades de gobierno, operativos de tránsito, plano manzanero, fomento económico municipal, elaboración de constancias de vecindad, elaboración de actas, programa de becas "Amar" del DIF, construcción de obras hidráulicas, mantenimiento a redes de drenaje, control del comercio formal e informal.
Calidad Mexicana Certificada (CALMECAC)	Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, Tesorería Municipal, Dirección de Catastro. (2 registros)	Quintana Roo	La prestación del servicio de asignación y alta clave catastral de los predios ubicados en la extensión del territorio del municipio, con el objetivo de mantener actualizada la base de datos de contribuyentes, el archivo y resguardo de los documentos expedidos (incluye departamentos de fraccionamientos, administrativos, informática y archivo)
Calidad Mexicana Certificada (CALMECAC)	Gobierno del Distrito Federal, Delegación Gustavo A. Madero, Unidad Departamental de Expedición de Licencias A, Jefatura de la Unidad Departamental del Centro de Servicios y Atención Ciudadana y Coordinación de Ventanilla Única Delegacional. (2 registros)	Distrito Federal	Trámites de expedición de licencias y control vehicular en los módulos A y B JUD de licencias y control vehicular.
Calidad Mexicana Certificada (CALMECAC)	Gobierno del Distrito Federal, Delegación Gustavo A. Madero, Unidad Departamental de Expedición de Licencias y Control Vehicular, Organización de la Administración Pública del Distrito Federal.	Distrito Federal	Trámites de expedición de licencias y control vehicular.
Calidad Mexicana Certificada (CALMECAC)	Gobierno Municipal de Mocorito.	Sinaloa	Integración y capacitación de comités comunitarios, en las obras de: electrificación, agua potable, alcantarillado sanitario y centros de salud.
Calidad Mexicana Certificada	Municipio de Aguascalientes, Secretaría de Servicios Públicos y Ecología.	Aguascalientes	La administración y operación de los servicios y productos relacionados con la disposición final de residuos sólidos municipales e el relleno sanitario

(CALMECAC)			San Nicolás de Arriba.
Calidad Mexicana Certificada (CALMECAC)	Municipio de Guadalajara, Dirección de Obras Públicas. (2 registros)	Jalisco	Servicios y procesos que proporciona la Dirección General de Obras Públicas de Guadalajara, a través de la Dirección de Control de la Edificación y la Urbanización, como son 21 servicios referentes a: dictámenes, certificados, constancias, registros y antecedentes; que están encaminados a satisfacer eficazmente las expectativas de los usuarios.
Det Norske Veritas (DNV)	Presidencia Municipal de Corregidora	Querétaro	Prestación de servicios a la ciudadanía a través de las secretarías de: administración, ayuntamiento, servicios públicos (excepto rastro y relleno sanitario), gobierno (excepto coordinación académica), desarrollo social, desarrollo sustentable, obras públicas, tesorería, así como presidencia, contraloría, DIF, del municipio de Corregidora.
Det Norske Veritas (DNV)	Instituto Municipal de Planeación de León, Gto.	Guanajuato	Planeación estratégica, investigación, proyectos y programas de inversión para el desarrollo del municipio de León.
Det Norske Veritas (DNV)	Instituto Municipal de Vivienda de León, Gto.	Guanajuato	Escrituración de lotes regularizados.
Instituto Mexicano de Normalización y Certificación (IMNC)	Operagua Izcalli.	Estado de México	Servicios de ingreso del suministro de agua potable.
Instituto Mexicano de Normalización y Certificación (IMNC)	Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Tultitlán.	Estado de México	Gestión de trámites comerciales, registro de ingresos y control de los insumos.
International Certification of Quality Systems (IQS)	Municipio de Matamoros, Dirección de Tránsito Local.	Tamaulipas	Prestación de los servicios de peritaje de hechos y valoración de la infracción.
International Certification of Quality Systems (IQS)	Municipio de Matamoros.	Tamaulipas	Prestación de los servicios de obras públicas, planeación y proyectos, servicios públicos, alumbrado público, parques y jardines, control ambiental, limpieza pública, geoinformática y ciudad de calidad sustentable.
International Certification of Quality Systems (IQS)	Municipio de Matamoros, Secretaría de Seguridad Pública.	Tamaulipas	Prestación de los servicios de control de movimiento de personal y control de quejas externas, contra personal de la secretaría de seguridad pública municipal de Matamoros, Tamaulipas.
International Certification of Quality Systems (IQS)	Municipio de Matamoros, Tesorería.	Tamaulipas	Procesos de tramitación, de actualización, de certificación y recaudación en cajas de tesorería.
International Certification of Quality Systems (IQS)	Municipio de Reynosa.	Tamaulipas	Secretaría de Servicios Administrativos: desarrollo de sistemas, publicación de información en el portal, telecomunicaciones, soporte técnico correctivo, reclutamiento y control de movimientos de personal, elaboración de nómina, adquisición de bienes y servicios, mantenimiento a edificios e instalaciones, mantenimiento preventivo y correctivo del parque vehicular, e instalaciones para eventos. Secretaría

