



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**Las Auditorías de Calidad: Elementos de mejora de la  
Gestión Pública. El caso de la Dirección de Finanzas  
del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes  
Nacionales 2006-2007**

**T E S I N A**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)  
P R E S E N T A :

**VÍCTOR DANIEL NÁJERA CORTÉS**

**ASESOR : DOCTOR en A. P. LUÍS ARTURO MÉNDEZ REYES**

**MÉXICO, D.F.**

**2009**





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.

Mis agradecimientos:

A mis padres

Estela Cortés Santos y Rodolfo Nájera Arroyo

Por su amor y apoyo incondicional, por enseñarme los valores de la vida que hoy hacen de mi un profesional

A mis hermanos

Fredy Oscar Nájera Cortés y Rodolfo Emir Nájera Cortés

Porque siempre han estado conmigo, sin ellos mi vida carecería de alegría, apoyos y satisfacciones, porque son un ejemplo para mí y me hacen un ejemplo para ellos

A mis amigos

Sergio, por ser mi mejor amigo y tener siempre un buen consejo cuando más lo necesito

Aída, por ser una súper amiga y un ser extraordinario, por estar siempre ahí para mí

Brenda, por tu incomparable e infinita amistad y por aquellas palabras del 08 de julio de 2008 que me impulsaron a lograrlo

Betzabe, porque tu amistad vive y vivirá conmigo siempre

Nora, por tu amistad y ejemplo

Ulises, por ser un buen amigo

Daniel, por tu amistad incondicional

Carmen, por ser como eres

C.P. Juan Gerardo González Díaz y Lic. Héctor García Zúñiga, decir gracias es poco, porque sin su apoyo, orientación, palabras de aliento, enseñanzas y amistad esto no hubiera sido posible

A mi asesor

Dr. Luís Arturo Méndez Reyes, porque su conducción me permitió el logro de esta Tesina

A los profesores, Mtro. Francisco Segovia Hernández, Lic. José Luís Gutiérrez Fragoso, Dr. Raúl Cisneros Guzmán y Lic. Miguel Rodrigo González Ibarra, porque sus observaciones permitieron presentar un mejor trabajo

Índice

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>1. Modernización y Calidad en la Administración Pública Federal</b>	<b>4</b>
1.1. <i>Contexto Mundial</i>	<b>4</b>
1.1.1. <i>Globalización</i>	<b>6</b>
1.1.2. <i>Organismos Internacionales</i>	<b>11</b>
1.1.3. <i>Transición de la Administración Pública tradicional a la Gerencia Pública (New Public Management)</i>	<b>16</b>
1.1.3.1. <i>Administración Pública Tradicional Vs Gerencia Pública</i>	<b>26</b>
1.2. <i>Administración Pública</i>	<b>32</b>
1.3. <i>La Calidad</i>	<b>37</b>
1.3.1. <i>Antecedentes</i>	<b>37</b>
1.3.2. <i>Definiciones</i>	<b>41</b>
1.4. <i>El contexto de México</i>	<b>43</b>
1.4.1. <i>La Calidad en el poder Ejecutivo Federal mexicano</i>	<b>43</b>
1.4.1.1. <i>El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y su proyecto de la calidad en el Ejecutivo Federal mexicano</i>	<b>47</b>
1.4.2. <i>El Modelo de Calidad INTRAGOB</i>	<b>48</b>
1.4.3. <i>La Agenda de Buen Gobierno</i>	<b>52</b>
1.4.3.1. <i>Gobierno de Calidad</i>	<b>53</b>
1.4.4. <i>Normatividad ISO</i>	<b>55</b>
<b>2. Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales. Sistema de Gestión de Calidad. Dirección de Finanzas</b>	<b>59</b>
2.1. <i>Administración Pública Centralizada y Paraestatal</i>	<b>59</b>
2.1.1. <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)</i>	<b>59</b>
2.1.2. <i>Administración Pública Centralizada. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)</i>	<b>60</b>
2.1.3. <i>Administración Pública Paraestatal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)</i>	<b>61</b>
2.1.4. <i>Órganos Administrativos Desconcentrados. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)</i>	<b>61</b>
2.2. <i>Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales</i>	<b>62</b>
2.2.1. <i>Antecedentes</i>	<b>63</b>
2.2.2. <i>Misión</i>	<b>70</b>
2.2.3. <i>Visión</i>	<b>71</b>
2.2.4. <i>Objetivos</i>	<b>71</b>
2.2.5. <i>Marco Jurídico</i>	<b>71</b>
2.2.6. <i>Funciones</i>	<b>75</b>
2.2.7. <i>Estructura Administrativa</i>	<b>78</b>
2.2.7.1. <i>Organigramas</i>	<b>80</b>
2.2.8. <i>Dirección General de Administración y Finanzas</i>	<b>83</b>
2.2.8.1. <i>Dirección de Finanzas</i>	<b>86</b>
2.2.8.1.1. <i>Objetivo y Funciones de la Dirección de Finanzas</i>	<b>86</b>

2.2.8.1.2.	<i>El Sistema de Gestión de Calidad (SGC), de la Dirección de Finanzas</i>	<b>87</b>
2.2.8.1.2.1.	<i>Contexto de la Calidad en el INDAABIN</i>	<b>87</b>
2.2.8.1.3.	<i>SGC de la Dirección de Finanzas (2004-2006)</i>	<b>90</b>
<b>3.</b>	<b>La Auditoría de Calidad y su ejecución en la Dirección de Finanzas</b>	<b>92</b>
3.1.	<i>La Auditoría de Calidad</i>	<b>92</b>
3.2.	<i>Principios de la auditoría de calidad</i>	<b>93</b>
3.3.	<i>Tipos de auditoría de calidad</i>	<b>94</b>
3.3.1.	<i>La auditoría interna</i>	<b>96</b>
3.3.1.1.	<i>Objetivos de las auditorías internas</i>	<b>97</b>
3.4.	<i>Actores de la auditoría de calidad</i>	<b>98</b>
3.4.1.	<i>Actores involucrados</i>	<b>98</b>
3.4.1.1.	<i>Cliente o interesado</i>	<b>98</b>
3.4.1.2.	<i>El auditado</i>	<b>98</b>
3.4.1.3.	<i>Los auditores</i>	<b>99</b>
3.5.	<i>Etapas de la auditoría de calidad</i>	<b>100</b>
3.5.1.	<i>Planeación</i>	<b>100</b>
3.5.2.	<i>Ejecución</i>	<b>103</b>
3.5.3.	<i>Informe</i>	<b>105</b>
3.6.	<i>Auditorías de Calidad y el proceso de certificación: El caso de la Dirección de Finanzas del INDAABIN</i>	<b>108</b>
3.6.1.	<i>Descripción de las Auditorías Internas de Calidad en la Dirección de Finanzas</i>	<b>108</b>
3.6.1.1.	<i>Auditoría Interna 01</i>	<b>109</b>
3.6.1.2.	<i>Resultados de la Auditoría Interna 01</i>	<b>112</b>
3.6.1.3.	<i>Revisión por la dirección 01</i>	<b>113</b>
3.6.2.	<i>Auditoría de certificación</i>	<b>115</b>
3.6.3.	<i>Auditoría Interna 02</i>	<b>118</b>
3.6.3.1.	<i>Resultados de la Auditoría Interna 02</i>	<b>119</b>
3.6.3.2.	<i>Revisión por la dirección de la auditoría interna 02</i>	<b>120</b>
3.6.4.	<i>Trabajos previos a la Auditoría Interna de Calidad 03 y actividades realizadas en el Servicio Social</i>	<b>123</b>
	<b>Conclusiones</b>	<b>127</b>
	<b>Bibliografía</b>	<b>133</b>

## **Introducción**

El tema de esta tesina surgió a partir de lo que se planteaba en materia de calidad en el sexenio del Presidente Vicente Fox Quezada. En el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), y la Agenda de Buen Gobierno, se vislumbra que para el año 2006 los Sistemas de Gestión de Calidad (SGC), y la certificación de calidad del gobierno federal, con base en la norma ISO-9000, tendrían continuidad en el sexenio siguiente debido al peso de los estándares internacionales. En algunas dependencias y entidades del gobierno federal, se iniciaron esquemas de trabajo e implementaciones en función del concepto de calidad, en muchas otras sólo se realizaron actividades para dar un cumplimiento, sin ir más allá.

Con un entorno abocado a la calidad en el gobierno federal, y donde dentro sus dependencias y entidades se implementaban Sistemas de Gestión de Calidad, las auditorías en este sentido cobraban importancia ya que con base en ellas se lograba, por un lado, la certificación de calidad de la organización, y por el otro, la mejora organizacional a partir de sus resultados. En este contexto la auditoría de calidad, se entiende como un instrumento que mediante la detección (control) procura: certidumbre en el diagnóstico de fallas, simplificación de procesos, reducción de costos, agilidad en la respuesta, mejora continua, y sobre todo la satisfacción de necesidades tanto externas, como internas. Las auditorías de calidad fungirían como una herramienta funcional para gestión pública en la medida en que los SGC se implementaran efectivamente.

En la Dirección de Finanzas del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales se llevó a cabo la implementación del Sistema de Gestión de Calidad y se logró la certificación de algunos de sus procesos. La certificación y la continuidad del SGC en mucho dependieron de las auditorías de calidad, ya que con base en ellas se obtiene la información que como objetivo se haya determinado en su planificación, y a partir de esa información, se toman las decisiones que resulten en la mejora continua.

Así, en el primer capítulo pretendemos enlazar el impacto teórico y el contexto mundial en la modernización de la Administración Pública mexicana bajo esquemas de lo privado en lo público.

Es importante destacar que este trabajo concibe la calidad en el sector público como herramienta que permitirá la mejora de la gestión pública, pero sin dejar de lado la completa conciencia del origen e intención de aquella corriente que pugna por la estandarización de la Administración Pública en naciones subdesarrolladas y que tiende a abrir la brecha a la implantación del paradigma de globalización plena.

Por tanto, en el primer apartado se describen las tendencias de la globalización, de los organismos internacionales y su ingerencia en las decisiones de la vida de las naciones; por su carácter de acreedores internacionales, condicionan y fijan políticas; de igual forma en el primer capítulo se describe la transición de la Administración Pública tradicional a un nuevo concepto: *new public management*; a partir de éste, se forja el nuevo estilo de gobierno del cual se desprenden conceptos como el de la calidad en el aparato gubernamental. El conceptualizar la Administración Pública tiene la intención de no dejar de subrayar su propósito social y su origen a partir del Estado, su trascendente, importante e insustituible función como es, la administración del gobierno. Posterior a esto se comienza a descender y precisar lo que enmarca el objeto del documento en cuestión, llegando así, a una puntualizar lo que se entiende por calidad y posteriormente la calidad en el poder Ejecutivo Federal mexicano a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND). Bajo la misma línea se procede a la descripción del modelo de calidad INTRAGOB y la Agenda de Buen Gobierno, abriendo espacio para una explicación de la International Organization for the Standardization (ISO), y su normatividad, ya que es con base en ella se llevó a cabo la implantación de Sistemas de Gestión de Calidad (SGC), en el sector público.

En el segundo capítulo, se aborda lo relativo al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Abrimos un espacio para desarrollar el concepto de organismos administrativos desconcentrados. A la postre se describe la historia del instituto, su misión, visión, objetivos, marco jurídico, atribuciones, y su estructura orgánica hasta descender a la Dirección de Finanzas, y de la cual se hace mención en la última parte del capítulo, de su SGC y su evolución.

Después de señalar el contexto, el marco teórico y el espacio, el tercer y último capítulo explica, en primer lugar, qué es una Auditoría de Calidad y posteriormente se detalla la práctica vivida

en la Auditoría de Calidad, permitiendo con esto hacer un análisis de la instrumentación de una política de calidad en el Ejecutivo Federal mexicano con base en la experiencia que se obtuvo en el transcurso del servicio social, así como posterior a éste.

Por último se desarrollan las conclusiones, que es, una de las partes más importantes de éste y cualquier trabajo, ya que en ellas se expresa la reflexión integral de todo lo antes descrito.

## **1. Modernización y Calidad en la Administración Pública Federal.**

En este primer capítulo se abordan temas como el Contexto Mundial, Globalización, Organismos Internacionales, la transición de la Administración Pública al New Public Management, Administración Pública, Calidad y el Contexto de México bajo el ámbito de Calidad, mismos que dan sustento y sirven de base para el entendimiento de los sucesos registrados en la vida contemporánea del sector público mexicano. Este primer apartado muestra la influencia de la que está sujeto no solo el Estado mexicano, sino las naciones subdesarrolladas en general, a partir de ello se explica la intención de estandarizar la Administración Pública y se da pie a describir los efectos reales de la implantación de paradigmas con carácter imperativo en el aparato público mexicano, tal es el caso del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales y su Dirección de Finanzas, mismos que se abordaran en el segundo y tercer capítulo de este documento.

### *1.1. Contexto Mundial*

La dinámica mundial obliga a las naciones a un esquema de comportamiento homogéneo e ineludible. La Administración Pública reorienta sus actividades en un modelo de incorporación gradual de las técnicas del sector privado dentro del quehacer público. Es un proceso que reta a la Administración Pública a buscar su adaptación, legitimación y permanencia dentro de la inercia del fenómeno global.

La “modernización administrativa” que se pretende para los países en vías de desarrollo es un paradigma comprobado en los países desarrollados y hecho precisamente para ellos. El que se proyecte implantar un modelo de características funcionales para un país desarrollado no garantiza su funcionalidad para las naciones de la periferia. En estos países se tienen problemas de legitimidad, crisis institucional, corrupción, condiciones sociales, políticas, y económicas muy diferentes que desvirtúan de la realidad los ejes que ostentan la categoría de un país desarrollado.

En los países Subdesarrollados se encuentran deficiencias administrativas que ponen al descubierto un tradicional y “obsoleto” sistema, al que se debe atender para generar mecanismos que resulten en un mejor desempeño interinstitucional e intrainstitucional, y una mayor interacción entre gobierno y gobernados.

En la actualidad, gran parte de las soluciones que trae consigo la modernización administrativa del sector público han seguido el esquema de intensificar los procesos privatizadores, al ceder mayor espacio a las fuerzas de mercado; con ello se emprendieron reformas estructurales del aparato gubernamental, y se fue alejando la idea de mejora en la Administración Pública mediante la creatividad y aportes de los involucrados en el sector público; se optó por su gradual desmantelamiento erigiéndose como única posibilidad la economía de mercado.

Se puede observar que la tendencia de los últimos treinta años optó por la expansión internacional, el cruce de fronteras al llevar como bandera la inversión privada, el comercio, y las nuevas tecnologías, creyendo que con lo anterior se alcanzaría a disminuir exponencialmente la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados en todo el mundo. Sin embargo, estas optimistas predicciones sólo se consolidaron en algunos países, ya que al mismo tiempo se manifestó el fracaso por no haber un desarrollo generalizado, y donde más bien surgieron estancamientos, inestabilidades económicas y una creciente del concepto de pobreza en los países no beneficiados por éste modelo de raíces neoliberales.

“La mayoría de los países en desarrollo escogieron una estrategia económica basada en un activo papel del Estado, pero desde los ochenta se ha producido un desplazamiento hacia políticas basadas en el mercado. En algunos casos ha sido una imitación influida por la inercia de los acontecimientos, pero la mayoría de ellos se debió a compromisos internacionales impuestos por organismos multilaterales en un conjunto importante de temas: política impositiva, política de inversión, propiedad intelectual(...)”.<sup>1</sup>

En nuestros días se ha buscado alentar un enfoque concibe a cada individuo como cliente, para así, buscar la minimización del conflicto entre el actuar del gobierno y las demandas sociales. Bajo este contexto el cliente exige un mayor beneficio por su dinero en su carácter de contribuyente, en consecuencia el desempeño de la burocracia deberá ser revalorada y sujeta de cambios que suponen la satisfacción de las demandas.

La modernización administrativa del sector público debe responder a un sentido de gobierno: mínimos de bienestar, garantía al proveer servicios públicos, y finalmente gobernabilidad. Al

---

<sup>1</sup> AYALA, Espino José. “Globalización y nuevas instituciones”, *Revista de Administración Pública*, núm. 100, México, INAP, abril, 1999, p.3.

mismo tiempo tiene que garantizar una operación adecuada dentro de un contexto que se caracteriza por un dinamismo acelerado, donde intervienen diversos intereses nacionales e internacionales.

Nuestra situación exige un aparato público flexible con la suficiente capacidad de adaptación. La búsqueda de lo anterior, en ocasiones, ha llevado a la Administración Pública a adoptar modelos, dando un gran peso a procesos, reglas y procedimientos diseñados para otros contextos. Con esto, la Administración Pública impone soluciones que se traducen en beneficios, pero al mismo tiempo en perjuicios.

“La experiencia histórica muestra que en el largo plazo el cambio institucional es lento y pausado; en contraste, el cambio de la estructura económica es más rápido. Ésta tendencia se refleja en un desfase entre el desarrollo económico y las instituciones que lo rodean. Actualmente comienza a admitirse que el retraso relativo de las instituciones, puede constituirse en un obstáculo importante para el desarrollo económico”.<sup>2</sup>

“Categorías como evaluación del desempeño, calidad de la gestión, control de resultados, ciudadano-cliente, profesionalización de la burocracia civil, rendición de cuentas y capacidad de ejecución, entre otras, tienen como referente el espacio activo de los ciudadanos y con ello la gestión pública se erige en una gran veta para situar, en una dimensión amplia y factual, el significado contemporáneo de la acción estatal.”<sup>3</sup>

### 1.1.1. Globalización

Dentro de este apartado la intención es mostrar de manera general la situación del entorno mundial, pues permitirá entender por qué los cambios y las decisiones en nuestro país; permitirá sensibilizar acerca de las mutaciones en el sector público y apreciar de mejor manera la intención de esta investigación.

---

<sup>2</sup> D. North, “*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Citado por AYALA, Espino José. *Op. Cit.* Pág. 10.

<sup>3</sup> UVALLE, Berrones Ricardo, “*Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado Mexicano*”, Revista de Administración Pública, núm. 100, México, INAP, abril, 1999, Pág. 91.

En la Actualidad se puede observar un conjunto de manifestaciones que implican mutaciones económicas, políticas y sociales cuya complejidad es tal, que no admite referencia histórica alguna. Todo tipo de muros y barreras entre las naciones son rápidamente traspasados, y paralelo a esto, se visualizan procesos donde se igualan los ricos con los más ricos y los pobres con los más pobres. Esta marcha mundial hace referencia a lo que hoy en día se conoce como globalización, la cual esta construida a partir de la economía de mercado.

Omar Guerrero explica que hay diferencias entre economía internacional y economía mundial. De la primera dice que no existen deseos comunes, ni demandas comunes, sino solo un mínimo de información común. En su seno cada país constituye una unidad separada; tiene sus propios valores y preferencias económicas, y sus propios mercados, y en gran medida su propia información. En lo que respecta a la segunda, que se debe entender como globalización, menciona que nace a la vida a pesar de las divisiones políticas, de manera que las demandas, los deseos y los valores han precedido con mucha antelación al establecimiento de las unidades comerciales.<sup>4</sup> Entonces, hablar de globalización es hablar de todo un tejido transnacional que moldea a las naciones para su permiso y su estancia, intentando con esto anteponerse al Estado nación, creando una sola matriz ideológica que sin ubicación geográfica, tenga ingerencia en todo el mundo.

Kaplan menciona que desde el último cuarto de siglo XIX, por una parte, se aceleraron las tendencias a la globalización de la economía y del sistema político internacional, y por otra, una marea de cambios trascendentales en la estructura y la dinámica del capitalismo central y sus principales polos y ejes, y en sus relaciones con las periferias. Uno y otras van entrando en una Segunda Revolución Industrial y Científico-Tecnológica. La segunda resulta ser más veloz, totalizadora e impactante que la primera; tiene características especiales, es a la vez continuidad y salto cuantitativo/cualitativo. En ello destacan su carácter más científico sobre lo técnico. Ciencia y Técnica progresan rápidamente, sufren profundas transformaciones internas; aumentan sus interrelaciones e influencias mutuas y las que ejercen sobre todos los aspectos y niveles de la economía, la sociedad, la política, el Estado, las relaciones internacionales; todo ello cada vez más a escala planetaria.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> GUERRERO, Omar, "*Gerencia pública en la globalización*", México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, Págs. 126-127.

<sup>5</sup> Allen *et al.*, Bertrand; Friedman; Guille; Hellemans y Bunch; Kaplan (t); Landes (a); McNeill (a); Singer, Passim. Citado por Marcos Kaplan en: "*Estado y globalización*", México, UNAM, 2002, Pág. 149

Omar Guerrero pone en entredicho que la globalización sea un fenómeno basado principalmente en la interdependencia económica; es también transformación del tiempo y espacio en las vidas de los seres humanos, pues acontecimientos lejanos les afectan más directa e inmediatamente que nunca.<sup>6</sup> Es clara la tendencia al abandono de la historia, a los usos y costumbres de cada pueblo, al parecer se intentan producir naciones y sociedades en serie, tomando modelos de países desarrollados e imponiéndolos donde convenga.

La globalización acentúa la desigualdad y la marginación de los más pobres; aumenta por el hecho de que los países desarrollados y organismos internacionales llevan a cabo ejercicios de concentración de poder, de riqueza, de formas de asistencia e incluso se observa la intención de concentrar recursos naturales como petróleo y agua, lo cual trunca el progreso de los países subdesarrollados. Al ser la globalización consecuencia de la mundialización de los procesos económicos, de los conflictos sociales y de los fenómenos político/culturales, deja claro la imposibilidad de esquivar la tendencia dominante de este fenómeno.

Antes de la década de los ochenta se conocían en el mundo formas de producción y consumo autárquicas, en la actualidad además de ver la evolución, incremento y la aceleración de la producción y el consumo en la vida económica, se manifiesta un acercamiento a la globalización plena. La globalización es un proceso de progresiva internacionalización del capital financiero, industrial y comercial, nuevas relaciones de tipo internacional y el surgimiento de nuevos procesos productivos, distributivos y de consumo que no guardan un domicilio geográfico.

“La globalización es un proceso que transforma radicalmente las nociones convencionales de tiempo y espacio económico tal como se conocían en los años cincuenta.”<sup>7</sup> Para Ayala Espino esta transformación es propiciada por la revolución de las comunicaciones, los transportes y la teleinformática, la cual ha permitido acceder a grandes bancos de información, a su difusión acelerada, pero también a su control por unos cuantos gobiernos y corporaciones.<sup>8</sup> Es decir, todos tienen que estar alineados bajo esta dinámica impuesta, pero no todos compartirán de la misma manera la información y el poder, habrá naciones que se desmarquen y logren colocarse en una posición cómoda y habrá otras que permanecerán donde están para mantener el

---

<sup>6</sup> GUERRERO, Omar. *Op. Cit.* Pág. 128.

<sup>7</sup>A. Giddens, *op.cit.*, p.5-6. Citado por AYALA, Espino José, *Op. Cit.* Pág. 3.

<sup>8</sup> AYALA, Espino José. *Ibidem.* Pág. 3.

sistema, se dosificará la información que se acuerde dar, y se permitirá a los países subdesarrollados tener un acceso a la tecnología que resulte funcional para quienes encabezan la lista de los países desarrollados.

Para Omar Guerrero, la revolución de las comunicaciones y la extensión de la tecnología informática, está vinculada directa e íntimamente con el proceso de globalización. Esto es perceptible en el terreno de lo económico, pues los mercados monetarios funcionan las 24 horas del día, y dependen de la fusión de tecnologías satelitales e informáticas.<sup>9</sup>

“La globalización disuelve fronteras, agiliza mercados y generaliza el consumismo acompañado por la publicidad, los medios impresos, la electrónica, la industria cultural, la radio, la televisión, el fax, las redes de computadoras y otros medios de comunicación e información. Su efecto consiste en la desterritorialización y la reterritorialización de las cosas, las personas y las ideas, es decir, promueve el redimensionamiento del espacio y del tiempo.”<sup>10</sup>

“La integración tecnológica asociada a la globalización demanda la necesidad de nuevas instituciones que permitan ordenar la nueva estandarización de procesos y productos implícitos en la creación de redes productivas. El acercamiento a los paradigmas tecnológicos es una tendencia que ha seguido avanzando en los últimos años. Sin instituciones adecuadas las asimetrías y desigualdades tendrán que profundizarse en una era de tecnologías globalizadas.”<sup>11</sup> Esta claro entonces que no hay marcha atrás a este proceso y que de alguna manera la tarea es no solamente adecuar las instituciones, sino que las adecuaciones dentro de los procesos también impacten de manera positiva a la sociedad; queda manifiesto que dentro de este acelerado fenómeno se puede advertir el evidente rezago de la operación gubernamental en comparación con la operación comercial; el desfase es impresionante y a la vez inconveniente para la puesta en marcha de lo que involucra la globalización, de ahí su intencionalidad por generalizar formas, procesos y lenguajes de operación que permitan una ininterrumpida conexión, que permitirá su consolidación.

La globalización también incluye aspectos que pueden parecer positivos como el acceso a los mercados anteriormente cerrados. Los flujos de información, tecnología y capital se han

---

<sup>9</sup> GUERRERO, Omar. *Op. Cit.* Pág. 128-129.

<sup>10</sup> GUERRERO, Omar. *Ibidem.* Pág. 130

<sup>11</sup> AYALA, Espino José, *Op. Cit.* Pág. 7.

incrementado intensamente y por consiguiente constituyen mercados donde han mejorado las condiciones de acceso para economías con menor capacidad relativa de generación interna. Lo cual en dichas economías permite el acercamiento a métodos y procesos comprobados que habrán de adecuarse para el contexto del que se quiera hacer un beneficio. Sin embargo esto también trae disparidades internas como la quiebra de la pequeña y mediana empresa.

“En una economía globalizada nadie puede esperar que surja espontáneamente en un nuevo orden institucional que le haga frente a los costos económicos y sociales involucrados en esos cambios. Las economías desarrolladas no han mostrado tener incentivos suficientemente poderosos para propiciar el establecimiento de nuevas reglas de juego. Los desafíos que entraña la globalización son simultáneamente restricciones y oportunidades, la clave para enfrentarlos es cómo superar las restricciones y potenciar las oportunidades.”<sup>12</sup>

El Estado en la globalización, dice Kaplan, está sometido a una dialéctica contradictoria. Por una parte, las fuerzas que claman decadencia y profecías sobre su extinción. Por otra parte, las que pretenden fortalecimiento del Estado soberano e intervencionista, aunque transformado. Ambas opciones coexisten y se entrelazan, se oponen y se refuerzan mutuamente, sin que haya primacía de una sobre otra. La capacidad reguladora y controladora del Estado sobre la economía depende de la dirección y el grado en que este dilema se resuelva.<sup>13</sup>

Es importante mencionar que el Estado ni el gobierno hoy en día tienden a desaparecer; si bien existen condiciones diferentes a las de hace 50 años, ambas figuras indudablemente moverán el timón que la propia inercia de la situación global lleve. Habrá países donde se logre una consolidación que permita en menor grado, en comparación a otras naciones, la manipulación de intereses sociales, y políticos; habrá otras donde el debilitamiento del Estado sea tal, que llegue a lo que anuncia Kaplan acerca de los Estados latinoamericanos; afirma que “se debilitan e incapacitan como agencias de conservación y desarrollo integral. Se desinteresan de un papel autónomo y mediador, representativo e innovador. No unifica los principales actores e intereses de la sociedad y del sistema político, por la fuerza de lo que hace y sus logros en el desarrollo. Por el contrario, las políticas de autcentralización y de amplificación del poder estatal, de sostén de minorías privilegiadas, de marginación y despolitización de las mayorías, multiplican contradicciones y conflictos de todo tipo que revierten sobre el Estado, reducen su

---

<sup>12</sup> AYALA, Espino José, *Op. Cit.* Pág. 1.

<sup>13</sup> Camillero y Falk; Krassner; Opello y Rosow, *passim*). Citado por KAPLAN. *Op. Cit.* Pág. 411.

autoridad, su legitimidad y consenso, favorecen su sometimiento al derecho y a los controles de legalidad y responsabilidad. El Estado es absorbido por la supervivencia inmediata, amenazado por crisis nacionales y mundiales sin precedentes, disminuido en su capacidad de acción hacia dentro y hacia fuera del espacio nacional.”<sup>14</sup>

Mientras tanto la globalización apuntará a su necesidad de concentración de riqueza sin detenerse a medir las consecuencias de su dinámica impuesta, no se detendrá ante divisiones geográficas, no respeta ni respetará soberanías nacionales. La inercia de este fenómeno pasa por encima de culturas y demandas sociales, se hace llegar de lo necesario para su evolución incluyendo con esto, la búsqueda de la subordinación de la política ante ella y la transformación de las instituciones que le permita conducirse con facilidad dentro de las naciones, creando con esto un prototipo de piezas intencionalmente dibujadas en cada país, que al unirse le permitan tener una movilidad y desplazamiento incontrolable a escala mundial.

“La globalización ha influido decisivamente sobre la transformación de valores en administración pública, acompañada con la mutación de prácticas gubernamentales que en muchos países están alterando su presente, e intentando abandonar su pasado. (...) existe una estrategia mundial que predica la promoción de valores universales de tipo económico que se pretende inculcar en todos los países, aunque sus destinatarios directas son las naciones subdesarrolladas.”<sup>15</sup>

### *1.1.2. Organismos Internacionales*

No sin cuestionamientos al Estado, ya en la Administración Pública surge la idea de reducción y privatización; la intención es que el cambio institucional sea a partir de reglas de mercado, donde funciones de competencia estatal, como los servicios públicos, se deben hacer más eficientes; y sin duda lo serán, el cuestionamiento aquí es, si éstos servicios estarán al alcance de la población de escasos recursos. En fin, todo este tipo de pensamiento se reproduce, entre otros factores, a partir de imperativos dictados por organismos internacionales, los cuales a base de diagnósticos y sugerencias para sus países miembros, mandatan una serie de acciones de ejercicio gubernamental en cada país.

---

<sup>14</sup> KAPLAN, Marcos. *Ibidem*. Pág. 411.

