



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

LA CERTIFICACIÓN DE PROCESOS COMO HERRAMIENTA DE INNOVACIÓN
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA EN EL
PERIODO 2001-2006

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

RENE MENDOZA ARVIZU

ASESOR: MTRA. OFELIA ALVARADO DOMÍNGUEZ

Fecha: Septiembre 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

El ser humano no es nada sino hasta que se manifiesta en el mundo a través de su pensamiento racional llevado de la mano de sus congéneres, y siempre avanzando con un matiz de espiritualidad que lo caracteriza y divide de otras criaturas.

Gracias a Dios, por darme lecciones de vida.

A mis padres y hermana, por todo el sufrimiento y la alegría que han causado en mí, así como a todas aquellas acciones y palabras que me alentaron a seguir.

A mis maestros que aportaron más que conocimiento, la inquietud por conocer más de lo que se.

A todos aquellos que me han acompañado en este corto viaje denominado vida: Amigos, compañeros y personas especiales que me han enseñado que la vida es tan compleja y tan sencilla a la vez, y lo grandioso que es estar en este mundo.

“Pensar es fácil, actuar es difícil, actuar siguiendo el pensamiento propio es lo más difícil.”

IMMANUEL KANT

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. LA CULTURA DE LA CALIDAD	7
1.1. Introducción a la cultura de la calidad	7
1.1.1. ¿Qué es calidad?	7
1.1.2. ¿Para qué la calidad?	8
1.2. Surgimiento de la Calidad en las Organizaciones	11
1.3. La necesidad de Innovación y calidad dentro de los gobiernos	13
1.3.1. Implicaciones del Gobierno, la calidad y el Sistema de Gestión de Calidad	21
1.4. La norma ISO	28
1.4.1. La ISO 9001:2000, su utilización en el gobierno	30
1.4.2. La ISO 9001: 2000 y la Certificación	32
1.5. Estructura de un Sistema de Gestión de la Calidad	37
1.5.1. Principales Características de un Sistema de Gestión de la Calidad	41
1.5.2. Característica del enfoque al cliente	45
CAPÍTULO 2. LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL: UNA MIRADA A LA TRANSICIÓN DEL MODELO BUROCRÁTICO AL MODELO GERENCIA	49
2.1. Diferencias entre el modelo burocrático y el modelo gerencial	49
2.1.1. Burocracia	49
2.1.2. Hacia la reforma gerencial de la administración pública	54
2.1. Gobierno democrático, un paradigma de los Estados Modernos	63
2.3. Innovación gubernamental	72
2.4. El concepto de Buen Gobierno	85
2.5. Gobierno honesto y transparente	97
CAPÍTULO 3. LA CERTIFICACIÓN DE CALIDAD COMO HERRAMIENTA DE LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA	106
3.1. El gobierno y su compromiso con la calidad.	106
3.1.1. Del Plan Nacional de Desarrollo al Modelo de Calidad Intragob	106
3.1.2. Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad, Modelo Estratégico INTRAGOB	118
3.1.3. La agenda del Buen Gobierno	132

CAPÍTULO 4. LAS SECRETARÍAS DE ESTADO DEL EJECUTIVO FEDERAL Y LA CERTIFICACIÓN DE LOS PROCESOS GUBERNAMENTALES Y SUS DERROTEROS	139
4.1. Balance general de la implementación de la gestión de calidad	139
4.1.1. Cursos que se impartieron para el proceso	141
4.1.2. Número de servidores públicos involucrados (mando superior, medio y operativo)	141
4.1.3. Empresa que impartió los cursos y el monto de lo erogado por curso	142
4.1.4. Para la asesoría in situ: Empresa, procedimiento para su selección y costo	143
4.1.5. Fases de la certificación	144
4.1.6. Designación de la empresa que realizó la auditoria de tercera parte y monto erogado	145
4.1.7. Número de procesos que se tienen certificados y fecha en que se certificaron	146
4.1.8. Procesos sometidos a la recertificación	147
4.1.9. Empresa certificadora y el monto	147
4.1.10. Servidores públicos obtuvieron el reconocimiento RUCA	148
CONCLUSIONES	150
ANEXO	161
BIBLIOGRAFÍA	166

INTRODUCCIÓN

En la actualidad las organizaciones perdurables son las que hacen del cambio una fuente inagotable de oportunidades. Sus esfuerzos se centran en la competencia con un mundo globalizado, por lo tanto deben tener un alto grado de adecuación rápida y eficientemente dentro de nuevos entornos económicos y tecnológicos. Deberán estar centradas en sus clientes y buscar constantemente los medios que aumenten la satisfacción de éstos.

Indudablemente encausar los esfuerzos hacia el cambio no es tarea fácil. Este proceso demanda un profundo cambio cultural en donde se involucren todos los integrantes de la organización, siendo el liderazgo y el compromiso indefectibles de la dirección la única manera de llevar a cabo dicho cambio. La dirección debe tener un total convencimiento de que no hay futuro para la organización si no se cumplen siempre las demandas de los clientes.

Una de las innovaciones en los procesos de cambio organizacionales fue la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad, cuyos requisitos están contenidos en la norma ISO¹ 9001.

Antes de continuar es necesario hacer una aclaración referente al concepto de implementación, sobre todo porque el concepto "Implementación" no existe como tal en el idioma español, es un término anglosajón: *Implementation*, que denota el elemento de ejecución, de "puesta en práctica" de las políticas pública; en francés se conoce con el vocablo "mettre en ouvre". En cualquier caso, idioma o realidad, nos remite este concepto teórico fundamental, al talón de Aquiles de toda política pública, estatal o gubernamental: la acción. Ya desde la era de Woodrow Wilson, clásicamente como el padre de la administración

¹ Contrario a lo que muchos creen la palabra ISO no son las siglas de una organización, (normalmente vinculada a la Organización Internacional de Normalización), sino que fue tomada de la palabra griega *isos* cuyo significado es igual.

pública -ahora tradicional o vieja- este autor definió como "El gobierno en Acción", es decir, la categoría distintiva de la entidad Gobierno y la entidad Administración Pública, sería la acción, iniciando así una dicotomía entre ente "pasivo" (Gobierno) y ente "activo" (Administración Pública)"².

Las organizaciones pueden, de acuerdo a sus necesidades, certificar o no su Sistema de Gestión de la Calidad, pero la certificación sólo tiene verdadero valor cuando refleja una organización centrada en el cliente, flexible pero rigurosa y capaz de desenvolverse eficientemente en un entorno económico y tecnológico constantemente cambiante.

Si bien la creación del Sistema de Gestión de la Calidad atendió en principio a las organizaciones del sector privado (empresas productivas y de servicios), tiempo después dicho sistema se ha revelado como idóneo para ser aplicado en la Administración Pública, dotando así a los gobiernos de una herramienta que garantiza su modernización.

Se debe entender que la modernización de los gobiernos tiene el propósito de crear servicios más eficientes y de calidad, garantizando al ciudadano la satisfacción total.

Siguiendo la corriente mundial, desde los años ochenta México está generando cambios en el interior de su Administración Pública, no sólo con la finalidad de modernizarla, sino también para dar certidumbre a la ciudadanía en el saneamiento de las instituciones gubernamentales, después de padecer en el pasado de prácticas corruptas.

² Bailleres Helguera, Enrique, "Las relaciones intergubernamentales en la implementación de las políticas públicas: hacia la modernización de la gestión pública", en Juan de Dios Pineda y Rita Grandinetti, *La gestión pública en gobiernos locales. Experiencias latinoamericanas*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Universidad Autónoma de Tabasco, México, 2004, p. 91.

Poco se ha profundizado en el tema y por ello en este trabajo se parte de la cultura de calidad y la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad como las herramientas de innovación en la certificación de los procesos de la Administración Pública mexicana, centrando su estudio en el periodo del mandato presidencial de Vicente Fox (2001-2006).

A lo largo del presente trabajo se observará que la modernización de las instituciones gubernamentales debe pasar, sin duda alguna, por parámetros de calidad, que si bien en el pasado no se contaba con ellos dentro del aparato burocrático de los gobiernos, en la actualidad se han generado modelos o sistemas gestores de la calidad para los procesos de la Administración Pública.

La implementación de la certificación de procesos bajo la norma de calidad ISO 9001-2000 como herramienta de innovación gubernamental no ha cumplido el propósito de responder a las necesidades de cambio e innovación de la administración pública mexicana, mismas que se plantearon al inicio de la administración 2001-2006, dando como resultado la percepción de ineficiencia ante la sociedad y un fuerte e innecesario gasto de recursos económicos.

En el primer capítulo *La Cultura de la Calidad*, se asienta las bases teóricas, se parte de la definición del concepto de calidad y su finalidad, también se habla de sus orígenes en el ámbito empresarial, en donde la competitividad ha impulsado la adopción de sistemas basados en la calidad.

En este capítulo también se plantea la imperiosa necesidad de los gobiernos en todo el mundo de apegarse al paradigma del Sistema de Gestión de la Calidad, pues en algunos casos es urgente plantear una nueva construcción del Estado, en otros sólo se requiere una modernización o una reconfiguración del aparato estatal. Esta tarea no es nada sencilla ya que no sólo se trata de generar una reforma administrativa aislada y, mucho menos, aumentar el tamaño de las burocracias.

Países (como los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) que han estado optando por realizar los cambios antes mencionados, obedecen por lo general a los siguientes factores: por la presión que ejercen sobre éstos otros países o instituciones financieras internacionales, por padecer agudas crisis económicas, por la falta de credibilidad hacia el gobierno, y por la ineficacia de las acciones y la mala calidad de los servicios.

Por otro lado, no sólo las presiones políticas, económicas y sociales han generado la necesidad de cambios dentro de los gobiernos, también la tecnología está jugando un papel determinante, en particular la de la informática y las telecomunicaciones.

En los gobiernos la adopción del Sistema de Gestión de la Calidad se da cuando éste necesita demostrar su capacidad para proporcionar los servicios públicos requeridos y cuando aspira a aumentar la satisfacción del ciudadano. La importancia del sistema de calidad puede recaer en lo que la norma menciona como el énfasis del enfoque del sistema de calidad, por ello la importancia recae en los siguientes aspectos: la mejora y el cumplimiento de los requisitos, la necesidad de considerar los procesos en términos que aporten valor, la obtención de resultados del desempeño y eficacia del proceso, y la mejora continua de los procesos con base en mediciones objetivas.

Entendida la enorme necesidad de cambio y modernización en los gobiernos, la transición del modelo burocrático al modelo gerencial, requiere de un estudio a detalle de las diferencias entre ambos modelos, tema que se aborda en el segundo capítulo del presente estudio.

El segundo capítulo, *La innovación gubernamental: una mirada a la transición del modelo burocrático al modelo gerencial*, ahonda en las diferencias de los modelos administrativos burocrático y gerencial. Primero se profundiza en la

burocracia, su papel dentro del gobierno y la sociedad. Se retoma a Weber para definir la forma de operación de la burocracia, éste menciona que cuenta con seis características que la determinan, y con las cuales, se puede distinguir la causa de su origen y su función en el modelo capitalista de los Estados modernos, además no sólo menciona sus cualidades sino también sus debilidades y derroteros.

Posteriormente se encauza el tema hacia la reforma gerencial de la Administración Pública. Este tema es relativamente novedoso ya que la gerencia como enfoque administrativo es introducida en la Administración Pública en la década de los noventa.

Con este enfoque se genera un cambio radical dentro de la Gerencia Pública al considerarse al ciudadano como un cliente, situación que lleva a disminuir costos y reducir el aparato administrativo con el fin de hacerlo más innovador y promotor de productos y servicios con un valor adicional para el consumidor, es decir, para el ciudadano.

Para poder garantizar la mejor transición del modelo burocrático al gerencial se debe considerar el estado de la política en cada gobierno. Ya que se reconoce a la democracia como el mejor sistema de gobierno capaz de implementar los cambios necesarios en la modernización del Estado.

La democracia no sólo es el modelo ideal porque garantiza la libre elección de los gobernantes, también es garante de la libertad de expresión y del respeto a los derechos jurídicos de todo ciudadano.

El tercer capítulo, *La certificación de calidad como herramienta de la innovación gubernamental en la Administración Pública Mexicana*, engloba las acciones del gobierno mexicano en materia de sistemas de calidad, éstas van desde la

aplicación del Plan Nacional de Desarrollo hasta la implementación del Modelo de Calidad INTRAGOB.

En este capítulo se introduce el concepto de Buen Gobierno como las responsabilidades asumidas por éste frente a la sociedad, por ello es necesaria la búsqueda de un modelo administrativo que presente resultados claros a la ciudadanía. Otro aspecto dentro de la agenda del Buen Gobierno es la vertiente de un gobierno de calidad, capaz de satisfacer y superar las expectativas de los ciudadanos.

Por supuesto la labor del gobierno no es fácil, ya que la corrupción existente al interior de la Administración Pública mexicana, se debe a la normatividad compleja, la falta de capacitación del personal y al uso de sistemas o procedimientos carentes de estándares de calidad y efectividad.

En el último capítulo se hace un balance general de la implementación de la gestión de calidad en la Administración Pública durante el periodo 2001-2006.

Para saber cual es la situación del gobierno mexicano en cuanto a las certificaciones de procesos, se realizó un requerimiento de información que consistió en la elaboración de 10 preguntas, el cual se envió a través del Sistema de Solicitudes de Información a la Administración Pública Federal (SISI) del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, a las 17 Secretarías de Estado y a la Procuraduría General de la República. Los resultados de dicho trabajo son presentados a lo largo de todo el capítulo.

Capítulo 1. LA CULTURA DE LA CALIDAD

1.1. Introducción a la cultura de la calidad

Cultura de la calidad es cuando una sociedad logra asociar el concepto de calidad en la realización de sus actividades, principalmente se implementa en organizaciones humanas que persiguen un fin, como lo es en una empresa o dentro del gobierno.

De este modo la cultura de la calidad significa implementar un sistema que atienda al uso de calidad en los procesos o actividades que realiza una organización con la finalidad de obtener mejores resultados que si no lo hiciera; la cultura de la calidad implica que dentro del pensamiento de cada individuo responsable de alguna actividad en la organización exista la convicción de realizar las cosas de tal manera que se optimicen los resultados. Este pensamiento también debe darse al interior de la organización, ya que todos los individuos deben estar convencidos que la utilización de la calidad es lo mejor al momento de realizar cada actividad.

Además de las ideas y el convencimiento de los individuos con respecto a la calidad, la cultura de la calidad implica un actitud hacia la misma, en donde existe elementos como la forma de ser y de hacer las cosas, es decir se convierte en una creencia del concepto y en su implementación, además de lo anterior también deben emplearse diversas herramientas tendientes a lograr la calidad.

1.1.1. ¿Qué es calidad?

Hoy en día las acciones de todo gobierno representativo preocupado por la participación de los actores sociales se encaminan a garantizar la vida democrática de sus ciudadanos, sin embargo, esta situación no debe dejar de

lado la creciente preocupación por la cuestión social, en conjunción con la demanda generalizada por el aumento en la calidad de los bienes y servicios públicos. Por lo tanto, la calidad no debe considerarse exclusivamente como una herramienta de las empresas, puede ser también un gran apoyo en la modernización de la Administración Pública en México y el mundo entero.

La calidad puede parecer un concepto ambiguo o abstracto, inclusive desconocido para muchas personas, a pesar de ser utilizado en múltiples actividades de la vida cotidiana. Como se sabe, la calidad es el conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten valorarla como igual, mejor o peor que las demás de su especie. Por lo anterior, en la administración de cualquier organización, ámbito o sector encargados de la producción de bienes o prestación de servicios, la calidad es un elemento fundamental.

Sin duda se puede considerar a la calidad íntimamente ligada a la aprobación o aceptación de algún producto o servicio, toda vez que éstos cumplan y satisfagan las expectativas del usuario final. Por lo tanto se puede también definir a la calidad como el grado en que un conjunto de características de algún producto o servicio, cumplen con el nivel necesario de aceptación por parte de sus destinatarios.

1.1.2. ¿Para qué la calidad?

La primera impresión que se tiene de la calidad, dentro de cualquier administración, es eficiencia para la reducción en el costo de manufactura de algún producto o de la prestación de algún servicio. Se parte del principio de que hacer las cosas con calidad a la primera vez reduce el tiempo, la utilización de trabajo y el desgaste innecesario de los trabajadores.

Como todo paradigma de relevancia, la calidad se inserta dentro de una ideología. Para poder entender mejor cual es ésta, así como la razón de ser de

la gestión de la calidad y el por qué de las ideas de autores como Kaoru Ishikawa, se deben conocer las prioridades que los japoneses buscaban al implementar este nuevo paradigma y sus técnicas, dichas prioridades son:¹

- ◆ La calidad empieza y termina con la educación.
- ◆ El primer paso en la calidad es conocer las necesidades de los clientes.
- ◆ El estado ideal del control de calidad ocurre cuando ya no es necesaria la inspección.
- ◆ Eliminar la raíz del problema, no los síntomas.
- ◆ El control de calidad es responsabilidad de todos los trabajadores y en todas las áreas.
- ◆ No confundir los medios con los objetivos.
- ◆ Poner la calidad en primer término y dirigir la vista a las utilidades a largo plazo.
- ◆ La mercadotecnia es la entrada y salida de la calidad.
- ◆ La gerencia superior no debe mostrar enfado cuando sus subordinados les presenten hechos.
- ◆ la mayoría de los problemas de una empresa se pueden resolver con simples herramientas de análisis.
- ◆ Aquellos datos que no tengan información dispersa (es decir, variabilidad) son falsos.

Muchas empresas y organizaciones han orientado sus estrategias al fomento e implementación de programas dirigidos a mantener y elevar los niveles de productividad en su forma de trabajo, si bien en muchas de éstas han funcionado, la implementación de la Gestión de la Calidad es una mejor opción, pues los programas orientados a la productividad generalmente tienen que ver con la eficiencia, es decir, el hacer las cosas bien y cada vez mejor. Sin

¹ Véase, Norma Internacional ISO 9001. Sistemas de gestión de la calidad, requisitos. Secretaría Central de ISO en Ginebra, Andrea Gabor, Deming. El hombre que descubrió la calidad, Ediciones Juan Garnica S.A.; Argentina, 1990; 33, 39, 399 y 400 pp. y Kaouru Ishikawa ¿Qué es el Control Total de la Calidad?, La modalidad japonesa, Editorial Norma, Colombia p.41.

embargo, la Gestión de la Calidad total por ser un paradigma, no sólo se enfoca a la productividad y a la idea de hacer bien las cosas sino también a la realización de las actividades enfocadas hacia el beneficio del cliente o usuario.

La Gestión de la Calidad es un paradigma² que abarca aspectos teóricos y elementos técnicos como: programas, reglas, instrumentos y una serie de cambios, en donde la calidad se define como un modo de hacer las cosas dentro de un esquema organizado. Por ello, la gran revolución en cuestiones de paradigmas en la administración de empresas del siglo XX³ fue la denominada como: Calidad Total, adoptado posteriormente por los japoneses, éstos le darían mayor realce y la tomarían como una filosofía de vida dentro de sus administraciones.

El Sistema de Gestión de la Calidad se refiere, por lo general, a los cambios e innovaciones que las empresas implementan en sus técnicas y programas, por lo tanto es vital el entendimiento de dicho sistema. En cuanto al paradigma de la calidad, el Sistema de Gestión de la Calidad es su parte operativa y lleva implícitas las ideas de innovación constante y mejora continua del proceso administrativo orientado al cliente y a su satisfacción.

Algunos tópicos relacionados con el Sistema de Gestión de la Calidad son: la estrategia, el papel de los administradores, la cultura organizacional⁴, el

² Significa de manera general modelo o ejemplo. Este concepto tal como lo ha desarrollado Thomas Kuhn en su estudio de las revoluciones científicas, designa la teoría dominante que en cierto momento reina en una comunidad científica en determinado punto del desarrollo histórico de una ciencia particular. A menudo un paradigma es un modo de explicación adoptado unánimemente en tanto que parece lógica o empíricamente satisfactorio.

Para que una teoría sea aceptada como paradigma, debe parecer mejor que sus competidoras; pero no necesita explicar, y en efecto nunca lo hace, todos los hechos que se puedan confrontar con ella. Martínez Silva Mario, Coord., Diccionario de política y administración pública, México, 1981, pp. 758.

³ Véase, Larrañaga Jesús, Dimensión Competitiva de la Calidad 1999, AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación), Madrid, IX p.; Acle Tomasini, Planeación Estratégica y Control, un caso real, Colombia, pp.126-129.

⁴ La cultura organizacional es un sistema específico organizativo de supuestos y valores compartidos que le asignan mayor importancia a los modelos de comportamiento transmitidos a los miembros de la

*marketing*⁵, etc. Autores como Grez Bounds lo han dividido para su estudio en tres grandes ramas: como enfoque al cliente, como un sistema organizacional y como una mejora continua, pues son éstas la esencia del Sistema de Gestión de la Calidad.

1.2. Surgimiento de la Calidad en las Organizaciones

La competitividad de las empresas ha estado relacionada, desde hace algún tiempo con la calidad de éstas en el cumplimiento de sus funciones y el desempeño con el que entregan sus productos. Esta es razón suficiente para saber como se ha ido adaptando al ámbito empresarial y poder trasladarla hacia el campo de lo gubernamental.

La calidad vista como un elemento estratégico de la cual se desprende toda una formulación administrativa, en donde su posición es imprescindible al momento de hablar de la competitividad de una organización, no siempre fue así, ya que existe una “tendencia de elevar a la Calidad desde su histórica posición departamental y funcional a la de factor a gestionar desde la mas alta dirección.”⁶ Dando como resultado el tratamiento de la calidad a la paridad de otros elementos en una organización como las finanzas, las cuentas, la gestión de los recursos, entre otras.

De esta manera la calidad pasa de una variable desapercibida a una variable primordial y estratégica, en la cual la dirección (el estrato más alto de la

organización basada en la creencia internamente orientadas a como administrar y externamente a como mantener su aceptación, en base a la satisfacción de las necesidades del cliente (ciudadano).

Páramo Morales Dagoberto. “Hacia la construcción de una cultura organizacional orientada al mercado”, *Revista Colombiana de Marketing*, junio 2001, Colombia, pp. 7,8.

⁵ El término marketing es un sinónimo de que la organización pública tiene una clara orientación al cliente y al cumplimiento de objetivos, por lo tanto la idea subyacente del marketing radica en la convicción de que si las organizaciones públicas quieren obtener y mantener determinados niveles de aceptación del cliente(ciudadano), toda la organización tiene que ser guiada por la satisfacción de las cambiantes necesidades del cliente, inscritos estas en una cultura dada y en un tiempo y momento determinados.

Ibidem, pp. 3-4.

⁶ Larrañaga Jesús, *Dimensión Competitiva de la Calidad 1999*, AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación), Madrid, p. IX.

organización), es la principal responsable de su implementación, ya que “variables de naturaleza estratégica tan sólo lo pueden gestionar los que ostentan el poder.”⁷ Por lo que la calidad se vuelve primordial en la vida de una organización y ésta comienza a estar en manos de especialistas.

Un aporte importante de Deming fue el sensibilizar a los directivos de las empresas acerca del propio comportamiento de todos los componentes hacia el interior de una organización y de los agentes o factores externos como los clientes. “La filosofía del management de calidad desarrollada por Deming se basa en la comprensión del poder y capacidad de penetración de la variación, y de cómo afecta al proceso de producción...”⁸

Dominar el proceso es tarea básica y fundamental para las instituciones que adoptan un sistema basado en la calidad, por lo tanto se debe de tener una visión de sistema, de tal modo que se pueda mejorar constantemente los procesos y por tanto el producto o servicio.

Deming desarrolla un sistema de 14 puntos orientadas al proceso de producción bajo una “visión holística”⁹, en donde se atiende el proceso y trabajo de cada uno de los involucrados en cada paso dentro de la división funcional del método productivo que abarca a los proveedores y clientes, de tal modo que la empresa atienda a las necesidades de los clientes y cuente con un control total de cada momento en la producción.

Un aporte adicional del sistema de Deming es que al conocer el proceso en su plenitud y teniendo el control de cada uno de los procedimientos se puede asegurar el concepto de “error cero” (se debe tener cuidado al conceptualizar la

⁷ Ibidem, p. IX.

⁸ Andrea Gabor, Deming. El hombre que descubrió la calidad, Ediciones Juan Garnica S.A., Argentina, 1990 14 p.

⁹ Ibidem, p.15.

calidad en el producto y la calidad en el proceso, pues no es lo mismo) en el producto final, ya que abre la posibilidad de corregir cualquier desviación de los requerimientos del producto antes de que llegue a la etapa siguiente y por ende al consumidor o parte final. De lo anterior se logra la optimización de los procesos de toda la organización.

1.3. La necesidad de Innovación y calidad dentro de los gobiernos

Los gobiernos modernos, principalmente aquellos que son miembros o entran dentro de la dinámica económica global como los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, han sufrido variadas transformaciones (dentro de las formas conceptuales, algunas veces denominado como reinención del gobierno o modernización del Estado bajo la corriente de lo que se ha denominado como Nueva Administración Pública o Nueva Gerencia Pública), han adquirido nuevas características y una aptitud diferente con sus ciudadanos, de lo cual se desprenden nuevas necesidades derivadas precisamente de la interacción de la sociedad con su gobierno.

Los gobiernos presionados para responder a nuevas demandas traídas por la creciente complejidad de cambios surgidos en todo el mundo, han implementado nuevas formas de contrarrestarlas o satisfacerlas. Existen “cuatro tendencias mundiales”¹⁰, las cuales reflejan la propia adaptabilidad de los gobiernos y la creciente y cambiante forma de interrelación con la sociedad contemporánea:

Construcción o reconstrucción del Estado.

Esta se presentan en dos maneras: La primera ocurre en países que necesitan partir de cero o bien rediseñar sus instituciones gubernamentales; la segunda tiene que ver con países que inician procesos de cambio de régimen político. En estos casos, el reto consiste en dismantelar las antiguas instituciones del

¹⁰ Berticci, Guido, “Innovación global del gobierno”, Revista Política Digital, Edición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, pp.8, 9.

Estado (o desinstitucionalizar) para alinearse con los nuevos valores de apertura, participación y transparencia. Para ello, se debe estar consciente de que dichos cambios no son tan fáciles de lograr, porque la especificidad de cada país o región dará un tipo o tipos de dificultades particulares con las que se debe lidiar para lograr la transformación.

◆ Modernización del Estado.

Se relaciona con la adaptación y mejora de las estructuras administrativas, capacidades gerenciales, manejo financiero y adaptación tecnológica como respuesta a las nuevas necesidades y demandas de sociedades mucho más complejas y heterogéneas.

Ésta se toma como un proceso de reajuste de las instituciones del Estado y de la gestión pública; sin embargo se debe reconocer que la mejor manera de lograrlo es transformando la visión de quién labora en las instituciones, además de mejorar la relación costo-beneficio, la calidad, la simplicidad y la participación del gobierno.

Dentro de las recientes ideas que las administraciones públicas han traído bajo el pensamiento de gobierno o Nueva Escuela de Pensamiento de la Administración Pública, se encuentra el mejorar la eficiencia del sector público, lo cual implica hacer más cosas con menos, es decir recortar costos administrativos y otras medidas similares como la privatización, la desregulación y la introducción en el sector público de mecanismos que se asemejan a los del mercado.

La desburocratización y descentralización se dan junto con nuevos enfoques para la administración, como apertura ejemplificadora, adaptabilidad, participación, flexibilidad, diversidad y sensibilidad.

◆ Reconfiguración del poder del Estado.

Existen ahora nuevos esquemas de manejo de lo público y nuevas funciones que han transformado el papel del Estado, debido sobre todo a la nueva configuración que se hace necesaria para el gobierno. Como consecuencia las responsabilidades del Estado han registrado cambios referidos a sus capacidades cualitativas y cuantitativas.

En esta tendencia se nota la influencia de las teorías administrativas del sector privado que se han ido trasladando a lo público con el fin de hacerlo más eficiente "...la ruta de ese cambio es una perspectiva que se aleja de la administración práctica y la producción directa de bienes y servicios, y se acerca hacia una planeación estratégica que busca incorporar la empresa privada y la iniciativa individual."¹¹

◆ Revitalización de la democracia.

Como uno de los pilares necesarios en los gobiernos contemporáneos y en los propios organismos internacionales está la democratización de la vida política y administrativa de los países; esta última de vital importancia y de la cual muchas veces no somos conscientes. Sin embargo, es igual de importante que las políticas, ya que si una da la pauta para adquirir gobernadores legítimos y donde la sociedad expresa sus ideales, la segunda ayuda a construir la praxis de los ideales políticos que persigue una sociedad, debido sobre todo a que el gobierno se abre cada vez más a la exigencia de los ciudadanos y éstos con su participación construyen las áreas estratégicas y prioritarias que el gobierno debe seguir.

La tarea de los gobiernos no es nada fácil ni tampoco se trata de una reforma administrativa aislada, mucho menos de acrecentar a las administraciones para crear monstruos organizacionales como el Leviatán de Thomas Hobbes, más bien se trata de lograr un nuevo diseño de las mismas: "rediseñar el Estado para las tareas del siglo XXI no significa hacer un gobierno grande, sino hacer énfasis

¹¹ Ibidem, 9 p.

en la competencia y el desempeño en la descarga de funciones que constituye el núcleo de las responsabilidades de los Estados Modernos”.¹²

La Nueva Administración Pública tiene su referente directo en Gran Bretaña y Nueva Zelanda a partir de los años ochenta, después fue trasladada al Occidente por actores de la escena política como Margaret Thatcher en Inglaterra (1979), Ronald Reagan en Estados Unidos o Mulroney en Canadá (1980 y 1984, respectivamente), quienes hicieron una crítica a la burocracia anquilosada existente en sus respectivos países. Thatcher se refería a su gobierno como “avaro y parasitario sector público”.

La idea de establecer una Nueva Administración Pública obedece a cambios y características particulares de cada región o país, ya sea por una presión o crisis económica, la falta de creencia en el gobierno, la ineficacia de las acciones o la mala calidad de los productos y servicios, la reinención del gobierno tiene raíces similares o coincidentes en cuanto que en todos estos casos la sociedad ha sido el motor de los cambios al concebir un gobierno ineficiente y por ende la necesidad de cambiarlo.

De esta manera las ideas pueden ser diversas y variables, pero convergen en un punto: mejorar al gobierno para atender de un mejor modo y con un modelo renovado a las necesidades de la sociedad.

La idea de reformar al gobierno ha pasado por dos fases, la primera en los ochenta “cuando los gobiernos se concentraron en la liberalización económica y la privatización...” y la segunda en los noventa “... se centró menos en la privatización y más en la reforma administrativa de las funciones esenciales del

¹² Kamarck, Elaine “Innovación global del gobierno”, Revista Política Digital, Edición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, p. II.

Estado y el desarrollo de la capacidad estatal¹³, en donde se hicieron esfuerzos por reducir a la burocracia y la combatir a la corrupción.

La desconfianza en el gobierno es una de las características más importantes que se tienen como antecedente directo en aquellos países donde se detonó la idea de reforma del gobierno, ya que hubo un movimiento cultural de antiburocracia gubernamental. Basta con ver como los medios de comunicación han desempeñado un papel preponderante de denuncia ciudadana, denotando la ineficiencia de algunos servidores públicos, ya que hoy en día no es raro ver en un noticiero o incluso en un programa de variedades alguna nota sobre el mal manejo que hacen algunos servidores públicos de los recursos o de sus cargos.

La sociedad ha logrado en alguna medida hacer que los gobernantes tomen conciencia, lo cual ha sido esencial para lograr los cambios, pues éstos han surgido debido a las presiones de la sociedad para con sus gobiernos, éste es un logro de los pueblos de todo el mundo.

Algunos cambios también se vieron forzados por mecanismos económicos impuestos por organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para promover la economía de mercado.

Un factor decisivo en los cambios que se han gestado dentro de los gobiernos es el uso de la tecnología, al crear la diferencia entre el sector público y privado, lo cual condujo a traducir las prácticas del segundo al primero, en especial la que tiene que ver con la información.

Dentro del aspecto económico los gobiernos han adquirido diversas funciones que encuentran su referente práctico en los cambios y presiones económicas,

¹³ Innovación global del gobierno, innovación y calidad, Andrés Hofmann, Revista Política Digital, Edición Extraordinaria, 2003, Noviembre, Núm. 13, p. III.

así “a medida que la economía de la era de la información comenzó a reemplazar la economía de la era industrial, las fallas de la burocracia tradicional se hicieron cada vez más evidentes”¹⁴

Es importante señalar que para lograr los cambios necesarios y propuestos por los gobiernos debe haber voluntad política por parte de quienes detentan los cargos más altos de la administración pública. Sobre todo se necesita que haya voluntad de realizar los cambios administrativos y culturales en el gobierno, ya que si los políticos al llegar al poder no tienen voluntad de cambiar las prácticas anquilosadas, los servidores por designación y que están bajo su mando directo no tendrán voluntad para realizar los cambios que se requieren.

Si los gobiernos se encuentran atados por una cúpula en el poder éstos no podrán avanzar hacia la revitalización y reforma de sus instituciones, por ello el cambio democrático se vuelve una premisa para lograr los cambios necesarios de innovación y calidad.

El desarrollo de estrategias y tácticas es esencial en ésta tarea, ya que si no se tiene un plan trazado, no se puede establecer la forma de llegar hacia donde se desea, por ello debe de plasmarse las intenciones e ideales en documentos que marquen una metodología específica para llegar a establecer los *comos* de los planes del gobierno.

Según Guido Bertucci “no hay arreglos rápidos ni soluciones fabricadas para que haya éxito en la innovación”¹⁵ por ello se necesita:

- ◆ Voluntad política.
- ◆ Tiempo.
- ◆ Flexibilidad de los recursos financieros.

¹⁴ Ibidem, p.VII.

¹⁵ Berticci Guido, Op Cit., p.8.

- ◆ Apoyo de todos los actores.
- ◆ Inversión en tecnología de la información y comunicación.
- ◆ Apoyo de todos los sectores de la sociedad.

Otro aspecto relevante es que dentro del gobierno la calidad ha comenzado a ser un factor determinante en cuanto se puede comprender que un gobierno capaz de actuar según las expectativas y de satisfacer las necesidades de su ciudadanía estará actuando bajo esquemas de calidad, ya que para evaluar a un gobierno se necesita de tres tópicos fundamentales: eficiencia, eficacia y la economía. Éstos están íntimamente ligados con la calidad de los procesos y bajo ésta misma óptica se adicionan la preparación o la aptitud de los servidores públicos y la satisfacción del cliente ciudadano.

Es importante señalar que la calidad en los gobiernos varía de como se percibe en la Iniciativa Privada, pues hay que tener en cuenta que esta última se relaciona sobre todo con el mercado, en donde se tiene una clientela y se parte del supuesto de la ganancia. Situaciones que en el gobierno no se manejan, ya que el fin de éste es brindar servicios para satisfacer las necesidades de la sociedad buscando el bien común¹⁶ y no el lucro.

Además, si bien los servicios deben ser accesibles a todos, en el gobierno no existen otros que compitan por brindar los servicios, por lo tanto la ciudadanía no tiene medio de elegir a los prestadores de éstos (ya que la competencia se da aquí por medio de un canal político).

Bajo la idea de innovación, los gobiernos se tienen que reinventar para entrar en la nueva dinámica planteada por la propia sociedad. Cuestiones como el acceso a la información y la participación de la sociedad han logrado que el

¹⁶ Tomás de Aquino en su Suma teológica, en la cuestión 98, cuando al hablar sobre la esencia de la ley afirma: no es más que una prescripción de la razón, en orden al bien común, promulgada por aquel que tiene el cuidado de la comunidad, con ello el autor refiere al bien común aquella acción que se realiza beneficiando a todos los individuos que pertenecen una misma comunidad. [www://es.wikipedia.org/wiki/Bien_com%C3%BAn](http://es.wikipedia.org/wiki/Bien_com%C3%BAn), junio 2008.

gobierno genere nuevos esquemas de trabajo, ya que se demandan cada vez más y mejores servicios por parte de la ciudadanía; así dentro de esta comunidad más activa los gobiernos tienen que pasar de ser ordenadores a gobiernos coordinadores, por ello es esencial que se establezcan las innovaciones en el gobierno.