			de Finanzas y Tesorería: recaudación de impuesto predial, manifestación y actualización de propiedad, comunicación al contribuyente del pago de cartera vencida. Secretaría de Desarrollo Social: atención ciudadana, miércoles ciudadano.
International Certification of Quality Systems (IQS)	Municipio de Querétaro, Secretaría de Desarrollo Sustentable.	Querétaro	Prestación de servicios con calidad y calidez en la gestión de los procesos para el desarrollo económico, desarrollo urbano y ecología del municipio de Querétaro.
Intertek Testing Services de México (ITS)	Municipio de Guadalajara, Dirección General de Obras Públicas de Guadalajara, Dirección de Control de la Edificación y la Urbanización, DCEU.	Jalisco	Servicios y procesos que proporciona la Dirección General de Obras Públicas de Guadalajara, a través de la Dirección de Control de la Edificación y la Urbanización (DCEU), en los 21 servicios referentes a: licencias, certificados, constancias, registros, etc.
Normalización y Certificación Electrónica (NYCE)	Ayuntamiento de Toluca, Dirección de Contaduría de la Tesorería.	Estado de México	Proceso de recepción, análisis contable y procesamiento de información hasta la entrega de reportes y estados financieros.
Normalización y Certificación Electrónica (NYCE)	Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza, Dirección de Servicios al Autotransporte.	Estado de México	Tramite y otorgamiento de licencias y permisos para conducir vehículos automotores; expedición de documentos relacionados con infracciones y los relacionados con la circulación de los vehículos; programa de comunicación vial; proceso administrativo y atención a peticiones relacionadas con el transporte.
Perry Johnson Registrars de México (PJR)	Ayuntamiento de Cajeme, Obregón, Sonora.	Sonora	Provider of social development control and government evaluation; control of goods and municipal lands and human resources department.
Perry Johnson Registrars de México (PJR)	Municipio de Saltillo, Dirección de Administración Urbana.	Coahuila	Provider of urban development housing.
Perry Johnson Registrars de México (PJR)	Municipio de Chihuahua, Dirección de Seguridad Pública Municipal. (2 unidades-registros)	Chihuahua	Programas preventivos del programa del departamento de difusión social y participación ciudadana.
Perry Johnson Registrars de México (PJR)	Registro Pública de Torreón, Coahuila.	Coahuila	Document inscription, certificate inscription of freedom of burden, non-property, registry antecedents and registered copies.
QS Mexiko AG	Municipio de Veracruz.	Veracruz	Cobros y pagos de la tesorería municipal, incluyendo las áreas de: ingresos, ejecución fiscal, comisión de hacienda y egresos.
SAI Global Assurance Services (Standards Australia)	Ayuntamiento de Pachuca.	Hidalgo	Información No Disponible.
Sociedad Mexicana de Normalización y Certificación (NORMEX)	Ayuntamiento de Tlalnepantla, Coordinación de Informática.	Estado de México	Administración de usuarios, administración de la información, soporte a la infraestructura y soporte a la operación.
Sociedad Mexicana de Normalización y Certificación	Ayuntamiento de Tlalnepantla, Departamento de Bomberos.	Estado de México	Extinción de incendios urbanos y forestales derivados de las necesidades de la ciudadanía. Apoyo en la extinción de incendios urbanos y forestales.

(NORMEX)			
Sociedad Mexicana de Normalización y Certificación (NORMEX)	Ayuntamiento de Tlalnepantla, Dirección de Ecología.	Estado de México	Todos los servicios generados en la Dirección de Ecología.
Sociedad Mexicana de Normalización y Certificación (NORMEX)	Ayuntamiento de Tlalnepantla, Secretaría Particular de la presidencia Municipal.	Estado de México	Seguimiento de las audiencias y las llamadas telefónicas recibidas e la Secretaría Particular; recepción, atención y canalización de audiencias y llamadas telefónicas; análisis, control y canalización de la información; suministro de papelería, presupuestación, trámites de requisiciones, recursos humanos de la Secretaría Particular, control de la agenda del presidente, seguimiento de las audiencias canalizadas, elaboración de cartas y directorio interno.
Sociedad Mexicana de Normalización y Certificación (NORMEX)	Ayuntamiento de Tlalnepantla, Dirección General de Promoción Económica, Servicio Municipal de Empleo	Estado de México	Los procesos de atención diaria a solicitudes de empleo, captación de vacantes y eventos de vinculación en el servicio municipal de empleo.
Sociedad Mexicana de Normalización y Certificación (NORMEX)	Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, Dirección General de Administración Urbana.	Quintana Roo	Licencias, inspección, fraccionamientos y condominios, evaluación de impacto ambiental, proyectos, ejecución de obras, cooperación de no adeudo y de obra, gestión de la calidad.
TÜV Rheinland de México	Delegación Miguel Hidalgo.	Distrito Federal	Procesos para la administración, gestión y análisis del sistema de calidad y procesos operativos de realización de los servicios.
TÜV Rheinland de México	Delegación Miguel Hidalgo, Unidad de Equipamiento Urbano.	Distrito Federal	Bacheo, balizamiento, colocación de señalamientos, guarniciones, conservación de topes y mantenimiento.