<sup>15</sup> GUERRERO, Omar, *Op. Cit.* Pág. 130.

Los organismos internacionales juegan un rol de gran importancia dentro del contexto actual. Podría decirse que son una especie de embajadores de la globalización; a partir de ellos, se establecen las directrices que los países subdesarrollados tendrán que seguir de manera obligada. Para efectos de este trabajo se describirá de manera general al Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como también su injerencia en la vida pública nacional.

“El BM y el FMI fueron creados para lidiar con los trastornos globales ocurridos en las décadas de 1920 y 1930, pero no para tratar con los problemas contemporáneos. El sistema Bretton Woods fue establecido para evitar las dificultades surgidas tras la Primera Guerra Mundial, que incluyó las *policies* comerciales restrictivas y la depresión de 1920. Su objetivo, para entonces, fue estimular la cooperación económica internacional a través de una economía mundial abierta y en expansión, metas en gran medida ya logradas. Otro de sus éxitos es que el nacionalismo económico radical no ha reaparecido, ni ha habido guerras mayores entre los países que forman el núcleo del sistema.”<sup>16</sup>

Los organismos internacionales recurren a prácticas que buscan fomentar el buen gobierno entre las naciones subdesarrolladas por medio de ejercicios que disminuyan la intervención estatal en la economía, promoviendo la privatización del sector público, transparencia a escala internacional, apertura mercantil sobre los límites territoriales de cada país, y la introducción de prácticas privadas en el sector público, dando como resultado de lo anterior, según sus ideas, el desarrollo económico que permita figurar a las naciones subdesarrolladas en un status de desarrollo pleno.

Como ejemplo de lo anterior, nos dice Rolando Barrera que “la OCDE a través de un informe en 1997 en Madrid España, diagnosticó que la situación existente conduce a la postulación de un cambio sustancial de las instituciones del Estado, de la gobernabilidad y de la gestión pública, al encontrarse manifiestamente inadaptadas. Hace falta pues una transformación radical, una autentica “mutación” y no meros cambios aparentes. En un contexto nuevo de interdependencia, globalización e internacionalización de la economía y de la sociedad, se hace precisa una reconsideración de la configuración y de la actuación del Estado y de sus instituciones, desarrollando al máximo su capacidad para la receptividad, la innovación, la

---

<sup>16</sup> GUERRERO, Omar. *Ibidem*. Pág. 348.

eficiencia, la adaptación, el aprendizaje, la transparencia, la competitividad, la flexibilidad, la comunicación e información internas y externas, la desconcentración y la descentralización, así como la medición y valoración de los resultados.

Agrega: lo que el informe viene a sostener es la competencia como principio y praxis pública, orientada a rebajar los costes y mejorar la calidad, pero ello puede producirse tanto internamente en el mismo sector público como en el exterior del mismo. Se trata de introducir en la gestión pública “mecanismos de mercado” o “reglas de mercado”.

Concluye: Ahora bien, la transformación de la capacidad de gobernar y de la gestión pública como instrumento de gobernabilidad requiere una profunda transformación en la orientación a los valores y el contenido de la cultura pública. Y la nueva cultura de la gestión pública deberá sintetizar y dar satisfacción, simultánea a la consecución de los resultados, a la autonomía y flexibilidad en el uso responsable y eficiente de los recursos públicos. Evidentemente la orientación hacia el cliente sigue ocupando un lugar básico y esencial, como punto de partida hacia la legitimidad basada en los resultados.”<sup>17</sup>

Actualmente se piensa que la idea de transparencia gubernamental será efectiva únicamente a través de la privatización. Sin embargo, es necesario precisar que más allá de buscar detener prácticas ilícitas dentro del sector público, se busca el libre flujo de información, mismo que arroja como resultado el incremento de poder de decisión internacional sobre los ya operados países subdesarrollados; los organismos internacionales buscan la estandarización.

George Kopits en una conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el 2000, expresó: “Tanto aquí como en los países avanzados, la privatización ha contribuido mucho a la transparencia. Por supuesto, en estos países queda mucho campo para fomentar en todos sus aspectos, la transparencia y la responsabilidad en el sector público, especialmente fortaleciendo la capacidad técnica y creando la infraestructura institucional necesaria. La evolución de las instituciones debe incluir no solamente al poder ejecutivo sino también al legislativo y al judicial. (...) Por su lado las instituciones financieras internacionales han actuado como catalizadores en este proceso. El Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, por medio de la divulgación del

---

<sup>17</sup> BARRERA, Zapata Rolando. “Política y administración pública: Valladares ante el nuevo gerencialismo”, Revista de Administración Pública, núm. 100, México, INAP, abril, 1999, Pág. 159-160.

manual de estadísticas financieras de gobierno, el otorgamiento de asistencia técnica en varias ramas de las finanzas públicas, y la negociación de programas financieros, ha promovido la transparencia y la responsabilidad. El Banco Mundial, en lo que se refiere a la adquisición y contratación para los proyectos por él financiados, ha contribuido también a estas virtudes. (...) Pero el proceso de apertura en el sector ha recibido un nuevo impulso de gran importancia para todos los países miembros del FMI. Este paso consiste en la adopción del Código de buenas prácticas sobre transparencia por parte del Comité Interino. El Código servirá de guía para promover la buena gestión y el buen gobierno en todos los países miembros.”<sup>18</sup>

Por lo que respecta al condicionamiento en materia económica por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), a partir de la crisis de intervención estatal por un lado y de empréstitos públicos que se fijaron como solución de las condiciones de banca rota en el caso de México, se da paso a la intervención de estos organismos para conducir bajo su línea de pensamiento y criterio, las políticas públicas que guiarían el camino nacional.

Bajo la problemática de deuda externa, “la estrategia estatal se somete, a partir de 1977, a los programas de ajuste y estabilización impuestos por las políticas monetaristas del FMI y del BM como condición para acceder a programas de renegociación de la deuda. Un problema fundamental es que la deuda externa (a la que recurrieron ampliamente el Estado y las empresas privadas después de 1972), así como la decisión de pagarla a toda costa, son las causas fundamentales que llevan a los países a aceptar los programas de ajuste del FMI, que constituyen hoy el brazo financiero de mayor importancia del imperialismo que de esta manera interviene en las políticas económicas de más de 40 países.”<sup>19</sup>

Con lo anterior es clara la fuerza y poder de intervención del FMI y del BM para exigir, a países con endeudamiento externo, la adopción de políticas encaminadas a beneficiar y propiciar economías de mercado bajo un esquema de globalización que busca la maximización del capital privado colocándolo como eje central de las decisiones gubernamentales, manifestándose la incorporación de ideología neoliberal en la vida pública nacional.

---

<sup>18</sup> KOPITS, George. “*Calidad de Gobierno: Transparencia y Responsabilidad*”. Conferencia sobre transparencia y desarrollo en América Latina y el Caribe, BID, Mayo, 2000, Pág.12.

<sup>19</sup> HERNÁNDEZ, Oliva Rocío Citlalli. “*Globalización y privatización: El sector público en México, 1982-1999*” México, INAP, julio, 2001, Pág. 142.

Tanto el BM como el FMI encabezan el ejercicio de privatización dentro de las naciones subdesarrolladas, Omar Guerrero señala que a partir de algunos informes que encuentran la culpa del atraso e inestabilidad en la excesiva intervención del gobierno, donde destacan evaluaciones muy críticas de las empresas estatales. En efecto, se les concibe como costos privilegiados, como entidades habituadas a consumir enormes sumas del presupuesto estatal, que frenan la iniciativa privada, y que no son capaces de alcanzar sus metas económicas ni sus objetivos sociales. Desde principios del decenio de 1980 el BM y el FMI pusieron atención preferente en la privatización como base y condición de sus préstamos, de modo que medidas como la venta y liquidación de empresas públicas se convirtieron en el factor común del financiamiento del BM, particularmente en lo que toca a los préstamos referentes al llamado “ajuste estructural”.<sup>20</sup>

“En el informe anual de 1985, el BM recomienda a los países de América Latina y el Caribe el establecimiento de un sistema en el que permita que actúen los incentivos apropiados del mercado, ya que esto, puede contribuir a asegurar que las inversiones privadas se encauzen hacia actividades en las que haya una relativa ventaja comparativa. En su informe de 1987 conmina a los países endeudados a emprender las reformas de política estructural que permitan la participación ampliada del sector privado: Entre esas reformas se cuentan la racionalización de los incentivos y los regímenes de comercio exterior, la modificación total de los sistemas de empresas públicas y la ejecución de reformas institucionales.”<sup>21</sup>

“Para el Banco Mundial, los cambios estructurales incluyen la modificación de las instituciones, de tal manera que puedan adecuarse y faciliten la adopción de las reformas. En este sentido es importante la reforma del Estado, pues la “Reforma del Estado significa-dice el BM-no sólo reforma de las políticas, sino también institucionalización de buenas normas de conducta para su acatamiento por los organismos estatales.”<sup>22</sup> Por su parte y en el mismo tono, el FMI instruye a los países que acuden a su ayuda a llevar a cabo “una reforma orientada al mercado”, cuyas características generales deben ser: reemplazo del sistema de planificación centralizada y reglamentación de la actividad económica por sistemas de control y gestión macroeconómicos; reducción del sector público, que incluye la privatización de la mayoría de las empresas

---

<sup>20</sup> GUERRERO, Omar. *Op. Cit.* Pág. 349.

<sup>21</sup> HERNÁNDEZ, Oliva Rocío Citlalli. *Op. Cit.* Pág. 145.

<sup>22</sup> HERNÁNDEZ, Oliva Rocío Citlalli. *Ibidem.* Pág. 145.

públicas; reformas institucionales y jurídicas para dar mayor participación al sector privado; y la apertura comercial.”<sup>23</sup>

Las recomendaciones, manuales, códigos y promotorías ideológicas de los organismos internacionales se desencadenan e imponen hacia el exterior. Sin embargo, muy poco se sabe del desempeño interno de estos, lo anterior viene a colación por “la evaluación que en el año 2000 llevó a cabo la comisión Allan Meltzer del Congreso de Estados Unidos de América, donde tanto el BM como el FMI obtienen una calificación reprobatoria ya que dentro de las conclusiones de dicha evaluación se estimó que el FMI juega un papel desbordado, que va de la administración de crisis financieras, hasta operaciones muy costosas de salvamento, toda vez que su sistema de gestión [*management*] de crisis a corto plazo es muy oneroso, sus respuestas muy lentas y sus consejos a menudo incorrectos. El informe no rindió concesión alguna a ambas instituciones financieras internacionales, y como corolario, la comisión propuso una reforma integral de las dos, pero especialmente del FMI. Además de las evidentes deficiencias señaladas en el informe sobre el BM y el FMI, ambos fueron reprobados en gerencia (...). En efecto, dos de los más decididos promotores del *management* de la interdependencia global no superaron la prueba de lo que se esfuerzan por imponer a los países (...). Y sin embargo, no faltan los gobiernos nacionales que se afanan por atender sus recomendaciones neogerenciales, y hasta se disputan el liderazgo en obediencia y vasallaje a los lineamientos del FMI y del BM.”<sup>24</sup>

### *1.1.3. Transición de la Administración Pública tradicional a la Gerencia Pública (New Public Management)*

Como ya se ha expuesto el factor económico conduce a la aceleración del proceso de globalización plena; y esta dependencia de lo internacional es el trayecto obligado, el único camino a seguir. Hoy en día la tendencia es adoptar el esquema de globalización; lo que hoy son indicios mañana serán ejercicios cotidianos a escala mundial. En este ambiente, la Administración Pública tiene el reto de adaptarse a la nueva dinámica; debe aumentar su capacidad de ejecución de técnicas en función de la mejora de su desempeño, de creación de nuevas formas de funcionalidad en su cometido en el quehacer público, así como la generación de nuevos canales de intercambio y retroalimentación con la sociedad, que le permitirá afrontar

---

<sup>23</sup> HERNÁNDEZ. *Ibidem*. Pág. 145.

<sup>24</sup> GUERRERO, Omar. *Op. Cit.* Pág. 350-352.

este proceso y obtener de él los mayores beneficios posibles que se traduzcan en oportunidades de mejora para la sociedad.

David Osborne y Ted Gaebler<sup>25</sup>, considerados como los más destacados promotores y pioneros del pensamiento del *new public management*, sostienen que en un contexto donde la legitimación del gobierno se ve afectada por la dinámica del entorno, se tiende a exigir la reinención del gobierno bajo la influencia del espíritu empresarial. Mencionan que hay una necesidad de adaptar el espíritu empresarial, pero la solución no es la privatización, sino en la operación del gobierno, es decir, el problema para ellos no está en la gente que trabaja en el gobierno, más bien, el problema está en los sistemas donde trabajan esas personas.

En su trabajo llaman a promover la creatividad con una visión empresarial, mediante la innovación y el mejoramiento de actividades cotidianas, hablar de comportamiento empresarial significa vislumbrar oportunidades y disminuir en la medida de lo posible todos aquellos riesgos que afecten a la organización. Para ambos autores las organizaciones deben fomentar el comportamiento innovador y empresarial, ya que de lo contrario, aquellas personas que tengan esas actitudes se verán obligadas a asumir comportamientos burocráticos simples. La deficiencia principal del gobierno no estriba en los fines, sino en los medios, y si al impulso de esos medios no se les da continuidad, inmediatamente se estará condenando al estancamiento y retroceso; enfatizan en la idea de que la obsesión en la norma y el hecho de querer controlar todo tiende a hacer a un lado el interés en los resultados.

La concepción que tienen del aparato burocrático tradicional es la siguiente:

“Las burocracias jerárquicas y centralizadas que se diseñaron en los años treinta y cuarenta de este siglo no funcionan bien en la sociedad y economía de los noventa, incesantemente cambiante, rica en información, y animada por una intensa actividad cognoscitiva. Son como lujosos trasatlánticos en la era de los jets supersónicos: grandes, pesados y con enormes dificultades para los cambios de rumbo importantes.”<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> OSBORNE, David y Ted Gaebler, “La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Barcelona, Paidós, 1997, Pág. 494.

<sup>26</sup> OSBORNE, David y Ted Gaebler, *Op. Cit.* Pág. 39.

Para ambos autores “los gobiernos empresariales promueven la competencia entre los proveedores de servicios. Capacitan y facultan a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia y colocarlo en la comunidad. Miden el rendimiento de sus agencias no en función del gasto, sino de los resultados. Se inspiran en metas-objetivos o misiones-, no se rigen por reglas y regulaciones. Redefinen a sus usuarios o consumidores como clientes y les ofrecen opciones (entre escuelas, entre programas de formación, entre tipos de vivienda). Previenen los problemas antes de que se presenten, en vez de limitarse a proporcionar servicios con posterioridad. Invierten energía en ganar dinero, no simplemente en gastarlo. Descentralizan la autoridad por medio de gestión participativa. Prefieren los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos. Y no se dedican meramente a suministrar servicios públicos, sino a catalizar todos los sectores – públicos, privados y voluntarios – en la acción para resolver sus problemas comunitarios.”<sup>27</sup>

Es importante subrayar que este tipo de prácticas de gobierno empresarial comenzó a llevarse a cabo en el más básico orden de gobierno, es decir, en lo equivalente al municipal y a partir de ello se fue extendiendo a nivel nacional en la década de los 80's en Estados Unidos. También es conveniente precisar que para Osborne y Gaebler, el gobierno no puede funcionar como una empresa, debido a la gran cantidad de particularidades de cada uno, y que aunque su trabajo está basado en grandes teóricos de la administración privada como Peter Drucker, W. Edwards Deming, Tom Peters, etc. está claro que la teoría de la empresa no es suficiente.

Tanto Osborne como Gaebler manifiestan diez principios que consideran fundamentales y que subyacen a la nueva forma de gobierno que surge en Estados Unidos.

Gobierno catalizador: mejor llevar el timón que remar.

Gobierno propiedad de la comunidad: mejor facultar que servir directamente.

Gobierno competitivo: inyectar competitividad en la prestación de servicios.

Gobierno inspirado en objetivos: la transformación de las organizaciones regidas por reglas.

Gobierno dirigido a los resultados: financiar el producto, no los datos.

Gobierno inspirado en el cliente: satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia.

El gobierno de corte empresarial: ganar en lugar de gastar.

El gobierno previsor: más vale prevenir que curar.

---

<sup>27</sup> OSBORNE, David y Ted Gaebler, *Ibidem*. Pág. 49.

El gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo.

El gobierno orientado al mercado: provocar el cambio a través del mercado.

Este proceso de transición en el gobierno de E.U. trajo muchos beneficios, los resultados de sus acciones fueron destacables en comparación con las usanzas tradicionales del aparato público. Sin embargo esta propuesta está hecha para un contexto específico, aunque no sería perjudicial echar a andar la imaginación y creatividad con base en lo anterior y obtener ideas y criterios que resulten en el beneficio del interés general.

Para Ricardo Uvalle, una de las transformaciones más importantes en la vida contemporánea es el auge de la gestión pública; durante varias décadas, la administración pública ha fincado en los aspectos normativos, reglamentarios y procedimentales la base para evaluar sus acciones en la sociedad. Pero en un mundo de espacios públicos dinámicos y contestatarios, es importante considerar que la administración pública a igual que los estados, deben ser objeto de cambios en su desempeño y sistemas de evaluación. Así la administración pública ortodoxa, es decir, la que magnifica la legalidad *per se*, es rebasada por el cúmulo de acontecimientos que dan cuenta del renacimiento de la cultura ciudadana. Los ciudadanos proclaman y exigen calidad a las acciones de la administración pública y toman como bandera de reclamo la rendición de cuentas públicas, la responsabilidad puntual de lo que se hace y el valor de los costos en la vida pública. Se impone pues, un cambio en la concepción administrativa del Estado y de ese modo, la gestión pública se constituye en una veta que proporciona elementos que permiten fortalecer la responsabilidad de la administración pública.<sup>28</sup>

La modernización administrativa mediante la implantación de modelos gerenciales en el sector público, requiere análisis a mayor profundidad, el cual comprenda el contexto de cada nación; el problema de implantación incrementa su dificultad al encontrarse no sólo con problemas estructurales y administrativos, sino también con problemas de orden políticos, sociales y económicos, mismos que variarán según la historia y desarrollo de cada nación. Este proceso al que se enfrenta la Administración Pública no consiste en hacer un traslado puro de ideas y conceptos emanados de otras naciones u organismos internacionales, más bien, debe ir en función de reinterpretaciones y adaptaciones que aterricen lo más acertadamente posible a la complejidad del contexto nacional. La ausencia de una actitud enfocada al enfrentamiento y

---

<sup>28</sup> UVALLE, Berrones Ricardo, *Op. Cit.* Pág. 91.

superación de esta inercia, llevará al debilitamiento del aparato público, justificándose su incapacidad de resolución y sus pasos serán conducidos más rápidamente a la privatización y traslado de funciones a manos de instituciones ciegas de demandas sociales.

“El riesgo que se corre en la ausencia de estrategias alternativas, es que se genere un escenario en el que del achicamiento estatal se llegue al ahuecamiento. Si bien las agencias gubernamentales son sólo medios para la búsqueda de fines públicos y erróneamente se convirtieron en fines en sí mismos, el otro extremo es igualmente peligroso, el de la inexistencia o el olvido de los fines públicos por falta de agencias habilitadas para llevarlos a cabo.”<sup>29</sup>

En la Administración Pública se observan descomposiciones en cuanto a organización, procesos, ejecución y capacidad de respuesta para con la sociedad, dando como resultado ausencia de legitimidad institucional, dejando expuesta la indiferencia al interés general, y el surgimiento de cuestionamientos hacia las instituciones y la forma en la que se desempeñan. Dentro de éste marco surgen nuevos paradigmas que prometen corregir esa problemática, utilizando un esquema gerencial proveniente de la iniciativa privada con aplicación en el aparato público.

Según la OCDE, “la definición de objetivos de la Administración Pública suele ser opaca (...). Tal es el motivo por el cual desde mediados de la década de 1980, su Comité de Cooperación Técnica formuló una sugerencia trascendental sobre el concepto de Administración Pública, y el modo más adecuado de llamarla al tenor de la globalización: “la responsividad exige un nuevo estilo administrativo, el de la *gestión pública*.” El estilo de gerencia que propone la OCDE consiste en que la Administración Pública, una vez reformada a fondo, sea puesta al servicio del cliente; que se establezcan mercados en el seno de los procesos gubernamentales; que desarrolle la competencia mercantil entre las dependencias administrativas; que se constituya la orientación empresarial de tipo privada dentro del Estado; y que se decrete la separación tajante entre la política y la administración, reforzada con la dicotomía entre *management* y *policy*.”<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> CABRERO, Mendoza Enrique. “*Del administrador al gerente público*”, México, INAP, 1997, Pág. 14.

<sup>30</sup> GUERRERO, Omar. *Op. Cit.* Pág. 177.

Dicho esquema arrastra consigo la idea de que la Administración Pública, en primer lugar, debe ser sustituida por un enfoque gerencialista que le permita efficientar su desempeño bajo una visión empresarial, y en segundo lugar, despolitizarla. Este enfoque propone algo inconcebible, la Administración Pública no puede ser desprendida de la política debido a su estrecha relación desde su concepción teórica. El hecho de regirse bajo esta línea alienta al traslado de funciones de la esfera gubernamental en la privada, dejando aislados los intereses y necesidades sociales, que si hoy en día no se les presta la atención debida, en un esquema así será en menor grado.

“El modelo gerencialista sostiene que los incentivos del mercado y la competitividad actuarán como pivotes de las transformaciones administrativas. Los efectos de este pensamiento han sido variados: en el aspecto de organización y funcionamiento de la administración pública, se ahonda en la privatización de órganos, entidades, y funciones; en la supuesta sustitución del modelo legal-racional weberiano que se supone excesivamente centralizado, formalista e impersonal, por otro modelo orientado al usuario, descentralizado, flexible y basado en el cumplimiento de misiones más que de reglamentos.”<sup>31</sup>

Bajo la inspiración del sector privado se busca modificar el comportamiento, no solo de las instituciones, sino también de los servidores que en ellas laboran, dejando de manifiesto lo anterior a partir del desplazamiento de la concepción del complejo social, y dándole el nombre genérico de clientes a todo aquel que sea beneficiado por un servicio público. Sobre este concepto, menciona Omar Guerrero, que “a la OCDE le agrada más la noción de cliente sobre otras categorías similares porque en comparación con el concepto de usuario, por ejemplo, aquella sugiere una actitud más activa y más exigente sobre el desempeño del servicio público.”<sup>32</sup> “La orientación hacia el cliente resulta decisiva en la gerencia por los resultados, sobre todo en lo relativo a los servicios públicos cuando su prestación involucra el uso de fondos igualmente públicos. Por consiguiente, se generaliza la práctica de establecer normas de servicio que especifican la calidad esperable por el consumidor, estableciendo puntos de referencia que faciliten la evaluación.”<sup>33</sup> Lo anterior se puede ejemplificar fácilmente con la incorporación de los Sistemas de Gestión de Calidad en el sector público y más específicamente la introducción de la Norma ISO-9000, que son estándares a nivel

---

<sup>31</sup> BARRERA, Zapata Rolando. *Op. Cit.* Pág. 161-162.

<sup>32</sup> GUERRERO, Omar. *Op. Cit.* Pág. 170.

<sup>33</sup> GUERRERO, Omar. *Ibidem.* Pág. 183.

internacional bajo el consentimiento del mercado y que ahondan en estos mismos conceptos de calidad, clientes, evaluaciones, encuestas, etc.

“El Estado globalizado (...), implanta como emanación suya, a un modelo único de manejo público estándar para todos los países sin detenerse en peculiaridades, distinciones ni diversidades. Este modelo se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y de calidad de servicio;
- La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas para un contexto de gestión descentralizada, en la que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones;
- La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa por el Estado, susceptibles de conducir a resultados más eficaces;
- Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran. (OCDE)”<sup>34</sup>

El neomanejo público es un modelo de implantación unilingüe y unicultural, un fenómeno inherente a un puñado de países anglosajones que se exporta como una mercancía para que se consuma en los países subdesarrollados a través de ofertas que se concentran y luego se distribuyen a través de la OCDE. Esta exportación mercantil es asegurada por medio del financiamiento condicionado del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que se conoce con el eufemismo de “reforma estructural”<sup>35</sup>

En este mismo sentido, Guido Bertucci de la ONU, expresa “la necesidad de mejorar la eficiencia del sector público y de recortar costos —temas que son el corazón de la Nueva

---

<sup>34</sup> GUERRERO. *Ibidem*. Pág. 182.

<sup>35</sup> GUERRERO. *Ibidem*. Pág. 188.

Escuela de Pensamiento de la Administración Pública— recae en una serie de medidas que incluye la privatización, la desregulación y la introducción en el sector público de mecanismos que se asemejan a los del mercado. En varios países, la *desburocratización* y descentralización se dan junto con nuevos enfoques para la administración, como la apertura ejemplificadora, adaptabilidad, participación, flexibilidad, diversidad y sensibilidad.”<sup>36</sup>

Sin embargo es necesario mencionar que la Administración Pública no puede ser suprimida, no debe ser alejada de la concepción gubernamental; no puede dejar de haber un gobierno, ni mucho menos se concibe la ausencia del Estado. Esto obedece en primer lugar al del rol en el que se desempeña; la Administración Pública se perfila a partir de la concepción del Estado y se mueve desde al ámbito del gobierno y la política, esta para servir a la sociedad y es obligada a entender y atender su complejidad. En segundo lugar, la dirección de un país basada en el mercado no es garantía de estabilidad ni desarrollo, y más bien se opta por una economía mixta en donde la participación del Estado es necesaria. Mientras tanto el manejo público o *new public management* se desenvuelve estrictamente en la economía, presentándose limitaciones considerables en su accionar, es decir, deja de lado cuestiones que implican razonamientos sociales, históricos, políticos, y culturales. Sin embargo hacer una revisión del modelo neogerencial es necesario, ya que se podrán sopesar sus alcances y aprovechar sus bondades sin hacer un desdén anticipado solo por el hecho de su origen e intención, aunque es sumamente necesario conocer su nacimiento y propósito.

Existen diversos medios para impulsar al buen gobierno, destacan los instrumentos y las tecnologías de gestión. “Estos pueden integrarse fácilmente a una amplia gama de procesos administrativos, como las tecnologías de automatización de oficinas, los registros de manejo presupuestario y financiero, y los sistemas de información de la administración de personal. Hay que añadir medios administrativos muy útiles como la evaluación de desempeño, la planificación estratégica, la transparencia, la rendición de cuentas, el traspaso de competencias y la descentralización de la toma de decisiones. Cada administración pública nacional entraña una singularidad, de modo que ella misma determina sus requerimientos en materia de formación de capacidades.”<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> BERTUCCI, Guido. Director, División para la Economía y Administración Públicas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de Naciones Unidas “Política Digital. Innovación y Calidad”. Revista Nexos, México DF, Año 2, No. 13, Nov. 2003, Edición Extraordinaria. Pág.8.

<sup>37</sup> GUERRERO, Omar. *Op. Cit.* Pág. 195.

La Administración Pública está obligada a asumir un papel acorde al contexto, para lo anterior deberá desarrollarse todo un conjunto de directrices a seguir, apoyándose de herramientas que permitan agilizar su respuesta para con la sociedad. Las políticas deberán ser elaboradas con miras de desarrollo social y sus implementaciones efectivas mucho dependerán del criterio de quienes las dirijan y de una estructura organizacional funcional de las instituciones en su conjunto. El logro de lo anterior se verá materializado en la medida en que se tenga voluntad para llevarse a cabo.

Omar Guerrero señala algunas esferas de carácter general que sin duda deben considerarse para el logro de lo anterior. “La primera consiste en la generación del conocimiento y de la creatividad en la definición de estrategias, que son responsabilidades centrales de la administración pública en la gestión de los asuntos públicos. La segunda entraña desarrollar capacidades para enfrentar las complejidades y los cambios rápidos que exigen perspectivas universales (...). La tercera esfera involucra un volumen colosal de información necesario para una administración eficaz, así como para utilizar adecuadamente la información procesada con miras a adoptar decisiones rápidas y confiables. La cuarta esfera es el diseño de nuevas organizaciones públicas y la reestructuración de las existentes. La quinta entraña la transparencia y la rendición de cuentas, todo de conformidad con las normas y los procedimientos establecidos, así como desde la perspectiva de los resultados logrados con dichos recursos.”<sup>38</sup>

Para Enrique Cabrero la necesidad de modernizar la Administración Pública se puede analizar y entender desde tres niveles, el de la eficiencia, la eficacia y la legitimidad.

“Del primero dice que la modernización aparece como un proceso transformador de una Administración Pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con excesos de personal y técnicas administrativas obsoletas. En este nivel de análisis la modernización se circunscribe al ámbito de la tecnología administrativa, por lo que se considera indispensable la racionalización de los recursos y el cambio de procedimientos y técnicas administrativas modernas (se busca eficiencia).

---

<sup>38</sup> GUERRERO, Omar. *Ibidem*. Pág. 196.

En cuanto a la eficacia, la modernización se aborda a partir de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Desde esta perspectiva la Administración Pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y las metas propuestas en los planes programas y proyectos estatales. Lo anterior lleva a dos visualizaciones, una orgánica y una mecánica.

La visión orgánica hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración.

La visión mecánica tiene que ver con los planteamientos normativos-jurídicos. Se dice sobre ésta que es observable una complejidad en los procesos a partir de la exigencia del cumplimiento de la norma en los mismos. Sumado a lo anterior agrega que el seguir suponiendo que las organizaciones cambian por decreto es repetir un proceso de desgaste de la energía organizacional; es necesario por tanto superar en este nivel de análisis la visión tradicional de la organización mecánica.