Los factores que se deben de considerar para un modelo de calidad para los gobiernos son:

- ◆ El efecto de las leyes y la legislación en la centralización o descentralización del sector público.
- ◆ El papel de supervisión y control del sector público que organiza el Estado o se delega a órganos especiales.
- ◆ El intercambio de buenas prácticas dentro del sector público.
- ◆ El gobierno local.
- ◆ La evaluación de resultados.
- ◆ La resolución de problemas locales e iniciativas de mejoramiento de la calidad.
- ◆ Innovaciones particularmente en las organizaciones y los procesos.¹⁷

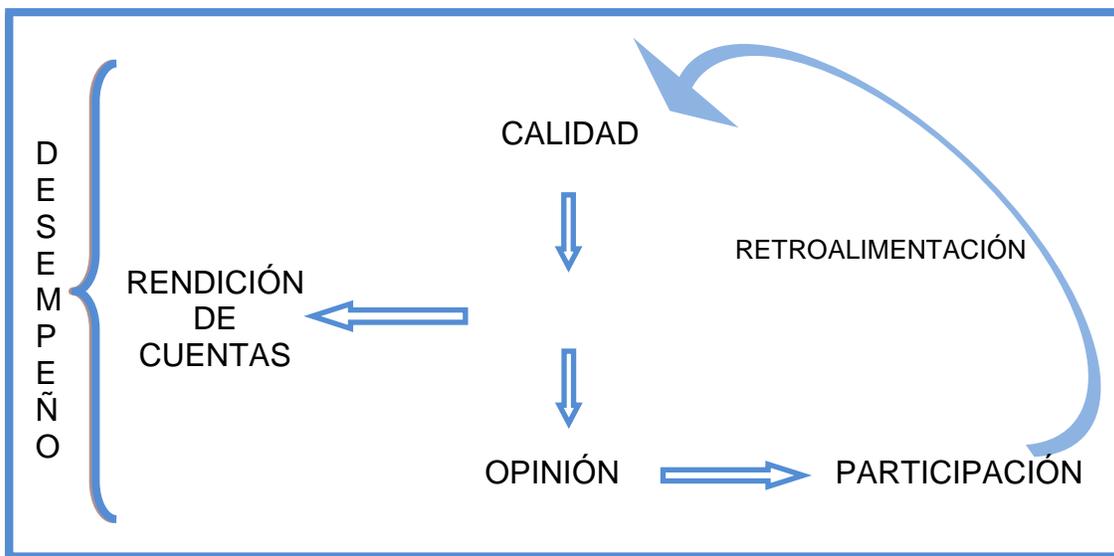
“En muchos sentidos el movimiento y concepto de reinención del gobierno tiene su génesis en los principios relacionados con la Administración de la Calidad Total.”¹⁸

La calidad es una herramienta administrativa cuando ésta es aplicada dentro del propio proceso administrativo, y corresponde al esquema tradicional de insumo, proceso y producto, en donde los elementos son la institución, el producto o servicio y finalmente el ciudadano, existiendo una retroalimentación entre ellos:

¹⁷ Alain de Dommarti, “El modelo de Calidad Total en los gobiernos”, *Revista Política Digital*, Edición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, p.44.

¹⁸ Hafiz Pasha, “Perspectivas y posibilidades de la calidad total en los gobiernos”, *Revista Política Digital*, Edición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, p.48.

Esquema 1. Desempeño y Calidad



Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de los Sistemas de Gestión de Calidad en la Administración Pública y la aplicación de la Norma ISO 9001-2000.

El desempeño se relaciona con la participación del ciudadano al saber su opinión de cómo está actuando el gobierno y si éste, está de acuerdo a dichas prácticas. Además con su participación se retroalimenta el sistema para que el gobierno haga un mejor trabajo de calidad, con lo cual el ciudadano además obtiene una rendición de cuentas, aunque de forma indirecta, al obtener un servicio de calidad.

1.3.1. Implicaciones del Gobierno, la calidad y el Sistema de Gestión de Calidad

Para comprender el Sistema de Gestión de la Calidad es importante conocer que es un modelo originado precisamente en la alta gerencia de la iniciativa privada, implementado como un nuevo paradigma administrativo para hacerla más productiva, más rentable y obtener mayor mercado dentro de las esferas nacional e internacional.

Si bien el paradigma nació en el seno del sector industrial por la necesidad de hacer productiva una empresa y de captar mayores clientes, satisfacerlos y con ello incrementar las ganancias y ser más competitivos en el mercado mundial, la calidad como paradigma ha rebasado los límites de la iniciativa privada y se ha trasladado hacia nuevos campos de aplicación como las administraciones públicas.

Existe una diferencia especial, en referencia a la utilización del concepto de calidad en la iniciativa privada y los gobiernos, aunque el principio de la competencia es fundamental en el modelo de la libre empresa, en el gobierno existen factores más complejos que deben de ser atendidos, como el hecho de que existen diferentes necesidades dentro de la población o como lo apunta Trevor Smith: "...Al determinar el mejor modelo de calidad para el gobierno deben tenerse en cuenta las necesidades de todos estos clientes y actores." ¹⁹

La calidad en el gobierno es un valor agregado para la sociedad, ya que a diferencia de la empresa privada aquí no se compete por lucro o una ganancia, sino por lograr la satisfacción de los ciudadanos, vistos como clientes, en donde el significado de las demandas ciudadanas es la satisfacción de una necesidad creada por la propia interacción social.

Si bien se debe tener en consideración que la calidad viene como paradigma de la empresa privada (sin embargo, no debe olvidarse que en las instituciones militares dicho paradigma ya presentaba grandes avances) y posteriormente se traslado hacia el sector público, se debe de apuntar que la funcionalidad de ambos, en el aspecto administrativo, es muy similar.

La influencia y la importancia del paradigma de la calidad han hecho que éste se traslade hacia la esfera gubernamental y con ello la calidad de los servicios del

¹⁹ Trevor Smith, "Normas Internacionales para la calidad gubernamental" *Revista Política Digital*, Edición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, p.50.

gobierno se refiere a mantener la eficiencia dentro de las dependencias públicas y que a su vez los resultados estén dados bajo el enfoque de la calidad. Es importante destacar que el enfoque de calidad en los servicios también se orienta a cambiar la idea que la sociedad tiene del gobierno, por ello es indispensable mantener una estrecha relación con la ciudadanía, concebida como cliente-ciudadano, y poner atención en la opinión de éste en cuanto a la satisfacción del mismo.

Una de las formas en donde se alcanza a distinguir nítidamente los cambios gestados en los gobiernos contemporáneos, es en el modelo posburocrático, en donde los cambios en los conceptos usados en administraciones que eran hasta hace poco consideradas de la vieja burocracia, comienzan a cambiar su conceptualización, atendiendo según ellos a su contexto, el cual viene dado por las transformaciones a nivel mundial; particularmente en los aspectos políticos y económicos.

Especialmente en el aspecto económico es donde, a través del mercado, se comenzaron a confeccionar éstos nuevos modelos para las administraciones públicas, siendo en los países desarrollados donde su éxito partió del sector empresarial que enfocó a las corrientes del consumismo hacia las ventas, quedando atrás el modelo de producción, que si bien jugó un papel importante, no era decisivo para la nueva dinámica de los mercados, en donde la focalización va hacia el cliente.

Con la llegada del modelo se crearon nuevos conceptos: gerente público²⁰, gestión pública²¹, cliente²², servicio²³, valor agregado²⁴ y, en especial, el de

²⁰ El gerente público es el líder proactivo más que el funcionario ejecutor de órdenes o implementador de programas, con un nivel decisorio del funcionario en su práctica administrativa ya sea a nivel operativo, de coordinación o estratégico basados en el contexto actual de la modernización del Estado.

Ospina Bozzi, Sonia. Educación e Identidad en la Administración Pública: Dilemas en la construcción de una comunidad para formar profesionales de lo público. Colombia, 1996, p.14.

²¹ Conocida también como *public management* es el enfoque de la administración pública que ostenta la corriente económica neoliberal, consiste en que la administración pública se ponga al servicio del cliente y

Calidad, concepto en donde el hacer un producto o realizar un servicio ya no es lo más importante, sino que ahora el enfoque se da al cumplimiento de las expectativas y a la presentación de estos, la cual se le brinda al cliente-ciudadano. Por ello también fue necesaria la creación de un cuerpo de documentos que especificara cada producto o servicio y el valor que se le tiene que aportar a cada uno de estos, para lograr la satisfacción del cliente-ciudadano y con ello rebasar sus expectativas.

Para Omar Guerrero el cambio de los conceptos usados en el modelo burocrático por los del modelo posburocrático se da de la siguiente forma: el cambio de interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos, de la eficiencia a la calidad y el valor, de la administración a la producción, del control a la consecución de la adhesión a las normas, más allá de las funciones, la autoridad y la estructura, de la imposición de la responsabilidad a la construcción de rendición de cuentas, de la justificación de costos a la provisión del valor, más allá de las reglas y procedimientos, más allá de los sistemas operativos en función (cambio de operaciones centralizadas que realiza el equipo a nuevas estrategias de organización)²⁵ destacándose el cambio de visión de los ciudadanos a clientes.

Con éste cambio, además de perderse la intención real de la *res publica*, la intención va más hacia cómo el ciudadano percibe los servicios prestados del

por lo tanto se desarrolle una competencia mercantil entre las dependencias administrativas, que constituya una orientación empresarial de tipo privada dentro del Estado, haciendo una separación tajante entre la política y la administración, haciendo una diferencia entre el político y el administrador.

Guerrero Omar, Gerencia Pública de la Globalización, México, 2000, p.177.

²² Ídem.

²³ Actividad no contenciosa del Estado, cumplida por el agente público para la consecución de objetivos de interés público. Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas, sociales y de economía, Ed. Universidad, Argentina, 1999, p.790.

²⁴ El valor agregado es el valor que se añade al bien por cada etapa de la producción, Fisco Agenda, ISEF, 2005, México

²⁵ Guerrero Omar, La Nueva Gerencia Pública: Neoliberalismo en administración pública, Editorial Fontamara, México 2004, pp. 240-242.

gobierno de una forma individual, es decir, tal y como una empresa se especializa en un sector poblacional para introducir al mercado un nuevo producto o servicio.

Específicamente en el punto *De la eficiencia a la calidad y el valor*, éste cambio se da también por la nueva conceptualización de la calidad dentro de los gobiernos, que debe ser reflejada en el servicio público al contextualizar su trabajo hacia el concepto del producto, entendido éste dentro del esquema del procedimiento, es decir producto = resultado final, pudiendo ser un producto o en un enfoque hacia el servicio.

Por lo anterior, la importancia histórica del fenómeno de la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad en la administración pública se hace relevante, en cuanto se acaba con viejas ideas y paradigmas respecto al servicio público y se plantea un enfoque favorable hacia la ciudadanía denominada aquí como cliente-ciudadano. Con ello los gobiernos pretenden cambiar la imagen de sus burocracias anquilosadas que le dieron vida al aparato gubernamental.

Las administraciones públicas de todos los países en vías de desarrollo, se han enfrentado al problema de dar más y mejores resultados a sus ciudadanos, por ello el crear e implementar administraciones públicas dinámicas, responsables y con un mayor acercamiento a la ciudadanía, se ha hecho imperativo en la actualidad.

Por otro lado, se debe atender al fenómeno de la globalización, pues es éste en el cual se desenvuelven los nuevos modelos y enfoques de administración pública que operan en la actualidad, no sólo eso, sino que el uso de los nuevos modelos administrativos reflejan las características propias del mismo fenómeno globalizador, pues en un sentido amplio se trata de homogenizar funciones, procesos y resultados.

Las características así surgidas dentro de los modelos administrativos tienen puntos marcados en los que se refleja la carga del fenómeno de la globalización, pues éstos se atienen a la realidad internacional y a sus manifestaciones políticas, económicas, sociales y culturales.

Dentro de esta misma línea Omar Guerrero destaca cinco puntos, que describe como rasgos prominentes por los cuales se delimita la influencia de la globalización dentro de las administraciones públicas:

“el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración”.²⁶

Operar los servicios del gobierno bajo un Sistema de Gestión de la Calidad significa entonces, conseguir resultados tangibles y mejorados con relación a prácticas pasadas, por ello se hace necesario mantener un sistema de mediciones periódicas. Así se puede obtener un control y un parámetro de cómo deben ser llevadas a cabo las cosas en el gobierno, para contribuir a la medición del impacto del trabajo en el gobierno. Por otro lado debe permitir la evaluación de la gestión de los recursos.

Pero la calidad no sólo significa mantener altos estándares en la forma de realización de las diferentes actividades en el gobierno, sino también la observación de las personas como agentes de decisión quienes finalmente materializarán los proyectos dentro del gobierno. Por lo tanto es indispensable que la calidad se inserte desde los mismos operadores, es decir, en los servidores públicos, quienes tendrán la responsabilidad de hacer correctamente las cosas y de materializar los logros en las dependencias públicas.

²⁶ Guerrero Omar, La Nueva Gerencia Pública: Neoliberalismo en administración pública, Editorial Fontamara, México 2004, p.250.

Por ello se debe aludir a una nueva cultura de trabajo y nuevos esquemas laborales al interior de la administración pública, permitiendo así que los recursos humanos se adentren con mayor facilidad a los nuevos modelos que implica la cultura de la calidad.

El modelo parte de la premisa de enfocarse al cliente-ciudadano hasta lograr la satisfacción de éste. Para lograr satisfacer las demandas por parte de la sociedad se deben conocer sus expectativas en un primer momento, y así poder conocer el grado de satisfacción percibida al momento de haber recibido el servicio, de ésta manera se presume lograr un mejoramiento continuo de los servicios públicos.

Es por esto que la mayoría de las innovaciones implementadas en el gobierno tienen que ver en gran medida con el establecimiento de la calidad, ya que se refiere a la mejora de los servicios siguiendo una serie de premisas. Se deduce entonces que el fin ulterior es cambiar al gobierno para hacerlo mejor y que la ciudadanía recobre la confianza en las instituciones públicas, lo que también se relaciona con el desempeño y los controles para establecer una mejora en los procesos realizados por el gobierno.

Muchos países han adoptado a partir de los años noventa formas de evaluar los servicios que presta el gobierno, por lo cual han tratado de establecer ciertas normas o parámetros, además del establecimiento de un compromiso explícito con el cliente-ciudadano, pues esta forma de visualizar al ciudadano es primordial bajo estas teorías y en especial del Sistemas de Gestión de la Calidad, claro está sin perder de vista que también son ciudadanos del Estado, en cuanto a la composición del sistema social se refiere.

Ejemplo de estos nuevos servicios y atención al ciudadano bajo la visión de que es también un cliente, es el facilitarle ciertos trámites y poder hacer varios en

una entidad o módulo especializado para estos, y así poder hacer varios trámites en un solo lugar y de una forma sencilla.

1.4. La norma ISO

La Organización Internacional de Normalización es un órgano consultivo de la organización de las Naciones Unidas compuesto por organismos internacionales de normalización, está en coordinación con la Organización Mundial del Comercio. La palabra ISO fue tomada del griego, en donde *isos* significa igual.

Algunos de los comités miembros de ISO que certifican son: en España la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), en México la Dirección General de Normas (DGN), en Argentina el Instituto Argentino de Normalización (IRAM), etc. Existen más comités miembros, pero los mencionados son para fines de ilustrar la presencia y la importancia en diferentes países con respecto a la calidad.

México es considerado uno de sus fundadores a través de la DGN, ya que inició su participación oficial desde el 23 de febrero de 1947. La ISO cuenta con órganos políticos atendidos, en su gran mayoría, directamente por la DGN,²⁷ lo que muestra la importancia y la presencia que México tiene en esta materia.

La norma ISO 9001:2000, que es la única certificable de la familia, tiene una estructura basada en procesos, y consta de los siguientes puntos principales²⁸:

1. Responsabilidad de la Dirección.
2. Gestión de recursos.
3. Realización del Producto.
4. Medición, análisis y mejora.

²⁷ Fuente: [www. Economia .gob.mx](http://www.Economia.gob.mx), marzo 2007.

²⁸ Fuente: <http://es.wikipedia.org>, abril 2007.

La norma ISO 9001:2000 se refiere a los requisitos del sistema de gestión de la calidad, además del aseguramiento de la calidad del producto que pretende también, aumentar la satisfacción del cliente²⁹. Es importante destacar que las normas están en constante revisión para mantenerlas actualizadas y de acuerdo a las condiciones presentes, es decir, que obedecen a las necesidades actuales, es así que la norma ISO 9001 ha sufrido modificaciones desde su concepción.

La ISO 9001:2000, se emplea cuando una organización desea adoptar un Sistema de Gestión de la Calidad, ya que la necesidad de adoptar dicho sistema obedece a diferentes causas, una de ellas y la más importante, es la de obtener mayor calidad en la prestación de los servicios o en la manufactura de productos para satisfacer las necesidades de sus clientes y más aún, sobrepasar sus expectativas, ya que con ello se logra ganar la confianza y obtener un mayor prestigio con los clientes y la sociedad en general.

Es una norma internacional con un enfoque basado en procesos. Tiene el objetivo de mejorar la eficacia de una organización y la importancia de los clientes en la definición de los requisitos que debe de cumplir una organización para poder ser competitiva y estar en posibilidades de satisfacer a los clientes en cuanto a sus necesidades y sus expectativas, unidas intrínsecamente.

Existen otras normas de la misma familia ISO, que pueden ser usadas como referencia o complemento, aunque de hecho cada una cuenta con su propio campo de aplicación, estas son: ISO 9000, ISO 9001, ISO 9002, ISO 9003, ISO 9004, ésta última a diferencia de las demás describe un conjunto de reglas para el desarrollo y la puesta en marcha del Sistema de Gestión de la Calidad para las organizaciones, además de un aseguramiento interno de la misma, ya que las primeras describen los modelos de aseguramiento “externo” de la calidad al estar enfocadas hacia el cliente,

²⁹ Norma Internacional ISO 9001. Sistemas de gestión de la calidad, requisitos. Secretaría Central de ISO en Ginebra, Suiza P.IV.

1.4.1. La ISO 9001:2000, su utilización en el gobierno

Los gobiernos han optado por la utilización de herramientas como la ISO 9001:2000 que es una norma básica implementada por las organizaciones cuando buscan la excelencia en el desempeño de toda la organización.

El fundamento de la excelencia en la organización son las prácticas de administración, mientras que el fundamento de la ISO 9001:2000 es el aseguramiento de la calidad, la cual al ser implementada logra establecerse como la herramienta administrativa idónea para las instituciones que buscan alcanzar nuevos estándares de satisfacción.

La calidad en los gobiernos también obedece a la necesidad de los mismos en cuanto a alcanzar estándares altos de satisfacción en los servicios que ofrece. Dicha idea proviene sobre todo por las presiones del ciudadano común que se fueron traduciendo en movimientos sociales y culturales en todo el mundo, siendo éste un movimiento doble: uno encaminado a la excelencia en las organizaciones, y otro a los sistemas que aseguran la calidad. La excelencia en las organizaciones tiene que ver con la administración y el desempeño, mientras que la ISO tiene que ver con la función de calidad y el cumplimiento.”³⁰

Las normas ISO tienen una característica intrínseca en su utilización: medir la calidad de los servicios, “La calidad es un concepto universal que trasciende la economía, la política, las relaciones familiares, los amigos, los colegas, las naciones y también las consideraciones sobre nosotros mismos.”³¹

El modelo de calidad por excelencia utilizado en mayoría de los países que quieren implementar dicho paradigma es la utilización de las normas ISO 9000,

³⁰ Alain de Dommarti Op. Cit., p.42.

³¹ Revista Política Digital, Redición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, Director General: Andrés Hofmann, p.50.

por ende la utilización de certificaciones de la mayoría de los procesos, pues la finalidad de éstas es la obtención de la satisfacción de los clientes, sea cual sea la orientación laboral y el tamaño de las organizaciones.

Uno de las razones por la cual apareció la fundación ISO, fue para estandarizar normas que ayudaran a la racionalización del comercio internacional, la que interesó a los gobiernos fue la ISO 9000 basada en principios de administración para la calidad, en donde el Principio de calidad significa: regla u opinión de gran alcance y esencial para dirigir y operar una organización, cuyo objeto es mejorar continuamente el desempeño y el valor a largo plazo centralizándose en el cliente y en las partes interesadas. En la norma ISO 9001:2000 se indican los requisitos de un sistema de gestión de la calidad, tomando en cuenta:³²

- ◆ Metodología de sistema de administración de mejoramiento continuo.
- ◆ Responsabilidad en la forma de administración de calidad.
- ◆ Realización de productos.
- ◆ Enfoque a procesos.
- ◆ Una medición constante de los procesos.

Dentro de las necesidades que el gobierno cubre al momento de aplicar la norma ISO 9001:2000 destacan:

- ◆ Mejorar sus servicios, así como la opinión y percepción de los ciudadanos.
- ◆ Un costo más económico para los ciudadanos.
- ◆ Mejor manejo de las organizaciones publicas al controlar mejor la información.

³² Revista Política Digital, Redición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, Director General: Andrés Hofmann, p.53.

Varios países han utilizado esta norma para que sus gobiernos trabajen de un modo más eficaz y eficiente, entre éstos se pueden mencionar: Japón, Australia, Canadá, Singapur y Reino Unido, países reconocidos por tener prácticas administrativas exitosas en sus administraciones públicas. Además la mejora de procesos y la calidad de en la administración pública también tiene que ver con la transparencia y el combate a la corrupción.

1.4.2. La ISO 9001: 2000 y la Certificación

Las normas ISO 9000 definen las disposiciones a tomar dentro de una institución, relativas a su organización, la formalización y las acciones preestablecidas para que el cliente-ciudadano esté seguro de recibir el objeto de la oferta conforme a la propuesta, al catálogo o a la descripción de lo que la institución se propone o dice hacer.

Si bien la finalidad de que exista la ISO y del por qué los fabricantes y vendedores de las grandes empresas ordenadoras se pusieron de acuerdo en conformar un comité europeo de normalización, fue para que no hubiera una infinidad de referenciales, “éste fue objeto de las normas ISO 9000 y ha sido adoptado por un gran número de empresas en un gran número de países.”³³ En los gobiernos que han optado por su implementación es referida para otorgar la seguridad al ciudadano de que se trabaja bajo estrictas normas que aseguren la calidad en los servicios que el gobierno ofrece.

El objetivo o el espíritu de la norma se refiere o se enfoca a garantizar al cliente-ciudadano que el servicio obtenido cumple con lo especificado por quién lo otorga, de tal modo que la conformidad con lo especificado se realice, así pues, al momento de la entrega hacia el cliente-ciudadano no habrá ningún impedimento para que se satisfagan las necesidades por las cuales adquiere el servicio.

³³ Laudoyer, Guy, La Certificación ISO 9000. Un motor para la calidad, México, 1996, Editorial Continental, p.27.

Por consiguiente, también se dio la necesidad de conformar organismos encargados del control de las auditorías, quienes, a su vez tienen la responsabilidad de emitir certificados conforme a lo requisitado en las normas ISO 9000.

Una institución dispone de reglas definidas por las normas ISO 9000 para colocar en un mejor nivel a su organización y funcionamiento, y cuando el nivel necesario se alcanza, ésta puede solicitar la certificación expedida por la AFAQ (Asociación Francesa para Asegurar la Calidad) después de realizarse la verificación por un auditor autorizado.³⁴

Las instituciones públicas que brindan los servicios persiguiendo la calidad en su trabajo e implementándola en todos sus procedimientos conforme a la norma, están en posibilidades de solicitar una constancia de un organismo especializado y avalado, es decir bajo principios legales que la constituyen, con lo cual los ciudadanos están en posibilidad de cerciorarse que se está adquiriendo un servicio de calidad.

Así pues como lo menciona Laudoyer,³⁵ la auditoría o la certificación asegura que la organización de la institución es tal que los productos se entregaran exactamente conforme a lo que ha sido calificado o especificado, con lo cual se está cumpliendo con lo que se especificó al cliente, y de este modo demostrar que todo lo que se ha previsto para elaboración del producto o servicio se realiza conforme a los procedimientos establecidos.

Con ello la certificación demuestra que la organización está actuando conforme a lo establecido por las normas de calidad y con base a ello puede elaborar los servicios de una manera estable y segura, en donde no habrá contratiempos y

³⁴ *Ibidem* pp.27-29.

³⁵ *Ídem*. p.29.

en donde se asegurará la satisfacción del cliente conforme a lo establecido en los propios requerimientos.

Una institución pública se certifica debido a que desea alcanzar un estatus o un reconocimiento por parte de la ciudadanía. También para demostrar que la institución es eficiente para efectuar su trabajo y brindar servicios de calidad, pero la certificación es la etapa más avanzada del proceso y cuando se logra, se culmina todo el trabajo referente a la calidad, sin olvidar que se trabaja con la premisa de mejora continua.

Además de esto al interior de la organización se logra mayor coherencia y asertividad en el trabajo que hace cada uno de los empleados.

Los antecedentes o pasos anteriores para la certificación que se deben tomar en cuenta para preparar el camino hacia la misma es riguroso, ya que los organismos encargados de brindar la certificación son muy estrictos. Todos los trabajadores deben involucrarse y la batuta o quien da la pauta debe ser la dirección, al ser la principal responsable de las formas orales que existen como ordenes y demás usos y costumbres. Se debe de pasar a sistematizar todo por medio de documentos para que no se deje lugar a dudas de las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados.

Dentro de los preparativos para lograr la certificación, se debe de hacer un diagnóstico de la situación y una evaluación del esfuerzo por realizar. La certificación se toma como un proyecto, en donde debe haber alguien que lo conduzca ó que lo lideré, por ello la conducción del proyecto corresponde siempre a la alta dirección. Basado en lo anterior, se desprende entonces que para las etapas de la certificación se deben tener en cuenta los siguientes principios:³⁶

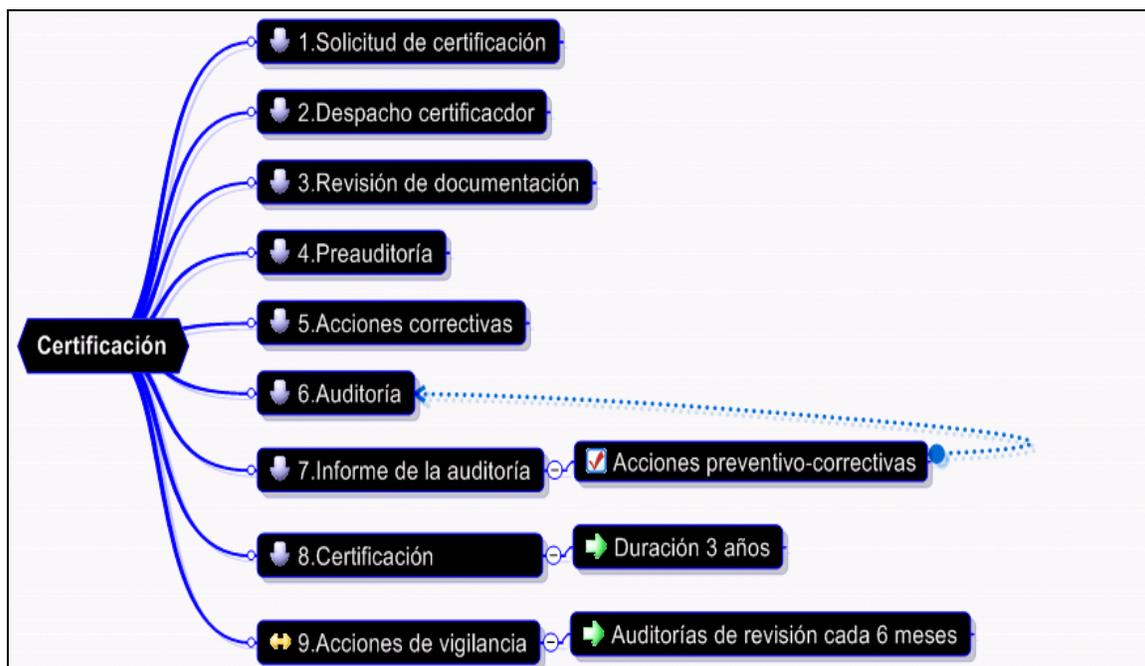
³⁶ Véase, para mayor referencia Laudoyer, Guy, La Certificación ISO 9000. Un motor para la calidad, México, 1996, Editorial Continental; y Norma Internacional ISO 9001. Sistemas de gestión de la calidad, requisitos. Secretaría Central de ISO en Ginebra, Suiza.

1. La certificación se motiva por la preocupación de una institución para satisfacer a los clientes-ciudadanos, ya que eso les brinda un tipo de confianza.
2. Demostrar la capacidad de la institución para realizar los servicios, lo que está vinculado con la tecnología con la que se trabaja, asegurándose de que no habrá inconformidades en la ejecución de un servicio.

Se deben acabar las prácticas en donde las órdenes y la puesta en marcha, así como la ejecución de alguna actividad sea sólo de forma oral, pues se pasa de la buena voluntad a la verdadera responsabilidad de los actores que intervienen en cada uno de los procedimientos para obtener el producto final de una manera confiable y de calidad.

Para comprender mejor cual es el desarrollo de una certificación de procesos, a continuación se presenta el siguiente esquema de las etapas o pasos de la certificación:

Esquema 2. Proceso de certificación



Elaboración propia, basado en la Norma Internacional ISO 9001. Sistemas de gestión de la calidad, requisitos. Secretaría Central de ISO en Ginebra, Suiza; y Respuestas de los Requerimientos de información elaborados para la realización del presente trabajo.

Por último, es importante señalar que para lograr una certificación se deben contar con ciertos elementos y características generales para implementar un Sistema de Gestión de la Calidad por parte de las instituciones que trabajan bajo la norma ISO 9001: 2000:

Los principales elementos que las instituciones deben de tener y desarrollar para que el Sistema de Gestión de la Calidad funcione adecuadamente son:³⁷

- ◆ Compromiso y responsabilidad de la dirección.
- ◆ Enfoque al cliente.
- ◆ Política de calidad.
- ◆ Objetivos de la calidad.

³⁷ Innovación global del gobierno, innovación y calidad, Andrés Hofmann, *Revista Política Digital*, Edición Extraordinaria, 2003, Noviembre, Núm. 13, p. 53; y Norma mexicana IMNC, Sistemas de gestión de la calidad- Requisitos, COTENNSISCAL, México, D.F. enero 2001, pp.13 -14.

◆ Planificación del SGC.

Acerca de los recursos, como elemento más importante en la organización³⁸, el personal debe estar bien adaptado y capacitado para obtener su máximo desempeño, además debe estar motivado pues esto hará que se encuentre comprometido y contribuya al logro de los objetivos de calidad. Es importante destacar que dentro de muchas dependencias de la administración pública se ha creado un plan de carrera y desarrollo del personal con el fin de hacerlo apto.

1.5. Estructura de un Sistema de Gestión de la Calidad

El Sistema de Gestión de la Calidad es adoptado por las administraciones públicas cuando éstas buscan satisfacer ciertas expectativas concernientes a los servicios que brindan a la ciudadanía.

La adopción de un sistema de calidad es una estrategia³⁹ institucional, la cual se implementa sobre todo por la adaptación a las exigencias de los ciudadanos, con ello se destaca que también se debe atender al tipo de organización que se trate, pues aunque la mayoría de instituciones públicas se encuentran dentro del sector servicios, hay que tener claro de que tipo, por ello debe obedecer a su propia naturaleza, pero atendiendo a principios básicos y generales, concernientes a la calidad.

Una vez entendida la calidad, el uso de la norma y que esta tiene un enfoque al cliente, se puede decir que el Sistema de Gestión de la Calidad es implementado por las instituciones cuando éstas requieren reforzar el sistema de procesos con los que han estado trabajando, por ello se aplica cuando la institución:

³⁸ Norma mexicana IMNC, Sistemas de gestión de la calidad- Requisitos, COTENNSISCAL, México, D.F. enero 2001, pp.13-14.

³⁹ La adopción de un sistema de calidad debería ser una decisión estratégica de la organización. El diseño de y la implementación del sistema de gestión de la calidad de una organización están influenciados por diferentes necesidades, objetivos particulares... *Ibidem*, p. 1.

- ◆ Necesita demostrar su capacidad para proporcionar los servicios públicos requeridos, además de satisfacer los requisitos del ciudadano y la normatividad aplicable de cada institución.
- ◆ Aspira a aumentar la satisfacción del ciudadano a través de la aplicación eficaz del sistema, incluidos los procesos para la mejora continua y el aseguramiento de la calidad conforme a los requisitos que busca o demanda el ciudadano; además de los establecidos como los requerimientos legales aplicables.

Por ello es importante recordar que el Sistema de Gestión de Calidad tiene una aplicación genérica y adaptativa basada en principios genéricos y que surge la necesidad de observarla cuando la organización debe demostrar su capacidad, debe aumentar la satisfacción del ciudadano y debe de responder a una mejora continua en todos los procesos que lleva a cabo.

La importancia del sistema de calidad puede recaer en lo que la norma menciona como el énfasis del enfoque del sistema de calidad, con ello la importancia recae en los siguientes aspectos:⁴⁰

- ◆ La mejora y el cumplimiento de los requisitos.
- ◆ La necesidad de considerar los procesos en términos que aporten valor.
- ◆ La obtención de resultados del desempeño y eficacia del proceso.
- ◆ La mejora continua de los procesos con base en mediciones objetivas.

Como éste es un enfoque conforme a procesos, es importante destacar que puede aplicarse la metodología conocida como: Planificar-hacer-verificar-actuar

⁴⁰ Sistema de Gestión de Calidad del Inst. Mexicano de Normalización y Certificación, p.2.

del Círculo de Deming⁴¹, que por estar estructurada en esa forma de grandes bloques, los cuales son completamente lógicos da como resultado que con el modelo de sistema de gestión de calidad basado en las normas ISO se pueda desarrollar o aplicar en el seno de cualquier actividad de la organización⁴² en donde.⁴³

- ◆ Planificar: es el establecimiento de los objetivos y procesos necesarios para conseguir resultados de acuerdo con los requisitos del cliente y las políticas de la organización.
- ◆ Hacer: implementar los procesos.
- ◆ Verificar: realizar el seguimiento y la medición de los procesos y los productos respecto a las políticas, los objetivos y los requisitos para el producto, e informar sobre los resultados.
- ◆ Actuar: tomar acciones para mejorar continuamente el desempeño de los procesos.

Se debe recordar que el sistema de gestión de la calidad se basa en el mejoramiento continuo y en la eficacia de las organizaciones, además éste debe estar debidamente documentado y después de su implementación, debe ser revisado y mantenido para que no se pierda la finalidad por la que fue implementado en la organización.

Por lo tanto la institución debe:

- ◆ Identificar procesos, pues el enfoque se encuentra precisamente en éstos.
- ◆ Dar secuencia e interacción de los procesos, ya que es necesario saber donde empieza uno y donde termina otra y saber la relación e influencia exacta entre los mismos.

⁴¹ Andrea Gabor, Op Cit., p.33.