Por último en lo que se refiere a la legitimidad, la modernización se percibe como un proceso necesario que establezca el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal. En este enfoque, el objetivo de la modernización es el cambio de las formas de interlocución Estado-sociedad. Mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía.”<sup>39</sup>

Enrique Cabrero aborda la Gerencia Pública desinteresándose del origen ideológico y por ende de la intencionalidad, su trabajo se enfoca a concebirla como un articulador dentro de las organizaciones que permitirá la modernización administrativa a partir de la conciencia de los tres puntos antes señalados. “La gestión pública daría una función mixta que permitiría exigir a nivel de prerrequisito básico no solo la legitimidad ante la sociedad sino también la sobrevivencia como condición ante un contexto agresivo y de recursos no ilimitados. Esto en el entendido que las condiciones del contexto actual impulsan de una forma intensa a la concepción de un aparato que funcione efectivamente como vínculo del Estado con la sociedad,

---

<sup>39</sup> CABRERO, Mendoza Enrique. *Op. Cit.* Pág. 17-20.

incluyente en la racionalidad técnica y política y con capacidad para integrarlas, estructuralmente flexible, funcional y horizontal para hacer posible una dinámica de discusión, apertura y creatividad, en el propio seno del aparato y hacia los grupos sociales, permitiendo así, el surgimiento de acciones que se desencadenan de abajo hacia arriba o se concertan entre ambas instancias.”<sup>40</sup>

### **1.1.3.1. Administración Pública Tradicional Vs Gerencia Pública.**

Para Enrique Cabrero<sup>41</sup> la Gerencia Pública se diferencia de la Administración Pública Tradicional a partir de lo siguiente:

- **De una visión parcial jurídica o técnica a una visión integral.**
  - La Administración Pública tradicional ve en la norma la guía y razón de la acción, sea ésta jurídica (burocracia) o técnica (tecnocracia). Mientras que la Gestión Pública buscará abarcar los tres niveles de la modernización (eficiencia, eficacia y legitimidad).
- **Del Estado omnipresente al Estado modesto.**
  - La Administración Pública se consolida en un Estado dominante y unilateral. La Gestión Pública parte del supuesto de un Estado participativo que busca en el diálogo con la sociedad su legitimidad, impulsa a la sociedad a actuar por sí misma y adquirir su propia dinámica para negociar acciones conjuntas.
- **De la legalidad a la legitimidad como fundamento de la acción.**
  - En la concepción tradicional, la Administración Pública justifica su acción y alcances a partir del rol que jurídicamente se le asigna. La Gestión Pública plantea los espacios de acción en función del grado de aceptación o rechazo por parte del cuerpo social.
- **De un sistema semiabierto a uno totalmente abierto.**
  - La visión clásica de la Administración Pública, es la de una maquinaria que recibe demandas, las procesa en una caja negra y ofrece productos en forma de bienes y servicios. La Gestión Pública se pretende como un sistema abierto donde la demanda no solo son insumos sino que el procesamiento de las mismas se hace conjuntamente con los elementos del contexto (grupos sociales, otras instituciones, etc.)
- **De la rigidez a la flexibilidad organizacional.**
  - La configuración de la estructura de la Administración Pública tradicionalmente ha tenido a ser piramidal. La nueva dinámica generará tendencias a estructura menos verticales, basadas en el equipo o proyecto como eje articulador de la estructura: flexibles y con roles cambiantes que permitan movilidad ante nuevas demandas y procesos no previstos. Es indudable que el aspecto cultural tiende a retardar los procesos de cambio y adaptación de las estructuras organizacionales.

---

<sup>40</sup> CABRERO, Mendoza Enrique. *Ibidem*. Pág. 72.

<sup>41</sup> CABRERO. *Ibidem*. Pág. 73-77.

- **De un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción.**
  - La tradición tecnocrática concibe el plan como un producto del experto que se impone al resto del aparato y a la sociedad. La tradición burocrática haría énfasis en la elaboración del plan como el cumplimiento de un requisito formal independientemente del impacto, respaldo, o involucramiento que tengan los grupos sociales en el mismo. La Gestión Pública concebiría un proceso de planeación basado en el propio proceso de elaboración del plan. El plan en sí es importante pero en la medida en la que desencadenó acuerdos, compromisos, negociaciones y discusión en torno a las alternativas para la sociedad. Sólo un plan que generó en su concepción una participación real y activa de los agentes, generará posteriormente una acción real, y finalmente, un impacto que aun cuando tenga desviaciones con lo previsto, éstas sean resultado de correcciones a partir de nuevos acuerdos, más que “errores de previsión” de los expertos.
- **Del centralismo como método a la descentralización como dinámica para la toma de decisiones.**
  - Ante el supuesto de un aparato vertical, la Administración Pública tradicional concedora exclusiva de la norma jurídica o técnica, no abre la posibilidad de participación en los procesos decisorios incluso en el seno del propio aparato. Los mandos operativos e intermedios, e incluso muy frecuentemente los altos mandos, no tienen los espacios decisorios suficientes lo cual entorpece enormemente la agilidad de la respuesta del aparato. En un nuevo escenario, el supuesto de base es la convicción de actuar conjuntamente con la sociedad civil, por lo tanto se deberá desplegar una amplia red de contactos con la misma y sistemas de información y comunicación permanentes. Al interior del aparato la participación continua en los procesos decisorios es una variable fundamental, además de la vinculación de fragmentos del aparato con grupos determinados de la sociedad, y en ocasiones, el trabajo conjunto de ambos.
- **De un sistema administrativo a un sistema de cogestión.**
  - La Administración Pública tradicional se basa en el enfoque donde las estructuras formales, los manuales de organización y procedimientos y los reglamentos son la esencia del quehacer administrativo. El modelo de la cogestión se caracteriza por una participación directa con el conjunto de agentes en la definición de acciones, ejecución de las mismas, y la evaluación de sus resultados; en este modelo los procesos de negociación se presentan en cualquier punto de la acción.
- **De un contexto dinámico a uno tipo turbulento**
  - El problema de la Administración Pública se presenta como una creciente constante de demandas que conlleva a un mayor tamaño del aparato público, esto se traducirá en una mayor necesidad de recursos hasta llegar al límite crítico. La visión cuantitativa de las demandas pierde de vista la evolución social, el contexto se transforma, se complejiza, cambia de ritmo y de forma, nuevos agentes intervienen, nuevas instituciones, por lo que puede definirse como turbulento. Es así como la actividad de detención de cambio en el mismo, se convierte en una acción básica del modelo de Gestión Pública.
- **Del compromiso a la negociación y acuerdo como tácticas para la acción.**
  - La Administración Pública tradicional basa su estrategia en establecer una red de relaciones a partir de compromisos y pagos colaterales en función de los apoyos políticos. La Gestión Pública

adopta tácticas en las que la negociación y el acuerdo con los grupos, agentes, e instituciones, son la base para la acción. La distribución de recursos es entonces una resultante de este tipo de procesos. (Mayor involucramiento de los participantes y los afectados).

▪ **Del administrador al gerente público**

- En la Administración Pública tradicional el administrador público adopta un perfil que se caracteriza por un apego a la norma (jurídica o técnica), centraliza su espacio de decisión, búsqueda de permanencia al “grupo” que políticamente le da fuerza al interior del aparato. Este perfil se identifica con un decisor para el que el mantenimiento o ampliación de los espacios de poder, el evitamiento de iniciativas con una baja cuota de rentabilidad política y el uso estratégico de los recursos disponibles, son las premisas de referencia que dan lógica a su comportamiento.

El llamado Gerente Público como producto de un modelo de gestión pública, orienta su comportamiento a partir de otro tipo de premisas. Los espacios decisorios son abiertos a la intervención de otros miembros, dado que un proceso más rico, y una decisión inclusiva, da una mayor fuerza a la propuesta. La función primordial no solo es el cumplimiento de los programas previstos, sino que se amplía a una permanente función de diálogo y comunicación con otras unidades del aparato. Además una interlocución permanente con los grupos sociales, es un perfil que orienta su función al entorno más que al interior del propio aparato. En resumen se trata de una nueva cultura organizacional que premia y da espacios a quien tiene mayor capacidad de iniciativa y de interlocución con el entorno; tendrá más oportunidades quien tenga más logros en su trayectoria como gerente público y un mayor impacto real en el entorno.

Al respecto de los puntos mencionados:

La eficiencia, eficacia y legitimidad también se puede concretar bajo el cumplimiento de la norma, siempre y cuando ésta sea flexible y marche en función del contexto; un sistema legal que contenga elementos necesarios para solventar necesidades, y que al dársele cumplimiento efectivo, refleje derechos, obligaciones y atribuciones que resulten en el bien común. Dar cumplimiento efectivo a lo que dicta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cumplir cabalmente con las garantías individuales, por ejemplo, daría legitimidad. El abandono total de la norma resultaría en el fraccionamiento del aparato público en donde las instituciones se manejarían bajo la voluntad única de quien estuviera a la cabeza, por tanto, nada garantiza que el desplazamiento de la norma se traducirá en mayores beneficios. Sí bajo un esquema jurídico existe discreción, en un esquema sin base en la norma, lo será en mayor grado.

La normatividad se tiene que cumplir, de otra manera no habría obligaciones establecidas para quienes hicieran uso de los recursos públicos. Si bien hoy en día es necesario trabajar enfáticamente en la actualización legislativa y a su vez darle la forma y contexto requerido en el presente y futuro, no se debe desechar aquello que habla de derechos y obligaciones.

La búsqueda del diálogo no es una característica única de la gestión pública, el acercamiento al cuerpo social, el conocimiento real de las demandas, la formulación de planes y estrategias acordes, permitirá la adecuada formulación de políticas públicas que resulten en beneficios verdaderos; alentar la participación y considerarla es sinónimo de mejores decisiones, por tanto, es una obligación de quienes toman decisiones el saberlo y llevarlo a cabo.

Es necesario ser consciente de que no siempre se puede satisfacer totalmente las demandas, esto debido entre otros factores, a la falta de recursos y demás elementos del entorno como influencias políticas y económicas, asimismo en todo momento se está sujeto a las prioridades que enlista la agenda gubernamental e incluso a la internacional.

La Administración Pública tradicional resuelve demandas según el criterio de quienes tienen poder de decisión, y donde como resultado de esto se obtenía lo que se considera desde el aparato público bienes y servicios; actualmente se intentan abrir espacios y canales de comunicación donde se interactúa y se recogen las necesidades que permiten tener información para modificar la dirección de la planeación en materia de políticas. Sin embargo, los espacios aún no son suficientes, el aparato público no se ha desprendido de su versión tradicional; la elaboración de las políticas se encuentran sujetas a lo que se cree que se necesita; la intervención de intereses personales o de grupos, políticos, de organismos internacionales, y el hecho de estar sujeto a criterios de personas que carecen de sensibilidad social, y que en muchos de los casos desconocen el entorno y la importancia de su posición como servidores públicos, frustran la realización del bien común.

El fomentar la participación interna, hacer que una organización se articule estructuralmente bajo esquemas no verticales ni horizontales, sino más bien circulares, y donde se generen procesos internos flexibles, donde haya participación conjunta entre alta y media dirección junto con el personal operativo, permitirá mejores resultados. Sin embargo, dentro de este punto existen ciertas limitantes como la falta de una cultura organizacional, de capacidad y educación

del personal, características humanas negativas como egoísmos, envidias y la falta de una dirección integral acorde a lo que se necesita, impiden entre otros factores, presentar mejoras en los procesos al interior y por ende resultados al exterior.

En su mayoría la Administración Pública lleva a cabo planes, programas y procesos de acuerdo a lo que se está obligado a cumplir, dejando de lado la conciencia de para quien se trabaja y el impacto de lo que se planea. Hoy en día se arrastran esquemas de comportamiento que guardan estrecha relación con la tradición burocrática, frenando el beneficio social. Por lo tanto, se tiene que trabajar en un esquema diferente a lo tradicional en donde la participación entre el cuerpo organizacional de lo público interactúe con quienes integran el objetivo de lo que se planea.

Los manuales de organización, procedimientos, y reglamentos se hacen necesarios debido al gran complejo de procesos y procedimientos, el hecho de que se mencione de forma escrita dentro de las organizaciones gubernamentales, las actividades y funciones específicas que tienen que seguir los servidores públicos, sirve en primer lugar para el conocimiento de sus obligaciones, asimismo, se evita el desentendimiento de funciones y se garantiza el cumplimiento de actividades asignadas según el nivel jerárquico que se tenga. Estos manuales y reglamentos permiten conocer el qué, cómo, cuándo y dónde de las actividades específicas que se realizan en cada organización dependiendo su naturaleza, evitando que cuando un servidor público por la causa que fuera deja de presentarse en su lugar de trabajo, otra persona puede asumir con base en los manuales las funciones que éste venía desempeñando, el que no se cuente con estos manuales lleva a la dependencia de quien ahí ha llevado a cabo ciertas funciones, siendo impositivo debido a que si se es ajeno a las funciones resulta en retraso y truncamiento administrativo. Lamentablemente dentro del sector público, o no existen tales manuales y en el mejor de los casos si existen, estos no están actualizados, ni recopilan las actividades reales de quienes laboran en las organizaciones, y más bien, se tienen por obligación; no son vistos como aquellos que permiten un análisis de procesos para la mejora de los mismos.

Es claro que la dinámica mundial tiende a evolucionar de forma constante, las necesidades y la sociedad misma evolucionan, la complejidad del contexto se incrementa en la medida en que el tiempo transcurre. La Administración Pública debe ir a la par de esta evolución, se debe de

allegar de elementos y herramientas que le harán posible esta equiparación con la dinámica mundial, y por ende garantizar una respuesta lo más inmediata a las demandas sociales que surjan. De ahí la necesidad de desprenderse del esquema tradicional y permitirse conocer aquello que le será funcional para su desempeño, dentro de este punto se invita a la innovación, modernidad, tecnología y mejora de procesos mediante sistemas que sean impulsados y surgidos por el mismo aparato público, por los estudiosos de la Administración Pública, y por qué no, por el sector privado, dejando siempre claro que estas medidas irán siempre en función del beneficio social y nunca pretendiendo la desaparición del aparato público.

La Gestión Pública o Gerencia pública, inevitablemente raya sobre la línea de pensamiento privado, la tendencia a adoptar un comportamiento equiparable al de una empresa privada es cada vez mayor. Sin embargo, asumiendo un criterio conciente de la situación y tendencia de ésta ideología, utilizar y controlar estratégicamente los recursos, herramientas, procesos, sistemas y enfoques que brinda este paradigma, llama al abandonando posturas defensivas de lo tradicional, permitiendo obtener mayores beneficios que pérdidas; lo importante es aprovechar las oportunidades de mejora que trae consigo esta tendencia, siendo consientes de las debilidades del aparato público, y por lo tanto, de las amenazas que tienden a desaparición de la Administración Pública.

Partiendo que no todo en el sector público debe ser desechado, ni absolutamente todo está mal. En el aparato público también hay aspectos rescatables, los cuales serán la base del cambio bajo una conducción acertada, que cualquier administrador público pueda concretar. La Administración Pública no debe cerrar las puertas a la mejora de su desempeño, ni dejarse influir totalmente por un criterio empresarial, más bien, debe servirse de lo que resulte en beneficios integrales, donde haya mayores logros y se tenga un verdadero y destacable acercamiento con la sociedad.

Resultados tangibles es una inaplazable necesidad debido a la falta de legitimidad por la que hoy transita el aparato público, el debate y contrapunteo entre la tradición y lo que parece ser modernización y cambio, es resultado del contexto mismo, donde la evolución del mundo exige este proceso. La tarea de la Administración Pública en ningún momento resultará fácil, debido a

su urgencia y complejidad, pero si se hace necesaria una redefinición del aparato que se perfile a la superación de su hundimiento.

“Si bien es cierto que el modelo neogerencial pierde vigor conceptual y se asimila a las antiguas corrientes de los negocios privados, surge la necesidad impostergable de que sea la Administración Pública misma, la cual, dejando de estar a la defensiva, asuma un papel activo y establezca nuevos campos del saber producidos – y ahora casi abandonados – por la nueva gerencia pública.”<sup>42</sup>

## 1.2. *Administración Pública.*

La Administración Pública se concibe y explica a partir del Estado, dicha administración consiste en la materialización de la actividad estatal que tiene por objeto puro la procuración de la sociedad a partir de las directrices del mismo Estado, ésta es pues, la designada a construir y mantener los mecanismos internos y canales que faciliten un desarrollo social mediante un conjunto de elementos, y aportes de otras disciplinas, que permitirán resultar en la armonía social. Por tanto, debe entenderse que la Administración Pública va más allá de la tarea administrativa simple de procurar el desarrollo organizacional que enmarca el gobierno, ésta se erige como aquella que se perfila en el interés de la consecución de los fines del Estado, y por ende, el interés general.

La Administración Pública debe considerarse dentro del orden en el que se enlistan las ciencias sociales debido a que toma como base de su propósito a la sociedad; se enfoca con miras a la colectividad. Ésta debe considerar en su cometido el mayor grado de conocimiento de la sociedad para la que está sirviendo, desencadenando a partir de ello acciones que aterricen en el plano de los bienes y servicio, así como también la sujeción de lo que demande la población y su contexto.

La Administración Pública es una institución social de antigua data. “La voz administración ya se usaba en los primeros años de la era cristiana de un modo similar al que se ostenta hoy en día. Sin embargo su primera formulación conceptual se realizó a través de un vocablo diverso:

---

<sup>42</sup> GUERRERO, Omar. *Op. Cit.* Pág. 360.

policía cuya configuración alcanzó el rango de primera disciplina acerca de la Administración Pública. Antes existió un torrente de literatura administrativa generalmente encaminado a resolver las capacidades de gestión de los gobiernos de la antigüedad, si bien es cierto que fluyeron algunas corrientes de pensamiento con miras más elevadas y hasta alcanzaron cierto carácter explicativo. Estas corrientes constituyen propiamente lo que se conoce como cuasi-teorías, esto es configuraciones conceptuales que no se encuentran deductivamente entrelazadas ni pueden explicarse en forma consecuente. Las cuasi-teorías sólo tienen capacidad explicativa o predictiva en forma específica, o de sencillamente, son sumamente sugerentes, pero nada más.”<sup>43</sup>

“La administración pública se eleva a calidad de ciencia hasta el siglo XVIII, justamente cuando el Estado entra en la etapa de configuración administrativa que hoy en día continúa ostentando de manera más desarrollada. Sus rasgos prominentes son la separación entre la administración y la justicia, la asunción de deberes sociales con carácter público, la emergencia de la interioridad como motor de un proyecto de desarrollo nacional y el establecimiento de carreras administrativas de servicio público. El eje de convergencia de estos rasgos es lo administrativo, un suceso social que surge en el seno de la complejidad gubernamental para obtener identidad y así diferenciarse de lo financiero, lo económico y lo político. Entonces la policía – nombre que en ese siglo detentaba la Administración Pública -, pasa de la condición de cuasi-teoría al estatuto de teoría propiamente dicha.”<sup>44</sup>

“La administración pública obtiene su legitimidad académica, por cuanto que su emergencia como teoría se fundamenta en la necesidad de que un objeto de conocimiento puede ser descrito, explicado y evaluado dentro del universo empírico en el que se encuentra inmerso, participando al mismo tiempo en su explicación general. Dicha administración constituye una forma de pensamiento social, y como de cualquier forma de pensamiento acerca de la sociedad humana, comprende tres elementos para su conocimiento: descripción, explicación y evaluación.”<sup>45</sup>

“Bonnin estableció desde 1812 que la ciencia de la administración pública es la ciencia del interés general y que mira al interés público continuamente renovado. El interés público es más

---

<sup>43</sup> GUERRERO, Omar. *Teoría administrativa del Estado*, México, UNAM, 2000. Pág. 40.

<sup>44</sup> GUERRERO. *Op. Cit.* Pág. 41.

<sup>45</sup> GUERRERO. *Ibidem.* Pág. 41.

que el conjunto de intereses particulares, es el lazo que une a los individuos en la sociedad: “por interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de éstas el regulador”. En el interés público descansa el elemento de la asociación, que no es otro que el establecimiento de la administración pública como su gobierno natural, pues la conservación de cada uno de los individuos es el objeto de la sociedad, lo mismo que esta conservación es la causa de la administración y de las leyes para el sustento, así como la garantía de las relaciones sociales.”<sup>46</sup>

Para Bonnin “la administración abraza todo lo que constituye las relaciones o deberes del ciudadano para la comunidad, en el interés del orden social. Esto le sirve de base para establecer aquello que es la finalidad de su obra; a saber: los cuatro principios de la administración pública:

- Que la administración nació con la asociación o comunidad;
- Que la conservación de ésta es el principio de la administración;
- Que la administración es el gobierno de la comunidad;
- Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

Tales son los principios primigenios que, en entender de Bonnin, significaron la edificación de una administración popular, cuyo destino sólo es explicable por cuanto que cumpla laborando a favor del bienestar social.”<sup>47</sup>

“Para el año 1865 con la obra *La teoría de la administración*, de Lorenzo von Stein, nace en Alemania la ciencia de la administración. Sin duda una de las grandes contribuciones de Stein a la ciencia de la administración fue haber comprendido el objeto de estudio de nuestra disciplina, debido a que en sus trabajos se define claramente a la administración pública: *Esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado.*”<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> GUERRERO. *Ibidem*. Pág. 47-48.

<sup>47</sup> GUERRERO. *Ibidem*. Pág. 72.

<sup>48</sup> SÁNCHEZ, José Juan. “*Los nudos históricos de la administración pública*”, Revista de Administración Pública, núm. 100, México, INAP, abril, 1999, Pág. 121.

La Administración Pública está referida puramente a los asuntos de carácter público, su espacio de acción pertenece a esta categoría. El desarrollo de su teoría tiende a desenvolverse en lo que concierne al bien común; la preservación de cada individuo se cultiva a partir de la potencialidad de la comunidad. El figurar como aquella que se interesa en la relación entre el gobierno y los gobernados obliga a la total aplicación de conocimientos para el desarrollo y conservación de lo social.

Para un administrador público es de vital urgencia el trascender el entendimiento de las leyes fundamentales y las estructuras organizacionales, de tal manera que su conocimiento considere en todo momento el interés general. Un Estado que procure la estabilidad de la sociedad y de sí mismo necesariamente lo hará por medio de la Administración Pública, ya que ésta es la materialización de las realidades, las aspiraciones y los destinos de una nación.

La Administración Pública mantiene dos acepciones principales, una que tiene que ver con su concepción y estudio teórico, es decir, aquella área que observa la disciplina, investiga la ciencia y desarrolla estudios intelectuales a favor de lo social. La segunda tiene que ver con la aplicación de conocimiento, en donde se enfilan los desarrollos de estructuras organizacionales, procesos, procedimientos y todas las actividades que abarcan la ejecución de los asuntos públicos.

La Administración Pública también puede ser concebida como un arte, debido a que permite conjugar esfuerzos para la realización de actividades públicas caracterizadas por la complejidad de los entornos; la Administración Pública crea, desarrolla, innova, construye y dirige la orquesta del aparato público, inspira voluntad de desarrollo y permanencia social, y cómo no hacerlo si pertenece a las ciencias sociales.

Encargada de cumplir con los propósitos del Estado, la Administración Pública se relaciona con otras disciplinas que le dan soporte a su actividad; economía, derecho, sociología, administración, historia, ciencias políticas, etc. enriquece su grado de entendimiento permitiéndole acrecentar sus posibilidades de desarrollo, y con esto dar funcionalidad a sus actividades propias; la tarea de un gobierno se caracteriza por ser compleja y enorme. Lo anterior se refleja en el sinfín de operaciones inmersas en diversos órdenes que tienen que ver

desde asuntos fiscales, hasta aquellos que guardan relación con el desarrollo social, pasando por lo administrativo y legal.

La Administración Pública es una ciencia de constante aplicación, misma que se ve envuelta en el concepto de evolución con forme dictan los contextos de tiempo y espacio; resuelve los asuntos de interés general mediante un conjunto institucional que produce condiciones de perennidad y desarrollo social.

La Administración Pública no debe actuar de manera mecánica e irreflexible; debe conducirse de modo inteligente con la anteposición social y siempre persiguiendo los fines del Estado; existe para servir a intereses generales de la sociedad, en ningún momento debe atender únicamente al interés individual o de grupo; la Administración Pública tiene una responsabilidad y poder particulares diferentes a los de cualquier otra disciplina u organización.

“El Estado constituye una emanación de la sociedad, es “la organización política del pueblo” donde se plasma la nueva publicidad ciudadana. La sociedad tiene como finalidad asociar a los hombres; el interés público representa esta asociación. De la institución de la sociedad brota el gobierno y del gobierno nace la administración. Por consiguiente “la administración no puede ser considerada como una institución distinta del Estado”, aunque tampoco identificarse con él.”<sup>49</sup> La Administración Pública no es en ningún momento sinónimo de Estado, ésta coadyuva a sus tareas y propósitos, los realiza y ejecuta, funge como intermediario, construye y crea, se debe a la sociedad y administra el gobierno del Estado.

“Los intereses sociales son la guía de la administración pública, en la medida en que su atención significa la felicidad de quienes los expresan. Pero estos intereses deben representar las partes que integran a la nación, sin llegar a atomizarla y producir un efecto contrario que dañe su principio de unidad como base del país.”<sup>50</sup> La Administración Pública está obligada a conducirse con un criterio consiente del entorno, de los fenómenos sociales, de los intereses públicos y privados; debe ser aquel oído de lo social y artesana del bien común.

---

<sup>49</sup> Bonnin. Citado por Omar GUERRERO en: “Teoría administrativa del Estado”, México, UNAM, 2000, Pág. 69-70.

<sup>50</sup> GUERRERO, Omar. *Op. Cit.* Pág. 114.

“La ciencia de la administración pública es una disciplina que abraza grandes conocimientos sobre los recursos y necesidades de un país, tales como el clima, los productos naturales, la hidrografía, la población, los usos y costumbres, las características de las diferentes clases de la sociedad, y el grado de civilización alcanzado.”<sup>51</sup> Por ende, su accionar es indispensable para el desarrollo y estabilidad de un país; no se entendería la vida de una nación sin una Administración Pública que diera orden y congruencia mediante la coordinación de diversos elementos que recaen en las tareas públicas y que resultan en beneficios de la población.

La ciencia, teoría, arte y disciplina de la Administración Pública sienta las bases, es promotora y desarrolladora del ejercicio gubernamental, explica y al mismo tiempo es aquella que da vida al gobierno del Estado en donde se engloban las instituciones, las organizaciones y sus estructuras, sus procesos, procedimientos, los recursos (humanos, materiales, financieros, técnicos, y tecnológicos), el plan y los programas de gobierno en sus tres órdenes (Federal, Estatal y Municipal), las políticas públicas, etc.

La Administración Pública es un complejo de elementos que se deben a lo social y se entrelazan siempre dentro del sector público, su papel como promotor gubernamental es necesario; su formación al paso del tiempo debe ir buscando ajustes conforme el contexto lo exige, su quehacer siempre se encuentra dimensionado en los asuntos públicos y su gestión debe procura la conjunción de los conceptos de eficiencia, eficacia, legalidad y legitimidad que resulten en el bien común e invariablemente atienda al interés general.

### 1.3. *La Calidad*

#### 1.3.1. *Antecedentes*

“El trabajo artesanal y agrícola fungen como las actividades de producción únicas que se desarrollaban anterior a la época en donde surge lo que la historia ha identificado como la Revolución Industrial (XVIII-XIX), en donde los procesos de producción mecanizados arrojan la masificación de productos y se hace necesaria la actividad de supervisión de los mismos, dando lugar lo anterior a un razonamiento de búsqueda de calidad.

Frederick Taylor en 1880, introduce a la administración el concepto de ingeniería, a través del cual se interesa por el manejo de los trabajadores dentro del proceso industrial, estudiando

---

<sup>51</sup> GUERRERO, Omar, *Ibíd.* Pág. 117.

tiempos y movimientos que le permitieran al trabajador el mejoramiento y simplificación de sistemas, optimizando con ello la productividad (administración científica).

Henri Fayol, desarrolla en 1900 una teoría complementaria a la de Taylor en la que busca encontrar la máxima ventaja de los recursos con los que cuenta, considerando:

- La iniciativa con la que se debe contar dentro de los negocios.
- Espíritu de grupo.
- Planeación o previsión.
- Coordinación de las distintas actividades.

Georg Simens (1839-1901) estudió los sistemas de medición e información; mientras que Robert E. Word (1879-1969) establece el énfasis en la orientación hacia el cliente.

En la primera mitad del siglo XX tuvieron a lugar los conflictos bélicos de orden mundial en donde se generó un auge económico caracterizado por el alza de precios, así como una sobre producción industrial que se convirtió en fuente de abastecimiento para las naciones en contienda. Al finalizar los conflictos, la sobreproducción se vio obligada a contraerse resultando en el cierre de muchas empresas y con esto se exigió a los productores buscar y aplicar métodos que les permitieran mejorar las ventajas de sus productos para poder subsistir dentro del mercado.

Entre 1920 y 1940 George Edwards y Walter Shewart, comenzaron a desarrollar aún más la calidad y la reingeniería, cuando laboraron en Bell Telephone Company, encabezando el control de calidad, instruyendo un departamento de ingeniería de inspección, ocupándose de los problemas de los defectos de los productos. Este sistema se apoyaba en pruebas finales que se realizaban una vez terminando el producto, es decir, que durante el diseño y el proceso del mismo no se verificaba la calidad (...) se producían grandes cantidades de producto que se desechaba, se reprocesaba o se vendía a menor precio de su costo productivo, por lo que posteriormente se hizo necesario adicionar al sistema elementos que regularan la calidad durante el proceso, para evitar desperdicios de materia por rechazos, reciclamiento de los mismos y pérdidas de tiempo.”<sup>52</sup>

“La Segunda Guerra Mundial, fue el catalizador que permitió aplicar el cuadro de control a diversas industrias en Estados Unidos, cuando la simple reorganización de los sistemas

---

<sup>52</sup> CAMPUZANO, Gabriel. “Notas sobre la calidad total en la gestión pública”, Inédito 2007.

productivos resultó inadecuada para cumplir las exigencias del estado de guerra o semiguerra. Pero al utilizar el control de calidad, Estados Unidos pudo producir artículos militares a bajo costo y en gran cantidad.”<sup>53</sup> “Por ello esta herramienta administrativa fue extendiéndose cada vez más, sobre todo cuando una vez finalizada la guerra, aquellas empresas que se dedicaba a la producción de armamento tuvieron que reorientar su mercado para satisfacer demandas de otro tipo de clientes diferentes a aquellos que requerían de armamento.