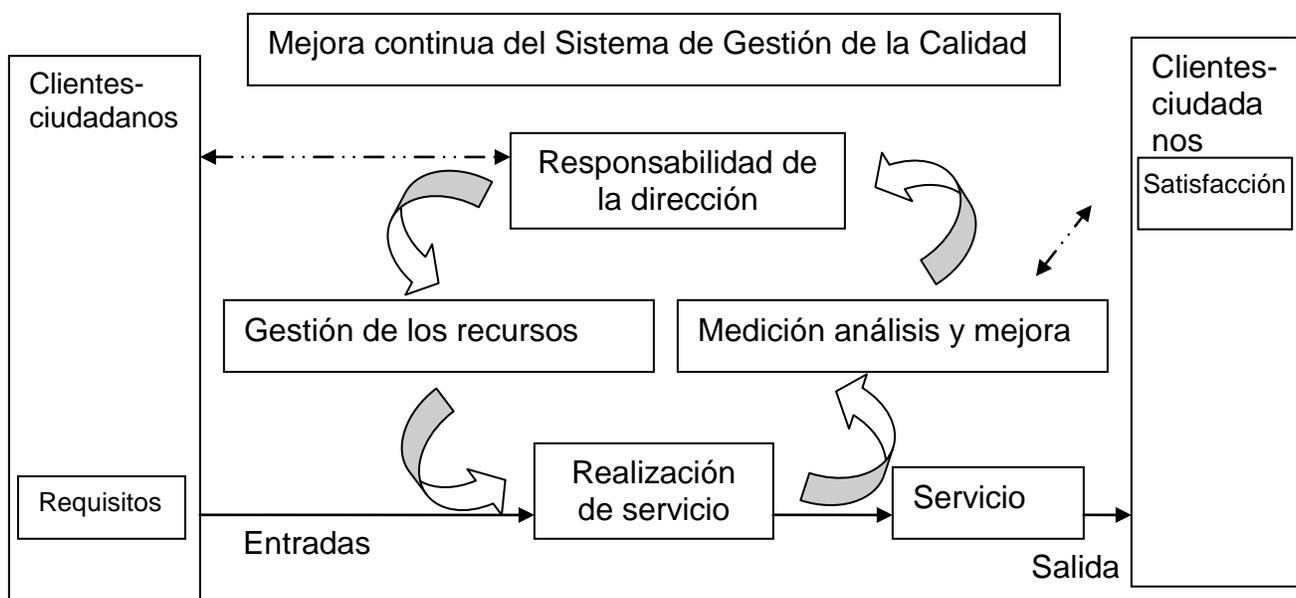
⁴² Para mayor referencia ver sistema de gestión de calidad del Inst. mexicano de normalización y certificación. P. 2 y <http://es.wikipedia.org>

⁴³ Sistema de gestión de calidad del Inst. mexicano de normalización y certificación, p.2.

- ◆ Asegurar los recursos necesarios.
- ◆ Dar un seguimiento, hacer una medición y un análisis.

El SGC es dinámico, donde los elementos y actores que intervienen se encuentran interrelacionados, de tal forma que el aporte y las acciones que desempeña cada uno contribuya al resultado, el cual es la satisfacción del cliente-ciudadano, como se puede apreciar en el siguiente esquema:

Esquema 3. Cuadro de calidad



Simbología

Actividades que aportan valor → Flujo de información ← · · · · · →

Fuente: Norma Internacional ISO 9001. Sistemas de gestión de la calidad. Cuadro: Modelo de un sistema de gestión de la calidad basado en procesos. Página VII.

Así pues, en la administración, el Sistema de Gestión de la Calidad es la parte práctica y en acción del paradigma de la calidad, éste a su vez se debe de insertar dentro de todo el proceso administrativo y por ende en todos sus pasos desde la previsión y la planeación hasta la evaluación y el control, también se encuentra dentro de todas las actividades que se dan al interior de toda la organización, en especial en las instituciones gubernamentales que buscan

implementar estos sistemas para cambiar la percepción que tiene el ciudadano de sus servicios.

1.5.1. Principales Características de un Sistema de Gestión de la Calidad

Lo primero que debe hacer una organización es un análisis de datos, para determinar, recopilar y analizar la información apropiada que demuestre la idoneidad y la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad.

Características más importantes:⁴⁴

- ◆ Cultura escrita.
- ◆ Responsabilidad de la dirección.
- ◆ Enfoque a procesos.
- ◆ Se atienden los errores o productos no conformes.
- ◆ Cliente-ciudadano.

El Sistema de Gestión de la Calidad atiende a la cultura escrita, más que a la oral, por tanto todo lo que pase en la organización debe contener algún tipo de registro, y se debe establecer un procedimiento de documentación, en donde los documentos sean aprobados y actualizados, así como estar en constante revisión, además deben ser entendibles para todo el personal involucrado en el sistema (que es toda la organización).

Uno de los documentos más importantes es la Política de Calidad, que debe ser adecuada para la organización, debe incluir también, el compromiso de cumplir con los requisitos y mejora continua, así como proporcionar un marco de referencia en los objetivos de la calidad.

⁴⁴ Véase, Norma Internacional ISO 9001. Sistemas de gestión de la calidad, requisitos. Secretaría Central de ISO en Ginebra, Suiza pp.6-21

En la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad, el compromiso de la dirección es el más enfático, toda vez que proporciona la evidencia suficiente sobre la necesidad del sistema. Es indispensable resaltar que la dirección es una de las principales partes administrativas involucradas en el Sistema de Gestión de la Calidad, ya que en el proceso de información ésta fluye de la alta dirección hacia los niveles operativos.

Es vital que los directivos tengan el control para que la calidad incida en toda la organización. Cuando los diversos departamentos en la organización no conocen el trabajo de los otros se tiende a caer en una confusión de funciones y lo más grave es que se pierden o confunden las responsabilidades, en cambio cuando hay una interacción entre los diferentes departamentos se crea un ambiente más armónico dentro del proceso mismo.

La alta dirección deberá de controlar y de realizar un verdadero sistema de dirección, pues es aquí en donde radica la responsabilidad directa de la calidad y de la orientación hacia el cliente. Además la dirección será quien transmita con el ejemplo ambas ideologías, por ello ésta debe de estar realmente convencida del paradigma de la calidad y de la ideología de servicio u orientación al cliente, y también debe ser la primera en impulsar la calidad.

Se deben asegurar que las responsabilidades están definidas, y designar un miembro de la dirección para que vigile el cumplimiento y el mantenimiento de los procesos necesarios para hacer exitoso al sistema de la calidad.

En lo concerniente a los productos o servicios, éstos se deben planificar y se deben desarrollar los procesos necesarios para realizarlos o brindarlos adecuadamente y de acuerdo a las exigencias del cliente, por ello es importante que se determinen.⁴⁵

⁴⁵ Norma Internacional ISO 9001. Sistemas de gestión de la calidad, requisitos. Secretaría Central de ISO en Ginebra, Suiza. p.7.

- ◆ Los objetivos de la calidad y los requisitos del producto.
- ◆ La necesidad de establecer procesos, documentos y proporcionar recursos específicos para el producto.
- ◆ Las actividades requeridas de verificación, validación, seguimiento, inspección y ensayo/prueba específicas para el producto, así como los criterios para la aceptación del mismo.
- ◆ Los registros que sean necesarios para proporcionar evidencia de que los procesos de realización y el producto resultante cumplen los requisitos.

A grandes rasgos se deben mencionar algunos procedimientos importantes que se deben tomar en cuenta para que el Sistema de Gestión de la Calidad funcione adecuadamente dentro de los procesos y subprocesos necesarios que la organización debe hacer en la realización de un producto o brindar algún servicio:⁴⁶

- ◆ Realizar un plan de calidad, un documento que especifica los procesos del Sistema de Gestión de la Calidad.
- ◆ Revisión y análisis de resultados del diseño y del desarrollo. Los resultados deben proporcionarse de tal manera que permitan la verificación respecto a los elementos de entrada para el diseño y desarrollo de un producto o servicio.
- ◆ Verificación, de acuerdo con lo planificado, para asegurarse que los resultados del diseño y desarrollo cumplen los requisitos de los elementos

⁴⁶ Véase, para mayor referencia Ibídem pp. 11-14.

de entrada como lo son las especificaciones del cliente y con ello estar en la posibilidad de un registro de los resultados y su verificación.

- ◆ La validación debe hacerse antes de la entrega si es posible, además si hay cambios deben verificarse y mantenerse registros.
- ◆ La organización debe validar aquellos procesos de producción y prestación del servicio ende los productos resultantes no puedan verificarse mediante actividades de seguimiento o medición posteriores.
- ◆ Seguimiento de la información relativa a la percepción del cliente con respecto al cumplimiento de sus requisitos por parte de la organización, o de la que la organización dijo que haría.
- ◆ La liberación del producto y prestación del servicio no deben llevarse a cabo hasta que se hayan completado satisfactoriamente las disposiciones planificadas.

Acerca del producto no conforme debe asegurarse que éste no sea entregado o no sea utilizado por el usuario final, sea o no intencional, ya que se deben eliminar las no conformidades antes de la entrega.

Cuando se detecta un producto no conforme después de la entrega o cuando ha comenzado su uso, se deben aplicar acciones apropiadas respecto a los efectos, o efectos potenciales de la no conformidad⁴⁷.

Por ello se debe mejorar continuamente la eficacia del Sistema de Gestión de Calidad mediante el uso de la política de calidad, los objetivos de calidad, los resultados de las auditorías, el análisis de datos, las acciones correctivas y

⁴⁷ *Ibidem* p.14

preventivas y la revisión por la dirección⁴⁸ (herramientas para la mejora continua), procurando que no vuelva a ocurrir, si es el caso.

Es deseable que la tarea y la acción de verificación sea antes de las acciones de corrección para eliminar las causas de no conformidades potenciales.

1.5.2. Característica del enfoque al cliente

La satisfacción del cliente debe ser un hecho imprescindible y toma vital relevancia dentro del Sistema de Gestión de la Calidad, toda vez que la percepción del cliente da la pauta para conformar el trabajo de la organización, por tal motivo la organización debe de sistematizar toda aquella información que se obtiene cuando se da la interacción con el cliente, porque así se logra una forma de medición del propio desempeño de la organización en cuanto a la aplicación del Sistema de Gestión de la Calidad.

El Sistema de Gestión de la Calidad tiene un enfoque al cliente, en tanto que éste se vislumbra como el que finalmente dará la respuesta satisfactoria una vez concluido todo el proceso del sistema y después de haber obtenido el producto final, además de ser el primero en quién se piensa, ya que este especifica los requisitos y por ello se busca la satisfacción de sus expectativas.

De tal suerte que, dentro de la corriente pública, los gobiernos decidieron adaptarlo como cliente-ciudadano, en donde el paso de ciudadano a cliente-ciudadano tiene varias implicaciones, ya que así como el concepto de gestión de calidad viene dado de la empresa privada y posteriormente trasladado a lo público, el termino cliente es también una adaptación conceptual a la realidad

⁴⁸ Ibídem p.15

del sistema público en donde el termino cliente-ciudadano tiene las siguientes características particulares:⁴⁹

- ◆ Es la persona que vive dentro de un territorio constituido con un gobierno.
- ◆ Quien tiene necesidades que comparte con otros símiles a él.
- ◆ Es quién demanda bienes y servicios por parte del gobierno.
- ◆ Está dentro de un entorno sociopolítico.
- ◆ No tiene poder de elección directa para elegir el proveedor de servicios, pues sólo los encuentra por medio de un canal político (sólo se da por medio de tiempos y formas políticas).

Bajo el ideal de innovar, mejorar la eficiencia y aumentar la eficacia de las instituciones públicas, los titulares de las mismas buscan la calidad como una puerta para lograrlo. Por ello los comités de calidad de la organización deben asegurar que los requisitos de los clientes-ciudadanos se determinen y sean cumplidos cabalmente, esto con la finalidad de aumentar la satisfacción del cliente-ciudadano.

La manera de cómo determinar y saber cómo cumplir con los requisitos de los clientes ciudadanos, se establece en la diferente normatividad de cada una de las organizaciones, es decir, en las leyes, reglamentos interiores y demás documentos normativos aplicables.

El Sistema de Gestión de la Calidad exige el enfoque al cliente-ciudadano debido a que dentro de los elementos que conforman al propio sistema, éste es el que actúa en forma rectora, en cuanto indica la satisfacción y conformidad del trabajo que se logra al final del proceso.

Importancia del cliente:⁵⁰

⁴⁹ Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Capítulo IV, artículos 34-38, D.O.F 18/06/2008; Presidencia de la República Modelo de Calidad INTRAGOB, México; y Guerrero Omar, Gerencia Pública de la Globalización, México, 2000, pp.167-174.

- ◆ Es el eje rector, al brindar las especificaciones del producto.
- ◆ Retroalimenta al sistema con sus conformidades o inconformidades.
- ◆ Es a quién se enfoca el resultado.
- ◆ Es en donde se nota el impacto de las acciones y el trabajo de la organización.

Además de lo anterior otros procesos relacionados con el cliente son: la determinación y la revisión de los requisitos relacionados con el producto con el producto; y la propia comunicación con el cliente.⁵¹

La relación de la implementación de la calidad con el cliente-ciudadano da como resultado clientes satisfechos y esto hace que el ciudadano adquiera más confianza en las instituciones públicas y con ello que los servicios sean más confiables, una, dos, tres o “n” veces, pues el Sistema de Gestión de Calidad atiende a realizar el trabajo una y otra vez bajo el mismo proceso para hacerlo más eficazmente.

La calidad representa una ganancia en sí misma, la satisfacción incrementa la cantidad de usuarios dentro de las organizaciones públicas. Los resultados se verán reflejados en una ciudadanía satisfecha y que considerará a las instituciones públicas como productivas y benéficas para la sociedad, además de que considerará a los integrantes de la organización para votaciones futuras, según esté integrado y funcione el sistema político.

En resumen, lo que buscan las instituciones públicas al implementar la calidad con el enfoque al cliente-ciudadano es tener el control de toda la organización y de los procesos que en ella se implementan para lograr la satisfacción del

⁵⁰ Véase, Revista Política Digital, Redición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, Director General: Andrés Hofmann, p. XXXIII.

⁵¹ Norma Mexicana IMNC, Op Cit, pp.13 -14.

mismo. Una de las ideas principales de Deming es que “perder contacto con el proceso es también arriesgarse a perder contacto con el cliente”.⁵² Lo que en la administración pública, a diferencia de una empresa, implica cuestiones político-sociales.

De esta manera la importancia de la calidad dentro de las instituciones públicas obedece precisamente a la satisfacción de alguna necesidad, el satisfacer expectativas en relación al servicio, por ello la carga de la calidad radica en el ciudadano y en la importancia de éste como objetivo de todo el proceso que encierra un modelo que se dirige a la gestión de calidad, pues es el cliente-ciudadano y la satisfacción del mismo la última instancia. Además esto hace las veces de un indicador, pues la recompensa política del ciudadano tenderá a ser favorable en los procesos de elección popular.

Así pues, el sistema estando orientado hacia el cliente-ciudadano tendrá en consideración las necesidades y expectativas del mismo, evitando procesos innecesarios que desgasten al personal de la propia institución y dejando atrás el hacer las cosas bien sólo por cumplir con una labor, sino que ahora se tendrá una idea de funcionalidad, la cual será el hacer las cosas bien y cada vez mejor a efectos de que el cliente-ciudadano este más satisfecho con el servicio.

Bajo este enfoque centrado hacia el cliente-ciudadano como elemento rector del sistema se busca la mejora del mismo, toda vez que en éste recae la aceptación y el prestigio de una institución, en cuanto la calidad está comprometida y determinada por el propio cliente al momento de formular los requerimientos del servicio a través de demandar lo que requiere, dado de una necesidad del mismo, además de que éste enfoque permite a las instituciones establecer estrategias a largo plazo para realizar los cambios que se requieran dentro del sistema.

⁵² Andrea Gabor, Op Cit, p.19.

Capítulo 2. LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL: UNA MIRADA A LA TRANSICIÓN DEL MODELO BUROCRÁTICO AL MODELO GERENCIAL

1.1. Diferencias entre el modelo burocrático y el modelo gerencial

Para entender como la calidad se comenzó a utilizar en la administración pública, es importante tener en cuenta bajo que modelo administrativo se dio, es decir el modelo que permitió que estas ideas, conceptos y herramientas que en un principio fueron innovadoras dentro de la administración privada pudieran ser insertadas en la administración pública, por ello es importante saber como se paso de un modelo a otro, ya que esto permite entender bajo que premisas se dio la calidad y las certificaciones en el ámbito público.

2.1.1. Burocracia

La importancia de los modelos administrativos públicos es que estos dan estructura a los gobiernos, por ello conocerlos es el principio para indagar el estado guardado por la administración pública en los últimos años, en especial en lo referente a su ideología, su forma de estructuración y, sobre todo, a que paradigma atiende.

Es así que para el caso del modelo burocrático, ésta necesidad se da en dos vertientes, por una parte entender las razones que hicieron a dicho modelo funcional en una época y la segunda las razones que lo llevan a ser considerado anticuado e incapaz de responder a la nueva realidad del gobierno dentro de un contexto global, por ello saber que es la burocracia y sus principales elementos y posteriormente estudiar el modelo gerencial es primordial para saber en donde se delimitan y gestan los cambios en las administraciones públicas contemporáneas.

Un hecho importante respecto al modelo burocrático como paradigma administrativo de lo público, es que sus principales características y funcionamiento son los que originaron sus propios derroteros y dieron cabida a

la nueva concepción de la administración pública dentro del nuevo esquema de la gerencia pública. Sobre todo porque esta última se nutre y encuentra su razón de ser precisamente a partir de los vicios de la burocracia, convirtiéndose de ésta forma en un nuevo y revolucionario paradigma capaz de resolver los problemas que dio origen y que había traído arrastrando el modelo burocrático, haciendo que las administraciones públicas no puedan avanzar hacia la modernidad de sus instituciones, cambio necesario para cumplir con sus funciones.

La burocracia fue el modelo de organización del Estado en materia de administración y se corresponde con una época determinada y un modelo de producción específico: el capitalista. Ésta ha sido la mejor forma de lograr el buen funcionamiento de las estructuras, cimentando las bases de una administración pública eficiente, haciendo de la burocracia la solución que se encontró para establecer la administración del Estado moderno, tal como lo manifestó Weber: "...la burocracia sólo está del todo desarrollada en las comunidades políticas y eclesiásticas del Estado moderno; en el caso de la economía privada sólo esta en las instituciones capitalistas más avanzadas".¹

Por tal motivo, según Weber, la administración pública, atendiendo a su contexto, tuvo que adaptar sus prácticas y la estructura de su organización bajo los principios del Estado capitalista. "La evolución de la economía monetaria es un supuesto de la burocracia, ya que hay que compensar pecuniariamente a los funcionarios."², debido a esto, un prerequisite indispensable para que se de la burocracia es el desarrollo de una economía avanzada.

En el Estado moderno las progresivas exigencias que se plantean a la administración se deben a la complejidad cada vez mayor de la civilización, lo que implica la existencia de esquemas más complejos para administrar al

¹ Weber, Max ¿Qué es la burocracia?, Editorial La Pleyade, Buenos Aires Argentina, 1977, p.22.

² Ibidem, p.35.

gobierno. Por ello fue que la burocracia se convirtió en el medio de transformar la acción comunitaria en una acción societal organizada racionalmente. Siendo entonces, la burocracia como forma de “societalización” de las relaciones de poder, el medio de ejercitar el poder, y toma gran importancia para quien controla el aparato burocrático.³

Si bien la función socializadora de la burocracia es una razón de su fuerza como organización administrativa, ésta no es la más importante, más bien lo son sus características de tecnificación y el uso de herramientas rígidas con las cuales se hizo posible el cálculo, ya que la especificidad de una cultura moderna y particularmente de su base técnica y económica exige precisamente esta “calculabilidad de los resultados”⁴ en las tareas encomendadas al gobierno.

Según Weber la burocracia, en cuanto a su forma de operación, cuenta con seis características definitorias⁵ con las cuales se puede distinguir la causa de su origen y la función que cumple en un modelo capitalista de los Estados modernos, además de encontrar ahí mismo sus cualidades, así como sus debilidades y derroteros.

1.-Existencia de sectores jurisdiccionales, en los cuales existe una normatividad⁶ verificable y de la cual los sujetos que pertenecen a la burocracia están obligados a su observancia para lograr un ambiente estable y controlable.

³ Ibidem, p.83.

⁴ Ibidem, p.58.

⁵ Ibidem, pp.21-27.

⁶ I. Existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos.

1. Las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales.

2. La autoridad que da las órdenes necesarias para la alternancia de estos deberes ésta repartida de manera estable y rigurosamente delimitada por las normas referidas a los medios coactivos, físicos, sacerdotales o de otra especie, de que pueden disponer los funcionarios.

3. El cumplimiento normal y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por un sistema de normas; solo pueden prestar servicio aquellas personas, que según las reglas generales, están calificadas para ello. Ibidem, p.21.

Por medio de esto se sabe de las reglas en las que se mueve y desenvuelve el individuo como servidor público, de éste modo entiende los alcances de su trabajo, así como sus límites. Lo mismo sucede en la organización, la cual atiende a la ley para saber cuales son sus atribuciones y limitaciones, esto hace que se de un orden administrativo.

2.-Existencia de una organización tipo piramidal que sigue la formación de jerarquía, de tal manera que exista un control para los niveles inferiores. Esto no sólo significa poder sobre los subordinados y subordinación por parte de los niveles inferiores, sino que además trae aparejada una claridad en las funciones y la dirección del trabajo.

Dentro de la metodología administrativa, significa el orden metódico de la realización de una actividad, su dirección y la supervisión de la misma, además se observa que los niveles son rígidos y no se puede avanzar a una segunda instancia sin antes haber pasado por la anterior.

3.-Los cargos deben ser respaldados por un nombramiento no sólo de facto sino también concretizado (nombramiento por escrito), integrando así lo que Weber denomina como una “repartición”.⁷

4.-La especialización, donde la burocracia se vuelve una elite dentro de la sociedad, ya que este modelo exige la especialización y la profesionalización de quién detenta un cargo.⁸ Esto es importante, ya que la burocracia introduce la exigencia de estudios certificados. Posibilitando en la práctica el principio de la

⁷ La administración del cargo moderno se funda en documentos escritos (archivos) que se conservan en forma original o como proyectos...El conjunto de los funcionarios públicos estables, así como el correspondiente aparato de instrumentos y archivos, integran una repartición. *Ibíd*em, p.23.

⁸ Administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica, por lo general, una preparación cabal y experta. *Ibíd*em, p.25.

especialización de las funciones administrativas por medio de una regulación objetiva y limitando la discrecionalidad en la selección de personal.

5.-La contemplación del cargo como una actividad prioritaria por parte del personal burocrático, teniendo así una dedicación especial de su tiempo a las tareas encomendadas como titular de un cargo "...Un cargo es una profesión...en la exigencia de un curso de preparación estrictamente fijado,..."⁹

6.-Establecida desde su propia homogeneidad en las tareas y en las normas que se realizan por parte del burócrata, ya que este posee el conocimiento técnico y las formas de su quehacer en el cargo,¹⁰ el burócrata atiende al uso de un método específico y riguroso para realizar sus tareas, además posee herramientas técnicas como los manuales.

De esta manera el carácter de permanencia y pertenencia del burócrata dentro de la administración se supone por su capacidad técnica y no por una filiación partidista, por dadivas o favores de personalidades importantes en la actividad política. Esto abre la posibilidad de hacer una carrera dentro de la administración pública, prerrogativa de seguridad que alcanza la burocracia y que implica su permanencia dentro de las instituciones.

Por sus características es importante reconocer a la burocracia como una de las formas en que el Estado fue constituyéndose a través de la creación y el funcionamiento de su aparato administrativo, el cual se fundó en una preparación especializada, una división funcional del trabajo y una serie de actitudes metódicamente integradas de tal modo que "si el funcionario deja de trabajar, o si su trabajo sufre una interrupción forzosa sobreviene el caos y es

⁹ *Ibidem*, p.27.

¹⁰ La administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables, más o menos precisas, y que puedan aprenderse. El conocimiento de estas normas es un saber técnico particular que posee el funcionario. *Ídem*.

difícil encontrar entre los gobernados reemplazantes que sean capaces de controlarlo”.¹¹

La tecnificación de las tareas administrativas y la característica del burócrata especialista hacen que el político, elegido mediante el sistema de partidos, se encuentre con un problema serio al momento de implementar las políticas¹², ya que el primero conoce a fondo la tarea de gobierno. Así es como la burocracia mantiene su poder frente a los políticos e intenta acrecentar su superioridad técnica frente a éstos.

Ahora bien el modelo burocrático ha quedado rebasado y cayó en el agotamiento de su funcionamiento al no poder reorganizarse y configurar un modelo de innovación dentro de la administración pública moderna, es decir no pudo pasar de las formas tradicionales a las modernas, dando paso a las concepciones de un nuevo manejo público orientado por escuelas como la del *Public Choice* o Teoría de la elección pública, donde el ciudadano es el principal agente en la toma de decisiones.

2.1.2. Hacia la reforma gerencial de la administración pública

Los cambios más profundos se dan específicamente en una parte de la administración pública: los procesos, que trajeron aparejada la idea de implementar nuevas formas y modos de hacer las tareas dentro de la administración pública. El origen de ésta nueva concepción se da en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, países tradicionalmente asociados a la industrialización en primera instancia y al mercado en segunda, posteriormente se incorporó en las administraciones de Canadá y Estados Unidos, con

¹¹ *Ibidem*, p.84.

¹² Weber menciona esto como una diferencia entre el adiestrado burócrata y el aficionado político “*El patrón político*” que se enfrenta con el funcionario adiestrado incorporado a la dirección administrativa e investido con la jerarquía formal de un interlocutor válido, ésta en la situación del aficionado” frente al experto”. *Ibidem*, p.92.

características similares a los primeros y finalmente, por influencia geopolítica, hacia América Latina.

José Juan Sánchez identifica esta etapa en la década de los ochenta como la segunda oleada de los procesos de transformación de la administración pública, en donde se implementa el redimensionamiento del aparato gubernamental, es decir, la reducción o achicamiento de la administración pública, privatización de empresas públicas, políticas de desregulación económica, apertura comercial y liberalización de los mercados, recorte de servidores públicos, así como políticas de simplificación administrativa, desburocratización y descentralización de las funciones. También menciona la idea central de considerar a la administración pública como causa de la crisis y secesión económica, marcándolo así como el inicio de las técnicas administrativas de la planeación estratégica, el enfoque de calidad y la orientación al cliente.¹³

Derivado de lo anterior surge un nuevo paradigma denominado Modelo Gerencial o Nueva Gestión Pública (New Public Management, en inglés) que vendría a suplantarse al modelo burocrático. De esta forma el modelo responde a una categoría económica, teniendo conceptos como: gerente, consumidor, libre mercado (el cual origina la competencia), cultura del consumismo, cliente (y la orientación hacia éste), producto, proceso, etc., los cuales se encuentran intrínsecos dentro de la nueva visión del gobierno.

Además entre los cambios más importantes en la estructuración de la administración pública se da la reducción del sector público, la descentralización de los órganos administrativos o dependencias y la aparición de jerarquías planas en lugar de las tradicionales jerarquías piramidales, en sí, propone una desburocratización de la actividad pública, que además conlleva a una evaluación de resultados y a la rendición de cuentas.

¹³ Véase, Sánchez González José Juan, Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México, Editorial Porrúa, México 2004, p.13.

La gerencia como enfoque administrativo se inserta dentro de la administración pública en la década de los noventa con la idea de crear una teoría administrativa única que sirva tanto para la administración pública como para la privada. Las ideas que nutrieron ésta concepción obedecen a las ideas economicistas, en donde los problemas políticos tengan soluciones económicas y que una vez remplazados los procesos burocráticos, el gobierno se oriente mejor mediante el mercado.¹⁴

Este paradigma se da desde la concepción de que es un modelo cataléctico, es decir centrado en los procesos de mercado. Esto implica que atiende más a intereses de tipo económico que a intereses generales, es por ello que se puede contextualizar al gobierno como una empresa.

Así se destaca que para entender este nuevo paradigma debemos atender a la naturaleza de la empresa privada y su logro dentro del mercado, lo que lleva por tanto a la idea de ver hacia fuera de sí al Estado, es decir, atender a la opinión de los ciudadanos convertidos por la óptica de ésta nueva concepción en clientes.

Uno de los cambios más radicales dentro de la Gerencia Pública es la idea de cliente, en el cual el ciudadano como contribuyente debe de informarse del nivel de eficiencia de los servicios por los que paga impuestos,¹⁵ lo que lleva a la necesidad de disminuir costos, disminuir a la administración y ésta a su vez ser más innovadora y promotora de productos y servicios que tengan un valor para el consumidor.

¹⁴ *Ibíd*em, p.18.

¹⁵ *Ibíd*em, p.59.

Este cambio trae aparejada la concepción de brindar servicios como una empresa, en donde se tiene la necesidad de obtener resultados concretos. Así se pueden tener nuevas formas de medición de la gestión administrativa como la rendición de cuentas, transparencia, objetivos por resultados, metas e indicadores de gestión, todo esto con el fin de obtener una evaluación objetiva de la organización y de su eficacia en la realización de los procesos.

Otro de los cambios en la organización y estructura de la administración pública es lo que se denomina como *agenciación*, la cual significa descentralizar y crear agencias, pequeñas unidades monolíticas con mayor movilidad y autonomía de gestión (que implica el adelgazamiento de la organización y quitar la formación centralizada del gobierno). Las dependencias públicas son vistas como una “red más que como un aparato gubernamental.”¹⁶ La visión de red de dependencias junto con la tecnología trajo la introducción de nuevas herramientas cibernéticas, lo cual también implica que la organización tenga mayor autonomía en el uso de recursos y lo que traerá como consecuencia que no éste limitada para la realización de procesos innovadores. Aunque cabe destacar que la introducción de tecnología y la noción de red están limitadas por la propia cultura administrativa y por la falta de conocimiento de las personas para operarlas.

De este modo, el modelo neogerencial es una guía de implementación, la cual va focalizada a la realización de las tareas de la administración con nuevas formas y métodos que se enfocan a brindar servicios de calidad a través de medidas innovadoras, los principales Elementos de la Gerencia Pública son:

- ◆ Tendencia hacia el mercado.
- ◆ Contextualización del ciudadano como cliente y su enfoque a éste.
- ◆ Tendencia gerencial traída por la administración privada.
- ◆ Tendencia a la agenciación y descentralización del aparato administrativo.

¹⁶ Bozeman, Barry, La Gestión pública, su situación actual, Editorial Fondo de Cultura Económica, México Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, p.22.

◆ Medición de su gestión a través de medir resultados.

También es preciso observar la existencia de dos conceptos: Gestión Pública y Gerencia Pública, ya que su diferencia recae en que éstas sólo contienen un matiz semántico diferente, debido a que uno corresponde a la lengua inglesa de los Estados Unidos, el “*public management*”, el otro corresponde a Francia que desde los ochenta es usado como anglicismo. Posteriormente tenemos que en España Gestión Pública fue tomado del francés *Gestión Publique* y finalmente el término Gerencia Pública se adapta a la realidad de los gobiernos de América latina. Bozeman¹⁷ lo distingue como un enfoque de las escuelas de negocios asociado con la corriente de las administraciones privadas.

Al final se puede observar que se hace referencia al mismo concepto ya que contienen los mismos elementos y se refieren a lo mismo, por ello es que muchas veces se maneja de forma indistinta.

Dentro de los modelos económicos que fueron desarrollando el paradigma administrativo está el Modelo OCDE, con Orientación hacia el Cliente, el cual exagera el redimensionamiento del concepto de ciudadano por éste último. Este modelo es un producto exportado por organismos económicos internacionales, la OCDE principalmente, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En la conferencia sobre el manejo del cambio para la administración pública, la OCDE hizo su primer requerimiento para apremiar el mejoramiento de la administración pública con miras al crecimiento de la economía de mercado.¹⁸

¹⁷ Guerrero Omar, Op. Cit., p.23.

¹⁸ *Ibidem*, p.232.

De esta forma es como la conceptualización de la administración pública, bajo el paradigma de la Gerencia Pública y la aportación de modelos económicos, ayudó a fortalecer las ideas y principios bajo los cuales se da el paradigma.

La gerencia pública fue el tratamiento del gobierno como una empresa, esto dio paso al concepto de Gobierno Empresarial (según Osborne y Gaebler) y trae asociada la idea de que el gobierno asuma una reforma hacia nuevos estilos administrativos, porque lenta, silente y quietamente emergen otras clases de instituciones públicas que son frugales, descentralizadas, innovadoras, flexibles y adaptativas.¹⁹

De esta manera el gobierno y la empresa (instituciones diferentes ya desde sus propios fines) son refundamentadas por éste modelo como teorías que pueden ser trasladables de lo privado hacia lo público. Lo anterior trae como consecuencia que se busquen similitudes o ejemplos compatibles entre lo público y lo privado, por ejemplo en la obtención de los recursos, mientras que las empresas obtienen sus recursos por medio de su clientela, los gobiernos lo hacen de los contribuyentes.

Hacer más eficiente al gobierno es el objetivo que quiere alcanzar todo país, sea desarrollado o subdesarrollado, por esa razón es que ha permeado en el mundo contemporáneo esta nueva forma de concepción, en donde los gobiernos deben ser más dinámicos, innovadores, que atiendan a necesidades reales y logren rebasar los causes que llevaron a considerar a la burocracia como un modelo agotado y causa principal del estancamiento y anquilosamiento de las administraciones públicas, es decir de los propios gobiernos, es por ello que la gerencia pública llega más como un medio que como un fin.

¹⁹Lo expone también como el resultado de un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos, la primera fase la exprivatización del Estado que consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia fuera del mercado. La segunda consiste en endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al Mercado hacia dentro del Estado. *Ibidem*, p.55.

Es así que para modernizar la administración pública, profesionalizar a los servidores públicos, hacer flexibles a las instituciones y más horizontal la relación de jerarquía en los diferentes niveles de la organización, y con ello lograr una mejora en la comunicación que de cómo resultado una mayor cooperación y un mejor ambiente de trabajo, se toma como necesaria y propicia ésta nueva forma de pensamiento que se enfoque a realizar las tareas de gobierno, que si bien no corta de tajo todas las características de la burocracia, sí crea una nueva visión dentro de la esfera gubernamental.

Dentro de la Gerencia Pública como modelo administrativo, está intrínseca la modernización administrativa como acontecimiento histórico; es una transformación que afecta a varios o a la mayoría de los aspectos de la vida dentro de una sociedad, pues los conceptos en los que se funda corresponden a una época y a una sociedad determinadas y configuradas con nuevos modelos de interacción, en la que los países más avanzados han encontrado su fuente de desarrollo en los mercados internacionales y su interacción en la globalización.

Aún así, dicho paradigma se considerada como inacabado, ya que carece de una legitimación real como paradigma. El autor James L. Perry esboza una cuestionamiento por la falta de practicidad de la Gerencia Pública: “¿qué debe de tratar de aportar la teoría de la gestión pública?, en pocas palabras darnos generalizaciones útiles y prácticas sobre como deben actuar las administraciones públicas en diversas situaciones. La frase útiles y prácticas pretende sugerir que la teoría de la gestión pública debe ser pertinente y orientada hacia problemas concretos.”²⁰

Existe en el modelo una apreciación errónea de la naturaleza humana y la sociabilidad, ya que el individualismo y lucro son las premisas de actuación dentro del modelo. Por ello la conducta de las personas involucradas en la organización puede ser perjudicial al momento de concebir a la privatización

²⁰Bozeman, Barry, Op. Cit., p.53.

como el conducto para lograr la eficiencia y el incremento de la productividad de las organizaciones, haciéndole perder el sentido que le da vida a las organizaciones públicas, el bien común.

Este modelo tiene una tendencia a plutocratizarse, ya que se proclama una gerencia sin gobierno, o lo que Henry Mintzberg conceptualiza como un “gobierno virtual”,²¹ en donde el mejor gobierno es el “no gobierno”, es así que bajo esa óptica la conceptualización de una gerencia fuerte trae aparejada la peligrosa formación de una gerontocracia al enmarcar los causes de la vida común de la sociedad y al ser ésta la dirigente y autora de la nueva concepción de interacción entre los individuos, además de acrecentar la brecha entre los gerentes y la sociedad al concebir a éstos últimos como clientes.

Omar Guerrero describe a la gerencia pública como una utopía al referir que el cambio del paradigma no transformó, sino que sólo desplazó a los elementos de la burocracia por los elementos nuevos de una posburocracia, dejando intacto a sus elementos esenciales, de este modo la burocracia se adaptó al gobierno con miras empresariales, así las antiguas políticas administrativas y jurídicas son las mismas, y sólo se reformaron para adaptarse a este nuevo modelo.²²

Finalmente este paradigma se da en un contexto democrático, un ambiente de cambio que origina la nueva visión económica del modelo neoliberal y la concepción economicista de la administración pública como una corriente de la administración privada que se inserta dentro de la globalización, en donde el gobierno tiene que buscar su supervivencia logrando adaptar su brazo ejecutor: la administración pública, para lo cual también es imprescindible buscar la descentralización y con ello quitar el anclaje del que están agarrados los entes públicos, y de ésta manera puedan funcionar independiente de los centros de decisión.

²¹ Guerrero Omar, Op. Cit., p.253.

²² *Ibíd*em, p.252.

Para comprender mejor cuales son las diferencias entre un modelo y otro, se deben atender a sus principales elementos, así como sus diferencias existentes tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Diferencias entre el modelo Burocrático y Gerencial

Burocracia	Gerencia pública
Enfoque social	Enfoque clientelar
Concepto de ciudadano, individuo	Concepto de Cliente (ó cliente-ciudadano)
Se aplica en base a las necesidades administrativas del Estado	Se aplica en base a la economía
No se tiene una medición por resultados sino por gestión de recursos	Se da un enfoque a resultados, medición por desempeño
Sin una medición exhaustiva	Órganos técnicos de revisión no sólo interna, sino también externa
Búsqueda de resultados según necesidades apremiantes	Principio de economía (lograr más resultados con el menor gasto posible)
Estructura piramidal	Estructura más plana
Desarrollo específico de las tareas	Mayor discrecionalidad para tomar decisiones
Secreto oficial	Transparencia en la gestión

Fuente: Elaboración propia, basado en los modelos teóricos de administración burocrática y Gerencia Pública.

El cambio de paradigma propicia la implementación de nuevas herramientas para mejorar el desempeño de la Administración Pública Federal, ya que la diferencia entre ambos modelos radica en que sus principales elementos cambian para proporcionar las mejoras del gobierno, mismas que exige la sociedad, sin embargo aún se deben de replantear algunos elementos como el enfoque que tiene hacia el cliente.

2.1. Gobierno democrático, un paradigma de los Estados Modernos

En la última mitad del siglo XX los gobiernos se han ido transformando política, económica y socialmente. En el plano político la mayoría de los gobiernos del mundo han transitado de regímenes autoritarios o totalitarios hacia la democracia. Los cambios económicos y sociales también se han visto inmersos en dinámicas de cambio, en algunos casos, demasiado vertiginosas.

Para estar a la altura de las demandas actuales, la Administración Pública debe generar también sus propios cambios, tendentes a mejorar, eficientar y modernizar los procesos de las instituciones gubernamentales. Un ambiente democrático, de plena libertad de expresión y acción, en donde el estado de derecho sea una realidad, demanda a los gobiernos estar a la altura de las circunstancias, por lo tanto la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad en sus instituciones es un paso importante.

Los actuales gobiernos del mundo impulsan en sus ciudadanos la idea de que viven en regímenes democráticos, en donde el gobierno es elegido para representar los intereses de la mayoría y el pueblo tiene una participación dinámica dentro del sistema político. Así pues no es de sorprender que para muchos autores, políticos, pensadores y gobernantes, el gobierno en la actualidad es por si mismo un gobierno democrático: “El arte de gobernar bien es hoy en día arte democrático.”²³

La democracia como forma de gobierno, presume entonces que el pueblo tiene la facultad para cambiarlo todo dentro de un Estado, es decir, tiene la facultad para cambiar las leyes del sistema jurídico, las decisiones legislativas, los planes y programas que se ejecutan, etc.; pero esto en la realidad no sucede así, es

²³Giner, Salvador y Sebastián Sarasa (editores) varios autores, Buen gobierno y política social, Editorial Ariel S.A, Barcelona España, 1997, p.9.

decir, no de una forma directa pues éste tipo de democracia directa sólo fue concebida en sociedades comunistas (las cuales ya demostraron su incapacidad según la tradición marxista).

Por ello, debemos entender primero que el Estado deviene de una lógica capitalista o que el modelo se inserta bajo esta forma de producción, por lo tanto las formaciones políticas como la democracia parten de allí y aunque bajo este régimen político exista la identificación de la sociedad como un actor imprescindible de la vida política, en el modo de producción capitalista se parte de la apropiación de los medios de producción en manos de unos cuantos, los cuales pueden ser familias o cuerpos organizados (corporaciones o empresas). Lo que ha llevado a algunos autores a elaborar un replanteamiento de lo que se entiende por democracia bajo éste modo de apropiación de los medios establecido por el capitalismo.

Debido a lo anterior podemos encontrar concepciones de la democracia como un sistema de mercado donde ésta se consume como un producto y viceversa al mercado como un sistema democrático, en cuanto los consumidores son quienes determinan la producción en base a lo que deciden consumir, por ende los consumidores son determinantes del mercado al tomar la decisión de consumir o no, en cuanto, en como, etc.; y con ello los empresarios tienen que atender a las exigencias y demandas del mercado que se van estableciendo, es por ello que Omar Guerrero llama a la economía de mercado *democracia de consumidores*²⁴.

La relación del liberalismo con la democracia la analiza Sartori²⁵ bajo una esfera que denomina toquevilleana, en donde aparece el liberalismo como la técnica

²⁴ Guerrero Omar, Op. Cit., pp.96-97.

²⁵ En la actualidad lo que sucede es que la democracia que se fue creando a lo largo de los años hasta trasladarse y llegar a nuestros días es la que se concibió bajo los auspicios de la democracia liberal de los liberalistas económicos. Al respecto Sartori refiere que muchas veces al referimos a la democracia nos referimos a la democracia liberal, en donde la democracia contiene los atributos del liberalismo y en consecuencia el ideal democrático se presenta como el ideal de libertad y otras veces nos referimos al

de limitar el poder del Estado y por otro lado la democracia como la inserción del poder popular en el Estado²⁶, características con las que se confeccionaron las relaciones sociales y las de la sociedad con su gobierno.

Con ello “la justificación de la democracia que acompaña al liberalismo tiene un formato instrumental. Dado el escenario social, los *homines economici*, y las construcciones normativas (la protección de la libertad negativa), la democracia aparece como el mejor sistema para tomar decisiones. Dada la escasez de virtud, la democracia se justifica por su capacidad para cohesionar intereses diversos, intereses que se expresan a través de los votos (preferencias) y se intentan traducir en objetivos compartidos”.²⁷

Para Félix Ovejero la democracia tiene que ver con decisiones públicas, participación, deliberación y valores cívicos. Por su parte el liberalismo afirma la necesidad de proteger los derechos frente a las decisiones colectivas, lo que reivindica la libertad a no ser interferido por los otros.²⁸

Así la influencia y el poder de los productores y empresarios creció con ideales que ellos mismos impusieron bajo formas que ellos denominaron democráticas, razón por la cual pugnaron y lucharon para sembrar la idea democrática en los gobiernos de todo el mundo. Las ideas que lograron concertar la factibilidad de tal razonamiento son atribuidas a las concepciones sociales del pacto social como lo concebía Spinoza, ya que para él dicho pacto significaba transferir el derecho individual a la sociedad y de esta forma la potestad sobre todos los

termino democracia sin apellidos, en donde liberalismo y democracia se encuentran separados y contiene los atributos de la igualdad, cabe decir que las dos formas son correctas pero sin embargo nos lleva a otro aspecto: a concebir que en el primer caso la libertad es un elemento necesario y en el segundo caso la libertad no es esencial para la democracia. Sartori Giovanni, Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos, Editorial Alianza Universidad, Madrid 1988, p.445.

²⁶ ...con el tiempo llega ha producirse una división de los papeles entre el liberal y el demócrata (cualquiera que sean las etiquetas partidistas), como resultado de la cual el primero siente más la preocupación política, mientras el segundo le inquieta la cuestión del bienestar. *Ibidem*, pp.169-470.

²⁷ Félix Ovejero Lucas, *La libertad inhóspita: modelos humanos y democracia liberal*, Ed. Paidós, Barcelona, 2002, p.192.

²⁸ Félix Ovejero Lucas, *Op. Cit.*, p.153.

individuos recayera en la forma organizada de control denominada gobierno, y por lo tanto el derecho de la sociedad se llamaría derecho democrático.²⁹

El modo que alcanza entonces este tipo de sociedad se materializa en sus derechos que subrayan lo que las teorías clásicas llaman la *potestas*³⁰ de cada individuo, su capacidad para asumir voluntaria, responsable y libremente obligaciones y correlativamente su derecho a demandar el cumplimiento de las obligaciones de la contraparte (el gobierno), todo esto dado dentro del Estado.

Lo que el ciudadano no percibió al aceptar esta forma elaborada de transmisión del poder fue la idea de: quien detenta el poder puede ejercerlo de una forma racional o bien abusando de éste, y que no se logra acotar aún existiendo instituciones encargadas de regularlo.

Ahora bien al identificar a la sociedad como principal agente dentro de la democracia el gobierno tenderá, supuestamente, a focalizar sus esfuerzos en hacer el bien común y no el logro de un bien particular que es más definido. Esta indefinición de lo que puede hacerse para lograr el bien común hace que los gobiernos se pierdan a la hora de elaborar acciones concretas en las que cada individuo obtenga una satisfacción que se deduce como colectiva y no como personal al obtener una satisfacción igualitaria.

La democracia ya como paradigma implicó un cambio en la generalidad de la sociedad, por lo tanto una nueva concepción de la administración tuvo que aparecer para estar acorde a éste nuevo paradigma democrático, de ésta forma la transición del régimen autoritario pasó hacia la del régimen democrático y en consecuencia hubo cambios en los modos y formas de gobernar.

²⁹ García Jurado, Roberto y Joel Flores Rentería, La Democracia y los Ciudadanos, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2003, p.35.

³⁰ O'Donnell, Guillermo, et al, Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía, reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina., Editorial Politeia, Argentina, 2003, pp. 60-61.

El Estado tuvo transformaciones de las que Gerardo Avalos apunta tres:³¹ primero: la función económica del Estado, al pasar de un Estado keynesiano interventor se paso al repliegue del Estado en materia económica, lo que se tradujo en la privatización de empresas; segundo: que se pasó de un Estado extenso a un Estado mínimo, en donde se representa a un espacio doméstico frente al exterior, la defensa del territorio y el garantizar el orden social y económico, y tercero: en donde lo anterior ha sido acompañado por modificaciones en las instituciones políticas, administrativas y en los procesos de gobierno.

Con ello el Estado se entiende dentro del capitalismo y por tanto el régimen democrático se establece bajo el liderazgo de las clases hegemónicas que controlan la producción, es decir las relaciones sociales se ven impregnadas por la dinámica del mercado.

Una vez que ya se expuso cómo la democracia se inserta dentro del modelo económico neoliberal y que éste ocupa sus mismos mecanismos para legitimarse, ahora se debe entender cómo es que funciona dentro de la sociedad. Primero debemos atender cómo el papel del Estado se hace presente en tal modelo y cómo se contempla la política dentro del mismo, para ello se debe atender a las ideas propias del marxismo que posteriormente adopta el estructuralista Gramsci, al ubicar que un elemento principal es la hegemonía³², es decir, cómo se legitima una parte de la sociedad denominada clase y cómo ésta se erige dirigente de la misma, de un modo tal que las otras clases sociales lo acepten y no interpongan barreras y obstáculos para que la primera gobierne.

De aquí se puede deducir que la articulación de la política a través del logro de la hegemonía dio la clave para sustentar los sistemas económicos en donde una

³¹ *Ibidem*, p.44.

³² Véase, Ernesto Gonzáles Negrete, *Hegemonía, Ideología y Democracia en Gramsci*, Editorial Paidós, 2003, 177 pp.

clase es la que detenta el control; pero que la manera de lograr la legitimación de dicho control se dio en lo que ahora denominamos como régimen democrático, por ello lo tomamos como la forma política más correcta en las sociedades modernas, ya que si bien el papel de la sociedad es primordial para sustentar la formación de los gobiernos, éstos no siempre atienden a los fines sociales sino a los intereses económicos.

Podemos apreciar que de éste modo se logra la relación instrumental entre el dominio de clase y la configuración política de la sociedad, la dominación del los capitalistas deja de ser entendida como una relación antagónica de fuerzas y se considera al capitalismo en su forma más democrática como el sistema vigente de relación social.

De este modo es que conceptos como mercancía, valor, dinero, capital, trabajo, calidad, etc. son formas que adquieren relaciones entre personas. Por su parte también el Estado se convierte en una categoría que expresa una forma adquirida por las relaciones sociales capitalistas, debido a que el Estado es la forma más concreta para hacer que la relación del capital se de, es decir, es la estructura idónea para el capital convertido en la forma de relación social, la cual ya había derivado Marx desde su libro el capital como relación lineal entre los conceptos de mercancía-valor-dinero-capital-Estado.

En las concepciones actuales la democracia es referida en múltiples discursos, no sólo por políticos, sino por otros actores como organizaciones civiles en pro de la igualdad y de la participación. En foros mundiales se le asimila con derechos humanos y como una forma de tolerancia y respeto hacia diversas ideologías, se le contempla como una forma moderna en la cual los gobiernos se compenetran con sus ciudadanos y se le ve como el mejor régimen político.

Con todas las características anteriores, ligadas íntimamente con la sociedad, la democracia es el plano predominante en donde se da la participación del

ciudadano en la vida pública y en donde también se destaca que el régimen democrático es la forma más bondadosa en donde se puede alcanzar el poder sin tener que llegar a la violencia y así poder conformar un gobierno por medio de elecciones institucionalizadas. Estas son, a su vez, un canal de las diversas libertades políticas como la asociación, expresión y disponibilidad de la información que hacen más limpia y transparente la forma de gobernar y que caracterizan la propia administración pública.

De esta suerte tenemos entonces que la democracia como formación de la sociedad es el régimen dominante, compuesto o materializado en un conjunto de instituciones, reglas y prácticas, y que además, regula el acceso de la sociedad a las más altas posiciones en el gobierno del Estado, pues en un régimen democrático el principal canal institucional esta integrado por partidos políticos

Aunque O'Donnell advierte que dentro de esta representación no se agotan las mediaciones de representación de intereses e identidades que influyen sobre las decisiones y omisiones del gobierno y las burocracias estatales.³³ Lo que posteriormente nos lleva a verificar que en las democracias la concepción política de delegar decisiones a los gobiernos no son del todo absolutas, mientras existan otros agentes decisores en la confección de decisiones políticas que aglutinan muchos y diferentes intereses.

Dentro de los regimenes latinoamericanos el autor O'Donnell observa que éstos han sido rebasados como agentes decisores por otros intereses que no son propios de lo público,³⁴ lo que puede llevar a una deslegitimación del régimen al estar en duda una real y eficaz acción del gobierno bajo las formas

³³ O'Donnell, Guillermo, Op. Cit., pp.37-38.

³⁴ Estos casos, desgraciadamente, no han faltado en la experiencia reciente de América Latina. En ellos los insumos del régimen han sido débiles y/o han sido capturados por otros intereses, y a veces estos gobiernos han mostrado complicidad con intereses que difícilmente podría argumentarse apuntan al logro de algún bien propiamente público o general. Estas circunstancias no han ayudado a la eficacia, a la efectividad ni a la credibilidad de estos estados y gobiernos, ni por cierto a la calidad de estas democracias. O'Donnell, Guillermo, Op. Cit., p.39.

democráticas, en donde se privilegie al interés público y no a intereses particulares.

Además de lo anterior también existen restricciones, aunque no legales, sino más bien de naturaleza política en cómo han evolucionado los sistemas electorales en la actualidad, en donde la actividad política se convirtió en una actividad de tiempo completo y de alguna manera se tecnificó, y en algunas partes de la actividad política (de quienes lo viven como actividad laboral) se profesionalizó, ya que de algún modo se crearon manuales, técnicas y herramientas para lograr mayor efectividad a la hora de atraer más votantes.

Dentro de la democracia, los sistemas electorales y la actividad política aparecen también como una forma de disputa entre dos ideologías o proyectos de trabajo administrativo dentro del gobierno, que confluyen en una arena de pelea menos violenta dentro de un marco institucionalizado y bajo las directrices de un Estado de derecho, es decir para que la confrontación no sea violenta (armada) se traslada la lucha a esquemas institucionales.

En la actualidad se consolidan organismos especializados para hacer viable y funcional a la democracia, de tal forma que ésta no desaparezca, por ello se da la institucionalización de las elecciones políticas a través de organismos encargados para éstos fines, éstas a su vez organizan, vigilan, ordenan y dan mayor transparencia a las elecciones. Además, estas instituciones son autónomas del gobierno y por lo tanto se presumen imparciales, ya que sus funcionarios no deben de tener una preferencia partidista.

Si bien ya se mencionó que en este sistema la participación de la ciudadanía se encuentra acotada, también es cierto que existen otras variantes como el hecho de que hay poca vocación pública (o política), por tanto esta democracia en donde compiten pocos actores aparece como el mejor sistema para tomar

decisiones publicas, debido precisamente a esa poca politización de la sociedad, lo que también se traduce a las políticas públicas.

Aun así aparecen en la actualidad dos estratos de la democracia: la participativa y la representativa, en donde la diferencia entre ambas deriva propiamente del interés de la población en los asuntos públicos, con ello en la primera hay mecanismos directos, establecidos y regulares para controlar y penalizar a sus representantes en el caso de no sentirse representados como el mandato imperativo o la revocabilidad.

En la segunda, los políticos tienen discrecionalidad en sus decisiones y no pueden ser revocados ya que el castigo solo recaería en la siguiente elección de una manera indirecta, es decir, no votar por ellos en la siguiente elección en donde se propongan para un cargo público. Al respecto Félix Ovejero muestra los tipos de democracia que concibe.³⁵

Cuadro 2. Tipos de Democracia

Democracia	
Representativa/ deliberativa	Participativa/ deliberativa
Liberal mixta (o republicana elitista)	republicana
Representativa/ negociadora	Participativa/ negociadora
Liberal pura	Asamblearia

Fuente: Félix Ovejero Lucas La libertad inhóspita: modelos humanos y democracia liberal.

La representación conlleva, inevitablemente a una delegación de capacidades de decisión que se opone a la idea de autogobierno, que es parte de la idea clásica de democracia, las democracias indirectas aparecieron precisamente para asociar el concepto de autogobierno con la representatividad.

³⁵ Félix Ovejero Lucas Op. Cit., p.160.

La concepción de Ovejero nos puede dar una imagen de cómo la concepción de democracia ha ido cambiando a través de los años y de las diversas culturas, pero en esencia las ideas de participación por parte del pueblo siguen presentes aunque de un modo muy particular y diferente por las concebidas en la antigua Grecia, aunque la democracia actual es en esencia representativa, sin la participación de la sociedad en las elecciones no existe la legitimidad de los gobiernos.

2.3. Innovación gubernamental

La innovación gubernamental es algo que los gobiernos contemporáneos desean implementar; pero para que ésta suceda, antes se tienen que dar ciertos elementos como el hecho de tener una sociedad conciente de su realidad, lo que implica que esté politizada, es decir, que sea conciente socialmente, preocupada por su bienestar y por las transformaciones que requiere su gobierno, además de lo anterior, también tiene que darse dentro de una cultura abierta y tolerante, características de una democracia moderna.

De esta forma la innovación sólo es posible cuando el Estado ha alcanzado otros elementos tales como la estabilidad social, política y económica, no antes, pues *a priori* debieron haberse subsanado algunas problemáticas, se debieron superar barreras y limitaciones que fueran posibles obstáculos para la propia innovación en el gobierno como la falta de profesionalización en muchas áreas del mismo, el cambio en las formas de pensamiento de los servidores públicos, la renuencia al cambio etc., es decir, se requieren profundos cambios en la cultura política y social de la población.

Para que dichos cambios fueran posibles, el gobierno se debía insertar en un marco institucional dentro de un régimen político como el democrático, ya que la implementación de cambios y acciones encaminadas a renovar y modernizar los aparatos institucionalizados del gobierno requieren también una sociedad igualmente moderna, por lo que las ideas de la democracia liberal que se

expandían en esa época en todo el mundo fueron la clave para legitimar al gobierno. Lo que sirvió para adentrar a su población a una modernidad política por un lado, y en la innovación gubernamental por otro.

La innovación gubernamental es la urgente necesidad de modernizar el aparato administrativo por parte de los gobiernos con la finalidad de estar a la vanguardia y acabar con prácticas que se consideran anquilosadas, las cuales no permiten mantener una estabilidad dentro del nuevo contexto mundial que ha traído la globalización.

La innovación se concibe como un supuesto de mejora de la administración pública al hacer más eficientes sus procesos y brindar los servicios de una forma más eficaz, algunos autores conciben a la innovación como un medio: “La innovación es el medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas”.³⁶

Una idea importante que se debe rescatar es que la modernización administrativa concebida desde los años cuarenta y acentuada en los sesenta, era tomada en consideración por los gobiernos como una forma más de hacer el trabajo de gobierno y como una herramienta más de legitimación del mismo, lo que lleva a observar la importancia del término innovación dentro del modelo administrativo de la Nueva Gerencia Pública, ya que éste hace referencia a la modernización como un cambio de paradigma dentro del quehacer del gobierno y no como una herramienta.

Antes del paradigma de la Nueva Gerencia Pública, la modernización significó incorporar los códigos y el lenguaje técnico administrativo, que a todas luces es un principio de la burocracia, en cambio en este nuevo paradigma donde la burocracia se plantea como agotada y anquilosada, la idea de modernizar los

³⁶ Ídem, Citado por Ospina Bozzi, Sonia, Gestión, política pública y desarrollo social; hacia la profesionalización de la gestión pública, México, CIDE, vol.II núm. 1.enero-junio de 1993.

gobiernos, por ende la administración pública, se vuelve un cambio paradigmático, es decir, lo que anteriormente sólo representó una idea y una herramienta más, hoy se traduce en la idea de que la modernización no es de ninguna forma una moda, sino mas bien un cambio permanente en las formas de actuación del gobierno, lo cual debe atender a la realidad social, es decir a su contexto.

Contar con un mejor aparato administrativo, más ajustado a lo que se estaba planeando, obligó a que se desprendieran necesariamente funciones de planeación y coordinación para posteriormente poder programarla y proyectarla en distintos plazos.³⁷ De ésta forma se da mayor coherencia y concreción a las tareas administrativas del gobierno, lo cual es fundamental para lograr la innovación dentro de las instituciones.

Uno de los aspectos que los gobiernos han ido cuidando dentro del marco de la modernización de la administración se vio impregnado por las ideas racionales y el logro de una planeación adecuada que diera certidumbre al funcionamiento del aparato en cuanto una coherencia del gasto y del logro de sus acciones. Por ello desde 1960 hasta 1980, tal como lo plantea María del Carmen Pardo, se considera un periodo que correspondió a la necesidad de incluir decisiones más racionales de planeación y coordinación³⁸, que para 1990 ya eran un elemento instaurado en el sistema administrativo.

Con ello se empieza a dar la modernización del aparato y de sus prácticas, además con las erogaciones que se hacían (y que eran considerables) para fomentar y transformar a la administración pública en un aparato más dinámico, se requería también la legitimación ante el ciudadano. Con lo cual se hizo también indispensable la necesidad de fiscalizar dicho gasto a través de la

³⁷ Del Carmen Pardo, María, La modernización administrativa en México, 2006, p.124.

³⁸ *Ibidem*, p.79.

evaluación de la gestión administrativa, lo que se tradujo en la evaluación de los planes y los programas.

Lograr un mejor manejo de los recursos públicos y tener congruencia con los programas que se establecían en el gobierno, en cuanto al gasto y la presupuestación de los mismos, se convirtió en un pilar para el funcionamiento de la administración pública, ya que así como se dio el manejo de la planeación, los gastos también tenían que ser ejercidos de una forma programática, es decir puestos en tiempo y en forma.

Todas estos cambios requerían una perspectiva nueva del control y de la información que los diferentes entes, dependencias, departamentos y organismos administrativos pudieran aportar, si bien la coordinación era importante como propósito, se hacían necesarios elementos y herramientas para facilitar ésta tarea, la cual se dio en una solución, aunque parcial, al crear una red de comunicación e información entre las dependencias de la administración pública para saber lo que estaba pasando en todo el sistema administrativo, logrando así tener una visión global del mismo.

La implementación de mecanismos de evaluación sirvieron para evaluar el trabajo y el desempeño de los diferentes dependencias y organismos de la administración pública y saber si estaban llevando a cabo y de una forma correcta sus funciones, por ello el cambio de los sistemas administrativos de los entes públicos se hizo con el propósito de eficientar más a la administración pública.

Dentro de la innovación del gobierno los métodos de evaluación fueron ganando importancia en la medida que éstos fueron reportando avances en la gestión de la administración y el buen funcionamiento de los programas en el gobierno, de este modo las medidas de fiscalización son una visión integral de lo que es el

control administrativo, que junto con la importancia que se le da a la evaluación fueron esenciales para comenzar una nueva visión del gobierno.

Elementos tales como la planeación, descentralización y desconcentración de las funciones adquirieron forma en la nueva conceptualización del aparato de gobierno, con lo cual se hizo énfasis en la sectorización del ámbito público y el papel del servidor público en su relación con el Estado y la sociedad.³⁹

Con esta nueva visión de innovar, cambió la organización de la administración pública y su propio funcionamiento. Mecanismos ya utilizados como “la simplificación administrativa” adquirieron un nuevo matiz en la calidad de los servicios que se prestaban por parte de la administración pública, lo que daba una sensación de eficacia por parte de la misma, disminuyendo así los tiempos y la espera del usuario promedio al momento de solicitar algún servicio por parte del gobierno, buscando de este modo un impacto directo de este nuevo enfoque con respecto al ciudadano.

Con este nuevo enfoque se hicieron presentes cambios en la programación, el gasto público, la organización, los recursos humanos, el procesamiento electrónico de los datos, la contabilidad gubernamental, la organización sectorial y regional, entre los más importantes, lo cual según María Del Carmen Pardo condujo a procurar y hacer más eficaces las entidades gubernamentales, mejorando las estructuras y sistemas de trabajo, aprovechando mejor los recursos y descentralizando los mecanismos operativos de las dependencias públicas, acelerando y simplificando los trámites.⁴⁰

Para que se pudieran dar las modificaciones fue necesario concebir las características de esta nueva burocracia gubernamental. Se necesitaba una extrapolación de los embates políticos por lo que los servidores públicos se

³⁹ Ibidem, p.128.

⁴⁰ Ibidem, p.117.

hicieron más independientes de la política, con ello se buscó la profesionalización del personal y la tecnificación y codificación de los procesos al interior de la administración.

De esta manera el control de las responsabilidades de los servidores públicos, la visión que se tenía del personal que laboraba dentro de las dependencias del gobierno y una rendición de cuentas a la sociedad, se implementan como un control directo al interior de los diferentes organismos públicos.

Es así como dentro de los gobiernos contemporáneos surge este tipo de modernización que trajo nuevas formaciones de empleados públicos, de este modo una de sus características es que el aparato administrativo burocrático comenzó a ocupar un espacio político. Huntington advierte que los hombres encargados de llevar a cabo la modernización trasladaron sus lealtades que tenían en el partido hacia la burocracia gubernamental, así “los hombres de talento que antes se preparaban para tareas decisivas del partido, se preocupaban ahora por dirigir alguna dependencia gubernamental.”⁴¹ Esto trajo nuevas formas de interacción entre los aspirantes a ocupar un cargo en el gobierno, lo que también trajo nuevas prácticas al interior de la administración pública.

De este modo, dentro de la nueva concepción de innovación gubernamental la profesionalización de los funcionarios públicos se hizo evidente. Si bien dentro de la administración burocrática del gobierno se comenzó a implementar, bajo las ideas de innovación se replantea una mayor especialización, pues se requería un lenguaje y un código de comportamiento diferente del político tradicional, lo que permitió llegar a la administración pública a gente nueva, la cual debía tener una preparación profesional y que en la mayoría de los casos no tener ninguna filiación partidista.

⁴¹ *Ibíd.*, p.19.

Otros aspectos que son dignos de destacar bajo la premisa de cambiar la administración pública, son el establecimiento de normas para regular al sector público con el fin de dar una mayor certeza a las labores de gobierno y a su vez de lograr una legitimación del mismo, de esta forma el propio pueblo se podría percatar de esto, es entonces que surge también un cambio en la legislación de la administración pública tendiente a satisfacer las necesidades que se planteaba el mismo gobierno y que eran necesarias ante la sociedad.

Es así que para aclarar y hacer más eficiente la tarea de programar el gasto y de mantener un control de los recursos públicos se implementan grandes cuerpos normativos, con leyes que atienden a una mejor vigilancia del presupuesto, contabilidad y gasto público con el fin de normar los usos del erario público en programas orientados a beneficiar a la sociedad y evitando de este modo gastos y fugas en los recursos públicos.

Otro de los cambios importantes para lograr la eficacia del trabajo de la administración pública se dio a través de identificar el trabajo preciso de cada uno de los organismos públicos y de tener una mayor autonomía en la realización de éstas tareas, para lo cual era necesario el fortalecimiento de dichas instituciones y organismos, logrando también de este modo, la desconcentración de funciones.

Bajo este contexto de cambios y transformaciones, los gobiernos tratan de subsanar demandas sociales que se habían arrastrado por décadas con la finalidad de legitimar su tarea, por ello la respuesta fue brindar mejores servicios y de mayor calidad a ciertos sectores de la población,⁴² con lo cual se focalizó el esfuerzo hacia la parte de servicios y a la percepción del ciudadano dejando de

⁴² El autor refiere que la innovación se enfoca Sobre todo la necesidad de producir mejores resultados en un entorno caracterizado por la escasez de recursos públicos.
Sánchez González, José Juan, Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México, Editorial Porrúa, México, 2004, p.289.

lado transformaciones estructurales que realmente logren realizar un verdadero y ambicioso proyecto de cambio en la administración pública bajo los conceptos de modernización y de innovación que han querido convencer a la sociedad.

Dentro de la innovación se hizo indispensable también el uso de nuevos términos como el de calidad, cliente etc., por lo que fue necesario replantear los modos de trabajar y de prestar los diferentes servicios de la administración pública a una nueva conceptualización del ciudadano. Conceptualizaciones y cambios que se fueron gestando sobre todo por esta nueva dinámica planteada en la administración del gobierno.

El término de innovación, a diferencia del término de modernización es relativamente de nuevo uso en la teoría administrativa, sobre todo en el enfoque a lo público, aunque nace principalmente bajo las formas de la administración privada al insertarse dentro del marco del mercado y al hacer referencia a una nueva forma de realizar las tareas y brindar productos y servicios, como lo apunta José Juan Sánchez “a diferencia de los conceptos de reforma y modernización, la voz innovación prácticamente es de reciente utilidad en nuestro país”.⁴³

La innovación gubernamental es el movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta, sus elementos claves son:⁴⁴

- ◆ Concentrar a los servidores públicos en torno a un propósito.
- ◆ Orientación a resultados para añadir valor al gobierno y a la sociedad.
- ◆ Tomar en cuenta el entorno.

⁴³ *Ibidem*, p.61.

⁴⁴ *Ibidem*, p.407.

Trae aparejadas acciones como la eliminación de puestos de trabajo, formulación de estructuras planas y más chicas, así como el uso de modelos como la planeación estratégica, calidad total, reingeniería de procesos, el cambio de la concepción de ciudadanía por la de cliente; y la concepción de este último respecto al gobierno.

Otro cambio es el enfoque a la eficacia de la administración, que alude a cambiar la percepción actual del trabajo de gobierno al acabar con prácticas antiguas, propias de la burocracia anquilosada, trasladar prácticas corporativas propias de la administración privada que supuestamente pueden ser adaptadas a necesidades y realidades de la administración pública y delimitar las tareas de gobierno como si se tratara de una empresa.

De este modo la innovación administrativa puede darse por moda (a diferencia de la modernización que es una tarea constante de la naturaleza humana), por cambio de método y por formas de hacer las cosas.

Al respecto el autor José Juan Sánchez menciona que hay cinco motivaciones fundamentales para establecer o implementar la innovación,⁴⁵ las cuales retoma de otros autores, la primera de Feller, que distingue entre eficiencia de producción y eficiencia de servicio, esta primera motivación, en primer lugar, hace referencia a la obtención del menor costo y a la mayor producción y en segundo término plantea que no hay reducción de costos pero se aumenta y mejoran los servicios.

La segunda de las motivaciones es que existe el intercambio entre los intereses de los ciudadanos y el control burocrático, es decir que se necesitan empatar los intereses de los actores del sistema administrativo, por un lado el ciudadano que recibe los servicios y por el otro el administrador o burócrata que también tiene

⁴⁵ Ibidem, p.64.

intereses dentro de la administración, así los dos logran satisfacer sus necesidades haciendo que el sistema funcione.

En la tercera motivación se alude al control como motor básico de la innovación, es decir que dentro de las necesidades del gobierno al replantear su trabajo y la modernización del aparato administrativo éste tiende a presionar hacia dentro del sistema para lograr que se implemente la innovación.

La cuarta, dada por Mohr en 1969, alude al estatus (un estatus profesional), ya que según esto se implementa por la necesidad de obtenerlo, es así que para constituirse como un gobierno profesional con un alto grado de aceptación de la ciudadanía y para alcanzar un respeto por parte de la misma, se implementa la innovación.

Una quinta motivación es la de descubrir una novedad de un proceso o producto, es decir trae aparejada la idea intrínseca de hacer algo nuevo simplemente porque representa una nueva alternativa o modo de hacer las cosas (como tendencia o moda).

Es importante distinguir dos aspectos fundamentales de la innovación en tanto que esta no se da como un proceso único y mecánico, es decir, no es algo que venga en un manual y se pueda aplicar siguiendo pasos secuenciales, sino que implica todo un cambio dentro de las organizaciones, en su funcionamiento y estructura, por tal razón la distinción entre la innovación técnica y la innovación administrativa se hace necesaria en tanto que ayuda a comprender la idea fundamental de la innovación aplicada a una organización en particular.

La innovación técnica afecta al sistema técnico de la organización y la innovación administrativa, por su parte, es aquella que afecta al hombre como

ente colectivo, es decir al sistema social de la organización: las relaciones personales entre los miembros de la organización.⁴⁶

La innovación implica la redefinición de las tareas organizacionales de una entidad y por tanto implica la transformación de varios elementos, estas transformaciones son: funcional-estructural, funcional como momento de cambio y estructural como la dinámica del contexto con dos aspectos: integrar nuevos procesos y adoptar nuevas formas organizacionales, la de procesos de decisión como comportamental (una conducta humana) y la institucional referida al cambio organizacional dentro de la misma institución.⁴⁷

La razón esencial es que la innovación surge por necesidades particulares de cada organización pública, que difícilmente puede repetirse o reproducirse en otras organizaciones con actividades diferentes. Asimismo existen diversos niveles de innovación que algunas organizaciones pueden alcanzar como parte de las acciones para mejoramiento administrativo, mientras que otras sólo podrán realizar algunas medidas innovadoras, en parte por su carencia de capacidad administrativa, recursos y entorno en que se desenvuelven.⁴⁸

Según la propia experiencia de José Juan Sánchez y la experiencia de otros países miembros de la OCDE demuestra que se requieren reformas en otros tantos aspectos estructurales de la administración pública federal, ya que existen estrategias como: proceso presupuestario y gestión de los resultados, introducción de mecanismos de mercado, gestionar de otra forma los recursos humanos, control y gestión de la reglamentación, las cuales no se contemplaron en el modelo.