Se identifica en este periodo el surgimiento de técnicas como el Control Estadístico de Calidad y el aseguramiento de la Calidad, cuya característica es la variación del proceso medido con técnicas estadísticas de muestreo.”<sup>54</sup>

“En Japón la introducción de este pensamiento fue a través del Dr. Edwards Deming al inicio de la década de los 40's, quien apoyado de diversos elementos, entre ellos el famoso círculo de calidad, encabezó un proyecto que incluía conferencias y cursos de capacitación sobre el control estadístico de calidad en los procesos a centenares de ingenieros japoneses, mismos que forjarían grandes directrices para Japón en cuanto al Control de Calidad se refiere, y a partir de lo anterior se daría inicio a un desarrollo productivo excepcional. El mismo Deming señaló que la alta dirección se convenció de que la calidad es vital para la exportación, y que en ella podían conseguir el cambio. Aprendieron algo conferencia tras conferencia, sobre sus responsabilidades para lograr este objetivo, y que tenían que tomar el mando para conseguirlo. La dirección y sus operativos aunaron sus esfuerzos en el trabajo y en la calidad.”<sup>55</sup>

Por su parte “Ishikawa en 1949 se vincula a la UCIJ (Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses) y empezó a estudiar los métodos estadísticos y el control de la calidad. Los pasos que siguió y que lo guiaron fueron:

- Los ingenieros tienen que conocer de memoria los métodos estadísticos y cómo utilizarlos.

---

<sup>53</sup> KAORU, Ishikawa. “¿Qué es control total de calidad?”, Colombia, Ed. Norma, 1994, Pág.12.

<sup>54</sup> TINOCO, Sánchez Hilda. “Calidad total en el servicio público: Experiencia en el Estado de México”. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No. 24, Octubre – Diciembre 1994.

<sup>55</sup> DEMING, Edwards. “Calidad, productividad y competitividad”, Madrid, Ed. Santos, 1989, p. p. 377.

- Como el Japón no tiene abundancia de recursos naturales sino que debe importarlos, es necesario que amplíe sus exportaciones produciendo productos de alta calidad y bajo costo.
- Consideró que la aplicación del control de la calidad podía lograr la revitalización de la industria y efectuar una revolución conceptual de la gerencia.

Ishikawa retoma el término de Feingenbaum de Control Total de la Calidad, pero al estilo japonés y prefiere llamarlo “control de calidad en toda la empresa”, y significa que toda persona de la empresa deberá estudiar, participar y practicar el control de la calidad.”<sup>56</sup>

“Deming propuso 14 puntos para que la administración tenga una guía para la creación y el establecimiento de un ambiente de calidad mediante cambios en el comportamiento y la utilización de métodos estadísticos para mejorar continuamente el o los procedimientos. (Innovación para el futuro)

- Crear un constante propósito hacia el mejoramiento del producto y del servicio, con el objetivo de hacerse efectivo, permanecer en los negocios y proporcionar oportunidades de trabajo.
- Adoptar la nueva filosofía.
- Cesar la dependencia en la inspección para alcanzar la calidad.
- Terminar la práctica de otorgar los negocios basándose en la etiqueta del precio marcado.
- Mejorar constantemente y para siempre el sistema de producción y servicios, para subir la calidad y la productividad, disminuyendo así los costos.
- Establecer el entrenamiento en el trabajo.
- Establecer un liderazgo.
- Eliminar los temores, de modo que todos pueden trabajar eficientemente para la compañía.
- Echar abajo las barreras entre departamentos.

---

<sup>56</sup> ROMERO, Arturo Luís, MIRANDA Luís. “Calidad”, {en línea}, 10 de agosto de 2007, Dirección URL: <http://www.gestiopolis.com/dirgp/adm/calidad.htm>, {consulta: 25 de agosto de 2008}.

- Eliminar las consignas, exhortaciones, y objetivos para la fuerza de trabajo, pidiéndole ceros defectos y nuevos niveles de productividad.
- Eliminar las normas de trabajo (cuotas) en el piso de la fábrica.
- Romper las barreras que roban al trabajador contratado por horas su derecho de sentirse orgulloso del trabajo realizado.
- Establecer un programa vigoroso de educación y mejoramiento de sí mismo.
- Poner a todo el mundo en la compañía a trabajar en el logro de esta transformación.”<sup>57</sup>

La conciencia de lo que representa el concepto de calidad, de sus bondades e implicaciones se desarrolla en la década de los cincuentas. El auge y la fama de éste en los ochentas y la búsqueda de la consolidación plena alrededor de los noventas, dando paso a la fuerte moda de expansión del concepto traspasando la barrera o demarcación del sector privado y sumergiendo al sector público en la seducción de la calidad.

### *1.3.2. Definiciones.*

Las teorías de calidad surgen como una necesidad de evolución y búsqueda de perfeccionamiento constante dentro de la administración de las empresas, su orientación primordial tiene como objeto el cliente o usuario; este último es quien finalmente evalúa la calidad del servicio o producto. Los servicios en comparación con los productos contemplan demás elementos como el acercamiento o accesibilidad, la atención que se brinda, el tiempo de respuesta, etc. La calidad tiene que ver con el examen de los procesos, y los recursos (humano, materiales y financieros), que influyen de manera directa o indirecta en el trabajo y resultado final de un producto o servicio, es por ello que busca la mejora constante de los mismos.

Para el Dr. Kaoru Ishikawa practicar el control de calidad es desarrollar, diseñar, manufacturar y mantener un producto de calidad que sea el más económico, el más útil, y siempre satisfactorio para el consumidor. Para alcanzar esta meta, es preciso que en la empresa todos

---

<sup>57</sup> HOWARD, S. Glitow. “Planificando para la calidad, la productividad y una posición competitiva, México, Ed. Ventura, 1991, Pág. 24-40.

promuevan y participen en el control de la calidad, incluyendo esto los ejecutivos así como a todas las divisiones de la empresa y a todos los empleados.<sup>58</sup>

Armand V. Feingenbaum define el control de calidad como un conjunto de esfuerzos efectivos de los diferentes grupos de una organización para la integración del desarrollo, del mantenimiento y de la superación de la calidad de un producto, con el fin de hacer posibles fabricación y servicio a satisfacción completa del consumidor y al nivel más económico.<sup>59</sup>

Para el Dr. Joseph M. Juran, un significado de calidad es el comportamiento del producto. El comportamiento del producto es el resultado de las características del producto que crean satisfacción con el mismo y hacen que los clientes compren el producto; define también como la ausencia de deficiencias, las deficiencias crean insatisfacción con el producto.<sup>60</sup>

Alfredo Acle Tomasini menciona que la calidad total, no solo quiere decir mejores productos y servicios, sino particularmente mejores hombres cuya calidad de vida dentro y fuera del trabajo, se eleve de manera constante.<sup>61</sup>

En las definiciones anteriores se pueden apreciar palabras claves que dan cuerpo al concepto de la calidad, estas palabras como económico, satisfactorio, participación de todos y superación son la pauta a seguir en lo que se plantea. La calidad necesariamente está ligada a la mejora continua, rebase de expectativas, innovación, reducción de costos por el desprendimiento de errores e imperfecciones, demoras y retrocesos, la mejora y reinención de procesos; se puede afirmar que la consolidación de la calidad dentro de las organizaciones no se puede llevar a cabo si no es dirigida desde los más altos niveles, y que a su vez, esta dirección sea la encargada de hacer posible el involucramiento de todos los participantes, incluyendo ellos mismos, haciéndolos conscientes de los beneficios internos y externos; son responsables de dar el salto de lo tradicional y disfuncional a la mejora constante en su más amplio sentido.

---

<sup>58</sup> Ishikawa Kaoru, “¿Qué es control total de calidad?”, Colombia, Ed. Norma, 1994, Pág. 40 / CAMPUZANO, Gabriel. “Notas sobre la calidad total en la gestión pública”, Inédito 2007.

<sup>59</sup> FEINGENBAUM, Armand V. “El control total de calidad”, México, Ed. Continental, 1971, Pág. 13/ CAMPUZANO, Gabriel. “Notas sobre la calidad total en la gestión pública”, Inédito 2007.

<sup>60</sup> JURAN, Joseph M. “Juran y la planificación para la calidad, Madrid, Ed. Díaz de Santos, 1990, Pág. 13 / CAMPUZANO, Gabriel, “Notas sobre la calidad total en la gestión pública”, Inédito 2007.

<sup>61</sup> ACLE, Tomasini Alfredo. “Planeación estratégica y control de calidad”, México, Ed. Grijalbo, 1989, Pág. 28 / CAMPUZANO, Gabriel, “Notas sobre la calidad total en la gestión pública”, Inédito 2007.

## 1.4. *El contexto de México*

### 1.4.1. *La Calidad en el poder Ejecutivo Federal mexicano*

En la década de los años 60 la actuación de gobierno no logra impedir que conflictos de tipo social y político se incrementen. El estilo de gobierno trazado a partir del corporativismo y exclusión política sufre un descalabro que da pie a su agonía.

“La sociedad civil mexicana vive momentos de desencanto y falta de credibilidad en el poder público, éste ingresa a zona de rendimientos decrecientes, ya que su capital político, dado por la legitimidad, se empieza a erosionar. Los años sesenta se orientan a modificar el patrón de gobierno -autoritarismo, violencia instrumental, desconfianza ciudadana, injusticia social, centralización improductiva- dando impulso a los procesos de reforma institucional. Así, reforma política y reforma administrativa constituyen banderas encaminadas a revitalizar al Estado para reconciliarlo con la sociedad civil.”<sup>62</sup>

“En 1965 se crea la Comisión de Administración Pública (CAP) dentro de la cual se extiende por tres lustros un programa de reforma administrativa integral para: a) Coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social; b) Introducir técnicas de organización administrativa; y c) Lograr la mejor preparación del personal gubernamental” (Secretaría de la Presidencia/Comisión de Administración Pública. 1965). En el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, preparado por la CAP ese mismo año, se reconoce que en México no existía un órgano central dentro del gobierno, a manera del servicio civil, que marcara los lineamientos generales conforme a los cuales se llevara a cabo la política de administración de personal. Además, se hacía necesario contar con personal competente, técnicamente capacitado y familiarizado con sistemas y métodos modernos, para contar con una administración pública eficiente y de alta probidad. Para tal propósito, se hacían necesarias la capacitación dentro de la función pública y por parte de los institutos, universidades, escuelas y centros de enseñanza superior que, con la ayuda del Estado, se ocuparían en formar personal altamente especializado. También se hacía necesario preparar y capacitar ejecutivos, directores

---

<sup>62</sup> UVALLE, Berrones Ricardo. *Op. Cit.* Pág. 96.

y mandos medios de alta calidad, mediante seminarios y mesas redondas, lo cual resultaría sumamente útil en la formulación y realización de cualquier reforma administrativa.”<sup>63</sup>

“Entre la segunda mitad de los años setenta y el inicio de la década de los años ochenta, México vive condiciones de crisis que corroboran la inviabilidad del modelo centralizado, de la economía cerrada y del creciente intervencionismo del Estado en la economía. En ese periodo, la vida institucional del Estado mexicano se desenvuelve en puntos críticos entre los que destacan la crisis fiscal, el endeudamiento externo, la sobrecarga de las demandas sociales, el agotamiento de los recursos públicos, la sobre dilatación de la administración pública y la cancelación de opciones viables para continuar alentando una vida política y económica distante de la competitividad.”<sup>64</sup>

En el periodo de gestión de Luis Echeverría (1970-1976), además de tener como antecedente inmediato anterior lo sucedido en 1968 con Gustavo Díaz Ordaz, y para lo cual emprende una política de conciliación, que dentro de su comprensión incluye un importante incremento del personal en el sector público; se observó una estrategia que tenía como objetivo primario impedir el desmoronamiento del sector privado. Para el logro de lo anterior, el gobierno federal subsidió a las empresas para que pudieran alcanzar un status que les permitieran continuar existiendo en el mercado.

“El expansionismo del sector público, mediante el expediente de aumentar la inversión pública ante las tendencias contraccionistas de la inversión privada y a costa del engrosamiento del conjunto de entidades del Estado, así como la política de subsidios y transferencias al sector privado vía precios reducidos de las empresas estatales y una política fiscal regresiva, además de la política populista de ajustes salariales, elevaron extraordinariamente el déficit de las finanzas públicas y condujeron al deterioro generalizado del conjunto de sus empresas.”<sup>65</sup>

Con este escenario de quebranto en el sector público mexicano, en la primera mitad de la década de los 70's se inicia otra de las grande tragedias de este país. Se recurre al empréstito

---

<sup>63</sup> CARRILLO, Castro Alejandro, “*La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos.*” VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

<sup>64</sup> ALCÁNTARA, Sáenz Manuel. “*Gobernabilidad, crisis y cambio*”, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, Pág. 197.

<sup>65</sup> HERNÁNDEZ, Oliva Rocío Citlalli. *Op. Cit.* Pág. 61.

público como opción viable para el saneamiento de la situación, esta solución deja a México para el año de 1976 con una deuda externa que quintuplica a la que se tenía al inicio de sexenio.

“Para la segunda mitad de la década de los 70’s y primera de los 80’s. (...) el gobierno de José López Portillo (1976-1982), adopta un programa de estabilización a partir de 1977 mediante la firma de un Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto significó el compromiso de someter las políticas públicas a los criterios monetaristas de este organismo internacional y de la comunidad financiera de Estados Unidos, que coincidían con los planteamientos habituales del sector empresarial y la doctrina neoliberal friedmaniana de recortar funciones al Estado y trasladar actividades públicas al sector privado.

Con la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se somete al Estado y a la administración pública a cambios profundos en su modalidad de intervencionista que profundizó la crisis del Estado desarrollista y condujo al sector público a una reestructuración profunda y achicamiento mediante mecanismos como la privatización, desregulación y recortes al gasto público, lo que también llevó a la economía a una profunda recesión en aras de destinar la mayor parte de los recursos presupuestales al pago de la deuda externa.”<sup>66</sup>

“En febrero de 1989, con Carlos Salinas, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal. Con este programa, cada dependencia y entidad en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, formularía un diagnóstico sobre las áreas de mayor problemática, así como las acciones cuya cobertura alcanzaran al mayor número de usuarios posibles. No obstante, es necesario subrayar que la simplificación de procesos no fue un sinónimo de modernización administrativa y menos con un sistema fuertemente centralizado.

En mayo de 1996, bajo el mandato de Ernesto Zedillo, se expide el decreto por el cual se aprueba el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP 1995-2000). Programa que en esencia buscaba la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, metodología y técnica de la gerencia privada. El PROMAP en su primer etapa tenía a la cabeza a Santiago Roel y planteaba como objetivos: 1) transformar a la Administración Pública

---

<sup>66</sup> HERNÁNDEZ, Oliva Rocío Citlalli. *Op. Cit.* Pág. 62.

federal en una organización eficaz, eficiente con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad; 2) combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción. En su segunda etapa, la conducción del PROMAP recaía en Jaime Luís Padilla quien lo encauzo hacia el mejoramiento de los procesos.”<sup>67</sup>

“Las administraciones de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se propusieron y lograron abrir el aparato productivo nacional a la inversión extranjera, condenándolo al su desmantelamiento y desnacionalización. La urgencia por abrir el mercado nacional a la competencia derribando barreras y prohibiciones al capital extranjero, parte del supuesto neoliberal – que la evidencia de los hechos demostró insostenible- que la integración a ultranza a los mercados mundiales impulsaría nuestro desarrollo económico y el bienestar.”<sup>68</sup>

El impulsar un proyecto de tal naturaleza, centrado en la ruptura de divisiones territoriales, impulsando el libre comercio, dejando atrás aquel modelo con fuerte presencia estatal, sería un factor determinante para garantizar nuestra mejora competitiva e incorporarnos al proyecto de globalización, logrando con esto desaparecer las brechas entre nuestro país y los de primer mundo.

Así, por ejemplo, “a México el Banco Mundial le ha recomendado complementar su reforma estructural con acciones que eleven los estándares de rendición de cuentas y participación ciudadana. Un Gobierno con eficiencia, y procesos transparentes y justos (para atraer capital adicional), que responda con rapidez a las fuerzas y demandas de democratización, descentralización, globalización y justicia”.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> GUERRERO. Omar, “Gerencia Pública: una aproximación plural”, México, UNAM, 2004, Págs. 281-297.

<sup>68</sup> HERNÁNDEZ, Oliva Rocío Citlalli, *Ibidem*. Pág. 127.

<sup>69</sup> CAMPERO, Cárdenas Gildardo Héctor, “*La reforma administrativa en México: aspectos culturales y de gestión*”. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

#### *1.4.1.1. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y su proyecto de la calidad en el Ejecutivo Federal mexicano*

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 se señala el establecimiento de la Política de Desarrollo Social y Humano. Para efecto de lo que aquí se persigue solamente se mencionarán breves fragmentos que permitirán dar continuidad a la línea con la que está trazado este documento.

Para el desarrollo de la mencionada política se plantean siete ejes, dentro de estos se alude al séptimo, el cual trata de la recuperación de la confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones del país; tiene por objeto diseñar estrategias de respuesta eficaz ante situaciones no previstas de orden natural y social; ampliar la capacidad de respuesta del Estado; crear condiciones institucionales que permitan anticipar riesgos y establecer esquemas de coordinación de las organizaciones sociales que refuercen su sentido de compromiso en la continuidad de los programas sociales.

En el PND se reconoce que uno de los costos sociales más elevados es la pérdida de credibilidad en las estructuras institucionales y de gobierno. La inestabilidad de las políticas públicas y la incertidumbre sobre el comportamiento gubernamental socava la seguridad y destruye la moral de los ciudadanos.<sup>70</sup>

Para hacer frente a esta problemática, el PND menciona: “A fin de que esta administración cumpla con su responsabilidad histórica de dar respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad, requerimos acciones capaces de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión. El gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad.

Se propone que frente al paradigma de un gobierno operativo, orientado a administrar normas y procesos, prevalezca el de un gobierno estratégico, orientado a administrar resultados. Por tanto se requiere 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. La rigidez tiene que ser sustituida por flexibilidad, la cual nos permita derribar las

---

<sup>70</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 Pág. 65-66.

barreras existentes para la innovación y la creatividad, impuestas por la excesiva normatividad y sobrerregulación existente.”<sup>71</sup>

En suma, el PND plantea la necesidad de un gobierno de clase mundial, un gobierno innovador y de calidad total. Para lograrlo, plantea trabajar en dos vertientes. Por un lado, la innovación, y por el otro, la calidad total.

A partir del PND surge el Modelo de Calidad INTRAGOB, mismo que contribuye a la consecución de los seis puntos de la Agenda de Buen Gobierno, y que en lo subsiguiente se describirá.

#### *1.4.2. El Modelo de Calidad INTRAGOB.*

El Modelo de Calidad INTRAGOB es una descripción general de la conjunción de elementos diseñados para la introducción del concepto de Calidad en el Gobierno Federal. Éste muestra una esquematización de puntos que dan cuerpo al sistema de calidad, sirve como la referencia oficial en la implantación de la política de calidad diseñada por el Ejecutivo Federal. Asimismo da la pauta para el cumplimiento de lo que se plantea en el PND 2001-2006 en materia de calidad.

En el documento publicado por la Presidencia de la República<sup>72</sup> se describe literalmente que:

“El Modelo de Calidad INTRAGOB está orientado a satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los clientes y ciudadanos sobre los productos y servicios que proporciona la Administración Pública Federal (APF). A consolidar una cultura de calidad, mejorar la productividad, competitividad, e innovación tecnológica, así como a fortalecer la actuación responsable del personal de todas las Dependencias y Entidades ante la sociedad.

El principal objetivo del Proceso de Calidad es la transformación radical de la Administración Pública Federal para evidenciar un nivel de madurez en el Modelo de Calidad INTRAGOB, que se refleje en la calidad de los procesos, productos y servicios, y en una dignificación de la

---

<sup>71</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 Pág. 83-85.

<sup>72</sup> Modelo de Calidad INTRAGOB, {en línea}, 69 pp., México, Dirección URL: [http://www.economia-premios.gob.mx/calidad/intragob/doctos/Modelo\\_Calidad.doc](http://www.economia-premios.gob.mx/calidad/intragob/doctos/Modelo_Calidad.doc), {consulta: 12 de junio de 2008}.

imagen de los servidores públicos, así como de las Dependencias y Entidades, todo ello evaluado desde el punto de vista de la ciudadanía, y coadyuve en el incremento de la productividad, competitividad y ahorro. Para tal propósito, se describen las directrices de implantación del Modelo de Calidad INTRAGOB, haciendo énfasis en los siguientes elementos:

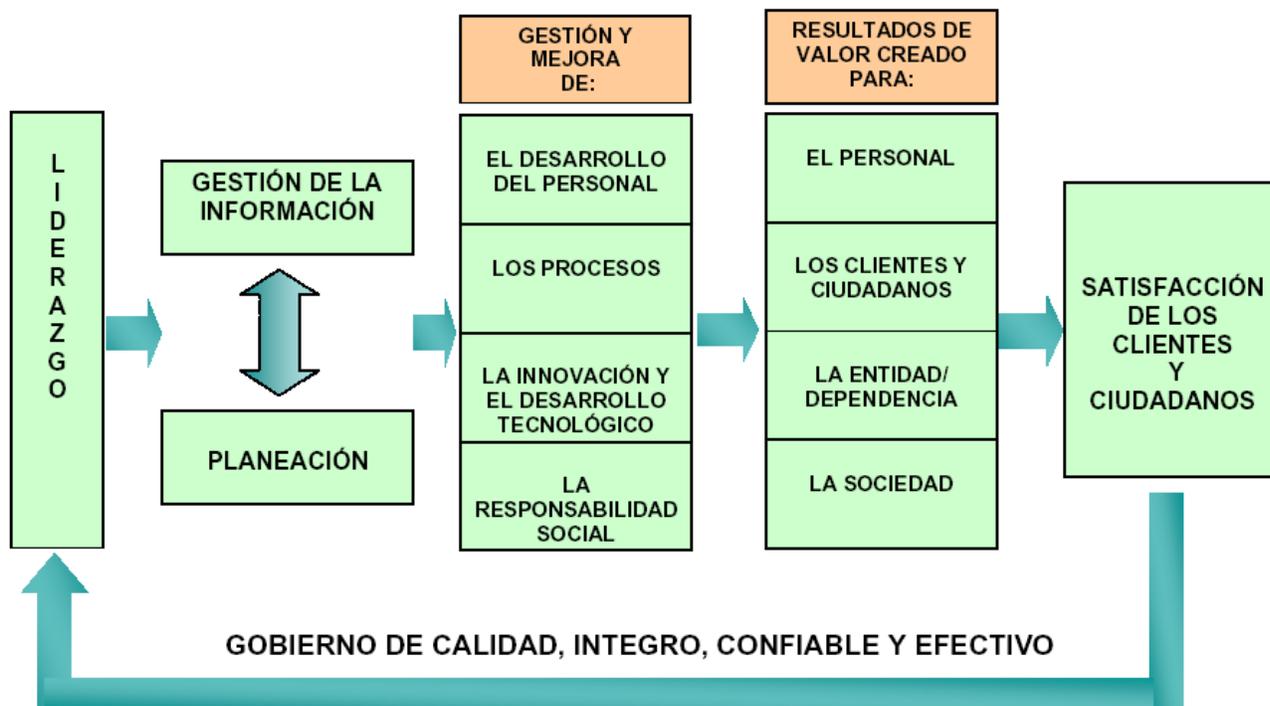
- Mejorar la calidad de los productos y servicios del Sector Público que tienen un alto impacto en la ciudadanía, en el corto plazo.
- Consolidar una Cultura de Calidad en el Servicio Público.
- Lograr una Administración Pública Federal Íntegra y Transparente.
- Rendir cuentas y resultados en forma sistemática.
- Impulsar el ahorro y aprovechamiento de los recursos.
- Unificar una visión de mejora continua, innovación y competitividad en la gestión de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal.

El Modelo de Calidad INTRAGOB consiste en ocho criterios que a su vez se subdividen en subcriterios que representan las características fundamentales de todo Sistema Organizacional. Su contenido, permite identificar los sistemas y procesos de la Dependencia o Entidad y, su estructura facilita su administración y mejora:

1. Satisfacción del Cliente y Ciudadano.
  - a. Conocimiento de necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos.
  - b. Relación integral con los clientes y ciudadanos.
2. Liderazgo.
  - a. Desarrollo de una visión, misión y sistema de valores.
  - b. Desarrollo e Implantación del Sistema de Gestión de la Dependencia o Entidad.
  - c. Motivación y Apoyo al Personal.
  - d. La administración de la relación con la esfera política y la sociedad en general.
3. Desarrollo del Personal y del Capital Intelectual.
  - a. Sistemas de Trabajo.
  - b. Desarrollo de Competencias.
  - c. Calidad de Vida.

4. Administración de la Información y de la Tecnología.
  - a. Gestión de la Información.
  - b. Gestión del Conocimiento.
  - c. Gestión de la Tecnología.
5. Planeación.
  - a. Planeación Estratégica.
  - b. Planeación Operativa.
6. Gestión y Mejora de Procesos.
  - a. Desarrollo de Servicios y Procesos.
  - b. Gestión y mejora de los procesos.
7. Impacto en la Sociedad.
  - a. Impacto Social.
  - b. Promoción de la Cultura de Integridad y Transparencia
8. Resultados.
  - a. Valor creado para el Personal y la Dependencia o Entidad.
  - b. Valor creado para los Clientes, Ciudadanos y la Sociedad.

Figura 1. Modelo de Calidad INTRAGOB.



**Fuente:** Modelo de Calidad INTRAGOB, {en línea}, 69 pp., México, Dirección URL: [http://www.economia-premios.gob.mx/calidad/intragob/doctos/Modelo\\_Calidad.doc](http://www.economia-premios.gob.mx/calidad/intragob/doctos/Modelo_Calidad.doc), {consulta: 12 de junio de 2008}.

El Modelo INTRAGOB es una guía para definir a la Dependencia o Entidad como un Sistema. El énfasis de esta definición, radica en el entendimiento de su funcionamiento, para provocar el mejoramiento continuo.

Es también una herramienta para el diagnóstico y evaluación del progreso o grado de madurez, el cual permite apreciar las fortalezas y oportunidades de la Dependencia o Entidad, correlacionando tres dimensiones interdependientes:

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

Finalmente, es un Sistema de Gestión que permite provocar la evolución de la Dependencia o Entidad para lograr niveles de desempeño de clase mundial en la Administración Pública Federal.”

El Modelo de Calidad INTRAGOB es el que mediante directrices y modos de implantación busca la transformación de la vida organizacional de las instituciones gubernamentales. Describe de manera general la forma en cómo los responsables de su implementación deberán ejecutar dicho modelo. Sin embargo y pese a su obediencia al PND deja de lado ciertos factores a considerar, entre ellos, la resistencia a su adopción, ya sea por desinterés o por falta de oportunidad en la implementación misma, también hace parecer que se cuenta plenamente con todos los recursos suficientes para su desarrollo e implementación, factores que condicionan fuertemente la ejecución del mismo.

El Modelo de Calidad INTRAGOB sienta bases congruentes con sus intenciones de mejora en la gestión pública, es un modelo que de dársele continuidad y uso formal contribuiría en mucho al gran salto de la Administración Pública Tradicional disfuncional a una Administración Pública competente y funcional. En suma habría que vérselo como un instrumento de mejora en la gestión pública.

### *1.4.3. La Agenda de Buen Gobierno*

El 6 de noviembre de 2002, en el marco del Segundo Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, el presidente Vicente Fox Quezada anunció las seis estrategias que conforman la Agenda de Buen Gobierno y con las que se buscaría avanzar en la construcción de un gobierno más cercano a la gente, con altos estándares de calidad en los servicios que ofrece a la ciudadanía y, en suma, en el establecimiento de un gobierno de clase mundial.<sup>73</sup>

Las seis estrategias de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno son:

---

<sup>73</sup> MUÑOZ, Gutiérrez Ramón. Jefe de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. “Política Digital. Innovación y Calidad”. Revista Nexos, México DF, Año 2, No. 13, Nov. 2003, Edición Extraordinaria. Pág. 6.

1. Gobierno que cueste menos: Reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.
2. Gobierno de calidad: Satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan.
3. Gobierno profesional: Atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.
4. Gobierno digital: Posibilitar que, desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.
5. Gobierno con mejora regulatoria: Garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez.
6. Gobierno honesto y transparente: Recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.

Para efectos de lo que en este documento se persigue, solamente se profundizara en lo concerniente al segundo punto de la Agenda de Buen Gobierno. A continuación se describirá lo diagnosticado en la Administración Pública Federal y las acciones en materia.

#### ***1.4.3.1. Gobierno de Calidad***

Al inicio de la administración del presidente Vicente Fox Quesada se identificó una cultura de trabajo en la administración pública federal con las siguientes características:

- Un enfoque hacia el cumplimiento de la gestión sin considerar las expectativas y necesidades de los ciudadanos y la sociedad. Asimismo, una situación de incredulidad y apatía del servidor público hacia el involucramiento en los programas gubernamentales.
- Inexistencia de estándares de calidad o compromisos de cumplimiento en la prestación de los servicios públicos.
- Falta de un Sistema de Gestión de Calidad certificado, lo que propició una inadecuada asignación de los recursos técnicos y económicos hacia los procesos y servicios sustantivos con impacto en la sociedad.

- Carencia de personal capacitado en materia de calidad, que limita el desarrollo de una cultura de calidad total y genera una dependencia de las entidades y oficinas obligadas a contratar servicios de consultoría, asesoría y capacitación.
- Inexistencia de estímulos o reconocimientos a los esfuerzos por dignificar la función pública.

El compromiso que el ejecutivo federal mexicano asumió fue:

Incorporar en la Agenda de Buen Gobierno una estrategia que garantice a la sociedad mexicana alcanzar en el año 2006 un gobierno de calidad total. Esto significa:

- 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 la 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.