⁴⁶ Ibidem, pp.64-65.

⁴⁷ Ibidem, p.65.

⁴⁸ Ibidem, pp.66-67.

De este modo la innovación de la tarea de gobierno es una responsabilidad y debe de responder a las necesidades de su realidad, es decir, de su propio contexto; pero esta tarea no es nueva y se han hecho otros intentos, que si bien no se habían denominado específicamente como innovación, eran tareas enfocadas hacia el establecimiento de cambios en la administración tendientes a modernizarla.

Otras de las herramientas que el gobierno utiliza bajo el enfoque de la innovación son: el gobierno electrónico, la ética y los valores que debe de tener el servidor público, lo cual también repercutió en los programas de combate a la corrupción y fomento a la transparencia dentro de los gobiernos y sus aparatos administrativos. Es así como la implementación de técnicas gerencialistas que provenían de teorías de administración privada se trasladaron al modelo gubernamental viéndose reforzadas por mecanismos propios que devenían de la economía de mercado, así como su ideología y modos de actuar y hacer las cosas, que no dejan de tener su matiz fundamental en la producción y la productividad, que trae aparejada la idea de obtener una ganancia.

El mayor peligro es que no se logre delimitar y diferenciar el campo de acción de lo público, pudiendo convertirse en un espacio que invadan los privados, además de perder una identificación de los fines de un gobierno que primordialmente encuentran su fundamento en el bien común y no el interés de unos pocos, ya que en este contexto se focalizará más hacia a la satisfacción de un cliente que a la satisfacción de las necesidades de toda una sociedad.

Con la concepción de gerencialista el foco de atención, como lo señala José Juan Sánchez, podrían ser no los ciudadanos, sino los clientes en su más puro sentido mercantil, ya que se concibe a la administración pública como una empresa privada, con los mismos fines, instrumentos y resultados esperados; así el marco legal es reducido a un mero conjunto de leyes añejas y anticuadas, pero sobre todo se impone como un fin último de la administración pública a la

eficiencia, la eficacia y la economía en detrimento de los valores democráticos, éticos y de justicia social.⁴⁹

Debido a los nuevos retos externos y desafíos que trae el mundo globalizado, como el acelerado proceso democrático, y en lo interno, la tendencia a la representatividad ciudadana en las decisiones de gobierno y la inadecuada distribución de la riqueza, se puede observar que el problema obedece también a la ciudadanía como tal y al grado de involucramiento que tenga en las decisiones de lo público, ya que un cambio y reforma del aparato administrativo será a medias mientras la sociedad no modernice también su pensamiento y su manera de concebir y de actuar en el campo de los asuntos públicos.

Cabe señalar que bajo los cambios de la innovación gestados bajo la propuesta gerencialista se apunta o se enfocan a hacia los servicios, lo que imposibilita hablar de una modernización integral del aparato administrativo público, así la propuesta managerialista presenta posibilidades de mejorar la capacidad de respuesta hacia las demandas del público que desconcentre las acciones, que mida las repercusiones de la gestión pública y dignifique al funcionario público con un mayor grado de profesionalización, pero todo ello sin modificar sustancialmente el aparato administrativo y el uso discrecional que el ejecutivo tiene sobre los recursos públicos.⁵⁰

De esta forma la noción gerencial de la administración pública aplicada como estrategia para modernizar el aparato gubernamental puede contribuir a hacer más eficientes las áreas de bienes y servicios públicos, pero al mismo tiempo en sentido contrario, puede limitar, obstaculizar y propiciar retrocesos por el desconocimiento de la naturaleza del aparato público, es decir, se puede perder

⁴⁹ Ibidem, p.388.

⁵⁰ Ibidem, p.390.

el sentido y naturaleza de lo público y, por ende, el fin ulterior de la administración del gobierno.

Por último, cabe mencionar que en la actualidad muchos de los gobiernos que han adoptado la innovación como una estrategia no se limita sólo a nivel federal, ya que también hay muchos ayuntamientos que hacen frente a la ineficiencia de sus administraciones a través de la modernización de los servicios incorporando criterios usados antes sólo en el sector privado o por medio de la transferencia de dichas actividades, es decir, la privatización de los servicios.

2.4. El concepto de Buen Gobierno

El tema de gobernabilidad quedó un poco de lado en los ochenta, posteriormente reapareció en los noventa, lo que propició una brecha de lo que se concibe como Buen Gobierno en la actualidad, ya que como tal, es un concepto que los gobiernos están adoptando al hacer referencia a las nuevas prácticas adoptadas por éstos, las cuales además apuntan a una modernización del aparato administrativo y la nueva visión que tiene el gobierno con respecto a la sociedad, esta brecha probablemente se dio por los cambios sucedidos en el panorama global.

Para algunos autores un país que alcanza el camino hacia el Buen Gobierno tiene tres características fundamentales: a) crecimiento económico, b) una reestructuración económica que reduce el marco de actuación del Estado-Nación tradicional y c) una debilitación del apoyo político del que ha gozado hasta ahora el Estado de bienestar⁵¹. Aunque la reestructuración económica a la que se alude no ha demostrado tener eficacia al momento de lograr que un Estado atienda mejor las necesidades de su población, el crecimiento económico si es necesario y la debilitación del Estado de bienestar implicó pasar

⁵¹ Ibidem, p.11.

a una reestructuración del pensamiento y de la política social que tuvieron los gobiernos hasta ese momento.

El concepto de Buen Gobierno es muy ambiguo, ya que representa muchas cosas y acciones que un gobierno debe de tener para ser considerado como tal, y debido a que la tarea de gobernar es harto compleja y abarca muchos aspectos que se relacionan con la sociedad, la idea de Buen Gobierno puede ser para algunos un gobierno democrático, es decir, un gobierno que escucha a su pueblo y que orienta las políticas públicas en base a ello; para otros un Buen Gobierno es aquel que brinda y administra justicia y se inserta dentro de un Estado de Derecho en donde las transgresiones a éste son mínimas; para otros puede ser un gobierno que brinda servicios eficientes, otros más lo conciben como el gobierno que orienta su acción a los más pobres.

Para Rosana Lecay Buen Gobierno se relaciona con el concepto de *gobernanza*, inclusive llega a describirnos cómo evoluciona del concepto de gobernabilidad. El enfoque que ella adopta obedece principalmente a los cambios actuales que apuntan hacia una nueva forma de gobernar, derivado sobre todo de las circunstancias sociopolíticas determinadas por los principios de la nueva gerencia pública. De este modo dice que la *gobernanza* es un concepto difundido a mediados de la década de los noventa “que declara el logro de los objetivos planteados por la sociedad como comunes y reclama la participación de una cantidad mayor de actores comprometidos”⁵².

Es así que la gobernabilidad también se relaciona con el Buen Gobierno, ya que se tiene que ver las capacidades del gobierno para saber si éste puede con la carga que implica atender las necesidades sociales, ya que además implica la interacción y coordinación de la sociedad, la cual se vuelve compleja debido

⁵² Lecay, Rosana, El reto de la Gobernanza en América Latina, documento elaborado por el área de políticas públicas y gestión gubernamental de la Fundación para la Cultura de Maestro AC., p. 7.

sobre todo a que confluyen diversos actores como grupos, fuerzas, organizaciones, instituciones privadas, sociedades civiles etc.

Para Victoria Camps se entiende como una dialéctica continua entre gobernados y gobernantes, no significando sólo la estabilidad sino que habla de un ideal más pleno de lo que es bueno, lo que significa en sí ser un buen gobierno.⁵³ Aunque bajo esta concepción se corre el peligro de caer en una ambigüedad del concepto (de bueno que es a todas luces abstracto), por tanto para no caer en ese error se necesita de la clara existencia de un programa, proyecto, actividad, etc., es decir, de acciones concretas que materialicen el ideal del gobierno al pretender ser un Buen Gobierno, lo que posteriormente se entenderá desde el punto de vista de su buen hacer según la propia autora y para ello deberá de cumplir con ciertas características.

Para Manuel Castells, teórico del gobierno electrónico, la nuevas formas de organización social que trajo la transición histórica identifica tres fenómenos que han dado la conformación de un nuevo Estado de Bienestar o lo que se puede concebir como Buen Gobierno: la revolución tecnológica, en especial las de la información, la formación de la economía global y un cambio organizativo dado por la descentralización y flexibilidad de los procesos,⁵⁴ ya que las nuevas formas de organización se encuentran ligadas a la nueva división internacional del trabajo.

Por ello se debe de reestructurar al Estado y este debe de establecer una nueva comunicación con los individuos, es decir, rehacer su relación con la sociedad bajo los nuevos cambios, ya que la cultura, la política y la identidad social han cambiado en la sociedad de los noventa identificada con los rasgos antes mencionados.

⁵³ Giner, Salvador y Sebastián Sarasa (editores) varios autores, Op. Cit., p. 20.

⁵⁴ Ibidem, p.173.

Identificar cuando se comienza a utilizar el término de Buen Gobierno también es muy ambiguo, ya que hay discrepancia entre los teóricos que tratan el tema, pero para realizar un primer acercamiento es relevante aquella corriente que ubica el concepto a partir de 1970 y que reaparece hasta 1980, debido a la crisis que abarco los ámbitos político, social y económico dentro del Estado.

Esquema 4. Estructura donde se inserta el Buen Gobierno



Fuente: Elaboración propia, basado en la estructura de los gobiernos democráticos actuales.

En el esquema anterior se puede ver al Buen Gobierno no sólo como una parte del Estado, sino también como una cualidad en el gobernar y en el desempeño de la Administración Pública.

Una función central dentro de las democracias contemporáneas ha sido el tratamiento acerca del funcionamiento del gobierno para ser considerado Buen Gobierno, pero para plantear esta cuestión se hace necesario también que la legitimidad del gobierno se centre en lo que se ha denominado como Gobernabilidad, de tal forma que Buen Gobierno aparece con la democracia,

entendiendo que esta cerraría la brecha entre gobernantes, gobernados y entre las clases sociales al promulgar una igualdad relativa y por tanto dar una salida a una crisis que aparecía en los Estados.

La preocupación acerca del buen gobierno viene de los regimenes democráticos que occidente planteó como el tipo de régimen más estable, en cuanto atendía las necesidades del ciudadano al escucharlo, preguntándole, atendiéndolo, dejándolo actuar y ser participe dentro de la formulación de las políticas, programas y actividades, en sí del trabajo de gobierno.

Por ello se demuestra que existe una estrecha relación o vínculo entre la democracia como paradigma y el buen gobierno como una práctica de los gobernantes que detentan el poder y el manejo administrativo del Estado.

Un Buen Gobierno no sólo se legitima y se representa bajo los esquemas tradicionales democráticos en el sistema político, sino que también alude a la atención del pueblo y de su capacidad para poder subsanar las demandas y necesidades de éste, que se traduce en su principal acción administrativa que es la de brindar servicios públicos, más aún cuando se habla de la población más pobre o necesitada de la sociedad, ya que el gobierno debe de legitimarse como Buen Gobierno a través de programas asistenciales enfocados a estos sectores.

Pero se debe destacar que una sociedad apática no puede ser propulsora del Buen Gobierno, Victoria Camps menciona esto como democracia schumpeteriana según la cual los ciudadanos tienen una sola obligación: la de elegir a sus representantes y desatenderse a continuación de las tareas de gobierno, no, en realidad se debe de hacer una interacción entre gobernantes y gobernados⁵⁵

⁵⁵ Ibidem, p.21.

El Buen Gobierno no deberá permitirse incumplir su contrato, echar en saco roto las promesas hechas a los gobernantes bajo la presión electoralista⁵⁶, en este punto Victoria Camps también propugna por la ética de cada gobierno y lo deja a la conciencia del propio administrador o gobernante.

El concepto de Buen Gobierno también se relaciona con la crisis del Estado, pues para autores como Salvador Ginner y Sebastián Sarsa⁵⁷ la conceptualización de buen gobierno se da a partir y, sobre todo, por el agotamiento del Estado de Bienestar, aunque existe otra corriente de corte neoliberal que vuelve la mirada hacia dicho paradigma, ya que según ellos su refundamentación se hace necesaria a partir de los esquemas que trajo el propio neoliberalismo y la democracia moderna. De este modo, si bien el Estado de Bienestar se presupone como un modelo de Buen Gobierno, dicho concepto no se pudo dar sin la crisis del propio Estado que correspondió a los años de principios de los setenta.

La participación de la ciudadanía en sistemas democráticos creó de algún modo la concientización de la sociedad e hizo exigibles derechos inalienables, lo que llevó al ciudadano a defender sus intereses en una articulación y organización social, dándose como un elemento más el hecho de que el pueblo debe tener también las riendas de ésta legitimación y confección de las políticas sociales mediante el consenso, y el gobierno por su parte, debe de dar cabida y diseñar los canales y medios adecuados para que ésta sociedad contribuya a la confección y redefinición del propio Estado orientado por los lineamientos de lo que es un Buen Gobierno donde los servicios que se brinden sean de calidad.

Dentro del Estado de bienestar se debió volcar hacia esta nueva formación del Buen Gobierno, aunque autores como Max Kase (1980) la identifican como símil o parte de éste, con dicha conceptualización se logra insertar una categoría con

⁵⁶ Ibidem, p.23.

⁵⁷ Ibidem, pp.20-24.

sus propias características, que sí bien ya estaban inmersas al conceptualizar al Estado de bienestar se concretan de éste modo bajo esta nueva visión de gobierno.

El Buen Gobierno debe responder al quién y al por qué, teniendo certeza en sus tareas de gobierno, además de atender los principios morales y regular las relaciones sociales, actividades que lograron que el Estado de bienestar se diera y fundamentara desde la perspectiva de la interacción gobierno-sociedad y que el gobierno se comprometiera con la sociedad en las tareas más apremiantes dando solución a los problemas más fundamentales y prioritarios (asegurar la alimentación, empleo, seguro social, etc.).

Para entender el Buen Gobierno también se debe atender a otro concepto importantísimo en la tarea de éste y su responsabilidad con la sociedad: la ética⁵⁸, la cual se debe tener al momento de aplicación de los planes, programas proyectos y políticas públicas que deberá de aplicar para realizar sus tareas con mayor eficacia, si en verdad se quiere responder a las necesidades de la población.

La ética es una característica de un Buen Gobierno y ésta se debe definir no sólo en un código de conducta del gobernante y del servidor público sino

⁵⁸ La ética (del latín *ethica* desde el griego antiguo θική [φιλοσοφία] "filosofía moral", del adjetivo de θεός *ēthos* "costumbre, hábito") proviene del griego "Ethikos" cuyo significado es "Carácter". Tiene como objeto de estudio la moral y la acción humana. Su estudio se remonta a los orígenes de la filosofía moral en la Grecia clásica y su desarrollo histórico ha sido diverso. La ética estudia la moral y determina qué es lo bueno y, desde este punto de vista, cómo se debe actuar, es decir es la teoría o la ciencia del comportamiento moral.

La ética pretende examinar, observar y relativizar las propias acciones. A diferencia del derecho, es autónoma, es decir, no es coactiva en el sentido de que pueda imponer un castigo o pena. El papel que desempeña la ética en los Estados de derecho es el de ayudar al justo cumplimiento y aplicación de las leyes. Su principal cometido es la de trabajar sobre unas normas que no son leyes y de una responsabilidad que nada tiene que ver con la jurídica. Por esta razón, la palabra que acompaña a la concepción de "ética" es "autorregulación" Hugo Aznar, Ética y Periodismo. Códigos, estatutos y otros documentos de autorregulación, editorial Paidós, 1999.

además debe insertarse en la propia cultura de las organizaciones públicas como una convicción de que el manejo de los recursos públicos y el trabajo hecho bajo éste principio es beneficioso para todos como sociedad.

Otro aspecto importante es el *accountability*⁵⁹ que en español se puede traducir como rendición de cuentas, el cual está unido con la ética y la cabal visión del cumplimiento de metas y fines administrativos, de este modo la visión del Buen Gobierno se traduce el cumplimiento de la responsabilidad y el compromiso que adquiere con la sociedad, por tanto un gobierno comprometido con su población es un gobierno que lleva sus esfuerzos con convicción en donde encuentra también su razón de ser. Debido a esto también se hace necesaria la búsqueda de legitimidad política y de coherencia con las ideologías planteadas en el gobierno aún antes de estar constituido, es decir, se da como un proyecto político por el que se gana el derecho a ser gobierno.

Para Gianfranco Pasquino⁶⁰ su postulado principal es que se debe considerar la formulación de una política eficaz y sujeta a la rendición de cuentas, como una parte integrante de toda solución al problema de gobernabilidad.

Otro aspecto bajo la perspectiva de lo que es Buen Gobierno nos lleva a la regulación estatal, la cual tiene que ver también con el marco jurídico que existe

⁵⁹ El concepto de *accountability* (responsabilización) se origina en las naciones anglosajonas, tornándose central en la historia política de los Estados Unidos. Significa, precisamente, que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor (o meta-valor) político depende de dos factores. Primero, de la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de su sociedad, ya que una fuerte apatía de la población respecto a la política hace inviable el proceso de *accountability*. En segundo lugar, es necesario construir mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, no sólo mediante las elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes.

La responsabilización se inserta en un sistema más amplio, el régimen democrático moderno, cuyos principios centrales son la soberanía popular (el poder emana del pueblo) y el control de los gobernantes por los gobernados, Consejo Científico del CLAD, La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. (<http://www.clad.org.ve/fulltext/0032400.pdf>) 22/06/2008

⁶⁰ Ibidem, p.35.

en el Estado, es así que se distingue que los Estados modernos se han caracterizado por una enorme producción de textos jurídicos como leyes y reglamentos, que tienen como fin regular la vida de los individuos en la sociedad. En una democracia no se puede prescindir de la normatividad, aunque a veces resulta excesiva, sin embargo es una característica importante para el mantenimiento de un Estado de Derecho; sin embargo para algunos autores puede parecer que la excesiva concentración de normas dentro de la sociedad apunta a que en ésta no hay una buena gobernabilidad, y por ello el exceso al tratar de regularla.

Así el orden externo al individuo se hace necesario, ya sea por ser una característica inherente de la funcionalidad del Buen Gobierno debido a que éste se presente por la falta de cohesión social que el Estado y su gobierno no han podido establecer, pero que al ser su función la regulación de la vida social, en buena medida es una exigencia propia de las demandas sociales, ya que al ciudadano también podría reprochársele la indiferencia con la que asisten a la actividad de sus representantes en los órganos legislativos.⁶¹

La idea de Buen Gobierno, al venir después de una crisis de Estado y la necesidad de insertar de una manera más apropiada a la sociedad y de redefinir el papel que juega dentro del capitalismo, se convierte en una necesidad situada en el marco global, por ende requerida en el mundo, ya que entre otras cosas trae la mejora de políticas públicas y la participación de la sociedad civil, pero para que funcione, aparte del diseño realizado por cada gobierno, se debe dar continuidad de los gobiernos posteriores, ya que es una tarea ardua y de largo plazo; sin embargo esto es una exigencia que tiene que hacer la sociedad a sus gobiernos, sus políticos y en sí a las autoridades con las que tiene un contacto más cercano.

⁶¹ Ibidem, p.203.

Así el Buen Gobierno se concibe más como una voluntad política que un programa, política pública o el quehacer institucional, ya que debe de incluir un cambio cultural y la concientización de todos los actores de la sociedad, es una tarea que vincula tanto los esfuerzos de los actores del gobierno como el de los actores sociales, ya que el buen gobierno se entrelaza con las ideas de equidad, democracia y participación, en donde:

Equidad del latín *aequitas*, de *aequus*, igual tienen una connotación de justicia⁶² e igualdad social con responsabilidad y valoración de la individualidad, llegando a un equilibrio entre las dos cosas, la equidad es lo justo en plenitud. Dentro de un contexto similar puede significar también propiedad por la que la prosperidad económica se distribuye equitativamente entre los miembros de la sociedad. La equidad debe darse en los siguientes ámbitos: laboral, étnico, político, religioso, social y de género, En palabras de Aristóteles la equidad es la Justicia aplicada al caso concreto.

Democracia en sentido estricto es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad al representante. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

La democracia se define a partir de la clasificación clásica de las formas de gobierno realizada por Platón primero y Aristóteles después, en tres tipos básicos: monarquía (gobierno de uno), aristocracia (gobierno de pocos), democracia (gobierno de la multitud para Platón y "de los más", para Aristóteles). Hay democracia directa cuando la decisión es adoptada directamente por los miembros del pueblo. Hay democracia indirecta o representativa cuando la decisión es adoptada por personas reconocidas por el pueblo como sus

⁶² Véase, Internet, <http://www.elalmanaque.com/enero/ene-26-eti.htm>, 20/06/2008.

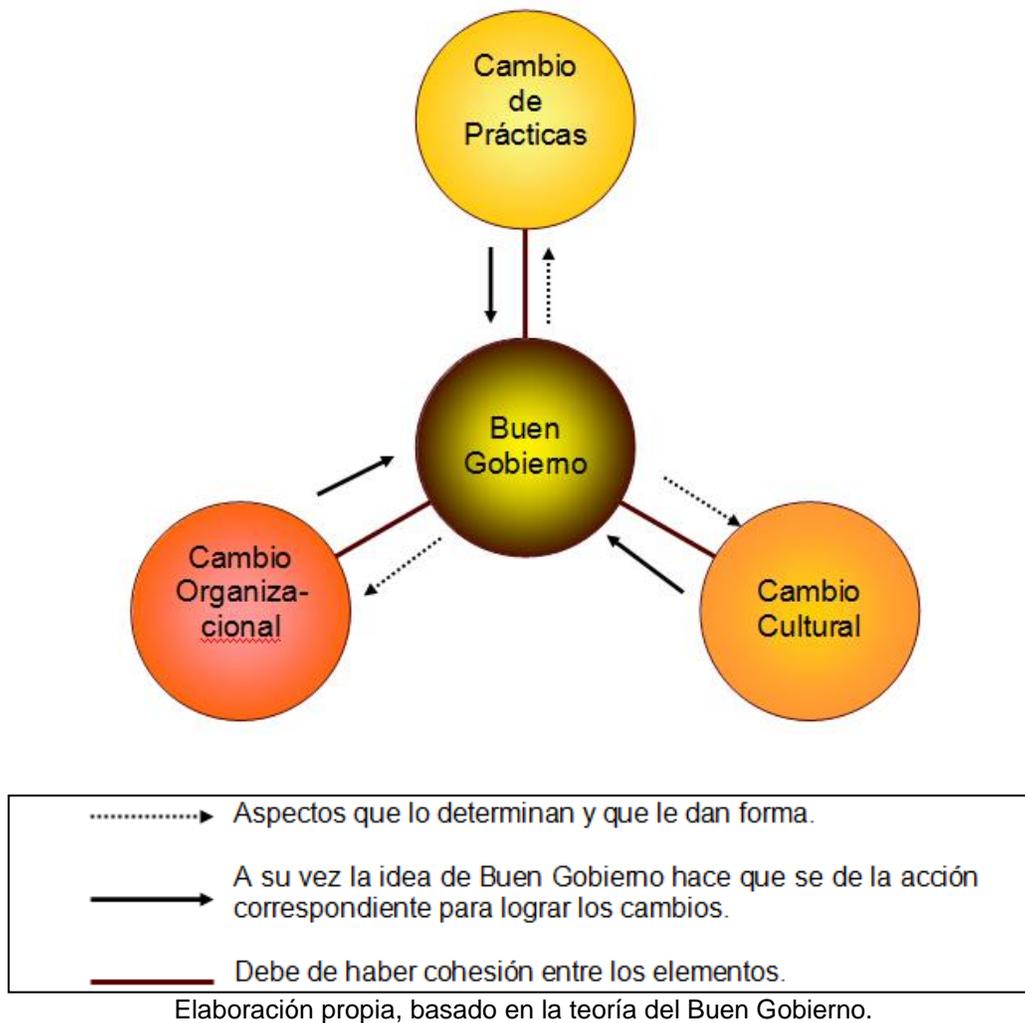
representantes. Por último, hay democracia participativa cuando se aplica un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas o cuando se facilita a la ciudadanía amplios mecanismos plebiscitarios. Estas tres formas no son excluyentes y suelen integrarse como mecanismos complementarios.⁶³

Finalmente la participación ciudadana se relaciona principalmente con la democracia participativa y directa. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte del gobierno o de un partido político. Otra de las formas de lo que significa la participación ciudadana es a través de Organización no gubernamental las cuales pugnen por ciertos temas sociales sin sustituir en las funciones del gobierno sino evaluándolas o apoyándolas.

También se relaciona con la Democracia deliberativa, en cuanto a poner a discusión los temas de importancia de los ciudadanos en foros organizados o por otras vías. Últimamente organismos estatales forman consejos ciudadanos para la administración o evaluación de las políticas públicas, formados de ciudadanos interesados y expertos independientes.

Para que el buen gobierno se pueda dar, es necesario que haya un cambio cultural, organizacional y de prácticas, ya que estos 3 aspectos están interrelacionados como se puede ver en el siguiente esquema:

⁶³ Bobbio, Norberto (1978). Democracia y dictadura, enciclopedia Einaudi. p.87

Esquema 5. Principales cambios que implica el buen gobierno

El esquema anterior engloba al cambio cultural, organizacional y de prácticas como cambios esenciales en la acción del Buen Gobierno.

Es así que para que se de el Buen Gobierno debe existir fidelidad y respeto a las normas de actuación dentro del marco jurídico para legitimar la acción del gobierno, además debe haber coherencia con el programa político, apego a la norma, a su código de actuación y ética.

Con los elementos anteriores se puede decir que una definición de buen gobierno es: el gobierno que se da bajo un régimen democrático y que actúa con ética apegándose a la ley bajo un marco de rendición de cuentas, además atiende a la demanda de los ciudadanos implementando nuevas prácticas administrativas traídas por un cambio cultural que supone la interacción gobierno-ciudadano bajo un cambio organizacional, donde las decisiones se descentralizan para obtener resultados con calidad y con ello satisfacer las demandas y expectativas de los ciudadanos.

2.5. Gobierno honesto y transparente

Sin duda el cambio del modelo gerencial no sólo obedece a decisiones de las personas que detentan los cargos administrativos. En realidad estos cambios no se darían sin los idearios de la ciudadanía que son dados desde la perspectiva democrática, uno de ellos que impulsó en gran medida el cambio administrativo, es tener un gobierno honesto que actué bajo los causes que originan su razón de ser y que se insertan en un estado de derecho donde se perciba la actividad gubernamental en busca del bien común y no del bien personal de los funcionarios ó servidores públicos, de tal manera que estos cumplan con sus labores de una forma que sea observable y verificable por la mayoría de los ciudadanos.

Además de lo anterior, para lograr el buen funcionamiento del gobierno bajo la visión de la innovación gubernamental, necesariamente tiene que haber mecanismos de rendición de cuentas para hacer que las labores de gobierno sean transparentes, por ello el binomio honestidad y transparencia ha aparecido actualmente en los regímenes democráticos del mundo y son una de las principales vertientes y mecanismos para legitiman la acción de las administraciones públicas modernas.

Para legitimar un gobierno, hacerlo más honesto y transparente es necesario establecer en el servidor público un sentido de responsabilidad que se apegue a una ética en su modo de conducirse frente a la sociedad.

Para lograr lo anterior también se necesita abatir los altos índices de corrupción existentes en los gobiernos contemporáneos, donde las transformaciones sociales, culturales y la historia de la conformación de los gobiernos, permitió que algunos individuos (servidores públicos) vieran al gobierno como un gobierno de motín.

Internacionalmente la transparencia, el acceso a la información y el combate a la corrupción se dan en el mismo tenor que las nuevas tendencias gerenciales hacia la administración pública, incluso son los mismos organismos internacionales quienes las promueven y auspician estudios acerca de dichos temas con el fin de lograr homologar las buenas practicas en el gobierno dentro del marco de la globalización, por ello es que más de 40 países en el mundo, como Hungría, Suiza, Canadá y Nueva Zelanda, cuentan con leyes y organismos públicos de transparencia y acceso a la información, otros tantos están trabajando en el proceso.

Podemos identificar los años noventa como la época o período en el que aparece la transparencia para lograr que los gobiernos sean más honestos. Los antecedentes de la transparencia se pueden identificar en 1776, año en que Suecia aprobó la Ley de Libertad de prensa, posteriormente en los siguientes diez años los temas de transparencia y acceso a la información ingresaron a la agenda política de muchos países.⁶⁴

Se alude sobre todo a que dichas prácticas mejoran la eficacia de las políticas públicas y dan mayor congruencia a los fines del gobierno, lo que concuerda con las ideas de innovación del gobierno, además cumple funciones como el ser un

⁶⁴ IFAI, Transparency and acces to information, México, segunda edición, 2005, p.1.

indicador, ya que los mismos organismos internacionales lo promueven; y bajo indicadores como éste evalúan a los países con diversos fines, ejemplo de lo anterior se encuentra en las políticas, lineamientos, opiniones y recomendaciones de organismos como Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI) y La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁶⁵.

El BM señala que un Estado con instituciones de gobierno transparentes tiene un impacto positivo en términos de crecimiento del producto nacional, riqueza y logros sociales, también señala que los países con instituciones efectivas, honestas y meritocráticas presentan altos ingresos por habitante y crecimiento de la inversión y desarrollo social. Además del alcance de regulaciones y un estado de derecho que proteja a la ciudadanía y a la propiedad privada, presenta un supuesto que dice que un país no requiere estar completamente modernizado y alcanzar grados de riqueza altos antes de lograr este desarrollo institucional.⁶⁶

Otro ejemplo es que en el 2000 el BID organizó diferentes eventos, entre éstos la conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe (con el fin de disminuir la corrupción, entre los cuales se destacan temas de transparencia), la Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos y Transparencia de la información contable de los sectores público y privado.⁶⁷

⁶⁵ Ibidem, pp.25-27.

⁶⁶ Ibidem, p.29.

⁶⁷ Véase, www.iadb.org/exr/2000/cp9600c.htm, (20/04/2007)

Por su parte el FMI público desde 1999 el código de Buenas Prácticas y Transparencia en la Política Fiscal con su respectivo manual y el Código de Buenas Prácticas y Transparencia de las Políticas Monetarias y Financieras.⁶⁸

La OCDE refiere que los gobiernos pueden recuperar la confianza de la sociedad ofreciendo más opciones, más democracia; y sobre todo más transparencia.⁶⁹ Esto es cierto desde la perspectiva de que el fortalecimiento de las relaciones con el ciudadanos es necesario para mejora el diseño de políticas públicas y un elemento central de la *gobernanza*⁷⁰, la cual se apega a la visión gerencial del gobierno.

Es importante señalar que aunque la transparencia y la rendición de cuentas van unidas (en cuanto conforman una unidad para que funcione adecuadamente el gobierno y que el concepto de transparencia estaría limitado si no se diera la rendición de cuentas), se debe tener en cuenta que no son lo mismo, transparencia es abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión, y no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino es la práctica de poner a disposición la información para aquellos interesados en conocer dicha información, además sirve como un sistema de control dentro del

⁶⁸Véase, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA EN LAS POLÍTICAS MONETARIAS Y FINANCIERAS: DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS, Adoptado por el Comité Provisional el 26 de septiembre de 1999, www.imf.org/external/np/mae/mft/code/spa/code2s.pdf, (20/04/2007).

⁶⁹Véase, Resultado de los debates que tuvieron lugar en el “Foro de la OCDE sobre México: Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico”, celebrado en noviembre de 2004, <http://www.oecd.org>.

⁷⁰Referido al modelo de gobierno donde se toma en cuenta la opinión y se interactúa con todos los miembros de la sociedad: “Desde mediados de los 90, especialmente en Europa, ha ido emergiendo un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global. La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza”. véase, Joan Prats, <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14352&art=14369> (29/06/2008).

sistema democrático que implica la participación de todas las personas de la sociedad.

Es así que la transparencia se refiere al flujo de información social, política y económica de manera puntual y confiable, la cual debe ser accesible a todos los actores relevantes, incluye por ejemplo información sobre el uso de créditos por parte de inversionistas privados acerca de cuentas de instituciones del gobierno debidamente auditadas, procedimientos de presupuestos, estadísticas monetarias y del banco central, provisión de servicios públicos, registros históricos de votaciones parlamentarias, datos sobre financiamiento de campañas políticas y actividades de instituciones internacionales.

La transparencia debe tener entre otros atributos los siguientes:⁷¹

- Fácil acceso a la información (incluyendo oportunidad y no discriminación).
- Comprensiva (asegurándose de que los temas clave no queden fuera).
- Relevancia (evitar la información superflua y el sobre flujo de información).
- Calidad y confiabilidad (para contribuir al diseño de políticas y dar confianza en los mercados para los inversionistas).

En las políticas públicas es difícil conocer exactamente el grado en que alguna es transparente, y el punto hasta cual la transparencia de la política pública contribuye para lograr los objetivos o consecuencias de la misma, pero esto no debe ser una limitante para que dentro de los gobiernos se de la transparencia y que ésta se pueda medir con indicadores creados para ese fin, pues además ésta contribuye a disminuir la corrupción y la discrecionalidad de los gobernantes.

⁷¹ IFAI, Marco Teórico metodológico, diciembre, 2003, p.10. Tomado de Kaufman, Daniel. Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for corruption Control and Good Governance, 2002,

Para definir que es la rendición de cuentas, la cual es la finalidad de la transparencia, es preciso definir antes que es la rendición por si sola, ya que es una traducción de *accountability* que no es muy transparente y lineal en el español, ya que originalmente es un término inglés cuya acepción sería: sujeto obligado a reportar, explicar ó justificar algo, es decir, ser responsable ante alguien de algo.

Es así que la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que lleva a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.⁷²

La rendición de cuentas puede ser de dos formas, una entre instituciones en donde se vigila a los diferentes órganos del Estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de esa facultad para ejercer funciones de fiscalización, la cual se basa en el principio de pesos y contrapesos y por otra parte la rendición de cuentas que se basa en el derecho de los ciudadanos, los cuales les permiten organizarse, defender causas e impugnar las decisiones del gobierno que los representa.

Pero la finalidad de tener o utilizar la transparencia es para abatir la corrupción⁷³, la cual puede ser definida como el uso de recursos públicos (legales, políticos o económicos) para obtener ganancias privadas. Desde una perspectiva económica la corrupción surge de los intereses divergentes entre mandatarios y mandantes, debido a las asimetrías de la información y poder que operan a favor

⁷² Ibidem, p.9. Tomado de Ugalde Luis Carlos (2002), Rendición de cuentas y democracia: el caso México.

⁷³ Ibidem, p.13. Tomado de López Presa, José O, Corrupción y cambio, México, 1998, Editorial Fondo de Cultura Económica.

de los primeros, ya que éstos pueden tener un alto grado de poder discrecional en la toma de decisiones.

Cabe mencionar que se pueden identificar tres formas básicas de corrupción que se pueden abatir si existe transparencia: el desvío de recursos públicos, la corrupción administrativa (referida a distorsiones en la implementación prescrita de leyes existentes) y la captura del Estado (que es el influenciar el proceso de formación de las leyes, para beneficio propio o un grupo).

El hecho de tener transparencia en los gobiernos es debido a que la corrupción ha sido un problema ancestral de las administraciones públicas en la mayoría de los países del mundo y es aquí donde se desperdician muchos recursos, ya que la suma de todos sus costos es generalmente mayor a los beneficios que a través de ella recibe un individuo el cual toma de lo colectivo para beneficiarse particularmente.

La corrupción es difícilmente medible, ya que no existe un indicador específico y único, por lo que la evaluación de ésta se da muchas veces bajo otras condiciones que se interrelacionan con el fenómeno. Aunque existen indicadores como el de percepción sobre la corrupción, que se hacen basadas en encuestas para saber en que grado y como la sociedad percibe la corrupción, también bajo estos mismos criterios se hace referencia a los sobornos y prácticas que tienen los entes públicos para saber que opinan los usuarios con respecto a las prácticas de dichos organismos y saber que transparentes o corruptas las perciben.

Un par de elementos importantes para la rendición de cuentas son el control y la fiscalización de los recursos públicos, donde éste último es el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de dichos recursos; el control es solo uno de los elementos de la fiscalización, puede ser interno o externo según su origen, el primero, que además es preventivo, tiene lugar cuando los órganos de la misma

administración detectan y corrigen las fallas en la gestión, el externo se da cuando lo realiza una institución ajena.

Con todo lo anterior la transparencia también puede concebirse dentro del sistema democrático y bajo la visión gerencial como un derecho de las personas a ser informadas respecto al quehacer y el gasto de los recursos públicos, de tal forma que en el mundo moderno se contemplan organizaciones denominadas Sociedades de la información o SIS⁷⁴.

Por otra parte la transparencia se hace necesaria en cuanto se desea atacar la cultura del secreto, la cual se refiere a conductas adoptadas por los miembros de una institución pública que consideran a la información que manejan como un activo de su patrimonio y al restringir discrecionalmente el acceso a la misma, de tal forma que la información genera un incremento en su valor percibido, otorgando a quien posee esa información beneficios económicos o políticos, además les permite evitar los costos asociados con una revelación de los errores, omisiones o actos ilegales cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Cabe mencionar que hay partes o áreas en el gobierno donde se necesita mantener cierta información en secreto denominada como resguardo o reservada, ya que también trae beneficios y se considera una forma de regulación, esto permite entre otras cosas tener diferentes opciones, considerando las diversas alternativas y haciendo el calculo de los resultados consecuentes de éstas, sirve también para proteger a la gente que tiende al pánico cuando hay graves consecuencias de alguna acción o cuando se trata de casos de seguridad, así como la protección de las personas dedicadas a misiones especiales que tienen que ver en materias de seguridad pública.

⁷⁴ Empresas públicas o privadas que venden reportes con datos personales, tales como el historial crediticio, de empleo, médico, de pago de bienes y servicios y de arrendamientos etc; en sí son controladores de datos, es decir que hay entes dedicados a tratar con la información de los datos de las personas para diversos fines. Ibidem, 12- 14 pp. Tomado de Del Villar, Rafael, et al. Regulación de la protección de datos y de las sociedades de información, documento número 2001-7, Banco de México, 2001.

Actualmente la información reservada en manos de los gobiernos tiene un periodo de resguardo, pero éste depende de cada gobierno u organismo público, siempre y cuando esté plenamente fundamentado y motivado por la misma, ya que al momento de requisición de esta información se debe tener pleno convencimiento legal respecto a la negativa de acceso, también se debe tener la consideración de elementos objetivos para determinar si esta información puede causar algún daño a los propios intereses públicos.

Mantener información de tipo resguardo trae ciertos costos⁷⁵:

- Puede minar el juicio bien informado al limitar la oportunidad para la crítica, la revisión o retroalimentación.
- Hay riesgo de mantener a los ciudadanos desinformados de decisiones y consecuencias importantes, provocando desconfianza en el gobierno
- Puede utilizarse discrecionalmente para proteger intereses de funcionarios o entidades burocráticas.

Cabe mencionar que en la actualidad las administraciones de todo el mundo se está comenzando a materializar la transparencia por medio de órganos pertenecientes a los propios gobiernos, los cuales se encargan de garantizar el acceso a la información pública, además éstos se encuentran plenamente regulados por una normatividad y leyes que van en el sentido de transparentar las prácticas gubernamentales.

Por último es importante señalar que para darse la innovación gubernamental se necesita de muchos elementos que se encuentran interrelacionados y bajo ésta perspectiva se busca articularlos, ya que el cambio de paradigma, si bien no se da del todo, adquiere nuevos matices y características que buscan lograr un cambio en la forma de administrar lo público.

⁷⁵ Ibidem, p.19.

CAPÍTULO 3. LA CERTIFICACIÓN DE CALIDAD COMO HERRAMIENTA DE LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

3.1. El gobierno y su compromiso con la calidad

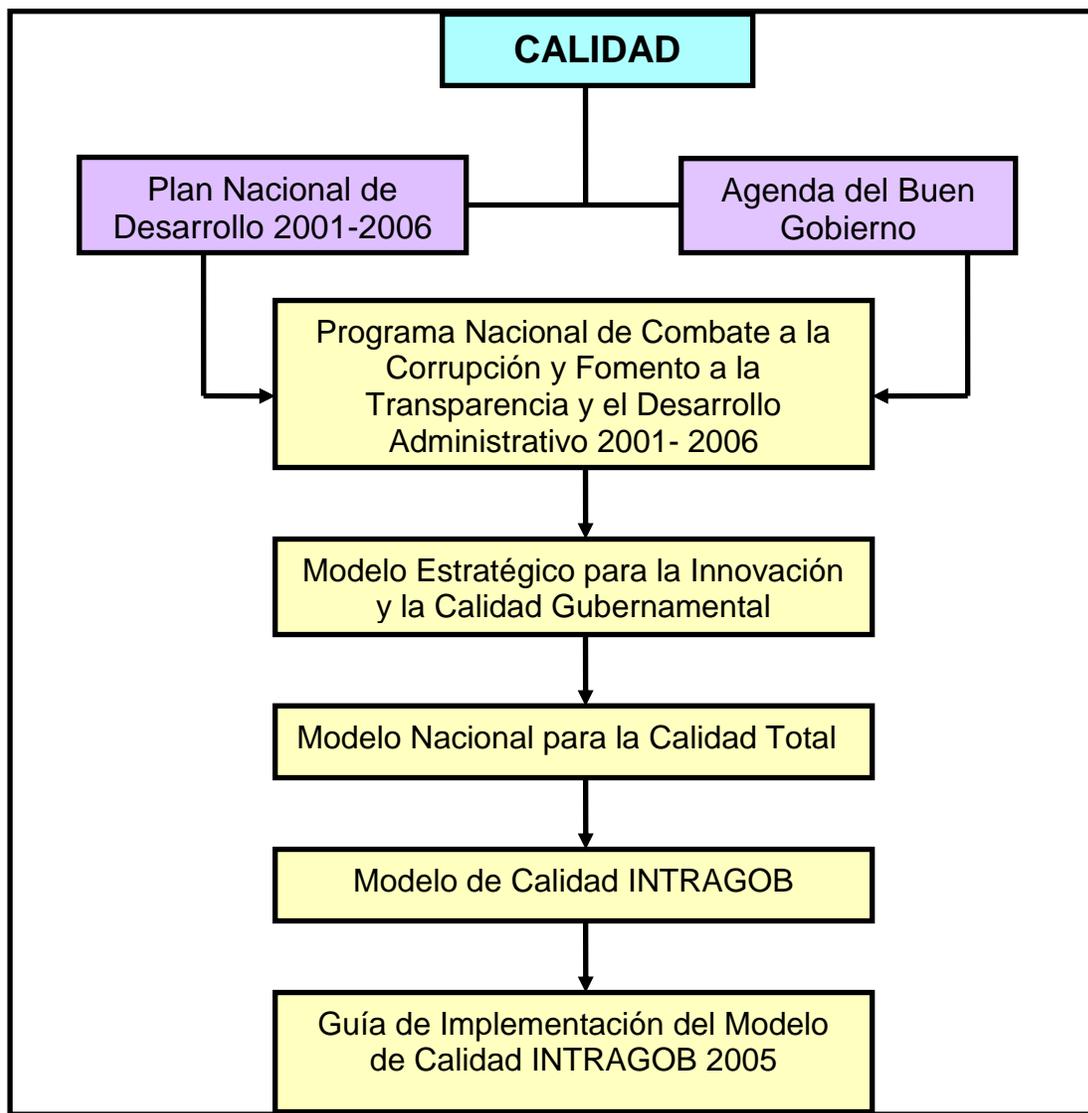
3.1.1. Del Plan Nacional de Desarrollo al Modelo de Calidad INTRAGOB

El tema de la calidad dentro del gobierno mexicano fue importante en cuanto al rediseño de las instituciones y establecimiento de un gobierno más cercano a la sociedad, así como lograr un buen gobierno que cumpla con los requisitos necesarios para satisfacer las demandas de sus ciudadanos, es por ello que se implementaron sistemas de gestión de la calidad y la certificación de procesos en muchas de las dependencias de la administración pública federal centralizada. Dentro de los documentos normativos que contemplan a la calidad están:

- ◆ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- ◆ Agenda del Buen Gobierno.
- ◆ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006.
- ◆ Modelo Nacional para la Calidad Total.
- ◆ Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.
- ◆ Modelo de Calidad Intragob.
- ◆ Guía de Implementación del Modelo de Calidad INTRAGOB 2005.

La calidad en el gobierno 2001-2006 se planteo desde el propio Plan Nacional de Desarrollo hasta el Modelo de Calidad Intragob, el cual cuenta con una guía de implementación, de ésta manera se puede esquematizar la forma en que el gobierno abordó el tema de calidad:

Esquema 6. Abducción de la calidad en el gobierno 2001-2006



Elaboración propia, basado en los documentos normativos que se mencionan.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo¹ se hace referencia al sistema de gobierno, el cual debe de trabajar bajo nuevos esquemas como es el de la calidad para lograr hacer mejor el trabajo en las organizaciones públicas.

Lo que el gobierno plantea bajo lo que se denomina como Buen Gobierno, es cumplir con una responsabilidad frente a la sociedad y además responder a los cambios, tendencias y paradigmas que se dan en el mundo, replanteando

¹ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

nuevos esquemas dentro de la administración pública, así como el uso de nuevas herramientas administrativas, por ello desde el propio Plan Nacional de Desarrollo se inserta el uso del paradigma de la calidad.

Dentro de Plan Nacional se esboza el uso de los sistemas de gestión de la calidad al mencionar que: “el gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total.”²

Lo anterior lo plantea debido a que existe la necesidad de ser capaces de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión, ya que se dice también que se necesita generar rápidamente los cambios profundos³, y de este modo atender necesidades sociales que se tenían años atrás.

Dentro de lo que el gobierno plantea en referencia a la calidad, está la necesidad de satisfacer las demandas y expectativas de la sociedad, ya que no sólo se necesita un gobierno que use los recursos de un modo honesto y transparente, sino además se requiere que se trabaje con eficacia y calidad, por ello el gobierno bajo la influencia de los cambio sociales (como la participación democrática) surgidos en la actualidad, necesita ser un gobierno que busque la estrategia y que sea capaz de comparar sus prácticas con otros gobiernos a nivel mundial.

En la búsqueda de un modelo administrativo que emplee nuevos esquemas, se hace referencia a la necesidad de resultados claros, con el fin de ser vistos por la ciudadanía: “Frente al paradigma de un gobierno operativo, orientado a administrar normas y procesos, prevalezca el de un gobierno estratégico, orientado a administrar resultados”.⁴

² *Ibidem*

³ *Ibidem*

⁴ *Ibidem*

Es importante señalar que se hace referencia al modelo burocrático de la administración pública que había venido operando en México y aunque el gobierno no menciona de una manera clara el cambio de paradigma por el de New Public Management o Gerencia Pública, se hace referencia a un cambio en el actual sistema por uno que genere desarrollo bajo un enfoque de calidad.⁵

Con lo anterior también se menciona la importancia de la innovación, de esta manera se establece que la rigidez tiene que ser sustituida por flexibilidad, la cual permita derribar las barreras existentes para la innovación y la creatividad, impuestas por la excesiva normatividad y sobrerregulación existente.”⁶

De esta manera la Innovación se plantea y establece como la manera de reemplazar al anterior sistema, el cual atendía al modelo burocrático.

Bajo la idea de que la calidad es un elemento para acabar con prácticas corruptas, se menciona como un eje rector de las prácticas del gobierno acabar con la corrupción que impera en las organizaciones públicas⁷:

Una parte importante es que tal como lo requiere un Sistema de la Gestión de la Calidad, se deben dejar atrás los esquemas jerárquicos basados en el control, que inhiben la creatividad y la innovación al interior de cualquier organización, por ello debe buscarse la adopción de esquemas que faculten y fomenten nuevas prácticas, ya que estas son elementos esenciales para lograr la funcionalidad de un Sistema de Gestión de la Calidad.

⁵ “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”. *Ibidem*

⁶ A través de la innovación, buscaremos reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores, que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo, mediante un cambio profundo de cultura, que permita la evolución de los enfoques tradicionales hacia enfoques visionarios y de futuro, que permitan encontrar solución a los grandes problemas nacionales. *Ibidem*

⁷ “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. *Ibidem*

Dentro de la agenda del Buen Gobierno se tiene la vertiente de un gobierno de calidad, la cual se implementa para satisfacer e incluso superar las expectativas de los ciudadanos, pero aquí existe una problemática inherente al alcance de plantear la superación de expectativas, ya que por si sola la concepción es errónea, debido a que las expectativas de la ciudadanía se traducen en la satisfacción de necesidades sociales que no han sido satisfechas con plenitud desde hace mucho tiempo, por lo que el gobierno debe primero avanzar en el sentido de satisfacer las necesidades más próximas y posteriormente dar el siguiente paso, pero éste debe ser en una etapa posterior, es decir, ya que se hayan satisfecho las demandas antes mencionadas.

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (PNCTDA)⁸ es el programa sectorial en donde venía inserta la calidad, donde el compromiso y la responsabilidad se establecían estructuralmente a la SECODAM, hoy Secretaría de la Función Pública, a la cual se le encargó explícitamente la ejecución del mismo.

Dentro del programa sectorial se encuentra el mensaje del presidente de la República, donde se menciona la mejora en los procesos de la administración pública, además de su calidad bajo el imperativo de un mejor gobierno, lo que se denominó como Buen Gobierno.⁹

En el contexto anterior se fijaron cinco objetivos estratégicos, en donde el primero menciona a la calidad como un impulsor del desarrollo administrativo:

⁸ El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (PNCTDA) fue elaborado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, y la encargada de su ejecución es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam). *Ibidem*

⁹ “Uno de los primeros actos de mi gestión fue, precisamente, instalar la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, cuyo objetivo es coordinar los esfuerzos del Poder Ejecutivo al más alto nivel para prevenir y combatir prácticas de corrupción e impunidad; sancionar conductas ilícitas; impulsar el rediseño de la Administración Pública Federal, la mejora de procesos y la calidad de la acción pública; y lograr la participación de la sociedad en un entorno de estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno, a fin de construir una nueva cultura de lo público.” *Ibidem*

“Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública. El enfoque preventivo en el combate a la corrupción se estima fundamental para lograr el éxito, lo que transforma de raíz las estrategias anteriores más dirigidas a la corrección y el castigo. Además se busca impulsar el desarrollo administrativo y de los servidores públicos para que puedan actuar con estructuras, sistemas y procesos de calidad en un entorno de ética pública.”¹⁰

Un punto importante que se trata es que la corrupción existente dentro de la administración pública se debe a la normatividad compleja, la falta de capacitación del personal, sistemas y procedimientos que carecen de estándares tanto de calidad como de efectividad.

Por lo que el gobierno requiere implementar sistemas de calidad como una forma de mejorar la administración pública en todos sus niveles, que se traduce en una forma de mejorar el trabajo administrativo del gobierno brindando mejores servicios que se apeguen a estándares de calidad requeridos por los ciudadanos.

En el programa sectorial se menciona que se elaboró una metodología para integrar un modelo de trabajo, asimismo se llevó a cabo una consulta en la que se recibieron 15,700 propuestas de la sociedad y 262 provenientes de ponencias específicas que versan principalmente en cuatro temas: corrupción, calidad de los servicios públicos, participación ciudadana y transparencia.

La calidad es mencionada como paradigma dentro de la administración pública y también en su forma práctica aplicada a los procesos: “En este contexto, la calidad e innovación deben ser formas de pensar y hacer las cosas que no dejen espacio a la ineficiencia; son procesos que garantizan resultados, mejora continua y una buena asignación de los recursos públicos; son un sello de

¹⁰ *Ibíd*em

actuación.”¹¹ En sí lo que busca el gobierno son resultados precisos que al final impactarán el en ciudadano.

El ciudadano es identificado como cliente, no sólo en el sentido de que éste es el que demanda los servicios por parte del gobierno, sino además se menciona la buena utilización de los recursos públicos, la calidad significa también ejercer de manera pertinente los recursos de la sociedad; implica saberlos administrar, darles un destino claro y objetivo; y lograr que generen valor agregado para el ciudadano, es decir cada peso que se ejerza en el servicio público debe contribuir a satisfacer necesidades de la población.

Además la calidad también es vista como un reto para la presente administración, donde se tienen que establecer objetivos concretos. Es importante señalar que dentro del programa el objetivo que se refiere a la calidad está estrechamente vinculado con suprimir las prácticas de corrupción.¹²

Se enfatiza a la organización como un elemento que atiende al Sistema de Gestión de la Calidad y en la idea de que en la práctica administrativa el gobierno tienen que dar resultados precisos, elemento que también supone el SGC, ya que se plantea lograr que los procesos de trabajo de la administración pública federal estén bien diseñados y dirigidos a resultados, con ello, también los procesos deben reflejarse plenamente en la organización interna de trabajo de cada dependencia y entidad, con estándares de servicio medibles, con valor agregado para la ciudadanía y con un servicio directo al público, oportuno y de calidad.

¹¹ *Ibidem* p.31

¹² “1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública”

“El enfoque preventivo en el combate a la corrupción será pieza clave; para este propósito se transforman los programas anteriores más dirigidos a la corrección y el castigo. En ese contexto será fundamental impulsar el desarrollo administrativo de las instituciones para que puedan actuar con estructuras, sistemas y proceso de calidad”. *Ibidem*

Dentro de sus Principales meta están:¹³

- ◆ Impulsar en la APF la mejora de los procesos y servicios públicos.
- ◆ Diseñar y promover la implantación de un modelo para incrementar la efectividad de las dependencias y entidades de la APF, que facilite la suscripción de convenios de desempeño.
- ◆ Apoyar, mediante asesoría, consultoría y capacitación, interna o externa, la mejora de procesos y servicios públicos de alto impacto que incidan en beneficios directos en la sociedad, que contribuyan a combatir la corrupción y que permitan eliminar duplicidades en las dependencias y entidades de la APF.

Las principales actividades son:

- ◆ Investigar las experiencias nacionales e internacionales en materia de mejora de procesos, administración de proyectos y modelos de efectividad administrativa.
- ◆ Diseñar un modelo para incrementar la efectividad administrativa y promover su implantación mediante el uso de herramientas de clase mundial.
- ◆ Evaluar y difundir los resultados de éxito en la mejora de procesos y propiciar la reproducción de las mejores prácticas en instituciones o procesos afines dentro de la APF.

Indicadores relevantes:

¹³ Ibídem p.70

- ◆ Procesos y servicios de alto impacto mejorados / procesos y servicios de alto impacto atendidos.
- ◆ Número de instituciones que implantaron el modelo / Total de instituciones en la APF.

Dentro de los objetivos más importantes referentes al tema de calidad están:

b) Desarrollo de servidores públicos:

Proporcionar servicios eficientes, de calidad, oportunos y satisfactorios con decisiones y acciones orientadas a cumplir con la misión, visión y objetivos de la Dependencia, en el marco de los códigos de ética y de conducta y con una actitud de mejora, capacitación e innovación constante.

f) Rediseño y certificación de procesos.

Contar con procesos administrativos y operativos transparentes, óptimos, automatizados y altamente eficientes, orientados a elevar la calidad en el servicio con enfoque al usuario, incrementando la productividad y reduciendo los costos de operación. Establecer mecanismos de mejora continua que aseguren la constante búsqueda de prácticas administrativas y de operación innovadoras. Contar con esquemas de certificación externa que aseguren el apego a procedimientos y políticas establecidas, así como la mejora continua y el enfoque al usuario. Promover y difundir la cultura de calidad y de mejora continua dentro de la Secodam.

Las Principales metas son:

Rediseño y certificación de procesos:

- ◆ 30 Procesos rediseñados.

Principales actividades:

Desarrollo de servidores públicos:

- ◆ Capacitar y reconocer a los servidores públicos en una cultura enfocada al usuario.
- ◆ □Mejorar la comunicación entre los servidores públicos de modo que permita un servicio eficiente al usuario, mejorar la integración y los procesos internos.
- ◆ Evaluar el desempeño de los servidores públicos de modo que estén orientados a resultados.

Rediseño y certificación de procesos:

- ◆ Establecer un Comité Institucional de Calidad.
- ◆ Identificar y priorizar los procesos de la Secodam para ser rediseñados y certificados.
- ◆ Documentar los procedimientos y manuales de organización de la Secodam y desarrollar un sistema para su publicación electrónica, que permitan una mejor difusión, consulta, control y actualización.
- ◆ Certificar los procesos prioritarios rediseñados bajo la norma ISO-9000:2000, que tengan impacto en la sociedad.
- ◆ Establecer mecanismos de mejora continua, seguimiento y evaluación del desempeño de los procesos rediseñados o certificados.
- ◆ Proponer mecanismos de estímulo a los servidores públicos que incorporen mejoras significativas a los procesos.

Indicadores relevantes:

Rediseño y certificación de procesos

- ◆ Número de procesos rediseñados/ procesos identificados.

Dentro del Modelo Nacional para la Calidad Total en la parte de la Presentación se encuentra el principal propósito del mismo:

“El Modelo Nacional para la Calidad Total tiene como principal propósito impulsar la competitividad de las organizaciones mexicanas de cualquier giro o tamaño, para proyectarlas a ser de clase mundial.”¹⁴ Lo que se puede observar a primera vista es que el modelo se orienta a cualquier organización mexicana, por lo que se infiere que cualquier organización puede operar el modelo. Además como es claro y premisa del modelo, éste está orientado bajo los esquemas de competencia mundial que vienen dados por el fenómeno de la globalización.

Debido a que este modelo se inserta dentro de un paradigma, éste no es pasajero ni una práctica de moda dentro de las organizaciones, sino que es un modo de hacer las cosas permanente y constante, y se logra en la medida en que las organizaciones lo aplican en su operación cotidiana, con ello los principios del modelo deben de orientar las modificaciones o transformaciones en el modo de hacer las cosas. La principal fuerza de esta transformación es la creación de valor superior para los clientes y consumidores finales a través de la mejora continua de los sistemas y procesos, así como de los productos, bienes y servicios.

Un punto relevante es que El Modelo Nacional para la Calidad Total no es prescriptivo, lo cual significa que dicho modelo no puede ser tomado como una

¹⁴ Presidencia de la República, Modelo Nacional para la Calidad Total, Premio Nacional de Calidad 2005, p.3.

receta con la que se asegure la calidad dentro de una organización, ya que precisamente por estar orientado a cualquier tipo de organización, el modelo debe ser adaptado a cada organismo.

Se menciona también que el implementar el modelo puede ser un indicador y un examen sintomático de una organización: “Es también una herramienta para realizar el diagnóstico de una organización o para evaluar su grado de madurez, lo que permite apreciar sus fortalezas y áreas de oportunidad al correlacionar tres dimensiones interdependientes:”¹⁵

- ◆ ENFOQUE: Diseño de sistemas y procesos, basado en conceptos y teorías sólidas de calidad para buscar mejores formas de producir bienes o servicios.
- ◆ IMPLANTACIÓN: Aplicación de conceptos y teorías sólidas de calidad en sistemas y procesos para crear y desarrollar una cultura organizacional de calidad.
- ◆ RESULTADOS: Efecto causal de las dos dimensiones anteriores para crear valor hacia todos los grupos de interés de la organización (clientes, proveedores, accionistas, personal, comunidad inmediata, etc.).

El modelo consiste en ocho criterios que a su vez se subdividen en los elementos fundamentales de todo sistema organizacional:

- ◆ Clientes.
- ◆ Liderazgo.
- ◆ Planeación.
- ◆ Información y conocimiento.
- ◆ Personal.

¹⁵ Ibídem p.3

- ◆ Procesos.
- ◆ Responsabilidad social.
- ◆ Competitividad de la organización.

Además se hace alusión a que la implementación del modelo está basada en el enfoque sistémico de la administración, ya que el Modelo Nacional para la Calidad Total es una guía que define a cualquier organización como un sistema.

3.1.2. Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad, Modelo Estratégico INTRAGOB

Desde el comienzo del gobierno 2001- 2006, se contó con una Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental a la cual se le encargó diseñar el modelo estratégico para la innovación y calidad del gobierno, el cual se aprobó el 20 de enero de 2001, lo cual pretendía dar un rasgo distintivo al gobierno en donde se suponía una nueva visión y funcionamiento del aparato administrativo público que fuera congruente a las nuevas tendencias mundiales referentes a las prácticas gubernamentales de los países más avanzados en la materia.

El modelo tiene como propósito dar valor agregado a las tareas del gobierno basado en la capacidad que las diferentes dependencias gubernamentales tengan para mejorar sus procesos internos y generar resultados que beneficien a la sociedad mexicana.

Con la aplicación de este modelo estratégico se alude a que se tendrá una ventaja competitiva sostenible para México, ya que se fundamenta en la innovación y calidad gubernamental, se reforma la orientación, capacidad y velocidad de respuesta de la Administración Pública Federal respondiendo a las necesidades más apremiantes de la sociedad actual, buscando como fin la satisfacción del cliente por medio de un gobierno eficiente, eficaz, confiable, que haga más con menos, esto a través de la certificación de los servicios y obteniendo resultados tangibles.

El programa sectorial es el documento oficial donde se inserta la política pública de innovar y dar calidad al gobierno, mientras que el Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad es el documento general de donde se parte para establecer la innovación y la calidad como elementos fundamentales dentro del contexto de lograr hacer un buen gobierno que acabe con las prácticas anquilosadas de las que sufre el gobierno. En dicho documento se da la inducción y explicación de lo que consiste el modelo, el contexto en que se inserta, los cambios a nivel global de los gobiernos, así como lo que se quiere lograr, en sí, es donde se logra apreciar con nitidez el deber ser del gobierno dentro de ésta política pública.

Por otro lado en el Modelo de Calidad INTRAGOB se establece precisamente el modelo de calidad como tal, conteniendo la política de calidad del gobierno, los principios y valores de calidad en el gobierno, además describe el funcionamiento de la calidad dentro éste, así como todos sus componentes para lograr el buen funcionamiento del mismo, aquí se especifica a la calidad como fundamento para lograr la satisfacción del ciudadano al momento de requerir de los servicios que brinda el gobierno, además se cuenta con una guía de implementación para el modelo.

Debido a que el modelo es sistémico, (ya que el Modelo INTRAGOB es una guía para definir a la Dependencia o Entidad como un Sistema), se pone énfasis en el entendimiento de su funcionamiento para provocar el mejoramiento continuo, viéndose como una herramienta para el diagnóstico y evaluación del progreso o grado de madurez de las dependencias públicas, el cual permite apreciar las fortalezas y oportunidades de la Dependencia o Entidad correlacionando tres dimensiones interdependientes.¹⁶

Enfoque: Diseño de sistemas y procesos en búsqueda de mejores formas de trabajar.

¹⁶ Sánchez García Alejandro, Modelo de Calidad INTRAGOB, Presidencia de la República, p.6.

- Implantación: Aplicación de disciplinas y condiciones de control de sistemas y procesos, para crear cultura.
- Resultados: Efecto causal de las dos dimensiones anteriores para crear valor hacia todos los grupos de interés de la organización.

El modelo descansa bajo los siguientes elementos:¹⁷

- ◆ Mejorar la calidad de los productos y servicios que el sector público ofrece a la ciudadanía.
- ◆ Consolidar una cultura de calidad en la administración pública.
- ◆ Lograr una administración pública Federal integra y transparente.
- ◆ Rendir cuentas y resultados en forma sistemática.
- ◆ Impulsar el ahorro y aprovechamiento de los recursos.
- ◆ Unificar un sentido de mejora continua, innovación y competitividad en la gestión de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

Por otro lado las premisas básicas para la construcción del Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental son:¹⁸

1. El mejor modelo es la realidad misma.
2. El modelo propuesto es esencialmente un modelo de innovación social hacia el interior de la Administración Pública Federal.
3. Su visión se centra en recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como en transformarlo en una institución competitiva de clase mundial.
4. No se pretende convertirlo en una camisa de fuerza, ni mucho menos, en la palabra final.
5. Se trata de una guía sólida y estructurada que habrá de servirnos a manera de mapa en nuestra conducción del proceso de cambio.

¹⁷ Véase, Sánchez García, Alejandro, Modelo de Calidad INTRAGOB.

¹⁸ Presidencia de la República, Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental.

6. Constantemente tendremos que someterlo a revisión, respetando los principios básicos como consecuencia de nuestros nuevos aprendizajes y desaprendizajes.

Una de las características del Modelo INTRAGOB es que maneja un enfoque integral que plantea la generación de mejores prácticas dentro de la administración pública, además de que se relaciona y tiene congruencia con los puntos de la Agenda de Buen Gobierno.

Finalmente dentro de la mejora de los sistemas del modelo INTRAGOB se hace hincapié en la importancia de que haya indicadores para la evaluación de la eficiencia, la efectividad y el análisis costo-beneficio de los recursos empleados.¹⁹

Con lo anterior se puede obtener información derivada de los indicadores utilizados, la cual sirve para controlar y mejorar los procesos que permitan determinar los niveles y tendencias de los resultados obtenidos, ya que por otro lado se alude a la utilización del *benchmarking*²⁰, en cuanto se dice que el sistema de evaluación debe permitir que los resultados sean comparados con los de organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales, lo cual debe derivar en la mejora continua.

¹⁹ Sánchez García, Alejandro, Op. Cit., p.430.

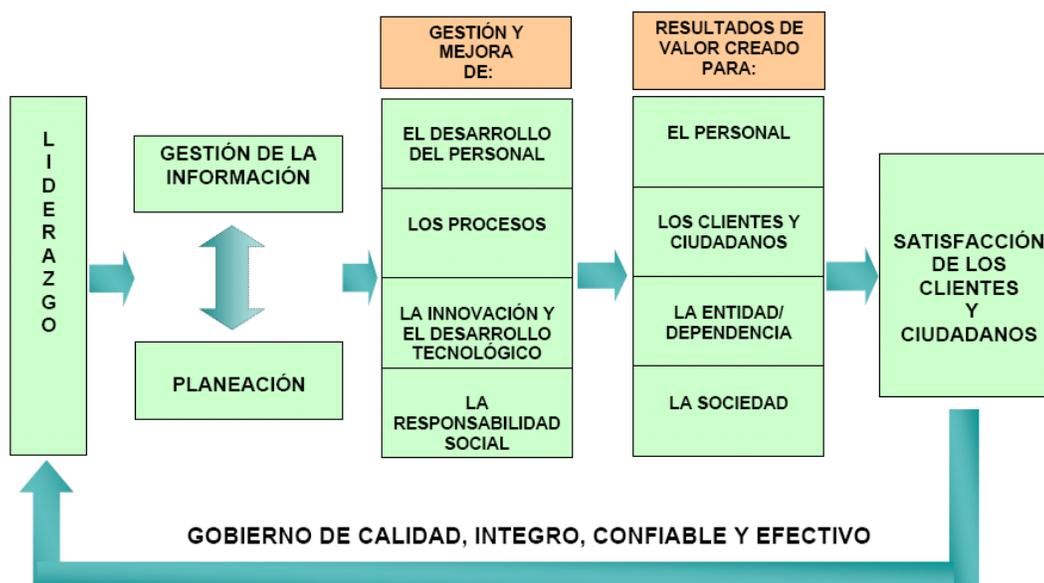
²⁰ En las ciencias de la Administración, puede definirse como un proceso sistemático y continuo para evaluar comparativamente los productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones, tomando como "comparadores" o benchmarks de aquellas organizaciones sobre las que sean reconocidas como representantes de las mejores prácticas (best-practise en inglés) en el área de interés, con el propósito de realizar mejoras sobre la materia evaluada.

En economía, toma su acepción para la Regulación: Benchmarking es una herramienta destinada a lograr comportamientos competitivos en la oferta de los mercados monopólicos, consistente en la comparación del desempeño de las empresas.

La importancia del benchmarking no se encuentra en la detallada mecánica de la comparación, sino en el impacto que pueden tener estas comparaciones sobre los comportamientos. Se puede considerar como un proceso útil de cara a lograr el impulso necesario para realizar mejoras y cambios. Véase http://www.contactopyme.gob.mx/benchmarking/conceptos/ben_mod.asp, (29/06/2008) y <http://www.geocities.com/lionelpineda/ADMON/calidad/calidad.htm> (29/06/2008).

Un punto importante es el premio INTRAGOB (en base al propio modelo de donde toma su nombre) que la presidencia otorga anualmente a las instituciones cuyo trabajo está orientado a satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los ciudadanos con respecto a los servicios que proporciona, la relevancia de este premio es que con ello el gobierno denota el compromiso que tiene respecto a la calidad. A continuación se presenta el esquema de calidad Intragob:

Esquema 7. Modelo de calidad INTRAGOB



Fuente: Ing. Alejandro Sánchez García, Modelo de Calidad INTRAGOB, Presidencia de la República, Cuadro p. 22.

Principales elementos del Modelo Estratégico:²¹

1. Los clientes externos a servir:
 - a. La sociedad mexicana.

2. El entorno y sus principales características.

²¹ Presidencia de la República, Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad gubernamental, pp. 4-35.

Este es importante ya que aquí lo que el gobierno trata de hacer es no perder de vista los cambios que ocurren en la sociedad y que hace que de algún modo cambien las necesidades de la misma, por ello se toma en cuenta el entorno y lo que esto implica, que es el observar y aplicar una serie de ajustes y replanteamientos tácticos del modelo.

a. Competencia.

Se refiere a que en el mundo actual este concepto es inherente a toda actividad, ya que existen muchos actores que dentro de un campo se esfuerzan por ser el mejor en lo que se hace, el gobierno también la plantea desde el punto de vista político administrativo, en donde se toma como un cambio histórico dado a partir de las elecciones del 2 de julio de 2000; donde se presupone el proceso de dispersión del poder en donde la mayoría de los gobiernos estatales no pertenecen al mismo partido político que el del presidente y que por otro lado, está la conformación plural del Congreso, por tanto se hace necesario establecer mecanismos basados en la negociación, el diálogo y la búsqueda de consensos. Revolución de expectativas.

b. Globalización.²²

La globalización es un fenómeno que afecta a todas las esferas dentro de una sociedad, por lo tanto a un Estado-Nación y a su gobierno. Con las actuales tendencias a globalizar métodos, ideologías y técnicas administrativas, los

²² La globalización es un proceso fundamentalmente económico que consiste en la creciente integración de las distintas economías nacionales en un único mercado capitalista mundial, Toni Comín, *Aldea Global, Justicia Parcial*. Ed. Cristianismo y Justicia, 2003, también es importante mencionar que la globalización es defendida por el neoliberalismo encarnado en los organismos internacionales OMC, FMI y BM y es rechazada por los grupos antiglobalización, Es discutible relacionar la globalización con una dimensión extra-económica (humana). Pero de hacerlo abarcaría cuestiones mundiales como: cambio climático, imperialismo cultural contra multiculturalismo, inmigración e Internet.

gobiernos han comenzado a replantearse a sí mismos. De este modo la globalización ha insertado nuevos temas en las agendas diplomáticas, económicas y políticas de los gobiernos contemporáneos.

La globalización hace que la sociedad transite bajo nuevos canales de comunicación, por lo tanto la está más consciente de sus problemáticas y asume un papel más activo, lo cual impacta en el gobierno.

c. Revolución de expectativas.