Para finales de 2003, las acciones y logros alcanzados en la estrategia de un gobierno de calidad total fueron los siguientes:

1. Integración de una Red de Calidad con 19 dependencias y 30 entidades.
2. Integración de los Comités Directivos de Calidad en el 90% de las dependencias y 65% de las entidades de la administración pública federal.
3. Realización de dos diplomados de Calidad Gubernamental.
4. Establecimiento de un Modelo Gubernamental de Calidad Total INTRAGOB.
5. Formación de un equipo de evaluadores del Modelo de Calidad INTRAGOB; se dispone de 300 servidores públicos.
6. Dos diagnósticos del nivel de Madurez del Modelo de Calidad INTRAGOB.
7. Certificación en ISO 9000 de 650 áreas de la administración pública federal.
8. Establecimiento de un programa de certificación en ISO 9000, identificando los procesos de alto impacto hacia la ciudadanía.

9. Establecimiento del Premio a la Calidad INTRAGOB, como reconocimiento a los mayores avances en Calidad Total dentro de la administración pública federal.
10. Consolidación del Reconocimiento INNOVA, como un estímulo a las mejores iniciativas de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
11. Establecimiento del Consejo Nacional de Organismos Estatales por la Calidad, con la participación actual de 22 estados.
12. Formalización de un convenio con la Asociación Mexicana de secretarios de Desarrollo Económico, para colaborar con la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental en la difusión y apoyo a las actividades de calidad.
13. Formalización de un convenio con la oficina del Premio Nacional de Calidad, para dar transparencia al otorgamiento de los premios y reconocimientos.
14. Establecimiento de una alianza estratégica con la Entidad Mexicana de Acreditación y los organismos certificadores, a efecto de obtener los mayores beneficios para la administración pública federal en los Sistemas de Calidad y Protección Ambiental.
15. Integración de una alianza estratégica con la Universidad de Michigan, Estados Unidos, el Centro de Investigaciones de Matemáticas (Cimat), el INEGI y la Red de Calidad, para la identificación de la mejor metodología para la administración pública federal y la instrumentación de los indicadores más adecuados en las encuestas de opinión ciudadana.<sup>74</sup>

#### *1.4.4. Normatividad ISO*

Las normas ISO son la referencia obligada dentro de las organizaciones para el establecimiento de un Sistema de Gestión de Calidad (SGC). El Ejecutivo Federal mexicano, atendiendo lo establecido en el PND y la Agenda de Buen Gobierno, en específico, el segundo punto “Gobierno de Calidad”, exige a sus organizaciones gubernamentales la implementación de esta norma. Esta gestión sería medida de forma interna a través de la Auditoría al SGC, proceso que permitirá dar pie al desarrollo del documento y más en específico lo tratado en la parte final del segundo capítulo y todo el tercero, donde se describirá, la experiencia en la Dirección de Finanzas del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), Órgano Desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

---

<sup>74</sup> ADAME, Miranda Julián. Subdirector Técnico de la Comisión Federal de Electricidad. “Política Digital. Innovación y Calidad”. Revista Nexos, México DF, Año 2, No. 13, Nov. 2003, Edición Extraordinaria. Pág. 38-39.

Retomando lo concerniente a la ISO, “el 14 de octubre de 1946 se reunieron en Londres 25 países que deseaban establecer un organismo oficial para definir las normas que hicieran posible el intercambio de productos, repuestos, equipos, y maquinaria. Ellos acordaron fundar la Organización Internacional para la Normalización, en inglés, la International Organization for the Standardization, sus siglas serían IOS, pero los creadores eligieron la palabra ISO porque en griego significa igualdad.

La ISO comenzó a funcionar en 1947. La sede fue acordada en Ginebra, Suiza. Se estructuró con base en comités técnicos. Su labor inicial consistió en emitir normas básicas. La ISO ha publicado más de 13,000 normas en sus más de 50 años de vida y la integran más de 150 países. Por cada país sólo hay un organismo representante.”<sup>75</sup>

“La primera edición de las normas internacionales ISO 9000, sobre sistemas de Administración y Aseguramiento de la Calidad fue publicada en 1987; la segunda versión se publicó en 1994 y la tercera versión fue emitida en diciembre del 2000. Con esta versión se remplazan algunas de la versión anterior.

La nueva familia ISO 9000 versión 2000 consiste en las siguientes normas:

- ISO 9000:2000, describe los principios y terminología de los sistemas de gestión de calidad.
- ISO 9001:2000, especifica los requisitos para los sistemas de gestión aplicables a toda organización que necesite demostrar su capacidad para proporcionar productos que cumplan los requisitos de sus clientes y los reglamentarios. Su fin es la satisfacción del cliente. Es la única norma sujeta a certificación. Desaparecen ISO 9002:1994 e ISO 9003:1994.
- ISO 9004:2000 proporciona directrices que consideran tanto la eficacia como la eficiencia del sistema de gestión de la calidad. Su objetivo es la mejora en el desempeño de la organización.

---

<sup>75</sup> ESPINOSA, Alfredo. “Hacia una calidad más robusta con ISO 9000:2000”, México, Ed. Panorama, 2001, Pág. 19.

- ISO 19011:2002 proporciona orientación relativa a las auditorías a sistemas de gestión de la calidad y de gestión ambiental.”<sup>76</sup>

“En México se cuenta con el Sistema Nacional de Normalización e Infraestructura de Evaluación de la Conformidad, coordinado por la Dirección General de Normas (DGN) de la Secretaría de Economía, antes SECOFI. Este sistema tiene como objetivo coordinar la elaboración de normas y promover su aplicación mediante cinco tareas fundamentales: normalización, certificación, acreditación, metrología y verificación.

Nuestro país al adoptar en 1990 la normativa ISO 9000, estableció inicialmente las normas NOM-CC, sin embargo a raíz de los estudios realizados por la DGN/SECOFI, en 1992 se decidió cambiar la nomenclatura por NMX. Esto obedece a que la NOM o Normas Oficiales Mexicanas son obligatorias y aplicables por sectores, mientras que las NMX son de cumplimiento voluntario.”<sup>77</sup>

La norma ISO 9000 lleva implícita la transformación de las organizaciones mediante la implementación de la calidad en sus procesos. Ésta simboliza la calidad que cualquier cliente o usuario de un servicio o producto debe esperar. Una certificación ISO 9000 es en estricta esencia, una muestra de que se han considerado los requerimientos de los usuarios, llámense internos o externo, y se ha emprendido una concientización en cuanto a actitudes y aptitudes de quienes están al frente de cada uno de los procesos que englobe la actividad desarrollada.

El establecimiento de la norma ISO promete garantizar que los procesos se ejecutarán con calidad de manera cotidiana. Cabe mencionar que en la adopción de la norma se debe tener cuidado al pretender su implementación como si fuera una receta de cocina, aquella es simplemente, un manifiesto de acuerdos estandarizados sobre las mejores prácticas de gestión de calidad en común a partir de experiencias internacionales.

Si bien la ISO surge desde el ámbito de lo privado y empresarial, sus normas hoy en día pueden llevarse a la práctica en el sector público siendo conscientes de su origen y dándole

---

<sup>76</sup> s/a, “Las 10 preguntas más frecuentes en torno a la ISO”, {en línea}, Dirección URL: <http://www.calidad.com.mx/articulos/14.htm>, {consulta: 20 junio de 2008}.

<sup>77</sup> ESPINOSA, Alfredo. *Op. Cit.* Pág. 34.

cabida como una herramienta de mejora organizacional debido a su enfoque en procesos, clientes o usuarios y calidad en servicios o productos.

Para Trevor Smith, presidente de uno de los comités en la que esta organizada la ISO, menciona que al aplicar la norma en los gobiernos se deben esperar como resultados:

- Mejor servicio a los ciudadanos.
- Administración más transparente del municipio.
- Costos de servicio más bajos mediante una operación eficiente.
- Sistemas de comunicación y manejo de la información más sólidos.
- Una organización revigorizada.
- Más medidas centradas en el ciudadano.<sup>78</sup>

En el camino de mejorar las prácticas gubernamentales, ya sea por exigencia social o internacional, la implementación de la ISO 9000, sienta las bases para ello; la norma debe ser vista como un elemento que coadyuvará a la mejora en los procesos, sensibilidad de la importancia de los usuarios y por ende en bienes y servicios que denoten el concepto de calidad.

---

<sup>78</sup> SMITH, Trevor. Presidente, Comité Técnico de ISO TC176 “Política Digital. Innovación y Calidad”. Revista Nexos, México DF, Año 2, No. 13, Nov. 2003, Edición Extraordinaria. Pág.53

## **2. Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales. Sistema de Gestión de Calidad. Dirección de Finanzas.**

El presente capítulo inicia con la precisión de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, a efecto de entender la naturaleza de los órganos administrativos desconcentrados. Una vez que se tiene especificado qué es un órgano desconcentrado se procede a describir al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública, ya que en este se vivió una de las tantas realidades de implementación de los SGC a nivel federal. A partir de ello se da pie al tercer capítulo en donde se abordará plenamente lo relacionado a las Auditorías de Calidad, tomando como objeto de estudio la Dirección de Finanzas del mencionado instituto.

### *2.1. Administración Pública Centralizada y Paraestatal.*

La máxima expresión jurídica de éste país recae en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y de la cual se desprenden las leyes federales que dan orden y demarcación a la forma de gobierno en México. Bajo este entendido se desprende la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que en sus páginas traza el modo de organización de la Administración Pública que compete al Ejecutivo Federal. Por tanto, es conveniente mencionar lo que en ellas se expresa para así poder dar una mejor referencia de lo tratado en este capítulo.

#### *2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).*

La Administración Pública mexicana está totalmente regida por el ámbito jurídico, cada acción del aparato público se debe basar en la norma, los servidores públicos no pueden hacer más allá de lo que la legislación dicta, las organizaciones gubernamentales se explican a partir de la legislación vigente. Por tanto, la primer referencia jurídica obligada a abordar es la CPEUM, y más en específico su Artículo 90.

Artículo 90 Constitucional:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación

que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Es a partir del Art. 90 constitucional, que se puede dar explicación sobre la Administración Pública de éste país. Por ende, hacer mención de la Ley Orgánica de la que habla el mencionado artículo constitucional, permitirá ir dando forma a éste apartado. A consecuencia de lo anterior se estructura primero lo concerniente a la Administración Pública Centralizada, después la Administración Pública Paraestatal y por último los Órganos Desconcentrados.

### *2.1.2. Administración Pública Centralizada. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)*

Atendiendo la jerarquía establecida en el orden jurídico, y tratando de dibujar la organización de la administración pública en nuestro país, se hace referencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que en su Título Primero “De la Administración Pública Federal” dice:

Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

(...)

Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I.- Secretarías de Estado;

II.- Departamentos Administrativos, y

III.- Consejería Jurídica.

### *2.1.3. Administración Pública Paraestatal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)*

Con la intención de cerrar el modo en el que esta organizado el Ejecutivo Federal se aborda lo concerniente a la Administración Pública Paraestatal y de la cual en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Título Primero “De la Administración Pública Federal” dice:

Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

(...)

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

### *2.1.4. Órganos Administrativos Desconcentrados. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)*

Una vez precisado lo que debe de entenderse por Administración Pública Centralizada, se da pie a explicar la figura de los órganos administrativos desconcentrados dentro de la misma LOAPF.

En su Título Segundo “De la Administración Pública Centralizada” Capítulo I “De las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos”, dice:

Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Toda vez que ha quedado delimitado y entendido cómo está compuesta la Administración Pública Federal a partir de la CPEUM y la LOAPF se prosigue a describir al INDAABIN.

## 2.2. *Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales*

Con la finalidad de dar ubicación al tema tratado en la tesina, y más en específico, al tercer capítulo, se procede a describir lo concerniente al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, partiendo de sus antecedentes hasta su estructura orgánica y funciones, esto último con la intención de conocer la injerencia que tiene el instituto en la vida nacional.

A la fecha, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 37), y la Ley General de Bienes Nacionales confieren a la Secretaría de la Función Pública (SFP) atribuciones en materia de administración, mantenimiento, vigilancia, control, protección, adquisición, enajenación y afectación de inmuebles federales. También se señala que llevará a cabo avalúos, justipreciaciones de rentas, el inventario, registro y catastro de inmuebles federales y de los pertenecientes a entidades Paraestatales, ya que funge como una de las seis dependencias administradoras de inmuebles. Para el logro de lo señalado en la Ley General de Bienes Nacionales, la SFP cuenta con el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), mismo que es órgano administrativo desconcentrado de dicha secretaría y en el cual recaen todas las actividades en materia de bienes nacionales concedidos a la SFP.

### 2.2.1. Antecedentes

Durante el México Independiente, la unidad administrativa encargada específicamente de la administración de bienes nacionales más antigua de que se tiene noticia, es la sección de bienes intervenidos a la iglesia, auxiliada por las Jefaturas Superiores de Hacienda en cada Estado de la República, cuya función principal consistió en aplicar la Ley de Desamortización de los Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, expedida el 25 de junio de 1856, y la Ley de Nacionalización de Bienes del Clero, expedida en 1859.

Correspondió a la Secretaría de Hacienda la aplicación de la Ley de Clasificación y Régimen de Bienes Inmuebles Federales de 1902 y de la Ley General de Bienes Nacionales de 1942, durante sus primeros años de vigencia. Para tal efecto, creó una Dirección de Bienes Nacionales.

La Ley General de Bienes Nacionales de 1942, confirió el servicio de valuación de inmuebles federales a los bancos nacionales.<sup>1</sup>

La entonces denominada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expedida el 7 de diciembre de 1946,<sup>2</sup> creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, entre cuyas atribuciones se encontraba precisamente la de administrar diversas especies de bienes nacionales.

Por Acuerdo Presidencial, las Oficinas Federales de Hacienda continuaron prestando auxilio a la entonces nueva dependencia,<sup>3</sup> ya que ésta carecía de una estructura administrativa desconcentrada territorialmente.

Con fecha 17 de diciembre de 1949 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformó el artículo 41 de la entonces vigente Ley General de Bienes Nacionales,<sup>4</sup> cuyo texto dio lugar a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> CUAUHTÉMOC, Arturo. “Evolución de la regulación jurídica y de la organización administrativa sobre la administración y valuación de los bienes nacionales”, {en línea}, 70 pp., México, julio 2006, Dirección URL: [www.indaabin.gob.mx](http://www.indaabin.gob.mx), {consulta: 19 de agosto de 2008}.

<sup>2</sup> Publicada en el D.O.F. el 13 de diciembre de 1946.

<sup>3</sup> Expedido el 20 de enero de 1947.

<sup>4</sup> Publicada en el D.O.F. el 3 de julio de 1942

Desde su creación, a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, como órgano técnico especializado, le compete esencialmente practicar los avalúos de bienes inmuebles que son objeto de actos adquisitivos o traslativos de uso o de dominio, en los que intervienen como parte el Gobierno Federal o sus entidades paraestatales. La función de esta Comisión consiste en evitar precios y rentas injustificados en la adquisición o toma en arrendamiento de inmuebles, así como impedir la venta, concesión o arrendamiento de inmuebles federales a precios bajos. Cabe resaltar que, a partir de su creación, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales quedó adscrita a la señalada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Con fecha 1º de enero de 1959 entró en vigor una entonces nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,<sup>6</sup> que sustituyó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La Secretaría del Patrimonio Nacional contó con una Subsecretaría de Bienes Inmuebles y Urbanismo, a la que estuvieron adscritas las extintas Direcciones Generales de Control de Bienes Inmuebles, de Catastro de la Propiedad Federal y del Registro Público de la Propiedad Federal.

El Presidente de la República ordenó que las Oficinas Federales de Hacienda auxiliarán a la Secretaría del Patrimonio Nacional en todo lo relativo a vigilancia, preservación y cuidado de los bienes de propiedad federal,<sup>7</sup> como antes apoyaron a la extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Por tanto la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales estuvo adscrita ahora a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

En 1976, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue abrogada por la entonces nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>8</sup> que creó la Secretaría de Asentamientos

---

<sup>5</sup> CUAUHTÉMOC, Arturo. *Op. Cit.* Pág. 14

<sup>6</sup> Publicado en el D.O.F. el 24 de diciembre de 1958.

<sup>7</sup> Acuerdo Presidencial publicado en el D.O.F. el 5 de octubre de 1972.

<sup>8</sup> Publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976.

Humanos y Obras Públicas, recibiendo facultades de las anteriores Secretarías del Patrimonio Nacional, de Obras Públicas y de Comunicaciones y Transportes. En algunas de las fracciones del artículo 37 se confieren a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas las facultades relativas a las materias inmobiliaria y valuatoria.<sup>9</sup>

El Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas<sup>10</sup> creó la Subsecretaría de Bienes Inmuebles y Obras Urbanas (Art. 2º) e integró en la nueva Dirección General de Control de Bienes Inmuebles y Zona Federal las antiguas Direcciones Generales de Control de Bienes Inmuebles, de Catastro de la Propiedad Federal y del Registro Público de la Propiedad Federal.

En el año de 1980, el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas expidió el “Acuerdo que determina las funciones que se ejercerán en forma desconcentrada en los centros SAHOP, a través de las oficinas de Control de Bienes Inmuebles que se crean en los términos de este ordenamiento.”<sup>11</sup> En 1982, estas oficinas se convirtieron en Unidades Desconcentradas de Control de Bienes Inmuebles, dependientes de los Centros SAHOP.<sup>12</sup>

En 1981 se expide un decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas,<sup>13</sup> el cual dividió la Dirección General de Control de Bienes Inmuebles y Zona Federal en la Dirección General de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal y en la Dirección General de Control de Zona Federal y les confirió facultades a estas unidades administrativas (artículos 2º, 33 y 38).

Cabe advertir que el precepto reglamentario confirió a la Dirección General de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal funciones relativas a la justipreciación de rentas para las dependencias federales (fracción XI) y para integrar y mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles de propiedad federal (fracción XVIII).

Las demás funciones valuatorias continuaron conferidas a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

---

<sup>9</sup> CUAUHTÉMOC, Arturo. *Op. Cit.* Pág. 18

<sup>10</sup> Publicado en el D.O.F. el 16 de agosto de 1977.

<sup>11</sup> Publicado en el D.O.F. el 3 de diciembre de 1980.

<sup>12</sup> Publicado en el D.O.F. el 3 de julio de 1981.

<sup>13</sup> Publicado en el D.O.F. el 8 de septiembre de 1981.

En 1981, se expidió un nuevo Reglamento de la CABIN.<sup>14</sup>El artículo 13 de este Reglamento creó las siguientes nueve Delegaciones Regionales: Noroeste, Norte-Centro, Noreste, Occidente, Centro, Golfo-Centro, Pacífico-Centro, Sureste, Peninsular. Además, en las oficinas centrales de la CABIN se atendieron los servicios de valuación requeridos en el Distrito Federal y estados circunvecinos.

Mediante decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>15</sup>se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuyo artículo 37 deja clara la transición de la administración y valuación de inmuebles federales a dicha secretaría.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología<sup>16</sup>cambió la denominación de la Dirección General de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal por Dirección General de Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal, y la denominación de la Dirección General de Control de Zona Federal, por la de Dirección General de Zona Federal, y les confirió facultades a estas unidades administrativas (arts. 2º, 22 y 23).

En 1985, a causa de uno de los más severos recortes a la estructura orgánica de la Administración Pública Federal Centralizada, se expidió un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.<sup>17</sup>Como consecuencia, se fusionaron la Dirección General de Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal y la Dirección General de Zona Federal, en una nueva Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

En lo tocante a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, los artículos 2º y 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la conceptualizaron como un órgano técnico-administrativo especializado, desconcentrado de la mencionada dependencia del Ejecutivo Federal.

A partir de 1987, por virtud del Decreto por el que se reformó y adicionó la Ley General de Bienes Nacionales,<sup>18</sup>se permite que las entidades paraestatales elijan entre la CABIN y las

---

<sup>14</sup>Publicado en el D.O.F. el 6 de mayo de 1981.

<sup>15</sup>Publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1982.

<sup>16</sup>Publicado en el D.O.F. el 29 de marzo de 1983

<sup>17</sup>Publicado en el D.O.F. el 19 de agosto de 1985.

<sup>18</sup>Publicado en el D.O.F. el 25 de mayo de 1987.

sociedades nacionales de crédito para practicar los avalúos cuando pretendan adquirir o enajenar inmuebles.

Por virtud del decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>19</sup> se creó la Secretaría de Desarrollo Social con atribuciones en las materias inmobiliaria y valuatoria. Transfiriéndose así, la administración y valuación de inmuebles federales a la Secretaría de Desarrollo Social.

La Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal quedó adscrita a la Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles de la SEDESOL.<sup>20</sup> Asimismo, el Secretario de Desarrollo Social expidió el Acuerdo que reguló la organización y funcionamiento interno de la CABIN,<sup>21</sup> que vino a complementar su Reglamento de 1981. La estructura administrativa de la CABIN quedó constituida entonces por las siguientes unidades administrativas: Presidencia, Secretaría General, Direcciones Generales Técnica, de Evaluación y de Administración y Finanzas, Contraloría Interna y Delegaciones Regionales (Art. 4º).

Durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), estuvieron adscritos a la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social las siguientes unidades administrativas: la entonces Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (que tenía la naturaleza jurídica de un órgano desconcentrado), la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal y la Dirección de Edificios Públicos (dependiente de la Dirección General de Infraestructura Urbana).<sup>22</sup>

Por virtud del Decreto que reformó, derogó y adicionó diversas disposiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>23</sup> las funciones encomendadas a las anteriores unidades administrativas fueron reasignadas a la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo cuarto transitorio del Decreto citado en el párrafo anterior, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y

---

<sup>19</sup>Publicado en el D.O.F. el 25 de mayo de 1992.

<sup>20</sup>Acuerdo del Secretario de Desarrollo Social publicado en el D.O.F. el 4 de junio de 1992.

<sup>21</sup>Publicado en el D.O.F. el 21 de junio de 1994.

<sup>22</sup>CUAUHTÉMOC, Arturo. *Op. Cit.* Pág. 18

<sup>23</sup>Publicado en el D.O.F. el 28 de diciembre de 1994

Desarrollo Administrativo,<sup>24</sup> el cual adscribió la CABIN a la SECODAM como un Órgano Administrativo Desconcentrado (Arts. 2 y 28).

Por virtud de lo dispuesto por los artículos 2, 29 y 30 del entonces nuevo Reglamento de la SECODAM, se integraron a la CABIN, la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal y la Dirección de Edificios Públicos, provenientes de la SEDESOL. La CABIN conservó su naturaleza jurídica de órgano desconcentrado.

En el año de 1996, se confirieron a la CABIN funciones para coordinar la administración de los inmuebles federales compartidos: puertos fronterizos, palacios federales y otros inmuebles federales cuyo uso resultó compartido como producto de la subdivisión de dependencias federales, entre otras causas.

En 1999 con un nuevo Reglamento<sup>25</sup> que sustituyó al de 1981, la CABIN establece su nueva estructura orgánica, que en sus principales líneas permanece hasta la fecha, con los siguientes órganos:

Presidencia; las Direcciones Generales de Avalúos, del Patrimonio Inmobiliario Federal, de Administración y Obras en Edificios Públicos (ahora en Inmuebles Federales), Jurídica y de Administración y Finanzas, y nueve Delegaciones Regionales. En este ordenamiento también se establecen las atribuciones de cada una de las anteriores unidades administrativas.<sup>26</sup>

Al iniciar el año 2003, el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo expidió el “Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial y ciudad sede de las delegaciones regionales de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales,”<sup>27</sup> que sustituyó al de enero del año 2000. Por virtud de lo dispuesto en este Acuerdo se reduce de nueve a seis el número de Delegaciones Regionales: Noroeste, Noreste, Occidente, Golfo-Centro, Centro-Pacífico y Sureste. La Dirección General de Avalúos se hace cargo de la elaboración de los avalúos requeridos en el Distrito Federal y estados circunvecinos, desapareciendo la Delegación Regional Centro. Además, se eliminaron las Delegaciones Regionales Norte-Centro y

---

<sup>24</sup> Publicado en el D.O.F. el 12 de abril de 1996

<sup>25</sup> Publicado en el D.O.F. el 6 de diciembre de 1999.

<sup>26</sup> CUAUHTÉMOC, Arturo. *Op. Cit.* Pág. 46

<sup>27</sup> Publicado en el D.O.F. el 21 de febrero de 2003

Peninsular. Los Estados que atendían estas delegaciones fueron redistribuidos entre las delegaciones subsistentes. Este Acuerdo Secretarial continúa vigente hasta la fecha.<sup>28</sup>

El día 4 de octubre de 2003 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y adiciona la Ley de Planeación. Por virtud de este Decreto, se crea la Secretaría de la Función Pública, en sustitución de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Para lo cual se modifican las fracciones VI Bis, XVIII y XXVIII Bis, XXVI y XXVII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En consecuencia, se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.<sup>29</sup> En este ordenamiento se confieren atribuciones a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y facultades genéricas a su Presidente (artículos 2, E, I, 69, 70 y 71).

En enero de 2004, se expidió una nueva edición del Reglamento de la CABIN,<sup>30</sup> el cual incorporó las siguientes modificaciones a la estructura administrativa de la mencionada comisión:<sup>31</sup>

- Creó la Coordinación de Delegaciones Regionales, que en septiembre del mismo año se convirtió en Coordinación de Desarrollo Institucional.
- Formalizó la transferencia operada de hecho desde el año 2001 de la Dirección de Comercialización de Inmuebles Federales, desde la Dirección General de Administración y Obras en Inmuebles Federales (anteriormente, en Edificios Públicos) hacia la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.
- Creó una Dirección de Planeación Estratégica dentro de la Dirección General de Administración y Finanzas.

Después de diversas reuniones de trabajo, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó, primero, y el del Senado de la República, después, la nueva Ley General de Bienes Nacionales,

---

<sup>28</sup> CUAUHTÉMOC, Arturo. *Op. Cit.* Pág. 49

<sup>29</sup> Publicado en el D.O.F. el 12 de diciembre de 2003.

<sup>30</sup> Publicada en el D.O.F. el 26 de enero de 2004.

<sup>31</sup> CUAUHTÉMOC, Arturo. *Op. Cit.* Pág. 50

que fue promulgada por el Presidente Vicente Fox el 18 de mayo de 2004 y publicada en el D.O.F. el día 20 del mismo mes y año.<sup>32</sup>

El artículo octavo transitorio de la nueva Ley previó que un nuevo órgano desconcentrado de la SFP, sustituiría a la CABIN. Por este motivo, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN).<sup>33</sup> Asimismo, para dar cabal cumplimiento a las nuevas prescripciones de la Ley, se hace necesario expedir alrededor de 30 disposiciones administrativas, cuya elaboración corre a cargo de las unidades administrativas del INDAABIN y cuya revisión corresponde al Comité de Normatividad del INDAABIN, que es, al día de hoy, coordinado por la Dirección General Jurídica.<sup>34</sup>

Los antecedentes históricos que acompañan al hoy Instituto de Administración y Bienes Nacionales (INDAABIN), son extensos; las diversas modificaciones estructurales a las que fue sujeto, hablan de la indefinición de sus funciones; la adscripción de dependencia en dependencia, y la segregación de sus unidades fueron dos de los factores que impidieron que hoy en día se tuviera la suficiente madurez institucional como para responder a los requerimientos nacionales en materia de política inmobiliaria federal. Sin embargo, actualmente el INDAABIN comienza una etapa en la que sus funciones sustantivas cobran importancia y realce a nivel nacional debido a las atribuciones conferidas en el marco legal.

### 2.2.2. Misión

El contar con una misión establecida es un requisito indispensable para cualquier organización, el INDAABIN, no es la excepción, la razón de ser del instituto se vierte en ésta.

El INDAABIN al margen de sus atribuciones plantea como su misión la siguiente:

- Proporcionar servicios inmobiliarios, valúatorios, jurídicos, normativos y registrales a la Administración Pública, con honestidad, transparencia, competitividad, seguridad jurídica y confiabilidad técnica equiparables con los estándares internacionales.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> CUAUHTÉMOC, Arturo. *Op. Cit.* Pág. 51

<sup>33</sup> Publicado en el D.O.F. el 2 de septiembre de 2004.

<sup>34</sup> CUAUHTÉMOC, Arturo. *Op. Cit.* Pág. 64

<sup>35</sup> Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, {en línea}, México, Dirección URL: [http://www.indaabin.gob.mx/quienes\\_somos.html](http://www.indaabin.gob.mx/quienes_somos.html), {consulta: 25 de agosto de 2008}.

### 2.2.3. Visión

La visión al igual que la misión es fundamental para el ejercicio de cualquier organización, el tener un panorama proyectado permite conjugar esfuerzos para llegar hasta él, es vislumbrar el futuro deseado.

El INDAABIN al margen de sus atribuciones plantea como su visión la siguiente:

- La Administración Pública Federal cuenta con servicios de Administración Inmobiliaria y valuación eficaces, orientados al bien común y de calidad mundial.<sup>36</sup>

### 2.2.4. Objetivos

El planteamiento de los objetivos permite conocer las acciones prioritarias del ejercicio de cualquier organización, conocerlos, describe en mucho la forma de conducción.

El INDAABIN al margen de sus atribuciones plantea como sus objetivos los siguientes:

- Valuar convenientemente los bienes que adquiera, enajene o arriende la Administración Pública Federal.
- Llevar a buen término los actos por los que la Federación adquiere, recupera o enajena inmuebles.
- Emitir normas, metodologías, criterios y procedimientos técnicos modernos y actualizados en materia de administración, control y valuación de bienes nacionales.
- Controlar y aprovechar con pertinencia y calidad el inventario del Patrimonio Inmobiliario Federal.
- Administrar, planear y realizar obras eficientemente en los inmuebles de su competencia.<sup>37</sup>

### 2.2.5. Marco Jurídico.

Como ya se mencionó, toda organización gubernamental recae en la normatividad, conduce su actuar basándose un marco jurídico, el instituto se explica jurídicamente a partir de lo siguiente:

---

<sup>36</sup> Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales. *Op. Cit.*

<sup>37</sup> Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales. *Op. Cit.*

□ **Constitución.**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

□ **Leyes.**

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley de Expropiación.
- Ley de Nacionalización.
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
- Ley Agraria.
- Ley de Aguas.
- Ley Minera.
- Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.
- Ley de Amparo.
- Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

□ **Códigos.**

- Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Secretaría de la Función Pública.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Civil Federal.
- Código Penal Federal.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Código Penal para el D. F.
- Código de Procedimientos Penales para el D. F.
- Código Fiscal de la Federación.