“La Revolución de las Expectativas” es un término que acuñó David Konzevik, y se refiere a una de las consecuencias de los grandes cambios tecnológicos, especialmente a partir de los años noventa; en donde la información planetaria es instantánea y ha traído como consecuencia el conocimiento de otras formas y niveles de vida en otras partes del mundo en tiempo real, lo que genera nuevas expectativas para el ciudadano en referencia a su entorno y con ello al propio gobierno.

d. Democracia.

Este tópico toma relevancia a partir de los efectos que ha traído la globalización y las tendencias mundiales, pues democracia implica mayor nivel de participación de los ciudadanos en todo lo referente al gobierno, situación que demanda tener transparencia y seguridad y que las prácticas del gobierno sean las más idóneas para la sociedad.

3. La importancia de contar con un propósito bien definido y con ello tener:

- a. Visión y Misión compartidas.
- b. Demandas y prioridades sociales.
- c. Políticas de relación.

- d. Posicionamiento.
- e. Definición de clientes.
- f. Negociación de Metas.

4. Los clientes internos a servir son los servidores públicos.

Esta concepción es referida a los propios servidores públicos en donde se plantea que se debe de invertir en ellos por que son el activo más importante para generar los cambios requeridos y para que el modelo funcione.

5. Las estrategias para la innovación y la calidad.

Bajo esta línea se enmarca que la innovación es un modelo de cambio organizacional y por ello se debe dar el diseño de estrategias, las cuales pueden ser globales, innovadoras, de ruptura y futuristas.

Se mencionan algunas de éstas estrategias que ha implementado el gobierno federal como:

a. Administración por calidad

Basado principalmente en las teorías gerencialistas con enfoque a los mejores resultados, la satisfacción y la confianza del cliente, atendiendo a las normas de calidad ISO 9000.

b. Federalismo y municipalismo.

Es una estrategia que supone la descentralización del poder, las facultades y los recursos.

c. Tradición e Innovación.

Se plantea lograr un equilibrio entre lo Tradición y la Innovación, adquiriendo nuevas prácticas de mejora a la gestión y a la labor de gobernar y administrar por un lado; y mantener vigentes las practicas que si funcionan por otro.

d. Gobierno abierto y transparente.

Se refiere a adaptar al gobierno para implementar sistemas y prácticas de rendición de cuentas y reducir las prácticas de corrupción.

e. Reformas jurídicas y normativas.

Se refiere a adaptar el marco legal.

f. Unir a la retaguardia con la vanguardia.

Se plantea implementar mecanismos de colaboración y crear espacios que permitan el poder compartir los aprendizajes entre los equipos de trabajo de las distintas áreas, niveles y órdenes de gobierno.

g. Benchmarking.

Término referido a realizar una comparación con otras organizaciones y gobiernos con la finalidad de adquirir o implementar las mejores prácticas.

h. Financiamiento emprendedor.

Plantea que el gobierno debe ser capaz de allegarse recursos extragubernamentales.

i. Informática y telecomunicaciones.

Planteado desde la perspectiva que nos encontramos en la era de la comunicación, el gobierno debe de hacer uso de la tecnología.

j. Subcontratación de servicios.

Bajo la premisa de que el gobierno debe enfocarse a los procesos estratégicos y sustantivos, se plantea que los procesos o servicios secundarios o adjetivos pueden y deben ser subcontratados.

k. Conectividad total.

Es la estrategia que plantea conectar e integrar a todos con todos, y a todo con todo.

I. Encuesta valorativa.

Diseñada por David Cooperrider, de la Universidad de la *Case Western Reserve*, y sus colaboradores, es una estrategia que introduce el concepto: ¿Qué funciona aquí? Contradice el método tradicional para el cambio que consiste en identificar el problema, hacer un diagnóstico y encontrar la solución, se parte del principio de que en toda sociedad, organización o grupo hay algo que funciona. Su enfoque está basado en la visualización del futuro, en los resultados positivos que se desean lograr a partir de experiencias históricas exitosas.

6. Los macroprocesos claves a rediseñar.

Los macroprocesos claves son aquellos que más impactan en el funcionamiento y en el rendimiento del gobierno, así como en la satisfacción de sus usuarios y clientes. Para ser considerados como claves todos los macro procesos deberán ser robustos, estructurados y sistematizados. Los macroprocesos son la base del rediseño organizacional.

7. Las estructuras organizacionales a rediseñar.

Al igual que otros tópicos se plantea que las estructuras anteriores son viejas y anquilosadas por ello se necesitan cambiar las estructuras verticales centralizadas por otras que sean horizontales, virtuales, nucleadas, en red, matriciales y por proyecto.

8. La cultura de la Administración Pública.

Este punto tiene una especial relevancia, ya que aquí se menciona que para que los cambios se logren y sean profundos deben darse por medio de los

valores y principios que regulan la conducta, orientan las decisiones y determinan las políticas públicas, con esto se hace necesaria la utilización de nuevos paradigmas.

9. Los resultados a lograr.

El modelo de innovación y calidad se orienta sobre todo a los resultados o se puede decir que es su finalidad última, por ello los resultados deben ser medidos por medio de herramientas como los indicadores, de los cuales existen muchos y que se orientan a medir los resultados de un programa o proyecto, de esta manera los resultados se enfocan a la satisfacción de los clientes o ciudadanos.

Por otro lado los criterios del Modelo de Calidad INTRAGOB son:²³

- 1) Satisfacción del Cliente-Ciudadano: Examina la forma en que la dependencia o entidad profundiza en el conocimiento de sus clientes-ciudadanos y cómo éstos perciben el valor proporcionado por la dependencia o entidad a través de la evaluación de su satisfacción, asimismo incluye la manera en que se fortalece la participación y el involucramiento de los clientes-ciudadanos.²⁴ En donde se hace énfasis en el conocimiento de necesidades y expectativas de los clientes-ciudadanos y la relación integral con los mismos, tal como lo plantea el SGC.
- 2) Liderazgo: Es la forma como los líderes transmiten la visión, misión, valores, código de conducta y expectativas de desempeño dentro de la organización para responder mejor a las demandas del cliente-ciudadano.

²³ Sánchez García, Alejandro, Op. Cit., p.21.

²⁴ *Ibíd*em, p.24.

- 3) Desarrollo de funcionarios y gestión de capital intelectual: referida a la forma en que se administra, desarrolla y capitaliza el potencial y los conocimientos del personal.
- 4) Gestión de la Información, del Conocimiento y de la Tecnología: la forma en que se genera, estructura y comunica la información y el conocimiento, así como la infraestructura tecnológica que soporta el proceso.
- 5) Planeación: la forma en que la planeación orienta a la organización hacia la mejora en el desempeño.
- 6) Gestión y Mejora de Procesos: Este criterio incluye la forma en que la Dependencia o Unidad organiza sus procesos para alcanzar las estrategias y objetivos que se ha planteado, cuida el nivel competitivo de su operación buscando el diseño de procesos que cuesten menos y generen el nivel de servicio requerido para satisfacer los requerimientos de los ciudadanos, clientes y la sociedad en general.²⁵ Este tiene relevancia en cuanto el enfoque a la calidad y el Sistema de Gestión de la Calidad se basan precisamente en los procesos a nivel sistémico para elaborar la estrategia de mejora continua, por ello el buen funcionamiento y desarrollo de los servicios se da a través de observar cada proceso que se vincula al servicio con el fin de mejorarlo.
- 7) Impacto en la sociedad: Este criterio incluye la forma en que se promueve la cultura de calidad y la de Integridad y Transparencia para asumir la responsabilidad del impacto social de la Dependencia o Entidad.²⁶ Recordemos que una parte esencial y vinculada a la calidad de los servicios gubernamentales es precisamente la integridad y transparencia de los servicios y servidores públicos, por tanto el acabar con la

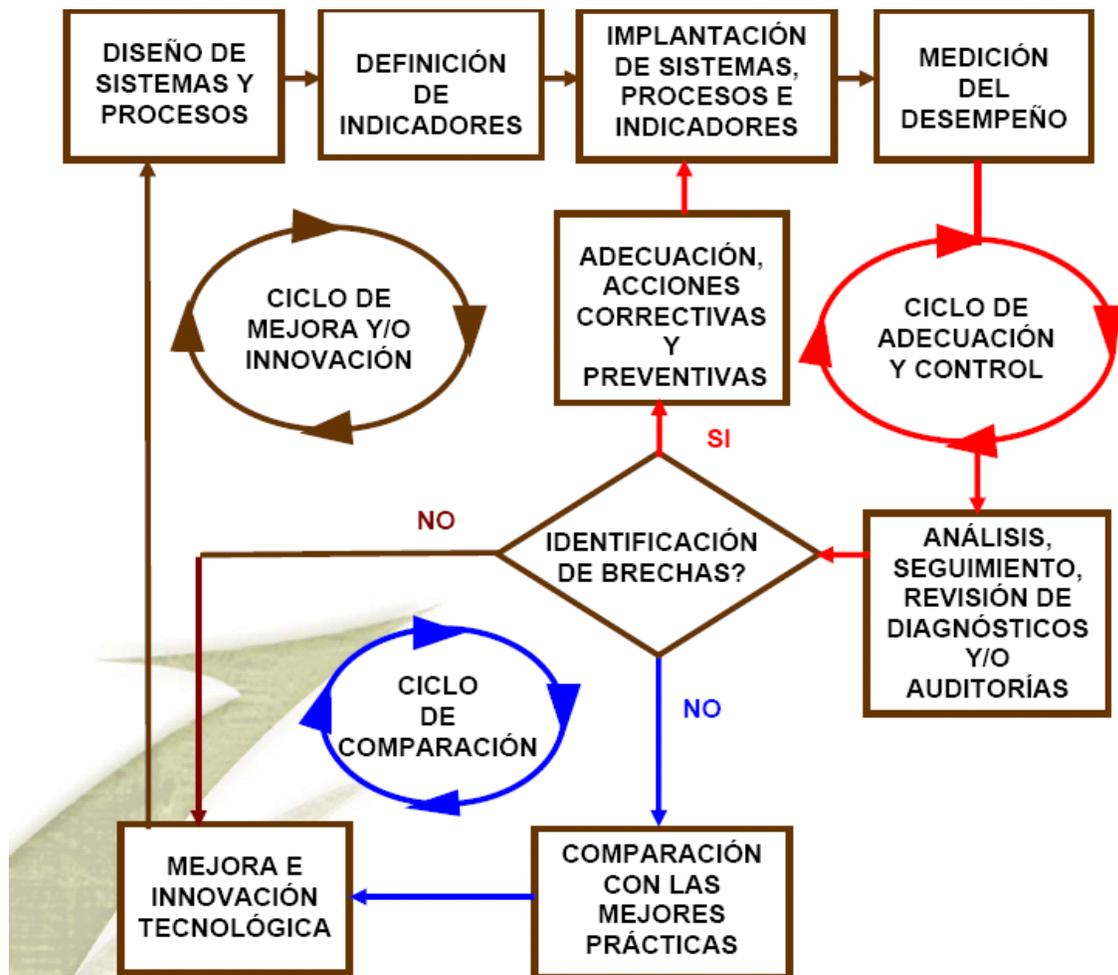
²⁵ *Ibíd.*, p.37.

²⁶ *Ibíd.*, p.39.

corrupción a través de transparentar los procesos de la administración pública y promover la cultura de calidad son estrategias para lograr la confianza en la sociedad. Aquí se aprecia nuevamente la relación que el gobierno plantea en referencia a la calidad y la corrupción.

- 8) Resultados: Finalmente todo el sistema esta orientado a obtener resultados, por ello en esta parte se atiende al Valor creado para el Personal y la Dependencia o Entidad y al Valor creado para los clientes-ciudadanos, es decir la sociedad en su conjunto. Para entender mejor como funciona el sistema se puede ver el siguiente esquema:

Esquema 8. Ciclo de diseño, innovación y mejora de los sistemas aplicados al modelo de calidad INTRAGOB



Fuente: Sánchez García Alejandro, Modelo de Calidad INTRAGOB, Presidencia de la República, p.44.

Es importante mencionar que en el gobierno 2001-2006, además del premio INTRAGOB, también dio una importancia destacada al Premio Nacional para la Calidad Total que opera desde 1990 y cuya misión es: “promover y estimular la adopción de procesos integrales de Calidad Total con base en el Modelo Nacional para la Calidad Total, así como reconocer a las empresas industriales, comerciales y de servicios, instituciones educativas y dependencias de gobierno que operan en México que se distinguen por contar con las mejores prácticas de

Calidad Total y promoverlas como modelos a seguir para la comunidad mexicana”²⁷

Este premio corresponde a un compromiso social a nivel nacional, atañe a todos los sectores, públicos o privados, así como todos los servicios y productos, mientras que el premio INTRAGOB se enfoca al interior del gobierno, es decir, corresponde a las instituciones públicas.

El Premio Nacional para la Calidad Total se da en base al Modelo Nacional para la Calidad Total, su diseño, actualización e integración está a cargo del Consejo Técnico del Premio Nacional de Calidad conformado por un equipo de especialistas en Calidad Total de los sectores público, privado y académico, incluyendo ramas productivas de servicio y manufactura.

3.1.3. La agenda del Buen Gobierno

La administración a cargo del presidente Vicente Fox Quesada implementó la agenda del Buen Gobierno, la cual tenía como objetivo principal acabar con viejas prácticas que se habían llevado a cabo hasta entonces. Dicha agenda correspondía, según el propio gobierno, a la realidad mundial en la que México debía insertarse bajo la nueva concepción de las prácticas de gobernabilidad, además de esto se argumentó y puso énfasis en la democracia, la cual daba el contexto político necesario para poder acabar con viejas prácticas de regímenes anteriores.

La agenda presentada por el gobierno es un intento por coincidir con la realidad global contemporánea por la que transitan muchos gobiernos, ya que en este contexto, gobiernos de todo el mundo han venido implementando enfoques y herramientas innovadoras en la administración del gobierno, en tal contexto fue que la administración foxista implementó dicha agenda.

²⁷ Internet: www.pnc.org.mx, noviembre 2006.

Las líneas de acción con las que trabajó este gobierno, y que a esta fecha son vigentes, son: crecimiento con calidad, desarrollo humano y social, orden y respeto y Buen Gobierno.²⁸ Siguiendo estas líneas la agenda presidencial de Buen Gobierno implementó seis líneas de acción, a continuación se presenta un análisis de dichas líneas basado en el propio espíritu de los documentos normativos antes mencionados:

Cuadro 3. Análisis de las líneas estratégicas del Buen Gobierno en México

Nombre	Significado	Fundamento
Un gobierno honesto y transparente	Recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.	La deshonestidad de los servidores públicos y la alta corrupción dentro del gobierno.
Un gobierno profesional	Contar con los mejores recursos humanos en el servicio público, para garantizar que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia. Además de asegurar que sea políticamente neutra.	Dentro de la administración pública los trabajadores no estaban preparados y llegaban al gobierno por cuestiones diferentes a su preparación.
Un gobierno digital	Para posibilitar que con comodidad y fácil acceso mediante herramientas digitales los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.	Bajo el nuevo panorama la utilización de la tecnología se hace necesaria
Un gobierno con mejora regulatoria	Que garantice que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites y procesos con facilidad, seguridad, rapidez y a	Demasiada regulación en los trámites y procesos administrativos del gobierno.

²⁸ Internet: <http://innova.presidencia.gob.mx/ciudadanos/innovacion>, Noviembre 2006.

Nombre	Significado	Fundamento
	bajo costo.	
Un gobierno que cueste menos	Para reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.	Todos los procesos burocráticos de la administración pública implican gastos excesivos, además del poco control en los gastos.

Fuente: Elaboración propia, basado en la Agenda del Buen Gobierno propuesta por el Gobierno Federal, Presidencia de la República.

De este modo se puede decir que la premisa básica, la cual hace referencia a las administraciones que antecedieron a éste gobierno, es que se pretendía acabar con el rezago en la administración gubernamental, con ello se alude a la eficiencia y transparencia de las prácticas gubernamentales, las cuales se presumen anquilosadas. Así la connotación política de la que parte el gobierno es un fundamento más de las prácticas que se presumen en la agenda con ésta nueva visión de innovación y calidad administrativa.

Además de lo anterior, con la agenda de Buen Gobierno se materializó la pretensión de que en la administración del gobierno se acabara con el antiguo modelo denominado burocrático, por un lado (esto debido a las antiguas formas que no permiten avanzar hacia una nueva visión del quehacer gubernamental) y por otro, implementar un modelo que permita hacer más funcional la administración del mismo, por tanto se atendía a nuevos paradigmas como el nuevo manejo público, ya que también se parte de que el gobierno encabezado por Vicente Fox devino gracias a las prácticas democráticas que adoptó la sociedad mexicana.

Bajo el anterior contexto, el modelo de los gobiernos pasados se concibe como anquilosado. Por ello se quiere lograr que el modelo de gobierno se haga operante dentro de una nueva realidad político-administrativa, ya que de este modo se pretende implementar una mejora en el funcionamiento del gobierno y, por tanto, de los servicios que éste presta, además se hace hincapié en la

satisfacción de la ciudadanía, en donde se deduce que se logra mediante la innovación y la calidad dentro del gobierno.

Por otro lado gracias al terreno brindado por la globalización de los paradigmas en los modelos administrativos públicos, se pretende que México esté a la altura de los gobiernos más modernos y eficaces, por ello en la agenda se utilizan dos vertientes contenidas en el Modelo de Innovación y Calidad: por un lado la innovación que permitiera concebir nuevas formas de hacer las cosas y por el otro que la calidad permita mejorar y optimizar las funciones del gobierno.

Dentro de las líneas de acción las que más se vinculan con la calidad son:²⁹

En la primera “Gobierno honesto y transparente”, donde se nota nuevamente la concepción de que para lograr implementar los cambios requeridos para un buen gobierno se necesita primero acabar con la corrupción, además se mencionan los esfuerzos usados en esta línea de acción, los cuales están íntimamente ligados con la calidad, como son:

1. Mejorar los procesos y los servicios públicos.
2. Capacitar al servidor público.
3. Establecer mejores sistemas de control.
4. Aplicar sanciones por conductas irregulares.
5. Dar calidad y transparencia a la gestión pública.
6. Generar acuerdos con la sociedad y promover una nueva cultura social de combate a la corrupción.

Es importante mencionar que otros esfuerzos bajo esta línea de acción fueron: la implementación de un código de ética, el acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), con el fin de que la sociedad pueda tener acceso a las actividades del gobierno y

²⁹ Presidencia de la República, Agenda del Buen Gobierno pp. 7 y 8.

además se implementó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.

Dentro de la línea denominada “un gobierno profesional”, se parte de que la profesionalización es difícil por dos razones: la primera es que se deben aplicar nuevas técnicas debido a que varios aspectos de la gestión de personal son aún insuficientes, esto precisamente por la falta de experiencia sólida en la materia y por otro lado se necesita un verdadero cambio en la cultura laboral, es decir, ésta es una tarea nueva en la administración pública mexicana, ya que debido a la corrupción no se había aplicado una metodología tan acabada para el ingreso de personal capaz de cumplir y de involucrarse en el servicio público.

La tercera línea de acción “Un gobierno de calidad”, se implementa principalmente por que se necesita la utilización de dicha conceptualización para estar acorde con los paradigmas contemporáneos que imperan en las administraciones públicas de los países más avanzados, sobre todo aquellos que siguen los lineamientos de organismos internacionales como la OCDE, de esta manera se conciben y utilizan conceptos y prácticas dentro de lo que se ha denominado cultura de la Calidad Total.

Por lo tanto la calidad va encaminada a lograr la excelencia interna de las entidades de la administración pública, y sobre todo, en beneficio de los ciudadanos y demás personas morales como empresas o cuerpos organizados que son denominados clientes. Por ello en el modelo INTRAGOB se observan tres aspectos fundamentales: la calidad de los servicios, la integridad de los servidores públicos y la percepción de la sociedad respecto a la confiabilidad y eficacia de la Administración Pública Federal.

Dentro de la agenda presidencial del Buen Gobierno esta línea significa.³⁰

³⁰ Ibídem pp.17-19

- ◆ Un gobierno eficiente y efectivo que cuente con un modelo de dirección de calidad en un nivel de madurez confiable.
- ◆ Un gobierno confiable en sus políticas, procesos y servicios, avalados por la certificación de sus sistemas de gestión de calidad en todas sus unidades administrativas con capacidad de autogestión.
- ◆ Un gobierno con resultados tangibles y mejorados, que evalúe permanentemente la gestión de los recursos y el impacto de sus acciones y proyectos.

Hay que recordar que por otro lado el modelo de Calidad INTRAGOB se basa en ocho criterios.³¹ 1. Satisfacción del cliente, 2. Liderazgo, 3. Desarrollo de funcionarios y gestión de capital intelectual, 4. Administración de la información y tecnología, 5. Planeación, 6. Gestión y mejora de procesos, 7. Impacto y 8. Resultados, con lo cual se puede ver que existe una congruencia entre lo planteado en el modelo INTRAGOB y la Agenda del Buen Gobierno.

Dentro de la línea que se denominada “Un gobierno que cueste menos” se parte de la máxima económica de que los recursos son siempre escasos e insuficientes, por ello para poder lograr el máximo rendimiento y mayor satisfacción del ciudadano se necesita encontrar una formula que de por resultado el menor gasto, pero sin dejar a un lado la calidad, ya que además se atiende a que el ciudadano, conceptualizado como cliente, está pagando impuestos y por ellos espera recibir buenos servicios.

Lo que el gobierno entiende bajo esta línea de acción es que él mismo debe costar menos con la finalidad de destinar más recursos a la atención de prioridades sociales, además se considera que se debe acabar con tareas que no son trascendentales y de bajo impacto social, y enfocar o perfilar ese gasto a

³¹ Sánchez García, Alejandro, Op. Cit., p.21.

programas que han demostrado su eficacia y alto valor social o utilizarlo en nuevos proyectos y programas que atiendan las necesidades más prioritarias.

CAPÍTULO 4. LAS SECRETARÍAS DE ESTADO DEL EJECUTIVO FEDERAL Y LA CERTIFICACIÓN DE LOS PROCESOS GUBERNAMENTALES Y SUS DERROTEROS

4.1. Balance general de la implementación de la gestión de calidad

El requerimiento de información elaborado para conocer la situación del gobierno mexicano en cuanto a las certificaciones de procesos, se realizó en un periodo de cinco días, siendo estos del 5 junio al 9 de junio del año 2006, por su parte las secretarías tuvieron un periodo de respuesta de aproximadamente 4 meses, correspondiendo las ultimas respuestas al mes de septiembre de 2006, es importante mencionar que las diferentes secretarías informaron que los datos enviados eran a la fecha con la que se envió la información.

El requerimiento consistió en la elaboración de un cuestionario con 10 preguntas, el cual se envió a las 17 Secretarías de Estado y a la Procuraduría General de la República a través del Sistema de Solicitudes de Información a la Administración Pública Federal (SISI) operado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); posteriormente la información tuvo que ser homogeneizada para darle mayor claridad a las respuestas de las diferentes secretarías y la PGR, tal como se observa en el cuadro anexo del presente trabajo.

Las preguntas consistieron en conocer cual es el estado que se encuentran las Secretarías en cuanto a la certificación de procesos conforme a la norma ISO 9001- 2000, considerando las etapas por las que se tienen que pasar para lograr una certificación, así como los diferentes actores y elementos que intervienen en el proceso; las preguntas fueron las siguientes:

1. ¿Cuántos cursos y qué cursos se impartieron para el proceso antes mencionado?

2. ¿Número de servidores públicos involucrados en estos procesos, clasificados por superiores, mandos medios y operativos?
3. ¿Qué empresa impartió dichos cursos y cuál fue el monto de lo erogado por cada curso?
4. ¿Qué empresa y cual fue el procedimiento para seleccionar la misma en cuanto a la asesoría *in situ*, así como el costo?
5. ¿Cuántas y cuales fases tuvieron en su dependencia para llegar a certificar procesos?
6. ¿Cómo se designo a la empresa que realizo la auditoria de tercera parte y cual fue el monto erogado para dicha actividad?
7. ¿Cuántos y cuáles son los procesos que tienen recertificados hasta la fecha y en que año se certificaron?
8. ¿Cuántos procesos fueron sometidos a la recertificación?
9. ¿Qué empresa les ha certificado los procesos y cuál es el monto por ello?
10. ¿Cuántos servidores públicos qué intervienen en la certificación de los procesos son o han sido acreedores del Reconocimiento Único de la Calidad (RUCA) y cuál es el monto de dicho reconocimiento?

Nota: Para observar los resultados globales ver cuadro anexo.

4.1.1. Cursos que se impartieron para el proceso

Los Sistemas de Gestión de la Calidad y la certificación de procesos bajo la norma ISO 9001:2000 son usados en todas las dependencias de la Administración Pública Centralizada; sin embargo, no se encuentra establecido qué cursos a nivel gobierno deben darse a los servidores públicos para cumplir con lo establecido por la norma, de este modo tampoco existe un control de dichos cursos, los cuales deben ser tomados para lograr la obtención de una certificación. Con el análisis hecho a las respuestas obtenidas de las Secretarías de Estado y PGR se aprecia que hay una gran disparidad en cuanto al número de cursos que se llevan a cabo en las diferentes dependencias, pudiendo observarse una situación drástica como el hecho de que mientras en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solo se impartió un curso, en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación se impartieron 360 cursos.

4.1.2. Número de servidores públicos involucrados (mando superior, medio y operativo)

El total de servidores públicos involucrados en los procesos certificados por las distintas Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República es de 2,044 mandos superiores: 12,329 mandos medios y 31,040 operativos.

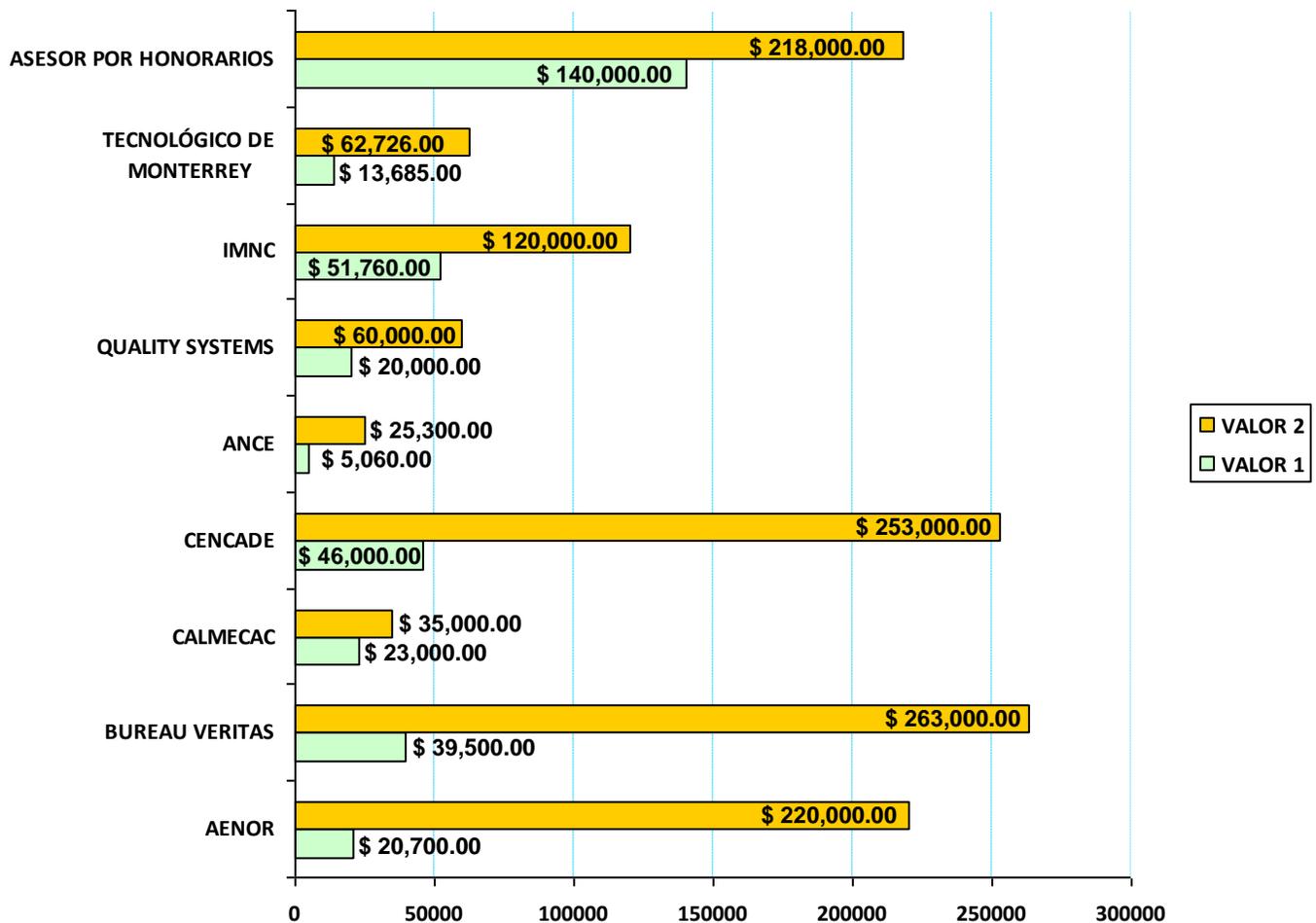
En cuanto al número de servidores públicos involucrados, éste se encuentra en proporción a los procesos certificados, destacando ampliamente los puestos operativos, ya que son estos en donde realmente recae la carga del trabajo de los procesos que se certifican. Aunque cabe destacarse que por la misma composición jerárquica de las organizaciones y como lo establece el propio Sistema de Gestión de la Calidad, la responsabilidad es de los mandos superiores, por ello no es de extrañar que la gratificación y el reconocimiento se otorgue a los mandos medios y superiores.

4.1.3. Empresa que impartió los cursos y el monto de lo erogado por curso

En materia de certificación de procesos en la administración pública centralizada existen muchas empresas que imparten cursos, aunque en algunas dependencias estos cursos son impartidos por el mismo personal, el cual cuenta ó ha adquirido experiencia en la materia, con ello se pretende lograr un ahorro para la dependencia en cuestión bajo éste concepto, aunque en la mayoría de los casos también se necesita de otras empresas, es importante destacar que dentro del costo por la certificación de un proceso se engloba la capacitación que se tiene que dar a los servidores públicos, sin embargo existe una gran discrepancia entre las empresas en cuanto a los costos por curso, ya que incluso se puede observar que una misma empresa puede tener diferentes costos dependiendo de la dependencia de que se trate,

Las empresas mas comunes para impartir los cursos necesarios para la certificación de la norma ISO 9001: 2000 en la Administración Pública Federal Centralizada y sus costos variables se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Empresas y Costos que imparten cursos para la certificación de la norma ISO 9001: 2000



Como se puede observar la variación en el costo de los cursos de todas las empresas es considerable.

4.1.4. Para la asesoría insitu: Empresa, procedimiento para su selección y costo

Aunque algunas empresas asesoras del proceso de certificación incluyen en su precio por certificación la asesoría insitu, como es el caso de SHARING EXPERIENCES CONSULTING, se puede ver que la Secretaría de la Defensa Nacional no realizó asesoría insitu; por otro lado la mayoría de las dependencias tuvieron que contratar dicha asesoría.

A excepción de la Secretaría de Economía, que realizó la designación de la empresa por adjudicación directa, la mayoría de las dependencias realizó el procedimiento a través de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres proveedores, lo anterior en cumplimiento a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Cabe destacar que la forma de selección se realizó en base a la experiencia de la empresa y a los precios que ofrece la misma, otro aspecto importante es que al igual que en los cursos, las empresas y los costos son muy variados incluso cuando se trata de la misma empresa en cuestión. Las empresas que tuvieron una mayor participación fueron:

- DESARROLLO EJECUTIVO EMPRESARIAL con un costo variable de \$350,000.00 a \$3,168,000.00
- BUREAU VERITAS con un costo variable de \$37,850.00 a \$102,000.00
- CALMECAC con un costo variable de \$39,000.00 a \$62,100.00
- CENCADE con un costo variable de \$63,480.00 a \$613,213.00
- INSTITUTO MEXICANO DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN con un costo variable de \$4,600.00 a \$48,000.00
- ASESOR PERSONAL con un costo de \$184,000.00

Obteniéndose así un total erogado por concepto de asesoría insitu para la obtención de la certificación de procesos por la norma ISO 9001:2000 de \$17,879,834.00

4.1.5. Fases de la certificación

Al igual que en los cursos, no existe ninguna homogeneidad en las fases para llevar a cabo la certificación de procesos en la Administración Pública Federal Centralizada, ya que estas fases se han adaptado al caso particular de cada dependencia.

Tratando de dar cumplimiento a una norma establecida, es prioridad establecer fases que deben cumplirse por parte de las organizaciones para obtener la certificación y no dejar al arbitrio de los servidores públicos el establecimiento de las mismas, cabe destacar que la norma ISO 9001: 2000 establece 8 etapas para la certificación.

En base a la información obtenida de las dependencias, las fases implementadas varían demasiado, de las 12 fases implementadas en la Secretaría de Economía a las 3 fases implementadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y la Secretaría de la Defensa Nacional, por otra parte solo la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Turismo mencionaron que se establecieron 8 fases para la obtención de la certificación.

4.1.6. Designación de la empresa que realizó la auditoría de tercera parte y monto erogado

La mayoría de las dependencias de la Administración Pública Centralizada que llevaron a cabo esta auditoría, la realizaron mediante adjudicación directa.

Solo 3 dependencias no se realizaron la auditoría de tercera parte: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Turismo.

En cuanto a los costos, al igual que en el caso de los cursos y de la asesoría insitu, son muy dispares. Las empresas más comunes contratadas para la realización de la auditoría de tercera parte fueron:

- AENOR con un costo variable que va de \$40,000.00 a \$71,100.00
- INSTITUTO MEXICANO DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN con

un costo variable de \$16,000.00 a \$154,850.00

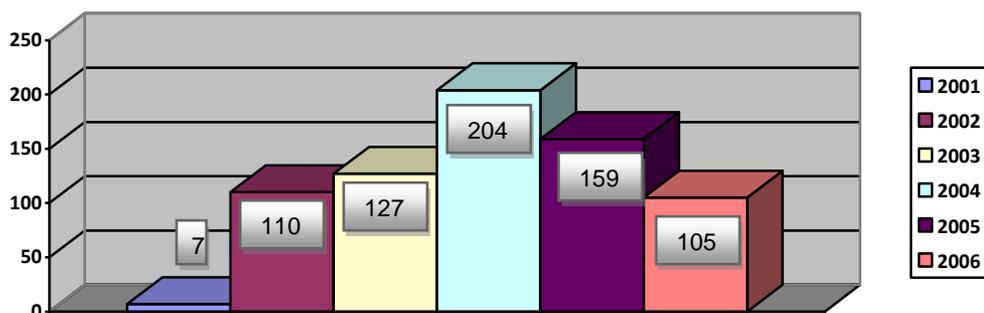
- CALMECAC con un costo variable de \$28,750.00 a \$683,600.00
- ANCE con un costo variable de \$90,300.00 a \$157,078.00
- NORSKE VERITAS con un costo variable de \$56,600.00 a \$102,000.00
- LGAI con un costo variable de \$60,000 a \$132,000.00

Obteniéndose así un total erogado por concepto de asesoría de tercera parte para la obtención de la certificación de \$12, 397,905.00

4.1.7. Número de procesos que se tienen certificados y fecha en que se certificaron

Se observa que hasta septiembre de 2006, los procesos certificados son en la mayoría procesos enfocados a la atención de la sociedad, es decir de servicios al público, es notable que el año 2004 fue cuando se realizaron más certificaciones en las dependencias, justo en la mitad del sexenio en el que se comienza con esta planificación, sin embargo en el 2005 y en 2006 las certificaciones disminuyeron hasta un 50%, también existe una gran diferencia entre las dependencias con respecto al número de procesos que certifican, ya que por ejemplo se tiene que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solo reporta un proceso certificado mientras que en la Procuraduría General de la República se tienen 1,014 procesos certificados.