## □ **Reglamentos**

- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
- Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.
- Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.
- Reglamento de la Ley Minera.
- Reglamento Tipo que Deberán Adoptar los Administradores de los Inmuebles de Propiedad Federal Ocupados por Distintas Oficinas Gubernamentales, para su Administración, Rehabilitación, Mejoramiento, Conservación y Mantenimiento Constantes.
- Reglamento para el Uso y Conservación de las Áreas, Objetos y Colecciones de Palacio Nacional.
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

## □ **Lineamientos**

- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para calcular los montos máximos para el arrendamiento de bienes muebles, la superficie máxima a ocupar por servidor público, así como para calcular los ahorros netos que podrán aplicar.
- Lineamientos para la Adquisición y Enajenación de Inmuebles por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos para la Enajenación Onerosa de Inmuebles de Propiedad Federal que no sean Útiles para la Prestación de Servicios Públicos.
- Lineamientos Relativos a la Integración del Reglamento Tipo que deberán Adoptar los Administradores de los Inmuebles Ocupados por Distintas Oficinas Gubernamentales, para su Administración, Rehabilitación, Mejoramiento, Conservación y Mantenimiento Constantes.
- Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos para la creación, operación e interconexión informática de los Registros de Personas Acreditadas de las dependencias y organismos descentralizados de la APF.

- Lineamientos para la Enajenación Onerosa de Inmuebles de Propiedad Federal que no sean Útiles para la Prestación de Servicios Públicos.
- Reforma a los Lineamientos para la Enajenación Onerosa de Inmuebles de Propiedad Federal que no sean Útiles para la Prestación de Servicios Públicos.
- Acuerdo por el que se Establecen los Lineamientos para el Arrendamiento de Inmuebles por parte de las Dependencias de la APF, en su Carácter de Arrendatarias.
- **Otros**
  - Acuerdo por el que se delegan en el Subsecretario de Desarrollo y Simplificación Administrativa y en el Titular de la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales de la Secretaría de la Función Pública, las facultades que se indican.
  - Acuerdo SHCP-SECODAM para la Administración Eficiente de Inmuebles de Propiedad Federal.
  - Acuerdo por el que se Delega en el Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, las Facultades que Otorga al Secretario de la Secodam la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
  - Acuerdo General 37/2001 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Establece el Procedimiento para Formar Anualmente la Lista de Personas que Puedan Fungir como Peritos Ante los Órganos del Poder Judicial de la Federación, las Formalidades para su Nombramiento, así como sus Derechos y Obligaciones.
  - Acuerdo que Determina la Competencia Territorial de los Distritos para la Impartición de la Justicia Agraria, Fija el Número y Establece la Sede de los Tribunales Unitarios Agrarios.
  - Recomendaciones para la identificación de información reservada o confidencial por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
  - Estatuto de Gobierno del D. F..
  - Decreto por el que se establece el procedimiento y los requisitos para la inscripción en los registros de personas acreditadas operados por las dependencias y organismos descentralizados de la APF y las bases para la interconexión informática de los mismos.

- Aclaración al Acuerdo que Determina la Competencia Territorial de los Distritos para la Impartición de la Justicia Agraria, Fija el Número y Establece la Sede de los Tribunales Unitarios Agrarios <sup>38</sup>

### 2.2.6. Funciones

Con la intención de conocer más a fondo las actividades delegadas al instituto y al mismo tiempo saber su injerencia en la vida pública nacional se procederá a describir lo siguiente:

De acuerdo a lo que se especifica en el Art. 3 del Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales<sup>39</sup>. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Proponer al Titular de la Secretaría<sup>40</sup> y, en su caso, instrumentar la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, de conformidad con las disposiciones de la Ley<sup>41</sup>;
- II. Proponer al Titular de la Secretaría las normas, lineamientos y políticas en las materias de la competencia del Instituto, recabando la opinión previa de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal cuando se trate de la materia inmobiliaria federal;
- III. Practicar los avalúos y justipreciaciones de rentas que soliciten las dependencias y entidades, así como todo tipo de trabajos valuatorios a nivel de consultoría que soliciten las instituciones públicas;
- IV. Expedir los procedimientos, criterios y metodologías de carácter técnico conforme a los cuales este Instituto, las instituciones de crédito y los especialistas en materia de valuación con cédula profesional expedida por autoridad competente, llevarán a cabo los avalúos que soliciten las dependencias y entidades, en los casos previstos por los artículos 143 y 144 de la Ley, así como aquéllos conforme a los cuales el propio Instituto practicará los servicios valuatorios a nivel de consultoría, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de avalúos de bienes muebles correspondan a la Unidad

---

<sup>38</sup> Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, {en línea}, México, Dirección URL: <http://www.indaabin.gob.mx/leyinfo/marco/vigentes.html>, {consulta: 25 de agosto de 2008}.

<sup>39</sup> Publicado en el D.O.F. el Jueves 2 de septiembre de 2004.

<sup>40</sup> Por el Titular de la Secretaría, debe entenderse el de la Secretaría de la Función Pública. Debido a que éste es un órgano desconcentrado de la misma.

<sup>41</sup> De acuerdo al Artículo 2, fracción XII del mismo reglamento, se entiende por Ley a: Ley General de Bienes Nacionales.

de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la Secretaría;

- V.** Poseer, vigilar, conservar, proteger, administrar y controlar por sí mismo o con el apoyo de las instituciones destinatarias que correspondan, los inmuebles federales competencia de la Secretaría, así como dictar las reglas específicas a que deberá sujetarse la vigilancia y aprovechamiento de los mismos;
- VI.** Tramitar las solicitudes de adquisición, enajenación, destino o afectación de los inmuebles federales competencia de la Secretaría y representar a la Federación en la celebración de los contratos que corresponda, a través del servidor público que el propio Instituto designe para tal efecto;
- VII.** Proponer al Titular de la Secretaría la resolución sobre destinos, declaratorias de sujeción al régimen de dominio público de la Federación, desincorporación de dicho régimen y autorización para enajenar inmuebles federales, así como respecto de la desincorporación de ese régimen de inmuebles pertenecientes a organismos descentralizados, y de la reversión de inmuebles federales enajenados a título gratuito. Asimismo, formular y tramitar ante la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría los proyectos de acuerdos y declaratorias correspondientes;
- VIII.** Llevar el padrón de promotores inmobiliarios para la venta de inmuebles federales competencia de la Secretaría;
- IX.** Otorgar concesiones y, en su caso, permisos o autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales competencia de la Secretaría, así como declarar la procedencia de su extinción;
- X.** Celebrar contratos de arrendamiento, comodato y usufructo sobre inmuebles federales competencia de la Secretaría;
- XI.** Coordinar la integración y actualización permanente del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, así como operar el mismo;
- XII.** Llevar el Registro Público de la Propiedad Federal;
- XIII.** Llevar el registro de los responsables inmobiliarios de las dependencias y entidades, así como de los servidores públicos equivalentes en las demás instituciones destinatarias;
- XIV.** Administrar los inmuebles federales compartidos, así como realizar en los mismos las obras que correspondan a la Secretaría en términos de la Ley y conservar y mantener sus áreas de uso común;

- XV.** Expedir los criterios y especificaciones técnicos para la construcción, reconstrucción, demolición, adaptación, conservación, mantenimiento, administración y aprovechamiento de los inmuebles federales competencia de la Secretaría que estén destinados para oficinas administrativas, puertos fronterizos, bodegas y almacenes;
- XVI.** Aprobar los proyectos de obras de construcción, reconstrucción, reparación, adaptación, ampliación o demolición de los inmuebles federales utilizados para fines religiosos y supervisar su ejecución, con excepción de los determinados por ley o decreto como monumentos históricos o artísticos;
- XVII.** Expedir los criterios y especificaciones técnicos relativos a la imagen institucional, señalización, accesibilidad para discapacitados, distribución de espacios e instalaciones, tipo de acabados y, en general, para el óptimo aprovechamiento, funcionalidad y racionalidad en el uso de los inmuebles federales utilizados como oficinas administrativas;
- XVIII.** Proponer al Titular de la Secretaría y, en el ámbito de su competencia, instrumentar la política de la Administración Pública Federal en materia de arrendamiento de inmuebles cuando la Federación o las entidades tengan el carácter de arrendatarias;
- XIX.** Suscribir las bases, convenios y acuerdos a que se refiere la fracción XI del artículo 28 de la Ley;
- XX.** Llevar el Padrón Nacional de Peritos que el propio Instituto requiera en materia de bienes nacionales;
- XXI.** Interpretar para efectos administrativos la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en las materias de valuación, de inmuebles federales competencia de la Secretaría, de inmuebles pertenecientes a las entidades paraestatales y en lo relativo a los Sistemas de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal y de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal;
- XXII.** Promover el óptimo aprovechamiento y preservación del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal;
- XXIII.** Prestar asesoría a las dependencias y entidades que lo soliciten, en materia de inmuebles federales competencia de la Secretaría;
- XXIV.** Integrar los expedientes y tramitar los procedimientos administrativos en que deba intervenir la Secretaría, relativos a inmuebles federales que sean de su competencia, de conformidad con la legislación aplicable y emitir o gestionar ante la autoridad competente, la resolución correspondiente;

- XXV.** Promover y, en su caso, coadyuvar con las autoridades competentes en la defensa jurídica de los inmuebles federales competencia de la Secretaría, y
- XXVI.** Las demás que le confiera expresamente el Titular de la Secretaría, las que la Ley otorga a esta dependencia y que el Reglamento Interior de la misma no asigne expresamente a otros servidores públicos o unidades administrativas de la propia Secretaría, así como las de naturaleza análoga o conexas a las previstas en el presente artículo.

### *2.2.7. Estructura Administrativa.*

Mencionar la estructura administrativa es indispensable para conocer cualquier organización, a partir de ella se materializan las actividades encomendadas, ésta estructura también es oficializada en la norma. La figura del instituto se contempla a partir de la Secretaría de la Función Pública. Por tanto, de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública<sup>42</sup> en su Artículo 72, dice: Para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con el órgano desconcentrado que se denominará Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, el cual le estará jerárquicamente subordinado y tendrá la organización y las atribuciones que le confiera su Reglamento.

El Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales<sup>43</sup> en su Artículo 4 dice: Para el ejercicio de sus atribuciones, el INDAABIN se integrará con:

#### **I. Las siguientes unidades administrativas:**

- ❑ Presidencia;
- ❑ Dirección General de Avalúos;
- ❑ Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal;
- ❑ Dirección General de Administración y Obras en Inmuebles Federales;
- ❑ Dirección General Jurídica;
- ❑ Dirección General de Administración y Finanzas;
  - Dirección de Administración.
  - **Dirección de Finanzas.**
- ❑ Coordinación de Desarrollo Institucional, y

---

<sup>42</sup> Publicado en el D.O.F. el 27 de mayo de 2005.

<sup>43</sup> Publicado en el D.O.F. el Jueves 2 de septiembre de 2004.

- Delegaciones Regionales.

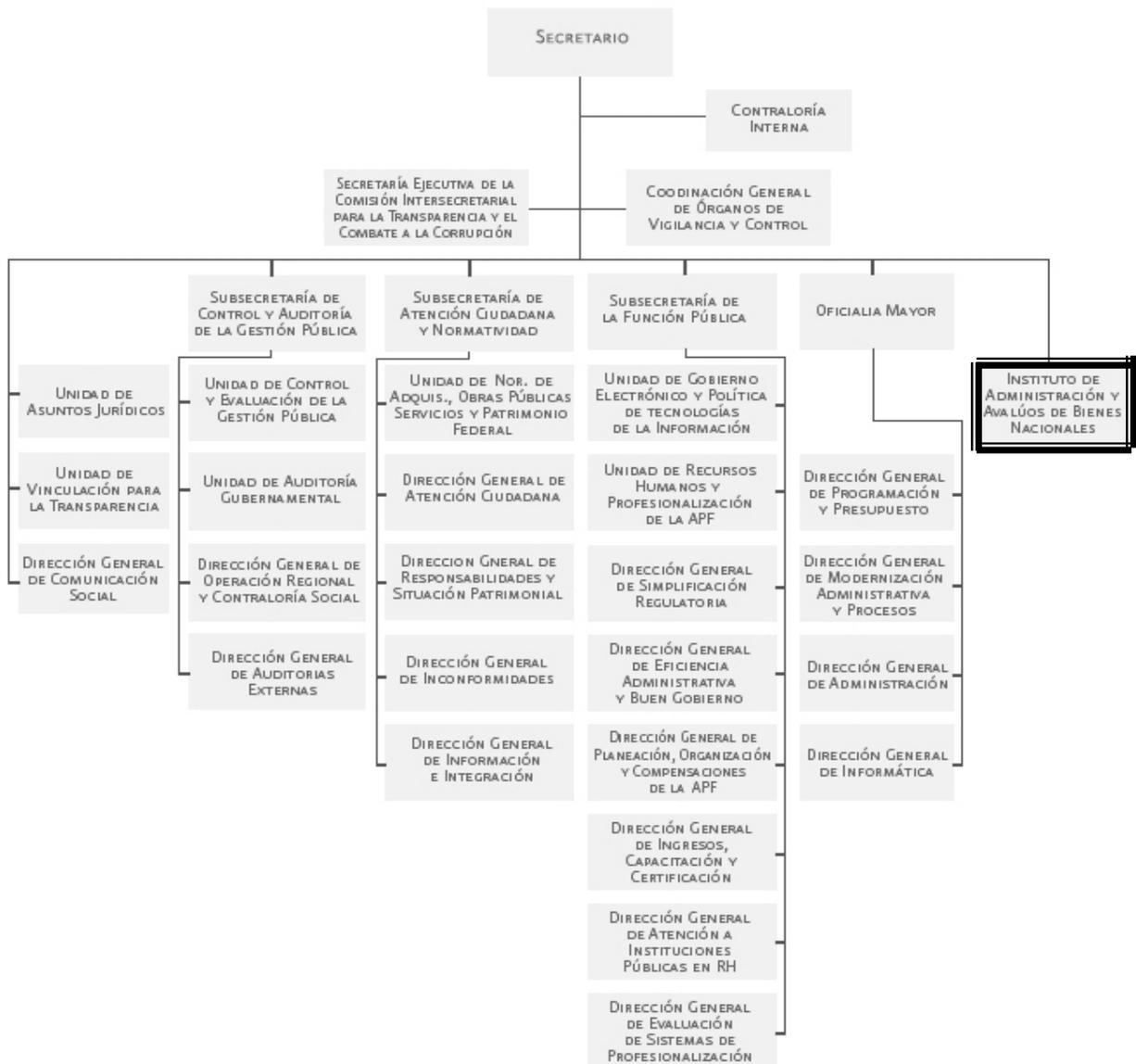
**II. Los siguientes órganos colegiados:**

- Cuerpos Colegiados de Avalúos de Oficinas Centrales, y
- Cuerpo Colegiado de Avalúos de cada Delegación Regional.

### 2.2.7.1. Organigramas

Los tres organigramas que permiten apreciar de mejor manera la estructura administrativa del INDAABIN y a su vez el que nos ocupa en éste documento, son: el de la Secretaría de la Función Pública (SFP), del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), y el de la Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF), debido a que en este último figura la Dirección de Finanzas del instituto y de la cual se establece como objeto de estudio en el último capítulo de esta tesina.

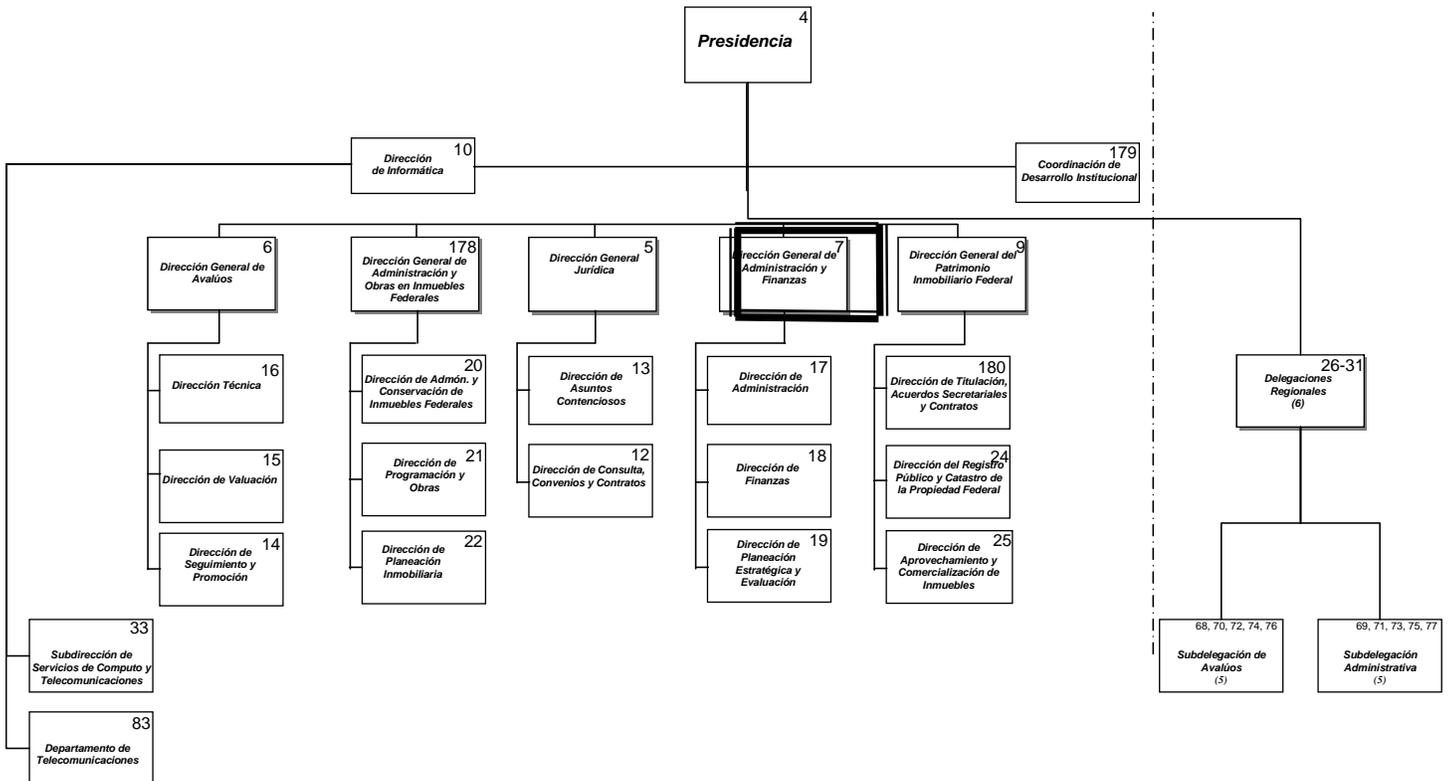
El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales está ubicado de la siguiente forma dentro del Organigrama de la Secretaría de la Función Pública<sup>44</sup>.



<sup>44</sup> Secretaría de la Función Pública, {en línea}, México, Dirección URL: [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx), {consulta: 02 de septiembre de 2008}.

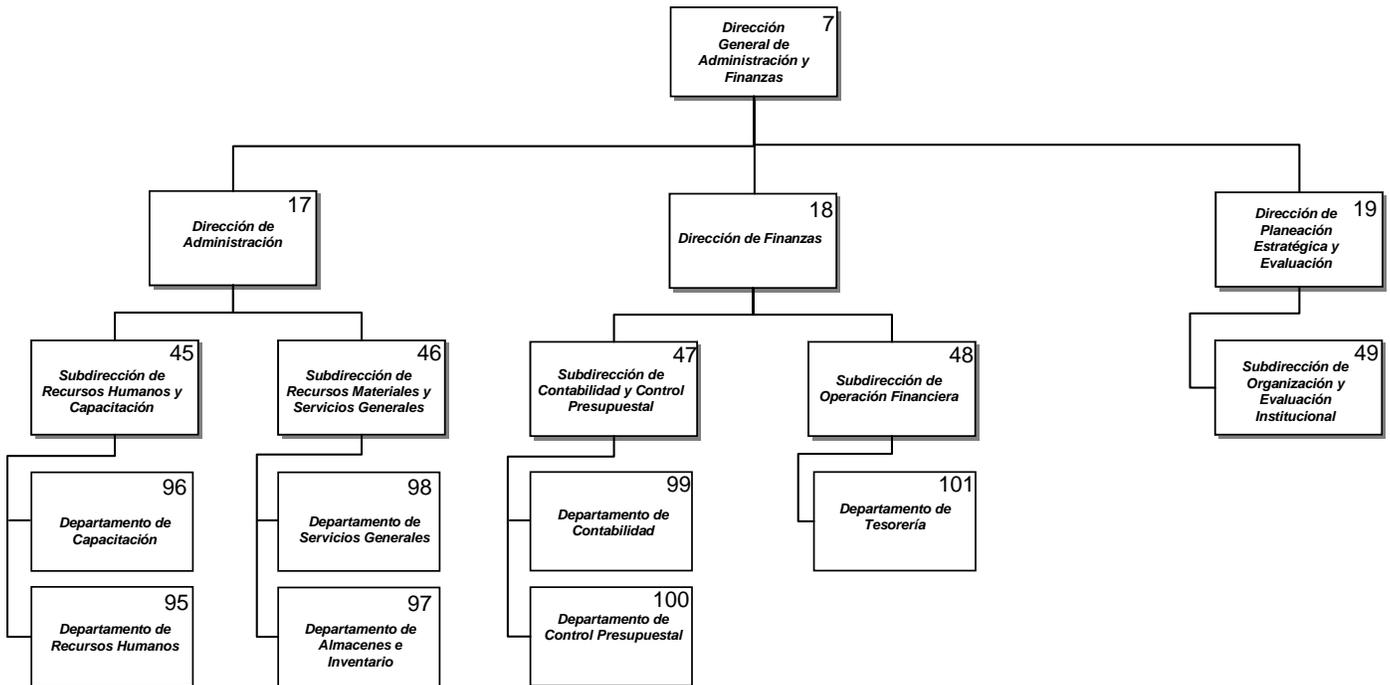
El Organigrama Oficial, autorizado en 2006 por el Oficial Mayor de la Secretaría de la Función Pública, del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales es el siguiente:

**SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**  
**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN Y AVALUOS DE BIENES NACIONALES**



Dentro de éste último se puede apreciar la Dirección General de Administración y Finanzas del INDAABIN, misma que comprende las siguientes unidades administrativas:

### DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS



### *2.2.8. Dirección General de Administración y Finanzas.*

A partir del punto anterior, y con la intención de ir descendiendo hasta llegar a la Dirección de Finanzas, se mencionan de manera puntual las funciones que marca el Reglamento Interno del INDAABIN, mismo que en su Artículo 11 especifica lo que se refiere a la Dirección General de Administración y Finanzas(DGAF):

- I. Proporcionar los apoyos en materia de planeación estratégica, evaluación, recursos humanos, financieros, materiales y de servicios generales que requieran las unidades administrativas del INDAABIN, a fin de coadyuvar al cumplimiento de sus objetivos;
- II. Coordinar y supervisar la integración del programa presupuesto y del programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios del INDAABIN, conforme a lo establecido en la normatividad aplicable en la materia;
- III. Integrar y someter a la aprobación del Presidente del INDAABIN el anteproyecto de presupuesto y el programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios;
- IV. Establecer criterios y lineamientos para la aplicación de los recursos en las unidades administrativas del INDAABIN, conforme a las normas y políticas vigentes en materia de planeación, programación, presupuestación; evaluación y control del gasto público federal; de recursos humanos; del servicio profesional de carrera; de adquisición de bienes; de contratación de servicios y obras públicas, y de contratación y remuneración de servicios profesionales y de personal por honorarios, así como de acuerdo a las directrices que al efecto le señale el Presidente del INDAABIN;
- V. Integrar, revisar, de acuerdo con los criterios emitidos por la Oficialía Mayor de la Secretaría, y someter a la consideración del Presidente del INDAABIN los proyectos de manuales de organización, de procedimientos y de servicios que elaboren las respectivas unidades administrativas;
- VI. Coordinar y supervisar la instrumentación, control, seguimiento y evaluación de las políticas, programas, procesos y acciones estratégicas al interior del INDAABIN, de acuerdo con los criterios emitidos por la Oficialía Mayor de la Secretaría;
- VII. Someter a la consideración y, en su caso, aprobación del Presidente del INDAABIN, las propuestas de modificación de estructuras orgánicas, ocupacionales y plantillas de personal operativo que propongan a su vez las unidades administrativas, de conformidad con la normatividad aplicable;

- VIII.** Dirigir y supervisar la aplicación del sistema programático presupuestal del INDAABIN, conforme a las normas establecidas por la Secretaría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como realizar el control presupuestal del ejercicio del gasto, del programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y de los registros contables conforme a las normas y principios de contabilidad gubernamental;
- IX.** Operar los procedimientos del sistema de contabilidad del INDAABIN, así como consolidar y tener actualizada la información financiera relativa a las unidades administrativas centrales y a las Delegaciones Regionales;
- X.** Dirigir y supervisar los trabajos para la ejecución de los programas que permitan el adecuado manejo de los recursos financieros, así como la oportuna disponibilidad, registro, aprovechamiento y custodia de tales recursos;
- XI.** Establecer los mecanismos para administrar los recursos financieros conforme al presupuesto autorizado y su calendarización, con apego a la normatividad establecida;
- XII.** Integrar y difundir las disposiciones aplicables para la operación financiera y administrativa del INDAABIN, así como supervisar su correcta aplicación;
- XIII.** Revisar desde el punto de vista contable, presupuestal y fiscal los comprobantes de los honorarios y gastos derivados de las operaciones efectuadas por las diversas unidades administrativas centrales del INDAABIN y, en caso procedente, tramitar su pago y efectuar el correspondiente registro contable;
- XIV.** Recibir las constancias de pago y entregar los respectivos dictámenes valuatorios, de justipreciaciones de rentas y demás trabajos valuatorios y periciales solicitados en las oficinas centrales del INDAABIN, así como requerir a los solicitantes los pagos correspondientes cuando omitan efectuarlos oportunamente y aplicarles los respectivos recargos y actualizaciones;
- XV.** Coordinar y gestionar las actividades relativas a la administración de recursos humanos y al servicio profesional de carrera en el INDAABIN, en los aspectos de nombramiento, contratación, promoción, remoción, cambio de adscripción, sueldos, prestaciones, estímulos y recompensas, capacitación, actualización y desarrollo del personal;
- XVI.** Proporcionar los servicios de apoyo administrativo en materia de abastecimiento de bienes e insumos, almacenes, archivo general, mensajería, transporte, vigilancia,

limpieza y de conservación y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles federales a cargo del INDAABIN, excepto los inmuebles federales compartidos, así como operar los procedimientos de registro, afectación, disposición final y baja de bienes muebles al servicio del Instituto;

- XVII.** Celebrar los convenios y contratos que afecten el presupuesto del INDAABIN, con excepción de aquellos que en los términos de este Reglamento, correspondan a otras unidades administrativas y de los relativos a las compras consolidadas a cargo de la Oficialía Mayor de la Secretaría;
- XVIII.** Coordinar y supervisar la integración de los programas de capacitación, innovación y modernización, fomento al ahorro, seguridad e higiene, protección civil y demás programas en que participe el INDAABIN;
- XIX.** Gestionar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los casos procedentes, la radicación en el INDAABIN de los recursos presupuestales comprometidos por las dependencias y entidades ocupantes de los inmuebles federales compartidos, para el pago de las cuotas de conservación y mantenimiento de las áreas de uso común, de conformidad con los calendarios de ministración de recursos aprobados y la información que le proporcione la Dirección General de Administración y Obras en Inmuebles Federales;
- XX.** Realizar los trámites presupuestarios procedentes ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para recuperar el monto de los gastos que el INDAABIN hubiere efectuado con motivo de la venta de inmuebles federales a cargo de la Secretaría, y
- XXI.** Llevar a cabo los procedimientos y trámites necesarios, conforme a las bases que se establezcan para la operación del Fondo a que se refiere el artículo 33 de la Ley, a efecto de que el INDAABIN disponga de los recursos del propio Fondo, para sufragar los gastos que genere la administración, valuación y enajenación de inmuebles federales a cargo de la Secretaría.

## 2.2.8.1. Dirección de Finanzas

### 2.2.8.1.1. Objetivo y Funciones de la Dirección de Finanzas

Adscrita a la DGAF, la Dirección de Finanzas tiene por objeto:

- ❑ Coordinar y supervisar las actividades que permitan proporcionar el apoyo financiero que requiera la operación del INDAABIN, de conformidad con la legislación y normatividad vigente.

Asimismo tiene encomendadas las siguientes funciones según el Manual de Organización del INDAABIN<sup>45</sup>:

- ❑ Colaborar en la implementación y evaluación de las políticas en materia de administración financiera, en oficinas centrales y en las Delegaciones Regionales del Instituto.
- ❑ Coordinar la integración, aplicación y control del presupuesto del INDAABIN, en oficinas centrales y en las Delegaciones Regionales.
- ❑ Coordinar los trabajos para la ejecución de los programas que permitan el adecuado manejo de los recursos financieros, así como la disponibilidad, registro, aprovechamiento y custodia de los recursos mencionados.
- ❑ Coordinar la elaboración de los estados financieros del Instituto.
- ❑ Coordinar la elaboración de los informes y reportes inherentes a la actividad financiera.
- ❑ Coordinar, revisar e integrar la información financiera, presupuestal y administrativa, relativa al Comité de Control y Auditoría.
- ❑ Integrar los informes y atender los requerimientos que en materia financiera, le sean solicitados por el Director General de Administración y Finanzas o por el presidente del INDAABIN.
- ❑ Coordinar la atención a las observaciones con motivo de las auditorías realizadas por parte de la Secretaría de la Función Pública, Contaduría Mayor de Hacienda y otras instancias fiscalizadoras.

---

<sup>45</sup> Manual de Organización del INDAABIN Autorizado por El Oficial Mayor de la Secretaría de la Función Pública el 1 de enero de 2006.

- Las demás que le confieran las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, el Director General de Administración y Finanzas y el Presidente del INDAABIN.

### *2.2.8.1.2. El Sistema de Gestión de Calidad (SGC), de la Dirección de Finanzas*

#### *2.2.8.1.2.1. Contexto de la Calidad en el INDAABIN.*

Con el propósito de dar cumplimiento a lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo, la Agenda de Buen Gobierno y el Modelo de Calidad INTRAGOB, en agosto de 2001 la Secretaría de la Función Pública (SFP), contrató una empresa externa (benchmarking) para identificar y formalizar el proceso de adquisiciones, lo que dio inicio formal a los proyectos de implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) y permitió capacitar algunos servidores públicos en las técnicas de identificación y revisión de procesos.

El análisis de los resultados obtenidos en esta primera experiencia permitió precisar que eran aún insuficientes, por lo cual se realizó una segunda etapa para el rediseño del proceso, esto de noviembre de 2001 a abril de 2002, para una vez concluido proceder a contratar a una empresa certificadora externa a fin de que lo auditara para obtener su certificación.

En este mismo periodo se establecieron los mecanismos institucionales requeridos para impulsar las acciones de innovación y calidad dentro de la SFP:

- Comité Institucional de Innovación y Calidad (CIIC)
- Comités Operativos de Calidad (COC ´s)

Con apoyo de la Dirección General de Modernización Administrativa y Procesos (DGMAP), de la SFP, el INDAABIN, inicia en 2003 sus primeros pasos hacia la certificación de los procesos internos, y comienza con los procesos de Registro Patrimonial y Registro Público de la Propiedad Federal.

De febrero a diciembre de 2004, se implementó una estrategia, por parte de la DGMAP, que consistía en apoyar a las Unidades Administrativas de la SFP a su modernización por medio de

la revisión y rediseño de los procesos a fin de promover su más eficaz operación y el uso eficiente de sus recursos.

Se llegó al acuerdo en el que se establece descentralizar en la presidencia del INDAABIN el manejo autónomo de su SGC y de la estrategia de certificación de sus procesos, otorgándole el apoyo técnico y la asesoría que requiriera por parte de la DGMAP.

El reto consistía en certificar integralmente las unidades o Direcciones Generales del INDAABIN, a fin de generar un alto impacto en los objetivos y metas institucionales, así como difundir la nueva metodología (criterios técnicos) de revisión y rediseño de procesos.

A partir de lo anterior se decide formalizar el compromiso y participación de los titulares de las unidades administrativas en donde se localiza el proceso a certificar mediante la firma de una Carta Compromiso y un Programa de Trabajo para la revisión y certificación de los procesos, con el compromiso de los que intervengan para cumplir y hacer cumplir los compromisos registrados en tiempo y forma.

Durante 2004 la Presidencia del INDAABIN asumió frente a la DGMAP de la SFP, los siguientes compromisos:

1. Designar a un Coordinador de Innovación y Calidad quien contará con autoridad hacia el interior del INDAABIN para seleccionar en coordinación con los Directores Generales los procesos a revisar y rediseñar de acuerdo a la metodología de la DGMAP
2. Promover el involucramiento de los servidores públicos del INDAABIN en una cultura de calidad y de atención a sus clientes.
3. Establecer los mecanismos que permitan que los procesos certificados reciban los recursos, insumos y apoyos requeridos para su certificación y eficiente operación.
4. Determinar un calendario de reuniones COC que debe cumplirse.
5. Realizar el seguimiento de los Programas de Trabajo acordados en el COC a fin de tomar las medidas pertinentes que garantice que se cumplan en tiempo y forma.

6.Revisar y aprobar el Programa de capacitación en calidad integrado por el Coordinador.

7.Garantizar que el personal involucrado en el rediseño cuente con el tiempo necesario para asistir a los cursos de capacitación y de cumplir con los entregables previstos en el Programa de Trabajo.

Por su parte la DGMAP se comprometió a:

1.Designar un Enlace Técnico quien será la contraparte del coordinador y lo apoyará y asesorará en sus actividades de innovación y calidad.

2.Proporcionar los criterios técnicos y la metodología a utilizar en la selección de los procesos que serán objeto de revisión y rediseño para su posterior certificación.

3.Realizar reuniones de trabajo con el personal contratado por el INDAABIN a fin de orientarlos y capacitarlos en los criterios técnicos y metodología de SGC institucional.

4. El Enlace Técnico designado deberá:

- Asesorar en la materia al Presidente y al Coordinador
- Informar oportunamente al Coordinador de los cursos de capacitación en calidad
- Apoyar el registro de los servidores públicos en los cursos de calidad.
- Asistir a la reuniones del COC
- Asesorar en la elaboración de los documentos requeridos por la Norma
- Informar periódicamente al DGMAP del avance en el Programa de trabajo comprometido

5.Informar al Oficial Mayor y el Secretario de los avances en los trabajos del INDAABIN.

6.Analizar y, en su caso, apoyar las propuestas de mejora que presente el Presidente del INDAABIN.

7. Asistir a reuniones periódicas de coordinación con el presidente del INDAABIN.

### 2.2.8.1.3. SGC de la Dirección de Finanzas (2004-2006)

Con base en las acciones emprendidas por parte de la presidencia del INDAABIN y la DGMAP, la Dirección de Finanzas del mismo instituto comienza en 2004 la marcha hacia la certificación de calidad.

Una de las primeras acciones fue capacitar al personal en materia de calidad, teniendo como objeto de estos primeros cursos conocer los aspectos básicos que integran un sistema de gestión de calidad para la obtención de la certificación internacional ISO-9001:2000.

A partir de lo anterior comenzó la introducción de principios de una gestión de calidad, los cuales son:

- ❑ ENFOQUE AL CLIENTE: Comprender sus necesidades actuales y futuras y satisfacer con valor agregado sus expectativas.
- ❑ LIDERAZGO: Crear un ambiente interno donde todos los niveles se involucren en el logro de los objetivos.
- ❑ PARTICIPACIÓN DEL PERSONAL: Total compromiso y habilidades disponibles en beneficio de la organización.
- ❑ ENFOQUE BASADO EN PROCESOS: Actividades y recursos relacionados gestionados como proceso.
- ❑ ENFOQUE DE SISTEMAS PARA LA GESTIÓN: Identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema.
- ❑ MEJORA CONTINUA: Objetivo permanente.
- ❑ ENFOQUE BASADO EN HECHOS PARA LA TOMA DE DECISIÓN: Análisis de datos e información suficiente y sólida.

- ❑ RELACIONES MUTUAS DE BENEFICIO CON EL PROVEEDOR: Incrementar la capacidad de ambos para crear valor.

Se procuró hacer saber al personal que la norma ISO 9001:2000 señala los requisitos mínimos a cumplir para que una organización pueda establecer un Sistema de Gestión de Calidad eficaz, que cumpla con las necesidades de sus clientes y los estándares internacionales. Asimismo se justificó la necesidad de un SGC que respaldara las operaciones diarias, y al mismo tiempo demostrara a los clientes el esfuerzo por mantener y mejorar la calidad en los servicios.

El segundo paso fue un diagnóstico operacional, después se documentó el SGC y se verificó por medio de Auditorías Internas de Calidad que se contaba con un sistema de calidad bien fundamentado, posterior a esto se llevó a cabo la implementación de dicho sistema, una vez lo anterior se hizo una solicitud de evaluación a un organismo de certificación autorizado, el cual a través de una Auditoría de Certificación otorgó la certificación de los siguientes procesos:

- ❑ Elaboración del proyecto de necesidades presupuestales.
- ❑ Registro contable general.
- ❑ Registro contable diario.
- ❑ Balanza de comprobación.
- ❑ Análisis de cuentas por cobrar y pólizas de ingresos.
- ❑ Consolidación de estados financieros.

### **3. La Auditoría de Calidad y su ejecución en la Dirección de Finanzas.**

Siendo el INDAABIN un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública, en donde el proceso de certificación ISO 9000 fue obligatorio; en esta tesina se incluyen las auditorías de calidad de la Dirección de Finanzas del mismo instituto. Partiendo del hecho de que durante el servicio social coadyuvé en las etapas previas a la ejecución de la auditoría interna de calidad 03, y a la conclusión del mismo, mi integración laboral en la Dirección de Finanzas me permitió tener una perspectiva más amplia de la problemática de implantación de lo pretendido por el gobierno federal en el sexenio 2000-2006. Este último capítulo se centra en la definición teórica de la auditoría de calidad, posteriormente en la descripción de dichas auditorías en la práctica, incluyendo los resultados de la auditoría de certificación. La descripción del proceso se hizo con base en la información al alcance (Documentos, formatos para la ejecución de la auditoría, minutas del Comité Operativo de Calidad, etc.), que se proporcionó respecto al modo en el que se llevaron a cabo las Auditorías Internas de Calidad en la Dirección de Finanzas del INDAABIN.

#### *3.1. La Auditoría de Calidad*

El marco y definición de la Auditoría de Calidad se construyen a partir de la norma ISO 19011-2002, o su equivalente en México, NMX-CC-SAA-19011-IMNC-2002 “Directrices para la auditoría de los sistemas de gestión de calidad y/o ambiental”, misma que se mencionó en el primer capítulo de este documento y que forma parte de la familia de normas ISO-9000; la descripción de las etapas se hace con base en el curso “Auditorías internas en sistemas de calidad” de COMPITE, A.C.

En la normatividad ISO-9000, se manifiesta la importancia de las auditorías<sup>1</sup> como herramientas de gestión para el seguimiento y verificación de un sistema de calidad. Las auditorías son la parte medular de las actividades de evaluación de un SGC y definen si se certifica o no una organización. Por tanto, las auditorías son un requisito obligado dentro de la norma para el cabal establecimiento de un SGC.

---

<sup>1</sup> En este capítulo se utiliza la palabra auditoría de manera indistinta a auditoría de calidad.

Las auditorías de calidad permiten medir la efectividad del SGC, hasta identificar las áreas de mejora. A través de ellas se reconocen la utilidad de los recursos, la redefinición de procesos y el compromiso de todo el personal. Conducen a la corrección de problemas presentados y a la implantación de acciones de prevención, además de proporcionar la información suficiente para la toma de decisiones.

La auditoría, bajo el contexto de calidad, es entendida como aquel “proceso sistemático, independiente y documentado para obtener las evidencias de la auditoría (registros, declaraciones de hechos o cualquier otra información que son pertinentes para los criterios de auditoría y que son verificables), y evaluarlas de manera objetiva con el fin de determinar la extensión en que se cumplen los criterios de auditoría (conjunto de políticas, procedimientos o requisitos utilizados como referencia)”.<sup>2</sup>

### 3.2. *Principios de la auditoría de calidad*

La auditoría no puede ejecutarse sin considerar sus principios; éstos hacen de la auditoría una herramienta eficaz y fiable en apoyo de las políticas y controles de gestión; proporcionan información para mejorar el desempeño organizacional. La adhesión a esos principios es un requisito para obtener conclusiones pertinentes y permitir a los auditores trabajar independientemente.<sup>3</sup>

Los principios se pueden dividir en dos: los primeros tienen que ver con los auditores, y los segundos se refieren a las auditorías.

Principios para los auditores:

- ❑ Conducta ética<sup>4</sup>: el fundamento de la profesionalidad.
- ❑ Presentación imparcial: obligación de informar con veracidad y exactitud.

---

<sup>2</sup> NMX-CC-SAA-19011-IMNC-2002 “Directrices para la auditoría de los sistemas de gestión de calidad y/o ambiental.” Pág. 1-2.

<sup>3</sup> NMX-CC-SAA-19011-IMNC-2002 “Directrices para la auditoría de los sistemas de gestión de calidad y/o ambiental.” Pág. 3

<sup>4</sup> Entendemos que la ética no es producto de la emoción o del instinto. Tampoco es el resultado de la intuición del corazón, ni mucho menos de la pasión. La ética tiene como órgano básico la razón. (GUTIÉRREZ, Sáenz Raúl. “Introducción a la ética”), México, Esfinge, 1994, Pág. 18.

- Debido cuidado profesional: aplicación de diligencia (trámite de un asunto administrativo, y constancia escrita de haberlo efectuado), y juicio al auditar.

Principios para la auditoría:

- Independencia<sup>5</sup>: la base para la imparcialidad y la objetividad de las conclusiones de la auditoría.
- Enfoque basado en las evidencias: el método racional para alcanzar conclusiones de la auditoría fiables y reproducibles en un proceso de auditoría sistemático.

### 3.3. *Tipos de auditoría de calidad*

Tradicionalmente la palabra auditoría traslada al terreno de la contabilidad y las finanzas, así su objetivo es detectar el error y la culpabilidad. Sin embargo bajo un contexto de calidad, se emplea para detectar si los programas de trabajo, las actividades, los procesos, y los controles son funcionales, es decir, se puede ver a la auditoría como una herramienta o un medio para mejorar la calidad de los productos y los servicios. El enfoque de una auditoría de calidad tiende a buscar las causas de los problemas, y con ello, identificar las áreas de oportunidad de mejora.

Las auditorías pueden clasificarse en<sup>6</sup>:

- Auditoría documental: Tiene que ver necesariamente con el contenido de los documentos (manuales, procedimientos, instrucciones especificaciones, etc.)
- Auditoría de implantación: Tiene que ver con las formas de dar cumplimiento a lo documentado.

A partir de lo anterior se abren otras dos categorías, dependiendo de la aplicación:

---

<sup>5</sup> Dentro de este principio se dice que los auditores deben de ser independientes de la actividad que es auditada y estar libres de sesgo y conflicto de intereses. Los auditores deben mantener una actitud objetiva a lo largo del proceso de auditoría para asegurarse de que los hallazgos y conclusiones de la auditoría estarán basados sólo en la evidencia de la auditoría. NMX-CC-SAA-19011-IMNC-2002 Pág. 4.

<sup>6</sup> COMPITE, A. C., Cuadernillo del curso “Auditorías internas en sistemas de calidad”. 2004, Pág. 10.

- Por su alcance:
  - Al SGC: Aquella que abarca a todas las áreas que conforman el SGC, a todos los niveles jerárquicos, y a todos los requerimientos de la norma ISO 9001: 2000 o su equivalente, en México NMX-CC-9001-IMNC-2000. “Sistemas de gestión de calidad-Requisitos.”
  - Al proceso: Se refiere a una sola parte del SGC o a un solo procedimiento. Por ejemplo, al proceso de compras o al procedimiento de evaluación de subcontratistas.
  - Al producto: Se realizan a la materia prima, generalmente en las instalaciones del subcontratista, o bien al producto terminado al final de las líneas de producción o almacenes de la propia organización.
  - Al servicio: se refiere a los servicios que recibe la propia organización; como mantenimiento a los medios de producción, equipos o instalaciones; o a los servicios que la propia organización proporciona.
  
- Por el método:
  - Auditorías internas: se practican en la organización siguiendo el procedimiento propio de auditoría.
  - Auditorías externas: se practican en una organización siguiendo procedimientos que no son de la organización auditada, sino del organismo auditor.
  
- Por la estabilidad del sistema:
  - Primaria: Es la auditoría en la que se detectan no conformidades (incumplimiento de un requisito, es decir, la necesidad o expectativa establecida, generalmente implícita u obligatoria de un producto o servicio<sup>7</sup>)
  - Complementaria o de seguimiento: se corrobora que se han puesto en práctica ciertas acciones correctivas y se mide su eficacia.

---

<sup>7</sup> La norma NMX-CC-9001-IMNC-2000. “Sistemas de gestión de calidad-Requisitos.” Menciona que los requisitos que establece son complementarios a los requisitos para los productos o servicios.

- Por la certificación:

- Auditorías de certificación: son todas aquellas que un organismo practica en una organización para poderla certificar.

También hay otro tipo de auditoría que se denomina de seguimiento o de vigilancia, y estas se refieren a aquellas que el organismo certificador practica cada cierto periodo, para prorrogar la certificación o para cancelarla, si fuera el caso.

Las auditorías de calidad, con base en la norma ISO, son de dos tipos:

- Auditorías combinadas:

Se llevan a cabo cuando se auditan los dos sistemas a los que hace alusión la norma NMX-CC-SAA-19011-IMNC-2002, es decir los sistemas de gestión de calidad y ambiental.

- Auditorías conjuntas:

Las auditorías conjuntas se refieren al momento en el que dos o más organismos auditores cooperan entre sí para auditar a un único auditado.

### *3.3.1. La auditoría interna*

La auditoría interna es una de las herramientas que dispone la alta dirección para controlar, mantener y manejar el SGC, proporcionándole un panorama independiente e imparcial de la operación del SGC.

Es frecuentemente usada para determinar el grado de implantación del SGC dentro de la organización, así como verificar su efectividad.

Proporciona la visión del enfoque sobre los recursos para el cumplimiento de los objetivos y muestra el trabajo de todos los niveles, tanto de los que están trabajando bien, como los que necesitan mayor atención.

Si esta herramienta se usa en forma honesta y abierta, no como un medio para detectar errores y castigar culpables, se convierte en los ojos y oídos de la dirección y ayuda a desarrollar la confianza del personal en el SGC y a trabajar en la mejora continua.

### 3.3.1.1. *Objetivos de las auditorías internas*

Los propósitos a los que obedece este tipo de auditorías son los siguientes:

- ❑ Determinar la conformidad o no conformidad<sup>8</sup> de los elementos del SGC con los requisitos especificados.
- ❑ Determinar la efectividad del SGC implantado para cumplir con los objetivos de calidad especificados.
- ❑ Dar al auditado la oportunidad de mejorar su SGC
- ❑ Cumplir con los requisitos regulatorios<sup>9</sup>.

Las auditorías pueden ser establecidas en los programas de auditorías, o derivarse de cambios significativos en el SGC, en los procesos, productos o servicios de la organización, o por la necesidad de dar seguimiento a una acción correctiva.

Los beneficios más importantes que se pueden tener en la administración de un sistema de auditorías pueden ser los siguientes:

- ❑ Mejora de la imagen.
- ❑ Detectar las necesidades de capacitación.
- ❑ Mejora los procesos.
- ❑ Asegurar la eficacia del SGC.

---

<sup>8</sup> Se entiende por no conformidad al incumplimiento de un requisito. NMX-CC-9000-IMNC-2000 SGC fundamentos y vocabulario.

<sup>9</sup> En este caso el término requisitos dentro de la norma ISO tiene dos acepciones, y se puede interpretar de la siguiente manera: Aquellos requisitos establecidos para la construcción e implementación de los SGC y que se especifican en la norma NMX-CC-9001-IMNC.

Los otros requisitos tienen que ver con los productos o servicios y pueden ser especificados por los clientes o por la misma organización mediante la anticipación a los requerimientos de los clientes. Asimismo estos últimos requisitos pueden estar contenidos en especificaciones técnicas, normas, acuerdos, etc.

### 3.4. Actores de la auditoría de calidad.

Antes de comenzar con las etapas de la auditoría es preciso mencionar que las auditorías son consideradas procesos con un alto grado de responsabilidad y por lo mismo deben ser definidas y distribuidas entre las diferentes partes que intervienen.

#### 3.4.1. Actores involucrados.

Los principales actores que comúnmente intervienen en la auditoría son:

- ❑ El cliente o interesado.
- ❑ El auditado.
- ❑ Los auditores.

##### 3.4.1.1. Cliente o interesado

Del primero se dice que es aquel que solicita la auditoría. Las responsabilidades que figuran dentro de la normatividad ISO son las siguientes:

- ❑ Determinar el objetivo de la auditoría.
- ❑ Determinar quién hará la auditoría.
- ❑ Determinar el alcance la auditoría.
- ❑ Recibir el informe de auditoría.
- ❑ Determinar, en su caso, cuáles acciones de seguimiento se tomarán, e informar al auditado.

##### 3.4.1.2. El auditado

Organismo objeto de la auditoría. Las responsabilidades que tiene éste son las siguientes:

- ❑ Informar a los empleados involucrados sobre los objetivos y alcance de la auditoría.
- ❑ Asignar al o los miembros de la organización responsables de acompañar a los miembros del equipo auditor.
- ❑ Proveer los recursos necesarios para el equipo auditor.

- ❑ Permitir el acceso a las instalaciones y al material evidencial, cuando sea solicitado por los auditores.
- ❑ Cooperar con los auditores para permitir que se alcancen los objetivos de la auditoría.
- ❑ Determinar e iniciar las acciones correctivas con base en el informe de auditoría.

### 3.4.1.3. Los auditores

Dependiendo de las circunstancias, el equipo auditor se integrará con uno o más auditores, pueden incluirse auditores expertos con conocimientos especializados, auditores en entrenamiento u observadores aceptados previamente por el organismo auditado. Cabe señalar que dentro de un equipo de auditoría debe designarse a un *auditor líder*, quien será responsable en todo momento de la auditoría.

Las responsabilidades de un *auditor líder* son:

- ❑ Ayudar en la selección de los demás miembros del equipo auditor.
- ❑ Preparar el plan de la auditoría.
- ❑ Representar al grupo auditor.
- ❑ Presentar el informe de auditoría.

Las responsabilidades de los auditores son:

- ❑ Cumplir con los requisitos aplicables a la auditoría (objetividad, ética, eficiencia).
- ❑ Comunicar y aclarar los requisitos de la auditoría.
- ❑ Planear y ejecutar las responsabilidades designadas en forma efectiva y eficiente.
- ❑ Documentar las observaciones y las no conformidades.
- ❑ Informar los resultados de auditoría.
- ❑ Mantener y salvaguardar los documentos de la auditoría.
- ❑ Cooperar y apoyar al auditor líder.

### 3.5. *Etapas de la auditoría de calidad*

Una vez que se han mencionado los principales actores en el contexto de la auditoría de calidad, se prosigue a describir de manera general, las tres principales etapas que contempla este requisito referente a la auditoría del SGC.

- Planeación.
- Ejecución.
- Informe.

#### 3.5.1. *Planeación*

Esta etapa se inicia desde el momento en que se toma la decisión de llevar a cabo una auditoría e incluye las siguientes actividades:

- Determinación de objetivo de la auditoría.

La responsabilidad de definir el objetivo de la auditoría es del cliente y para tal objeto puede ayudarse del auditor líder.

Por lo regular en una auditoría interna, el objetivo está ligado a la mejora de los procesos internos. Por tanto, el objetivo debe expresarse con frases cortas y de fácil entendimiento, tomando en cuenta que los objetivos son de naturaleza cualitativa.

- Alcance de la auditoría

Al igual que el anterior, se determina entre el cliente o interesado y el auditor líder, para lo cual se deberá establecer qué actividades, qué departamentos, qué tareas van a ser sometidas a la auditoría y con qué profundidad se va a llevar a cabo. Aquí se definen los días necesarios para la ejecución de la auditoría puesto que las actividades de la misma provocan interrupciones en las actividades cotidianas de la organización.

- Selección del grupo auditor

Como se mencionó anteriormente una de las responsabilidades del *auditor líder* es ayudar a la selección del equipo auditor, mismo que como mínimo se deberá integrar con dos elementos. Cabe mencionar que los miembros de un equipo auditor deben ser personas competentes y su selección debe estar basada en una evaluación.

- Identificación, obtención y análisis de la documentación del SGC

El primer paso es identificar las fuentes de información relevantes que deben tomarse en consideración para obtener una visión balanceada del funcionamiento de la organización.

Debe determinarse la viabilidad, es decir, considerar la disponibilidad de la información, la cooperación, el tiempo y los recursos. Asimismo, el auditor debe estudiar el diseño conceptual de la organización y la implementación del SGC; el auditor tiene que poner a prueba continuamente la evidencia objetiva y lógica e interrelacionar cada desviación con los controles que se requieren, y con los criterios de auditoría aplicables.

Lo anterior también es llamado auditoría de escritorio, la cual sirve para dos propósitos:

- Verificar en el papel sí el encadenamiento del manual, los procedimientos y las instrucciones de trabajo son adecuados, es decir, si son congruentes con los requisitos de la norma ISO y la Política de Calidad.
- Obtener una mejor comprensión de los procesos para llevar a cabo una auditoría más eficaz y eficiente<sup>10</sup>.

La documentación necesaria para llevar a cabo la auditoría de calidad es:

- La documentación del SGC, tal como el manual de calidad, procedimientos, instructivos, planes de calidad, las especificaciones, normas y requisitos contractuales o referenciados, y los procedimientos de auditoría.
- Registros de evaluaciones previas y otros documentos relativos a los mismos.

---

<sup>10</sup> El término eficacia se refiere a la extensión en la que se realizan las actividades planificadas y se alcanzan los resultados planificados. Por su parte eficiencia se refiere a la relación entre el resultado alcanzado y los recursos utilizados. NMX-CC-9000-IMNC-2000 SGC fundamentos y vocabulario.

- Elaboración del plan y programa de auditoría

El plan de auditoría es elaborado por el *auditor líder*, debido a que es una de sus responsabilidades, dicho plan debe ser aprobado por el cliente o interesado y asimismo comunicado a los miembros del equipo auditor y al auditado, a este último con la suficiente anticipación para que esté disponible para las fechas de la auditoría<sup>11</sup>.

El plan debe incluir:

- El objetivo y alcance de la auditoría.
- La identificación de los miembros del equipo auditor, incluyendo nombres y tareas asignadas.
- Documentos de referencia, tales como los criterios de auditoría aplicables y el manual de calidad del auditado.
- Identificación del personal de la organización auditada a quien debe contactarse.
- Fecha y lugar de realización de la auditoría.
- Unidades organizacionales a ser auditadas.
- Fecha estimada y duración de cada actividad principal de la auditoría.
- Programación de reuniones a realizarse con el personal auditado.
- El establecimiento de los requisitos de confidencialidad.
- La distribución del informe de auditorías y la fecha estimada de emisión.

- Elaboración de la documentación para llevar a cabo la auditoría.

Los documentos de apoyo que se requieren por parte del equipo auditor para documentar e informar los resultados de la auditoría son los siguientes:

- Listas de verificación para evaluar los elementos del SGC. Estas son una especie de cuestionario para el auditado, y que igualada a cada pregunta se debe poner la referencia normativa.

---

<sup>11</sup> Normalmente el Plan de auditoría es entregado al auditado con siete días de anticipación para que, en su caso, pueda hacer sus observaciones.

- Formas para el informe de no conformidad y acción correctiva. En este formato se describe el incumplimiento del requisito, marcándose al mismo tiempo si la no conformidad es crítica, mayor o menor. Dentro del mismo formato se incluye un espacio para anotar la acción correctiva<sup>12</sup> correspondiente, así como la evaluación de la misma acción una vez ejecutada.
- Formas para el informe de auditoría.

### 3.5.2. Ejecución

La ejecución de una auditoría abarca desde la llegada a las instalaciones del auditado hasta el momento en el que se da por terminada la reunión de cierre. La ejecución comprende las siguientes actividades:

#### □ Reunión de apertura

En esta reunión deben estar presentes los miembros del equipo auditor, el directivo de mayor jerarquía en la organización, la persona encargada del aseguramiento de la calidad en la organización y los responsables de las áreas auditadas. Una vez reunidos se prosigue a:

- Confirmar el objetivo y alcance de la auditoría.
- Presentar al grupo de auditores.
- Revisar el programa y la reglas del juego.
- Establecer los canales de comunicación entre el equipo auditor y los auditados.
- Confirmar los recursos y facilidades para el equipo auditor.
- Confirmar hora y fechas para la reunión de cierre y para las reuniones intermedias.
- Aclarar dudas.

Es importante señalar que el *auditor líder* debe levantar una minuta con los nombres y firmas de los asistentes.

---

<sup>12</sup> Se entiende por acción correctiva a la acción tomada para eliminar la causa de una no conformidad detectada u otra situación indeseable. NMX-CC-9000-IMNC-2000 SGC fundamentos y vocabulario.

## □ **Elección de la auditoría**

Existen varias técnicas para la realización de una auditoría, la elección o combinación de ellas dependerá en mucho del tipo de auditoría que se esté llevando a cabo.

- La entrevista es una forma de obtener información de cómo se realiza una tarea u operación en particular. La principal herramienta del auditor aquí, es la pregunta, el auditor no debe elaborar preguntas que sugieran la respuesta, ni temer hacer preguntas sencillas, debe apuntar los datos obtenidos y crear un ambiente que evite poner al auditado en una situación de nerviosismo, que se sienta hostigado o presionado.
- Se debe hacer un análisis de la documentación que muestra al auditor la forma en que el organismo comunica los requisitos de calidad al personal que ejecuta las operaciones productivas. Este análisis permite al auditor comprobar si las operaciones productivas se están realizando de acuerdo con los pasos indicados en el procedimiento, y si sus registros son conservados adecuadamente. Aquí se debe elegir una actividad, producto o zona y hacer una auditoría a fondo, a partir de esto se pueden elegir ciertas muestras al azar, es decir, pedir contratos, archivos, etc. y no solamente ejemplos.
- El rastreo es una técnica que se utiliza para reconstruir la historia de algo, o de alguien. Consiste en ubicarse en una posición e ir hacia atrás y hacia delante hasta el punto de interés.<sup>13</sup>
- La observación directa es otra técnica y consiste en corroborar dentro de las áreas que las acciones y procedimientos se hacen como se manifiesta en el proceso escrito o documentado.
- Microcosmos es una técnica que se utiliza por lo regular en los diagnósticos. Consiste en acudir a cada área de la organización y evaluar todos los puntos de la norma ISO que tienen que ver con ella.

## □ **Preparación de las conclusiones de la auditoría**

---

<sup>13</sup> Un ejemplo de esta técnica sería tomar la lista del personal que se interviene en un proceso de calidad y revisar si existe evidencia de los requisitos que le competen.

Dependiendo del tipo de auditoría que se haya practicado, de sus objetivos, alcance y criterios, serán los resultados que esta arroje.