Con la información proporcionada se obtiene un total de 1,764 procesos certificados en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada (exceptuando los 1,014 procesos certificados de la Procuraduría General de la República dado que no proporciona la fecha de certificación de cada uno de dichos procesos), como se muestra a continuación:

Cuadro 5. Procesos Certificados

4.1.8. Procesos sometidos a la recertificación

Respecto a este punto es difícil establecer un número exacto de las recertificaciones debido a los tiempos que éstas se dan (vigencia de la certificación), se puede ver que la mayoría de las secretarías si recertifica sus procesos y en muchos casos la recertificación aún no se da debido a que la certificación aún era vigente cuando se llevo a cabo esta investigación, además existen otros casos en que ya se estaba planeando realizar la recertificación.

4.1.9. Empresa certificadora y el monto

A pesar de que se trata de una misma norma en todos los procesos certificados (ISO 9001:2000) y que se supone deben seguir un mismo procedimiento y por lo tanto un mismo costo por certificación, la realidad es que las empresas seleccionadas para realizar la certificación no establecen un mismo costo, aunque se trate de la misma empresa.

Las empresas que prestaron sus servicios a las dependencias de la Administración Pública Centralizada para llevar a cabo esta certificación y que resaltan esta falta de homogenización en cuanto a sus costos son:

- AENOR con un costo variable de \$71,100.00 a \$1,603,881.00
- INSTITUTO MEXICANO DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN con

un costo variable de \$62,300.00 a \$154,800.00

- BUREAU VERITAS con un costo variable de \$37,850.00 a \$96,000.00
- LGAI con un costo variable de \$27,000.00 a \$106,191.00
- CALMECAC con un costo variable de \$14,000.00 a \$378,350.00
- SGS con un costo variable de \$59,167.00 a \$192,000.00

Obteniéndose así un total erogado por concepto de la certificación de procesos de \$19,360,641.00, exceptuando a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y La Secretaría de Trabajo y Previsión Social que no establecieron cual fue su gasto erogado por este concepto.

4.1.10. Servidores públicos obtuvieron el reconocimiento RUCA

El reconocimiento RUCA fue otorgado a muy pocos de los servidores públicos, es importante resaltar que a pesar de que son los puestos operativos los que en su mayoría trabajan o contribuyen para lograr la certificación de los procesos, en su mayoría fueron servidores públicos de mandos medios y superiores a los que se les otorgo este reconocimiento.

Como se puede ver en el cuadro anexo en 6 de las 18 dependencias (la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Turismo) ninguno de los servidores públicos que participaron en la certificación de los procesos obtuvieron el reconocimiento en cuestión, además la Secretaría de Marina señaló que esta exenta de esta norma y por tanto no se le otorgo el reconocimiento a ninguno de los servidores públicos de la misma.

Los servidores públicos que obtuvieron dicho reconocimiento fueron 17,579 de un total de 45,413 que intervinieron, es decir el 38.7% del total de servidores públicos involucrados en algún proceso de certificación, cabe destacar que dicho

reconocimiento solo fue otorgado por la mayoría de las dependencias en los años 2003 y 2004.

CONCLUSIONES

La calidad es un aspecto que se integró en la vida de la sociedad mexicana, pero concebida desde la parte comercial. Nacida en el seno del ámbito empresarial posteriormente sería trasladada a la vida pública, es decir, al gobierno y sus instituciones. La calidad ha sido tomada como un tecnicismo en una acepción meramente administrativa y no se ha logrado dilucidar a través de la cultura, por lo tanto no hay una cultura de calidad en la población y en las mismas personas que integran el gobierno.

Por ello es importante tomar en cuenta que la calidad y las cuestiones relacionadas en torno a este concepto vienen dadas desde las concepciones implementadas por la Gestión Pública debido a que la asimilación del modelo parte de la gerencia empresarial y esta se traslada hacia el panorama de lo público o gubernamental, existiendo con ello el peligro de una mala conceptualización dentro de la administración pública, es decir que se de un enfoque a la productividad, pero de tipo empresarial para alcanzar la rentabilidad y la viabilidad comercial, en lugar de enfocarse a lo social, pues no se debe perder de vista que una institución pública tiene una encomienda social a diferencia de la empresa o institución privada que tiene un fin lucrativo.

Debido a lo anterior se ve la necesidad de establecer la calidad dentro de la sociedad insertándola desde la perspectiva de lo público y sin ser vista solamente como un requisito que se cumple por una normatividad.

Otro problema igual de importante es que los sistemas de calidad que se implantan en las dependencias son meramente técnicos, se induce a las personas de una manera impositiva dada la rigidez de las instituciones y la necesidad institucional de alcanzar una certificación, por ello se necesita que dentro de las instituciones gubernamentales se establezca un programa de inducción a la calidad enfocado a la administración de recursos humanos, no

como una forma impositiva, sino como una convicción personal apegado a los objetivos que persigue una institución pública.

Dentro de las certificaciones manejadas en las dependencias públicas no se puede establecer un sólo criterio, debido a que los procesos son muy distintos en cada dependencia, esto por la propia naturaleza y la función de cada una de las mismas; sin embargo tratándose de un proceso general, la adopción de un sistema de gestión de la calidad y la certificación debieran tener elementos generales.

Otro aspecto importante que se puede observar son los costos muy variados en cuanto a las etapas de las certificaciones en las distintas dependencias, por ejemplo hay casos donde pagan a consultorías externas para que les impartan los cursos, en otras el propio personal interno es quién lo hace.

En todo el proceso de calidad se tiene implícitamente un sentido de acción enfocado al ahorro, sin embargo podemos ver que dentro del costo de las certificaciones no se cumple este precepto, ya que las certificaciones han tenido un costo elevado en muchos casos, lo cual se ha traducido en una importante derrama de recursos económicos.

Lo anterior es debido a que no existe una herramienta de control que regule este tipo de gasto, aunque dentro de lo dispuesto por el gobierno federal (2001-2006) al establecer una agenda de Buen Gobierno existía un planteamiento relativo a economizar los recursos públicos bajo la línea estratégica denominada: “un gobierno que cueste menos”, este fue un planteamiento generalizado que no se logró concretizar o materializar en el tema específico de las certificaciones, ya que desde el momento de implementar un Sistema de Gestión de Calidad con el objeto de lograr una certificación bajo la norma ISO 9001-2000, no se establece un compromiso o un lineamiento que regule esta situación, lo que deja abierta la posibilidad de ejercer un gasto alto con esta finalidad.

Las certificaciones son realizadas por empresas especializadas a las cuales se les paga para que hagan el trabajo de evaluación, auditoría y certificación, por lo cual se corre el riesgo de que exista cierta discrecionalidad para otorgar una certificación, por un lado por que es la propia parte certificada la que paga por la certificación y por otro lado la empresa encargada de realizarla juega un doble papel: el de juez y parte.

Para que realmente los SGC y las certificaciones funcionen, se tiene que hacer una evaluación valorativa en base a la importancia y el nivel estratégico que tiene cada secretaría para poder establecer primero, una estrategia y después concretizarla o materializarla con metas específicas.

Bajo esta idea se deben establecer controles en cuanto al gasto, pero antes de todo ello se tiene que valorar el impacto de las certificaciones, es decir se tiene que ponderar si es necesaria una certificación en base a los impactos y en los resultados que se llevan a cabo en cada secretaría.

Se tiene que medir la implementación de los SGC y el logro de la certificaciones contra el desempeño real de las secretarías, para que este esfuerzo pase de ser un tecnicismo a una práctica donde se puedan verificar los resultados y saber si existe o no una mejora en la realización de las tareas y en que medida o porcentaje es esta mejora.

Dentro del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006 se planteo una meta para la entonces SECODAM, hoy Secretaría de la Función Pública, sin embargo para las demás secretarías no se mencionó una meta, adicionalmente, no se menciona como se va ha lograr mejorar el desempeño al implementar las certificaciones, es decir no se establece el alcance e impacto de éstas.

Al no haber planteado específicamente una meta en el rubro de las certificaciones en cada una de las secretarías, no se puede medir el avance en esta materia, también dentro del mismo programa se planteo un indicador para el rediseño y certificación de procesos, el cual es: Número de procesos rediseñados / Procesos identificados, este indicador permite conocer el número de procesos totales y cuales se han rediseñado para posteriormente poder ser certificados, sin embargo no permite medir el logro en el objetivo de certificarlos, es decir no plantea cuantos se van a certificar, además no permite medir el desempeño y funcionalidad de los procesos certificados, ya que sólo es un indicador de gestión, no de resultados o de desempeño, además no permite medir los recursos utilizados.

Se debe de hacer un planteamiento más concreto con respecto a las metas para lograr las certificaciones y posteriormente su logro, es decir medir el impacto y el desempeño en cada uno de los procesos una vez lograda la certificación, además también se deben establecer indicadores que midan el gasto en este rubro. Los indicadores que se podrían implementar son:

Cuadro 6. Indicadores de Resultados

Nombre del indicador	Fórmula
Cumplimiento en el desarrollo e implementación del SGC	$(\text{Avance real} / \text{Avance programado}) \times 100$
Cumplimiento en la implementación de la norma ISO 9001-2000	$(\text{Avance real} / \text{Avance programado}) \times 100$
Procesos certificados.	$(\text{Procesos prioritarios certificados} / \text{procesos prioritarios no certificados}) \times 100$
Certificaciones logradas	$(\text{Certificaciones programadas} / \text{certificaciones logradas}) \times 100$

<i>Después de conocer si la certificación es determinante para mejorar el desempeño de los procesos:</i>	
Recertificaciones logradas	(Recertificaciones programadas/ certificaciones logradas) X 100
Resultados obtenidos	(Resultados obtenidos después de la certificación) – (Resultados obtenidos antes de la certificación)
Desempeño en tiempo de los procesos certificados	(Tiempo de terminación del proceso después de la certificación) –(Tiempo de terminación del proceso antes de la certificación)
Productividad del servidor público antes y después de una certificación (en todas las dependencias esto se tiene medido, a través de los departamentos de personal, solo se tiene que comparar los índices antes y después)	Productividad antes de la certificación
<i>Para procesos que tienen que ver directamente con usuarios que pueden ser internos o externos.</i>	
Inconformidades por cada mil usuarios	100 (inconformidades después de la certificación)-(inconformidades antes de la certificación)
<i>Para procesos que tienen que ver directamente con ciudadanos usuarios, por ejemplo trámites.</i>	
Tiempo de espera ciudadanos usuarios	(Sumatoria de minutos de espera / Usuarios totales después de certificación) - (Sumatoria de minutos de espera / Usuarios totales antes de certificación)

<i>Para tener un mayor control en el uso de recursos para lograr una certificación:</i>	
Gasto planeado para certificación	(Gasto programado para una certificación / gasto real utilizado) X 100

Si bien la norma ISO 9001-2000 es genérica, la aplicación de la misma es funcional y aplicable a las diferentes instituciones públicas; sin embargo el desempeño y buen funcionamiento del sistema en cuestión se puede ver afectado por la falta de compromiso de la alta dirección, que cabe destacar es la responsable principal de que se lleven a cabo la política y los objetivos de la calidad, asimismo la norma; por lo tanto el sistema puede ser un mero espejismo administrativo si no se siguen los causas adecuados de su implementación.

La adopción de un sistema de calidad se hace por iniciativa propia de la organización para demostrar ciertos aspectos y capacidades de la misma, si bien los responsables son los directivos, y por tanto son ellos los que toman la decisión de adoptar e implementar un sistema de esta naturaleza, la operatividad recae en los tramos subsecuentes de mando y éstos a su vez lo trasladan hacia el nivel más bajo u operativo, por lo tanto si se quiere implementar un sistema de esta naturaleza que sea más aceptado por convicción y no por imposición, la forma de inducción de éstos últimos tramos debería ser una tarea que atienda a la enseñanza-aprendizaje y no una imposición que se puede volver contraproducente, y con ello no se logre el fin último de la implementación del sistema y de la aplicación de la norma.

La pedagogía, ciencia de carácter psicosocial, demuestra que el hombre aprende de un mejor modo cuando este esta convencido de que un nuevo conocimiento servirá para mejorar algún aspecto de la vida, en este caso dentro

de la esfera labora, por ello se debe de atender a disciplinas como la didáctica¹ para facilitar la asimilación, el aprendizaje y la aplicación de los sistemas de gestión de la calidad.

Es relevante el vínculo que el gobierno hace de la calidad con respecto a la corrupción, por ejemplo en la metodología para integrar el modelo de trabajo del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, así como en los objetivos que se plantean se hace un vínculo entre éstos dos elementos: corrupción y calidad.

Sin embargo el tratamiento del tema de la calidad bajo esta perspectiva es erróneo, ya que si bien la calidad lleva intrínsecamente la idea de que contribuye a combatir ciertas prácticas no deseables, como lo sería la corrupción y por otro lado el combate a la corrupción presupone que el trabajo se hará con calidad, no se puede hacer una relación directa, ya que son elementos que se relacionan indirectamente, y aún relacionándolos de esta manera se tendrá dos enfoques con respecto a la relación que guardan entre ambos:

1) + CALIDAD = - CORRUPCIÓN

2) - CORRUPCIÓN = + CALIDAD

Por tal motivo en el programa no se especifica si se parte de uno u otro enfoque y aunque se plantea su relación, no se especifica como se hace el tratamiento de la misma, de tal modo que no permite adoptar una metodología exacta. Ahora bien, existiendo un vínculo entre ambas tal como lo plantea el gobierno, entonces se debe de crear una estrategia en el sentido de establecer o buscar cambiar la cultura laboral en cuanto a la corrupción.

Es importante destacar que aunque no hay un vínculo directo o línea de acción específica que sea certera en el planteamiento del gobierno con respecto al Sistema de Gestión de la Calidad y la certificación de los procesos, éste si

¹ Véase, <http://www.revistadepedagogia.org/> (20/06/2008)

plantea elementos que son necesarios para la implantación del mismo. El punto que más se apega del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006 es el 1.2 Mejora de los procesos y servicios públicos en la APF, sin embargo hace falta reforzar más el planteamiento de la calidad y los sistemas de gestión de la misma para darle mayor fuerza a su implementación.

También sería importante que dentro de la coordinación administrativa que se da entre las diferentes secretarías existiera un sistema de información referente a la certificación de los procesos de cada una de las dependencias, con la finalidad de obtener una base de datos de los avances que el gobierno tiene en cuanto a la certificación de los procesos y la implementación de los Sistemas de Gestión de la Calidad.

Se debe crear un sistema informático que recopile la información de cada una de las secretarías en cuanto a los procesos que se tienen, la vinculación o el cruce horizontal con otros procesos directamente relacionados, la implementación de los SGC en cada una, las políticas implantadas que contribuyen a la calidad, las acciones que se han dado para desarrollar estos sistemas y para obtener las certificaciones, los costos de todo ello y los avances por semestre en cada rubro.

Bajo esta idea y por la propia naturaleza de la Secretaría de la Función Pública, la cual tiene como misión consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente; y de acuerdo a las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federa en el artículo 37 fracciones I, VI y XXVI²; al ser la encargada de todo lo referente al sector administrativo del gobierno federal, sería el ente ideal para conformar este sistema informático que permitiera obtener una base de datos de los procesos prioritarios en cada una de las dependencias de la administración pública federal para conocer y tener un

² Ley Orgánica de la Administración Pública Federa, D.O.F. 21 de mayo de 2003.

control de cuantos de estos procesos se han certificado, cuales necesitan recertificación y cual ha sido el desempeño y la mejoría en cada uno, y si esto contribuyen al mejor desempeño en los resultados y objetivos de cada una de las secretarías en su ámbito de actuación y con ello en la mejora de las prácticas gubernamentales.

El uso de la calidad, de los sistemas de gestión de la misma, que implica aplicar una norma como es la ISO 9001-2000 y el lograr una certificación de procesos, son herramientas que aparecieron para hacer mas eficiente y eficaz la acción del gobierno, es decir a la administración pública; estas nacieron bajo las nuevas escuelas de pensamiento administrativo público, las cuales a su vez se dieron por una necesidad contextualizada por la globalización y la participación ciudadana, la cual pedía fundamentalmente mejorar el funcionamiento del gobierno y con ello la obtención de mejores resultados, sin embargo se deben calificar para medir si están dando los resultados esperados o si se tiene que hacer un replanteamiento en cuanto a su enfoque o su uso bajo una perspectiva cultural e ideológica dentro de la administración pública.

Estas herramientas administrativas se deben valorar por medio de ponderadores e indicadores de desempeño, ya que su uso dentro del gobierno pueden dar mejores resultados, siempre y cuando no se pierda la naturaleza o el fin ultimo de la administración pública, es decir el bien común y no el lucro o la productividad dimensionada en ganancias, tal como se da en la administración privada, sino una productividad que impacte en el deber público gubernamental.

Ya desde los años ochenta, durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid se planteaba la necesidad de mejorar a la administración pública, en esos años la preocupación era tendente al buen uso de los recursos y controles presupuestales, posteriormente ya en los noventa, se planteaba el uso de sistemas administrativos tendientes a mejorar la administración como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que fue planteado en el Gobierno de

Carlos Salinas de Gortari para medir el desempeño del gobierno, donde la finalidad era mejorar la eficacia del gobierno. En las siguientes administraciones se dio seguimiento a dicho proceso, acentuándose más durante la administración de Vicente Fox, ya que los vínculos guardados por el país con organismos internacionales como la OCDE, los cuales se venían dando desde el gobierno de Ernesto Zedillo, fortalecieron el desarrollo de los esquemas de calidad dentro del gobierno.

Pero el uso de estas herramientas ha venido de más a menos en la transición de los cambios de gobierno, pues durante el mandato de Felipe Calderón se ha dado poca continuidad a los procesos de calidad, ésta ha desaparecido en algunos casos concretos, ejemplo de ello es lo sucedido en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en donde la Unidad de Apoyo al Cambio desapareció en esencia, aunque no de manera formal. La anterior administración gastó muchos recursos en su consolidación y constituye un retroceso el no haber dado continuidad al trabajo anterior.

También se puede mencionar que hay un retroceso en la implementación de las tecnologías de gobierno, en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo no aparece ningún planteamiento al respecto.

A pesar de los cambios todavía se pueden buscar las mejoras que la Administración Pública requiere. Aunque no basta la buena voluntad de los políticos y secretarios de estado, es necesario que exista dicha voluntad y una coordinación entre los diferentes agentes decisores, sin embargo las pugnas de poder entre los tres niveles de gobierno han llevado a desencuentros que abundan en un retroceso que afecta al buen desempeño del gobierno en detrimento para el país.

En el camino hacia la eficiencia de la Administración Pública mucho tendrán que ver el avance político del país y un cambio radical en la cultura política,

económica y social de los ciudadanos, en sus acciones puede haber todavía una posibilidad para llevar a buen cause, no sólo el destino del gobierno mexicano, sino también el de la sociedad en su conjunto.

ANEXO. CERTIFICACIÓN DE CALIDAD EN LAS SECRETARÍAS DE ESTADO DEL GOBIERNO MEXICANO PERIÓDO 2001-2006

SECRETARÍA	CURSOS IMPARTIDOS	NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS INVOLUCRADOS	EMPRESA Y MONTO DE LOS CURSOS	EMPRESA, MODO SELECCIÓN Y MONTO DE ASESORÍA INSITU	FASES PARA LA CERTIFICACIÓN	NÚMERO DE EMPRESAS DE AUDITORIA DE TERCERA PARTE Y COSTO	NÚMERO DE PROCESOS CERTIFICADOS Y AÑO	NÚMERO DE EMPRESAS QUE CERTIFICARON Y COSTO	SERVIDORES PÚBLICOS CON RECONOCIMIENTO RUCA Y % DEL PREMIO
SECRETARÍA DE SALUD	7	16 mando superior 159 mando medio 495 operativos	9 empresas, monto de \$20,700.00 a \$345,000.00 Total erogado: \$996,700.00	4 empresas, monto de \$37,500.00 a \$350,000.00, selección por experiencia y costo Total erogado: \$507,850.00	10	5 empresas, monto de \$54,400.00 a \$154,850.00 Total erogado: \$461,865.00	11 procesos certificados 6 en 2003 4 en 2004 1 en 2005	7 empresas, monto de \$37,850.00 a \$154,850.00 Total erogado: \$419,725.00	160 servidores públicos, 5% de sus precepciones mensuales durante el 2003 y 2004
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	12	6 mando superior 35 mando medio 91 operativos	2 empresas, monto de \$35,000.00 a \$63,480.00 y 3 instituciones de gobierno Total erogado: \$98,480.00	2 empresas, monto de \$62,100.00 a \$63,480.00 selección por asignación directa Total erogado: \$125,580.00	8	1 empresa, monto de \$28,750 designado por adjudicación directa	15 procesos certificados 6 en 2001 8 en 2003 1 en 2006	3 empresas, monto de \$14,000.00 a \$61,000.00 Total erogado: \$102,491.00	114 servidores públicos, solo se dieron tres cuatrimestres el 5% adicional de su sueldo.
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	125	95 mando superior 408 mando medio 1550 operativos	6 empresas, monto de \$16,000.00 a \$253,000.00 Total erogado: \$888,300.00	5 empresas, monto de \$48,000.00 a \$250,000.00, selección por costo y mediante adjudicación directa Total erogado: \$983,050.00	5	8 empresas, monto de \$16,000.00 a \$683,867.00 designadas por concurso Total erogado: \$1,514,628.00	106 procesos certificados 8 en 2002 5 en 2003 11 en 2004 7 en 2005 75 en 2006	9 empresas, monto de \$23,230.00 a \$683,867.00 Total erogado: \$1,365,595.00	315 servidores públicos, durante el 2003 y 2004
SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA	19	15 mando superior 27 mando medio 215 operativos	1 empresa, sin costo como parte de la certificación, y la Dirección de calidad gubernamental de la secretaría	1 empresa, sin costo y la dirección de calidad gubernamental de la secretaría	No hubo fases internas	No hubo auditoria de tercera parte	6 procesos certificados 3 en 2002 3 en 2003	1 empresa, monto \$45,425.00 por certificación, cursos y asesoría in situ.	Ningún servidor ha recibido este reconocimiento.

SECRETARÍA	CURSOS IMPARTIDOS	NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS INVOLUCRADOS	EMPRESA Y MONTO DE LOS CURSOS	EMPRESA, MODO SELECCIÓN Y MONTO DE ASESORÍA INSITU	FASES PARA LA CERTIFICACIÓN	NÚMERO DE EMPRESAS DE AUDITORIA DE TERCERA PARTE Y COSTO	NÚMERO DE PROCESOS CERTIFICADOS Y AÑO	NÚMERO DE EMPRESAS QUE CERTIFICARON Y COSTO	SERVIDORES PÚBLICOS CON RECONOCIMIENTO RUCA Y % DEL PREMIO
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	No se establece	No se establece	No se establece	No se establece	No se establece	No se establece	13 procesos certificados 4 en el 2002 9 en el 2003	No se establece	No se establece
SECRETARÍA DE ECONOMÍA	8	7 mando superior 1053 mando medio 1748 operativos	8 empresas, monto de \$11,534.00 a \$263,098.00 Total erogado: \$624,733.00	9 empresas, monto de \$11,773.00 a \$102,017.00, seleccionada por cotización y adjudicación directa Total erogado: \$260,873.00	12	Total erogado: \$937,474.00	24 procesos certificados 1 en 2002 18 en 2003 2 en 2004 3 en 2005	9 empresas, monto de \$12,420.00 a \$96,000.00 Total erogado: \$1,028,981.00	2808 servidores públicos en el 2004
SAGARPA	360	831 mandos medios y superiores 2049 operativos	41 empresas, Total erogado: \$4,427,814.08,	21 empresas, monto de \$76,000.00 a \$471,000.00 Total erogado: \$4,418,000.00	3 etapas de acciones	Total erogado: \$2,357,000.00	253 procesos certificados 33 en 2003 93 en 2004 103 en 2005 26 en 2006	12 empresas, Total erogado: \$2,357,000.00	475 servidores públicos en el 2003 1641 servidores públicos en el 2004 1875 servidores públicos en el 2005 2049 servidores públicos en el 2006
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	260	1416 servidores públicos	2 empresas, monto de \$ 46,575.00 a \$242,880.00 Total erogado: \$1,247,725.00	1 empresa, Total erogado: \$613,213.00, selección por invitación a cuando menos tres proveedores	4	1 empresa, total erogado: \$708,670.00	19 procesos en el 2002 y 2003	1 empresa, Total erogado: \$1,119,223.00	730 servidores públicos en el 2003

SECRETARÍA	CURSOS IMPARTIDOS	NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS INVOLUCRADOS	EMPRESA Y MONTO DE LOS CURSOS	EMPRESA, MODO SELECCIÓN Y MONTO DE ASESORÍA INSITU	FASES PARA LA CERTIFICACIÓN	NÚMERO DE EMPRESAS DE AUDITORIA DE TERCERA PARTE Y COSTO	NÚMERO DE PROCESOS CERTIFICADOS Y AÑO	NÚMERO DE EMPRESAS QUE CERTIFICARON Y COSTO	SERVIDORES PÚBLICOS CON RECONOCIMIENTO RUC Y % DEL PREMIO
SECRETARÍA DE ENERGÍA	20	14 mando superior 76 mando medio 96 operativos	5 empresas, monto de \$2,587.00 a \$62,726.00 Total erogado: \$200,658.00	1 empresa, Total erogado: \$568,008.00, selección por invitación a cuando menos tres proveedores	5	1 empresa, por adjudicación directa, Total erogado: \$59,167.00	28 procesos certificados 16 en 2002 3 en 2003 8 en 2004 1 en 2005	1 empresa, Total erogado: \$1,656,676.00	176 servidores públicos en 2003 232 servidores públicos en 2004
SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	No se establece	801 servidores públicos	No se establece	No se establece	6	No se establece	78 procesos certificados 11 en 2002 10 en 2003 17 en 2004 1 en 2005 30 en 2006	6 empresas, Total erogado: no se establece	Ningún servidor a recibido este reconocimiento
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	8	13 mando superior 50 mando medio 288 operativos	2 empresas, Total erogado: \$147,250.00	No se contrato ninguna empresa ya que se realizo por personal de la propia dependencia	3	Fue realizada por la misma empresa que realizó la certificación, sin costo	12 procesos certificados 1 en 2004 10 en 2005 1 en 2006	2 empresas, Total erogado: \$401,821.50	Ningún servidor a recibido este reconocimiento
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	8	21 mando superior 541 mando medio 1521 operativos	Empresa que otorga la certificación da el servicio de capacitación sin costo.	Fue dada por la empresa que realizó la certificación sin costo.	4	Varias empresas, Total erogado: \$646,089.55	3 procesos certificados 3 en 2002	3 empresas, Total erogado: \$3,633,005.00	362 servidores públicos únicamente durante el ejercicio 2004
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	84	3094 confianza 18124 base	6 empresas, monto de \$40,000.00 a \$305,000.00	3 empresas, licitación por invitación a	6	2 empresas, Total erogado: \$441,378.00	135 procesos certificados 1 en 2001	2 empresas, Total erogado: \$1,788,137.00	No se establece

SECRETARÍA	CURSOS IMPARTIDOS	NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS INVOLUCRADOS	EMPRESA Y MONTO DE LOS CURSOS	EMPRESA, MODO SELECCIÓN Y MONTO DE ASESORÍA INSITU	FASES PARA LA CERTIFICACIÓN	NÚMERO DE EMPRESAS DE AUDITORIA DE TERCERA PARTE Y COSTO	NÚMERO DE PROCESOS CERTIFICADOS Y AÑO	NÚMERO DE EMPRESAS QUE CERTIFICARON Y COSTO	SERVIDORES PÚBLICOS CON RECONOCIMIENTO RUCA Y % DEL PREMIO
PÚBLICA			Total erogado: \$1,258,500.00	proveedores Total erogado: \$7,721,820.00			51 en 2002 19 en 2003 39 en 2004 23 en 2005 2 en 2006		
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	1 (curso interno)	12 mandos medios 30 operativos	No se contrató empresa ya que fue interno.	Asesoría de la Dirección General de Recursos Humanos	4	No hubo auditoría de tercera parte	1 proceso certificado en 2002	1 empresa, Total erogado: \$40,000.00	42 servidores públicos durante el 2003
SECRETARÍA DE TURISMO	8	4 mando superior 28 mando medio 101 operativos	3 empresas, Total erogado: \$471,620.00	3 empresas, Total erogado: \$471,620.00	8	No fue necesaria la auditoría de tercera parte	9 procesos certificados 1 en 2002 2 en 2003 1 en 2004 5 en 2005	3 empresas, Total erogado: \$159,678.00	No se establece
SECRETARÍA DE MARINA	15	22 mando superior 106 mando medio 924 operativos	8 empresas, sin costo ya que en el proceso está incluida la capacitación	8 empresas, Total erogado: \$1,709,820.00	5	1 empresa, Total erogado: \$485,920.00	3 procesos certificados 1 en 2002 2 en 2003	3 empresas, Total erogado: \$485,920.00	La secretaría de marina se encuentra exenta de la norma
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	No se establece	224 mando medio 308 base	No se establece	1 empresa, Total erogado: \$200,000.00	4	3 empresas, Total erogado: \$456,964.00	34 procesos certificados 1 en 2003 28 en 2004 5 en 2005	3 empresas, Total erogado: \$456,964.00	546 servidores públicos durante el 2004
PGR	178	9000 mandos medios y superiores 2500	5 empresas, monto de \$20,000.00 a \$30,000.00 por curso	3 empresas, Total erogado: \$300,000.00	6	1 empresa, Total erogado: \$4,300,000.00	1014 procesos certificados	2 empresas, Total erogado: \$4,300,000.00	436 servidores públicos en 2002 2526 servidores públicos en 2003

SECRETARÍA	CURSOS IMPARTIDOS	NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS INVOLUCRADOS	EMPRESA Y MONTO DE LOS CURSOS	EMPRESA, MODO SELECCIÓN Y MONTO DE ASESORÍA INSITU	FASES PARA LA CERTIFICACIÓN	NÚMERO DE EMPRESAS DE AUDITORIA DE TERCERA PARTE Y COSTO	NÚMERO DE PROCESOS CERTIFICADOS Y AÑO	NÚMERO DE EMPRESAS QUE CERTIFICARON Y COSTO	SERVIDORES PÚBLICOS CON RECONOCIMIENTO RUCA Y % DEL PREMIO
		sindicalizados	Total erogado: \$356,000.00						3618 servidores públicos en 2004

BIBLIOGRAFÍA.**Libros y artículos**

- BAENA Guillermina, **Manual para elaborar trabajos de investigación documental**, Editores Mexicanos Unidos, México, 2002.
- BERTICCI Guido, **“Innovación global del gobierno”**, *Revista Política Digital*, Edición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, pp. 8-9.
- BOZEMAN Barry, **La Gestión pública, su situación actual**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- CONTENNSISCAL, **Sistema de gestión de calidad, Requisitos, NMX-CC-IMNC-2000**, Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C., México, 2000.
- DEL VILLAR Rafael, et al. **Regulación de la protección de datos y de las sociedades de información**, documento número 2001 – 7, Banco de México, México, 2001.
- DOMMARTI Alain de, **“El modelo de Calidad Total en los gobiernos”**, *Revista Política Digital*, Edición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, p. 44.
- ECO Humberto, **Como se hace una tesis**, Editorial Gedisa, España, 1996.
- FRANKLIN Enrique Benjamín, **Auditoría administrativa**, Editorial Mc Graw Hill, México, 2003.
- GABOR Andrea, **Deming. El hombre que descubrió la calidad**, Editorial Juan Garnica S.A., Argentina, 1990.
- GARCÍA Jurado, Roberto y Joel Flores Rentería, **La Democracia y los Ciudadanos**, Editado por la Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2003.
- GINER Salvador y Sebastián Sarasa (editores) varios autores, **Buen gobierno y política social**, Editorial Ariel S.A., Barcelona España, 1997.
- GUERRERO Omar, **Gerencia Pública de la Globalización**, Editorial Fontamara, México, 2000.
- GUERRERO Omar, **La administración pública del Estado capitalista**, Editorial Fontamara, México, 1995.

- GUERRERO Omar y otros. ***Principios de administración pública***, Editado por Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997.
- HERNÁNDEZ Sampieri Roberto y otros, ***Metodología de la investigación***, Mc Graw Hill, México, 2001.
- KAMARCK Elaine ***“Innovación global del gobierno”***, ***Revista Política Digital***, Edición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, pp. II.
- LAUDOYER Guy, ***La Certificación ISO 9000. Un motor para la calidad***, Editorial Continental, México, 1996.
- LARRAÑAGA Jesús, ***Dimensión Competitiva de la Calidad 1999***, Editado por AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación), Madrid, 1999.
- LECAY Rosana, ***El reto de la Gobernanza en América Latina***, documento elaborado y editado por el área de políticas públicas y gestión gubernamental de la Fundación para la Cultura de Maestro A.C., 2001.
- LÓPEZ Presa José O, ***Corrupción y cambio***, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- MARTÍNEZ Silva Mario, Coord., ***Diccionario de política y administración pública***, Editorial Fontamara, México, 1981.
- MAYNTZ Renate. ***Sociología de la administración pública***, Editorial Alianza Universidad, España, 1994.
- O'DONELL Guillermo, et al, ***Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía, reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina***, Editorial Politeia, Argentina, 2003.
- OSPINA Bozzi Sonia, ***Gestión, política pública y desarrollo social; hacia la profesionalización de la gestión pública***, México, CIDE, vol.II núm. 1.enero-junio de 1993.
- OVEJERO Lucas Félix, ***La libertad inhóspita: modelos humanos y democracia liberal***, Editorial Paidós, Barcelona España, 2002.
- PÁRAMO Morales Dagoberto. ***“Hacia la construcción de una cultura organizacional orientada al mercado”***, ***Revista Colombiana de Marketing***, junio 2001, Colombia, pp. 7-8.
- PASHA Hafiz, ***“Perspectivas y posibilidades de la calidad total en los gobiernos”***, ***Revista Política Digital***, Edición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, p. 48.

- SÁNCHEZ González José Juan, *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*, Editorial Porrúa, México, 2004.
- SARTORI Giovanni, *Teoría de la Democracia 2. Los Problemas Clásicos*, Editorial Alianza Universidad, Madrid, 1988.
- SMITH Trevor, “*Normas Internacionales para la calidad gubernamental*” *Revista Política Digital*, Edición extraordinaria, innovación y calidad, Núm. 13, Noviembre, 2003, p. 50.
- WEBER Max *¿Qué es la burocracia?*, Editorial La Pleyade, Buenos Aires Argentina, 1977.

Documentos oficiales

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Agenda del Buen Gobierno.
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006.
- Modelo Nacional para la Calidad Total.
- Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.
- Modelo de Calidad Intragob.
- Guía de Implementación del Modelo de Calidad INTRAGOB 2005.
- Norma Internacional ISO 9001. Sistemas de Gestión de la Calidad, Requisitos. Secretaría Central de ISO en Ginebra, Suiza.

Páginas de Internet

- <http://www://es.wikipedia.org>
- <http://www.Economia.gob.mx>
- <http://www.clad.org.ve/fulltext/0032400.pdf>
- <http://www.elalmanaque.com/enero/ene-26-eti.htm>
- <http://www.iadb.org/exr/2000/cp9600c.htm>
- <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/spa/code2s.pdf>

- <http://www.oecd.org>
- <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14352&art=14369>
- http://www.contactopyme.gob.mx/benchmarking/conceptos/ben_mod.asp
- <http://www.geocities.com/lionelpineda/ADMON/calidad/calidad.htm>
- <http://www.pnc.org.mx>
- <http://www.revistadepedagogia.org>