Después de auditar todas las actividades, y antes de la reunión de cierre de la auditoría, el equipo auditor debe darse tiempo para pensar, discutir y preparar las conclusiones, para lo cual el equipo auditor deberá:

- Revisar los hallazgos de la auditoría
- Preparar las recomendaciones, si estuviera especificado en los objetivos de la auditoría
- Comentar el seguimiento de la auditoría, si estuviera incluido en el plan de la misma
- **Reunión de cierre**

El *auditor líder* es quien marca la línea a seguir en la reunión de cierre; condiciona la participación de los integrantes del equipo auditor, si está convencido de la validez de su juicio, debe defenderlo y no ceder a presiones; asimismo debe atender, reflexionar y estar dispuesto a retirar una no conformidad, si la organización presenta evidencia de que dicha no conformidad no existe, o no ha sido debidamente documentada o es indefendible.

El auditor líder debe: presentar las no conformidades, el resumen general, las conclusiones y recomendaciones. Asimismo solicitar a la organización un plan de acciones correctivas para cada una de las no conformidades y su fecha de conclusión e informa a la organización cuando recibirá el informe final de la auditoría<sup>14</sup>. De igual manera, tiene que abrir un espacio a las interrogantes por parte de quien representa a la organización auditada. Una vez llevado a cabo lo anterior, el auditor líder debe levantar una minuta de la reunión de cierre con los nombres y firmas de los asistentes.

### 3.5.3. Informe

Esta tercera etapa tiene como propósito, la elaboración y emisión formal del informe final de la auditoría realizada. Esta etapa se conforma de la siguiente manera:

---

<sup>14</sup> En el caso de auditorías internas, el informe final debe de presentarse a máximo en 15 días.

- Contenido del informe.

El informe debe ser un documento completo, exacto y debe incluir:

- Objetivo de la auditoría.
- Alcance de la auditoría.
- Identificación del cliente o interesado.
- Identificación del auditor líder.
- Periodo en que se llevó a cabo.
- Criterios de la auditoría.
- Hallazgos de la auditoría.
- Conclusiones.
- Fecha.

- Distribución del informe

El informe final de auditoría es entregado por el auditor líder al cliente o interesado. Este debe emitirse en el tiempo acordado y debe distribuirse a los receptores que designe el cliente o interesado, asimismo es responsabilidad del cliente o interesado proveer una copia a la alta dirección del auditado o de la organización.

- Terminación de la auditoría

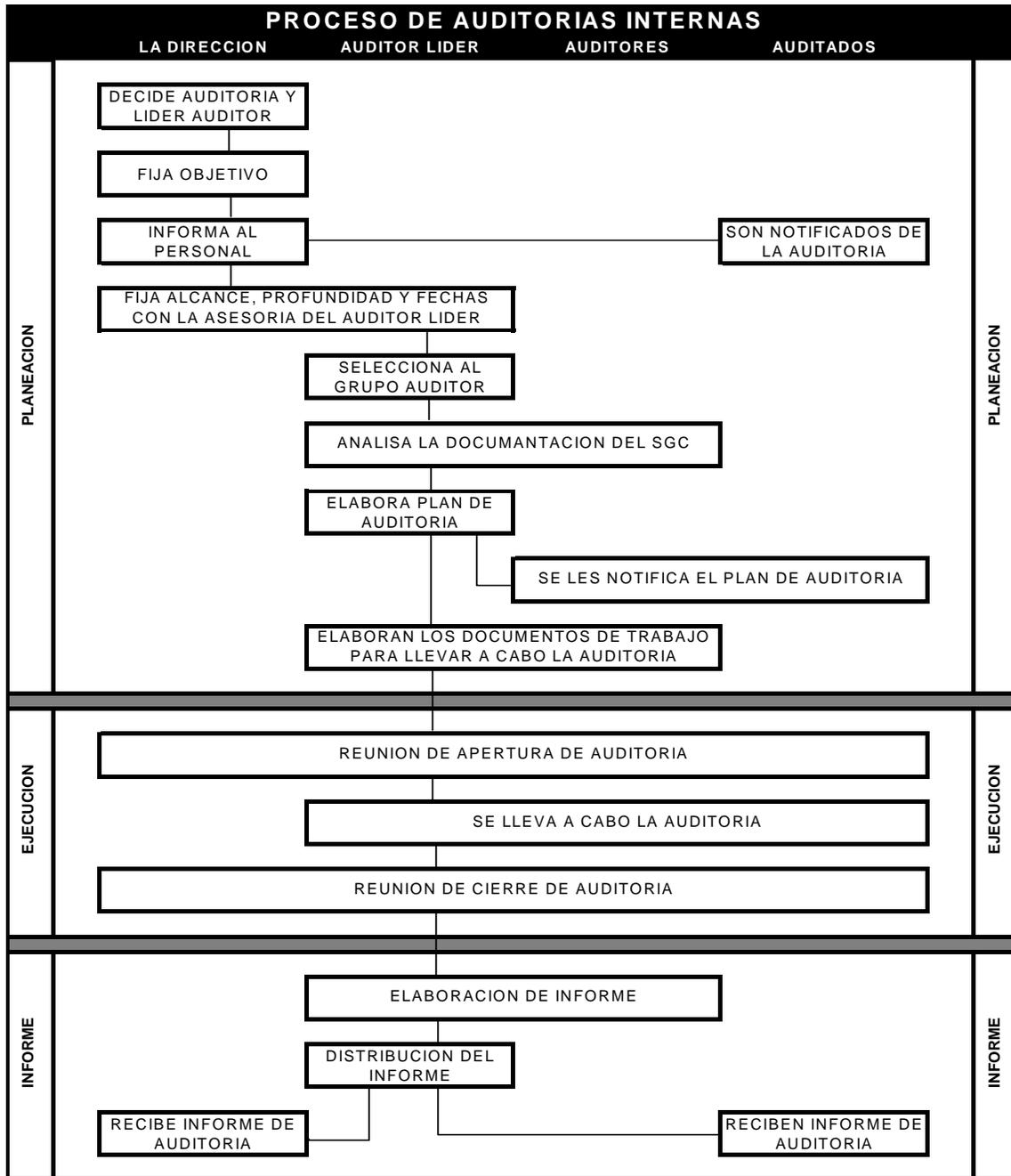
La auditoría se da por concluida con la presentación y entrega del informe final de auditoría.

- Actividades de seguimiento de la auditoría

Las conclusiones de la auditoría pueden indicar necesidad de acciones correctivas, preventivas o de mejora, según sea aplicable. Tales acciones se deben llevar a cabo en un intervalo de tiempo acordado, el auditado debe mantener informado al solicitante de la auditoría sobre el estado de estas acciones.

La verificación de si se implementó la acción correctiva y su eficacia puede ser parte de una auditoría posterior.

Cuadro 1. Proceso de auditorías internas.



Fuente: COMPITE, A. C. Auditorías internas en sistemas de calidad.

### *3.6. Auditorías de calidad y el proceso de certificación: El caso de la Dirección de Finanzas del INDAABIN.*

Una vez que hemos puntualizado el concepto y las etapas principales que teóricamente conciernen a la auditoría de calidad, ahora proseguiremos a describir la manera en la que éstas se llevaron a cabo en la Dirección de Finanzas del INDAABIN. Mencionaremos en primer lugar, la auditoría interna previa y después la auditoría de certificación y las subsiguientes a ésta.

#### *3.6.1. Descripción de las Auditorías Internas de Calidad en la Dirección de Finanzas del INDAABIN.*

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, en el año 2004 iniciaron las actividades para implementar un SGC en la Dirección de Finanzas del INDAABIN; la plataforma de dicho sistema se concentró en el documento denominado “Manual de Gestión de Calidad (MGC)”, en el cual se establecen los siguientes objetivos:

- Documentar la manera en que habrá de cumplirse con los requerimientos de la Norma ISO 9001:2000
- Servir como referencia de actuación para todos los miembros de la Dirección de Finanzas.
- Hacer del conocimiento general los objetivos y la política de la calidad, que rigen la Dirección de Finanzas a través de los cuales mejoraremos continuamente la satisfacción de nuestros clientes.

Con base en dicho manual, en donde se encuentra documentado el SGC, y siguiendo lo que marca la normatividad ISO 9000, se determinó lo relativo a las auditorías de la manera siguiente:

La Dirección de Finanzas acordó llevar a cabo, en intervalos planificados 2 auditorías internas por año para determinar si el Sistema de Gestión de la Calidad estaba fabricado conforme a las disposiciones planificadas; con los requisitos de la norma internacional ISO 9001:2000 y

con los requisitos del Sistema de Gestión de la Calidad establecidos por la Dirección de Finanzas y si se ha implementado y sigue siendo eficaz.

Asimismo se acordó que el Representante de la Dirección<sup>15</sup> debía planificar un programa de auditorías tomando en consideración el estado y la importancia de los procesos y las áreas a auditar, así como los resultados de auditorías previas.

En el MGC de la Dirección de Finanzas se señala el procedimiento para auditorías internas, el cual mandataba que:

- a. )** Antes de realizar cualquier auditoría interna, se debían definir los criterios de auditoría, el alcance de la misma, su frecuencia y metodología.
- b. )** Se debían establecer los métodos de evaluación para la selección de los auditores y la realización de las auditorías, lo cual permitiría objetividad e imparcialidad en el proceso.
- c. )** Era necesario definir las responsabilidades y requisitos para la planificación y la realización de auditorías, para informar resultados y para mantener los registros generados por la misma.

También indicaba que “Los Auditores Internos de Calidad”, deben asegurar que los responsables de las áreas que hayan sido auditadas, tomen las acciones sin demora injustificada para eliminar las no conformidades detectadas y sus causas. Las actividades de seguimiento incluirían la verificación de las acciones tomadas y el informe de los resultados de la verificación.

#### *3.6.1.1. Auditoría Interna 01*

Con base en el MGC en lo relativo a las auditorías internas, y según los acuerdos dentro del Comité Operativo de Calidad (COC), se expidió un memorandum de fecha 19 de noviembre de 2004 al personal de la Dirección de Finanzas, donde se daban a conocer las fechas de las actividades relativas al proceso de certificación; establecía la siguiente calendarización:

- 25 y 26 de noviembre de 2004.-Auditoría interna.

---

<sup>15</sup> La persona designada como representante de la dirección fue el Director de Finanzas.

- ❑ 29 de noviembre de 2004.- Auditoría documental
- ❑ 4 de diciembre de 2004.- Pre-auditoría (por la empresa certificadora<sup>16</sup>)
- ❑ 9 y 10 de diciembre de 2004.- Auditoría de Certificación
- ❑ 17 de diciembre de 2004.- Entrega de certificados a los procesos aprobados

El 22 de noviembre de 2004 se notificó la Auditoría Interna 01 mediante el documento denominado “Notificación de Auditoría”, este mismo documento hacía referencia al objetivo de la auditoría y el alcance (incluyendo los procesos a ser auditados), así como la metodología, apoyos tácticos y logísticos requeridos, el personal sugerido para ser auditado, y el personal auditor que se muestra en el Plan de Auditoría Interna del SGC. Al calce de este documento de notificación firmaron: el Director General de Administración y Finanzas, quien fungió como el Presidente del COC, el Director de Finanzas, quien fue el Representante de la Dirección en el COC, y el Subdirector de Contabilidad, quien fue Vocal del COC, y a su vez, designado Auditor Líder.

El Plan de Auditoría de Calidad estableció que: el 25 de noviembre de 2004, a las 9:30 hrs. se llevaría a cabo la reunión de apertura, asimismo especificó que la reunión de cierre sería el 26 de noviembre de 2004, a las 18:00 hrs.

El objetivo de la auditoría fue:

- ❑ Evaluar el grado de implantación del SGC basado en la norma ISO 9001: 2000 y establecer si está listo para recibir una auditoría de certificación de acuerdo a dicha norma.

El alcance fue:

- ❑ Las actividades relacionadas con los procesos de Control de Documentos; Control de Registros; Producto No Conforme; Acciones Correctivas y Preventivas; Auditorías Internas; Revisión por la Dirección; Gestión de Recursos; Compras; Presupuesto; Tesorería y Contabilidad.

---

<sup>16</sup> La empresa que certificó los procesos de la Dirección de Finanzas fue: “Société Générale de Surveillance, S.A.

El equipo auditor fue conformado por<sup>17</sup>:

- El Subdirector de Contabilidad, quien se desempeñó como Auditor Líder.
- La Jefa de Departamento de Contabilidad, quien se desempeñó como Auditor calificado.
- El Profesional ejecutivo del Departamento de Contabilidad, quien se desempeñó como Auditor calificado.
- La Profesional ejecutivo de la Subdirección de Operación Financiera, quien se desempeñó como Auditor calificado.
- El Profesional ejecutivo del Departamento de Contabilidad, quien se desempeñó como Auditor calificado.

El Plan de Auditoría de Calidad 01 establecía ciertas actividades que se pueden observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Plan de auditoría de calidad.

PLAN DE AUDITORÍA DE CALIDAD					
FECHA	HORA	ÁREA	PROCESOS A AUDITAR	AUDITOR	AUDITADO
25/11/04	09:30-14:30 15:30-18:00	DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	CONTROL DE DOCUMENTOS CONTROL DE REGISTROS PRODUCTO NO CONFORME ACCIONES CORRECTIVAS / PREVENTIVAS		LIC. MIGUEL
				C.P. JUAN GERARDO GONZÁLEZ DÍAZ	PÉREZ MARTÍNEZ C.P. CARLOS
					CARRIÓN BOGARD
25/11/04	09:30-14:30 15:30-18:00	SUBDIRECCIÓN DE PRESUPUESTO Y TESORERÍA	PRESUPUESTO PLANES DE CALIDAD	C.P. ENRIQUETA	C.P. JOSE LUIS
				CHIRÓN SALCEDO	SÁNCHEZ VACIO
				LIC. HÉCTOR GARCÍA ZÚÑIGA	LIC. JOSE ANTONIO RAMIREZ ORTEGA
				C.P. SERGIO SÁNCHEZ GAMBOA	PERSONAL DEL ÁREA

Continúa cuadro en la siguiente página.

<sup>17</sup> La norma ISO 9000 menciona que los auditores deben tener como mínimo un nivel de educación equivalente al medio superior. El presidente del COC, estableció que el nivel mínimo de educación para ser auditor fuera de licenciatura.

PLAN DE AUDITORÍA DE CALIDAD					
FECHA	HORA	ÁREA	PROCESOS A AUDITAR	AUDITOR	AUDITADO
26/11/04	09:30-14:30 15:30-18:00	DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	AUDITORÍAS INTERNAS REVISIÓN POR LA DIRECCIÓN COMPRAS GESTIÓN DE RECURSOS		LIC. MIGUEL
				C.P. JUAN GERARDO GONZÁLEZ DÍAZ	PÉREZ MARTÍNEZ C.P. CARLOS
					CARRIÓN BOGARD
26/11/04	09:30-14:30 15:30-18:00	SUBDIRECCIÓN DE PRESUPUESTO Y TESORERÍA	TESORERÍA PLANES DE CALIDAD	C.P. ENRIQUETA	C.P. JOSÉ LUIS
				CHIRÓN SALCEDO	SÁNCHEZ VACIO
				LIC. HÉCTOR	LIC. JOSÉ ANTONIO RAMÍREZ ORTEGA
				GARCÍA ZÚÑIGA	PERSONAL DEL
		C.P. SÉRGIO	ÁREA		
		SÁNCHEZ GAMBOA			
26/11/04	09:30-14:30 15:30-18:00	SUBDIRECCIÓN DE CONTABILIDAD	PLANES DE CALIDAD PROCESOS DE CONTABILIDAD: - REGISTRO CONTABLE GENERAL - REGISTRO CONTABLE DIARIO - BALANZA DE COMPROBACIÓN - CTAS X COBRAR Y POLIZAS DE INGRESOS - CONSOLIDACIÓN DE EDOS. FINANCIEROS		C.P. JUAN GERARDO GONZÁLEZ DÍAZ
				LIC. LUCIA	C.P. ENRIQUETA
				ARTEAGA URRUTIA	CHIRÓN SALCEDO
				PERSONAL DEL	
				ÁREA	

Fuente: INDAABIN. Dirección General de Administración y Fianzas. Dirección de Fianzas.

### 3.6.1.2. Resultados de la Auditoría Interna 01

Los hallazgos de la auditoría interna se clasificaron de la siguiente manera, según el documento denominado "Informe de Auditoría de Calidad".

- ❑ No Conformidad Mayor (M) = Ruptura del SGC.
- ❑ No Conformidad Menor (m) = Incumplimiento de un requisito o procedimiento.

A continuación se presenta un cuadro en el que se describen las no conformidades resultantes de la auditoría practicada.

Cuadro 3. Auditoría 01. Informe de no conformidades.

INFORME DE AUDITORÍA / RESUMEN DE NO CONFORMIDADES					
No.	DESCRIPCIÓN DE LA NO CONFORMIDAD	M	m	RESPONSABLE	FECHA DE COMPROMISO
1	NO SE HAN TOMADO ACCIONES CORRECTIVAS Y/O PREVENTIVAS APLICABLES A LAS EVALUACIONES DE DESEMPEÑO CORRESPONDIENTES AL MES DE OCTUBRE, EN DONDE SOLO SE MOSTRARON LAS ENCUESTAS, NO ASÍ UN ANÁLISIS.		X	DIRECTOR DE FINANZAS	28 DE MARZO DE 2005. REPORTE DE ACCIONES CORRECTIVAS Y PREVENTIVAS
2	NO SE MOSTRÓ EVIDENCIA DEL MANEJO DEL PRODUCTO NO CONFORME DE ACUERDO A LO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PR-SC-04 "PRODUCTO NO CONFORME"		X	DIRECTOR DE F. SUBDIRECTORES JEFES DEPTO.	05 DE ENERO DE 2005. DIFUNDIR EL MANEJO DEL PRODUCTO NO CONFORME
3	EL MGC ESTABLECE 5 OBJETIVOS DE CALIDAD CONFORME AL "ACTA DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA Y OBJETIVOS DE CALIDAD" DEL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2004. EL MEDIO DE DIFUSIÓN DE LA POLÍTICA Y OBJETIVOS DE CALIDAD SON LOS PROTECTORES DE PANTALLA DE LAS COMPUTADORAS, LAS CUALES SOLO MUESTRAN 4 OBJETIVOS DE CALIDAD.		X	DIRECTOR DE FINANZAS	03 DE DICIEMBRE DE 2004. ASEGURARSE DE LA CORRECCIÓN EN LOS PROTECTORES DE PANTALLA
4	NO SE MOSTRÓ EVIDENCIA DE LA TÉCNICA ESTADÍSTICA APLICABLE AL MANEJO Y ANÁLISIS DE LOS ESTANDARES DE SERVICIO CONFORME A LO QUE ESTABLECEN LOS PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS PR-OP 01 AL 07 SECCIÓN 10.		X	SUBDIRECTORES Y JEFES DE DEPARTAMENTO	28 DE ENERO DE 2005. PRESENTAR GRÁFICAS DERIVADAS DE ANÁLISIS ESTADÍSTICOS
5	EL PERSONAL CARECE DE PARTE DE LA DOCUMENTACIÓN EN LA QUE SE ESTABLECE SU PARTICIPACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS Y(O) CARECEN DE IDENTIFICACIÓN RESPECTO A SU VIGENCIA U OBSOLESCENCIA		X	DIRECTOR DE FINANZAS	03 DE DICIEMBRE DE 2004. REVISAR CON EL PERSONAL LAS CARPETAS CON LAS QUE SE DIFUNDIO EL SGC
6	EL PERSONAL DESCONOCE LA POLÍTICA DE CALIDAD Y(O) IGNORA COMO APLICARLA EN SU TRABAJO		X	DIRECTOR DE FINANZAS	03 DE DICIEMBRE DE 2004. SE SOSTENDRÁN PLÁTICAS CON C/UNO DE LOS ELEMENTOS DEL PERSONAL QUE INTERVIENEN EN LOS PROCESOS
7	SE CARECE DE UN ADECUADO CONTROL DE REGISTROS DEBIDO A QUE SE PUDO OBSERVAR DESORDEN E INADECUADA CLASIFICACIÓN E IDENTIFICACIÓN EN EL ARCHIVO EN DONDE SE RESGUARDAN LAS POLIZAS CONTABLES		X	DIRECTOR DE FINANZAS	16 DE DICIEMBRE DE 2004. ORDENAR, CLASIFICAR E IDENTIFICAR EL ARCHIVO DE CONTABILIDAD

Fuente: INDAABIN. Dirección de Finanzas. Subdirección de Contabilidad.

En los resultados de esta auditoría 01 al SGC de la Dirección de Finanzas se puede constatar la inmadurez del sistema, la falta de interés por una implementación efectiva, compromiso inexistente, personal incapaz de enfrentar un proceso de transición que lleva consigo la incursión de la calidad en su área de trabajo; lo anterior indicadores de resistencia al cambio.

### 3.6.1.3. Revisión por la dirección 01.

El 26 de noviembre de 2004, el Director General de Administración y Finanzas, en su carácter de presidente del Comité Operativo de Calidad (COC), dirigió a los integrantes del COC un memorandum en donde informaba la programación de una reunión para el día 30 de noviembre de 2004. En dicha reunión se abordó lo siguiente<sup>18</sup>:

- Resultados de la auditoría interna.

En este punto el presidente del COC, responsabilizó a los miembros del mismo y a los auditores internos de solventar los hallazgos que resultaron de la auditoría interna practicada. También se determinó que las próximas auditorías internas de calidad, se llevarían a cabo en los meses de mayo y noviembre de 2005.

<sup>18</sup> La descripción de los puntos de la reunión fue obtenida a partir de la lectura de la minuta que se levanto en dicha reunión.

- Retroalimentación del cliente.

Se presentaron los resultados de las encuestas de satisfacción al cliente, en donde el área de contabilidad reflejó un 90% de cumplimiento, y el área de presupuesto y tesorería presentó un 91% y 96% respectivamente.

- Desempeño de los procesos y conformidad del producto.

Una vez revisados los estándares, el presidente del COC, solicitó dar seguimiento en forma mensual y en consecuencia mejorar la calidad de los servicios proporcionados por la Dirección de Finanzas.

- Estado de las acciones correctivas y preventivas.

El día 13 de septiembre de 2004, previo a la auditoría interna, se detectaron dos no conformidades que se detallaron en los formatos de “Solicitud de acción correctiva y preventiva”, que forman parte del SGC.

La primera no conformidad se refería a una acción preventiva: Se detectó que los procedimientos de la Subdirección de Contabilidad debían ser analizados para que en la medida de lo posible se simplificaran.

La segunda no conformidad también se refería a una acción preventiva: Esta mencionaba que los procedimientos en los que figura el personal operativo de la Subdirección de Presupuesto y Tesorería, no estaban descritos, y que las actividades sólo se describían hasta nivel de jefe de departamento, debiéndose hacer la inclusión del personal operativo en los procesos documentados.

En la reunión el Director de Finanzas y/o Representante de la Dirección, manifestó que las no conformidades antes mencionadas habían sido resueltas satisfactoriamente, y que solamente estarían pendientes de resolver las que se tenían como resultado de la auditoría interna.

- Cambios que podrían afectar al SGC.

N/A.

### *3.6.2. Auditoría de certificación*

El 17 de diciembre de 2004 la empresa Société Générale de Surveillance, S.A., hizo entrega de la certificación de procesos enmarcados en el SGC de la Dirección de Finanzas del INDAABIN, asimismo entregó los resultados de la auditoría de certificación que llevó a cabo, dentro de los resultados entregados al COC y con base en el informe de auditoría se hizo mención de las siguientes nueve no conformidades detectadas por la empresa certificadora, las cuales se pueden observar en el cuadro No. 4.

Cuadro 4. Auditoría de certificación. Informe de no conformidades.

<b>INFORME DE AUDITORIA DE CERTIFICACION RESUMEN DE NO CONFORMIDADES Y RECOMENDACIONES</b>			
No.	DESCRIPCIÓN DE LA NO CONFORMIDAD	RESPONSABLE DE LA ACCIÓN CORRECTIVA / PREVENTIVA	RECOMENDACIONES
1	POR LO QUE RESPECTA A LA "REVISIÓN POR LA DIRECCIÓN", SE DETECTÓ QUE NO SE CONSIDERARON LOS SIGUIENTES PUNTOS DE CONFORMIDAD CON EL REQUISITO 5.6.2 DE LA NORMA ISO 9001: 2000. - CONFORMIDAD DEL PRODUCTO - DESEMPEÑO DE LOS PROCESOS	DIRECTOR DE FINANZAS	1.- EN LA PRÓXIMA REVISIÓN POR LA DIRECCIÓN, CADA RESPONSABLE DE LOS PROCESOS REPORTARÁ DICHOS ELEMENTOS PARA CUMPLIR DE MANERA CORRECTA CON DICHA REVISIÓN.
2	SE ENCONTRÓ QUE UNA DE LAS ETAPAS DE LA REALIZACIÓN DEL SERVICIO (PRESUPUESTO) TIENE DEFINIDAS REALIZAR INSPECCIONES, SIN EMBARGO, NO SE DETERMINAN LOS CRITERIOS DE ACEPTACIÓN, ASÍ COMO EL ESTADO DEL PRODUCTO. POR TANTO ES UN INCUMPLIMIENTO A LO REQUERIDO POR LOS REQUISITOS 7.1 Y 7.5.3 DE LA NORMA ISO 9001: 2000.	JEFE DE DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO	1.- ACTUALIZAR LOS PLANES DE CALIDAD DEL ÁREA DE PRESUPUESTO INCLUYENDO EL CONTROL DEL CRITERIO DE ACEPTACIÓN
3	EN EL MGC SE OMITIÓ DESCRIBIR DETALLADAMENTE LA MANERA EN QUE SE CUMPLE CADA UNO DE LOS INCISOS QUE MARCA EL REQUISITO 4.2.2 (REQUISITOS DE DOCUMENTACIÓN EN EL MGC), DE LA NORMA ISO 9001:2000.	DIRECTOR DE FINANZAS	1.- DETALLAR EN LA PÁGINA 11 DE 25 DEL MGC LA FORMA EN LA QUE SE DA CUMPLIMIENTO A CADA UNO DE LOS INCISOS DEL REQUISITO 4.2.2.
4	NO SE MOSTRÓ EVIDENCIA DE QUE SE ESTE EVALUANDO AL PROVEEDOR (DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN), EN FUNCIÓN DE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE LA ORGANIZACIÓN DE ACUERDO A LOS DIFERENTES SERVICIOS QUE PROVEE, ESTO CON EL OBJETO DE MANTENER LA INFRAESTRUCTURA Y EL AMBIENTE DE TRABAJO, ADEMÁS SE OBSERVÓ QUE NO SE TIENEN DEFINIDO EN QUE VA A CONSISTIR LA RE-EVALUACIÓN, COMO SE SEÑALA EN EL REQUISITO 7.4.1. DE LA NORMA ISO 9001:2000.	DIRECTOR DE FINANZAS	1.- DEFINIR LOS CRITERIOS Y PARÁMETROS DE CALIFICACIÓN DEL PROVEEDOR A EVALUAR EN LOS SERVICIOS QUE PROPORCIONA COMO LIMPIEZA, ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO, EQUIPO, ETC. SE DEBE APLICAR LA EVALUACIÓN EN LA PRIMERA SEMANA DE MARZO DE 2005, LA RE-EVALUACIÓN DEL PROVEEDOR SE DETERMINARÁ DEL PROMEDIO TRIMESTRAL DE DICHA EVALUACIÓN.
5	SE ENCONTRÓ QUE NO SE TIENE DEFINIDO EL CRITERIO PARA PROGRAMAR LAS AUDITORÍAS EN FUNCIÓN DEL ESTADO E IMPORTANCIA DE LOS PROCESOS, COMO LO REQUIERE LA ISO 9001:2000.	DIRECTOR DE FINANZAS	1.- ADICIONAR EN EL FORMATO PR-SC-05 "PROCEDIMIENTOS PARA AUDITORÍAS INTERNAS DE CALIDAD" EL CONCEPTO "CRITERIOS DE AUDITORÍA" QUE SE DESPRENDEN DE LAS DIRECTRICES 3.2 Y 6.2.2 DE ISO 1911:2002. 2.- ADICIONAR AL FORMATO FO-SC-08 "PLAN DE AUDITORÍA" EL CONCEPTO CRITERIOS DE AUDITORÍA, PARA QUE CADA VEZ QUE SEA UTILIZADO, SE DETALLE LO CONCERNIENTE AL CASO ESPECÍFICO DE AUDITORÍA. 3.- INSERTAR EN EL FORMATO "PROGRAMA ANUAL DE AUDITORÍAS INTERNAS DE CALIDAD" UN CUADRO EN EL QUE SE ESPECIFIQUE EL OBJETIVO, EL ALCANCE Y LOS CRITERIOS DE AUDITORÍA APLICABLES, ASÍ COMO LOS CRITERIOS SEGUIDOS PARA LA PROGRAMACIÓN DE LAS AUDITORÍAS DEL CORRESPONDIENTE EJERCICIO.

Continúa cuadro en la siguiente página.

INFORME DE AUDITORIA DE CERTIFICACION RESUMEN DE NO CONFORMIDADES Y RECOMENDACIONES			
No.	DESCRIPCIÓN DE LA NO CONFORMIDAD	RESPONSABLE DE LA ACCIÓN CORRECTIVA / PREVENTIVA	RECOMENDACIONES
6	SE ENCONTRÓ QUE EL FORMATO DE EVALUACIÓN DE AUDITORES INDICA QUE LA EXPERIENCIA NO ES NECESARIA PARA DETERMINAR SU COMPETENCIA, ESTA SITUACIÓN SE CONTRAPONA CON LO QUE ESTABLECE EL REQUISITO 6.2.1 DE LA NORMA ISO: 9001:2000, ADEMÁS NO SE MOSTRÓ EVIDENCIA DE UNO DE LOS "TÉCNICOS SUPERIORES", EN CUANTO A SU EDUCACIÓN DE ACUERDO A LO QUE INDICA EL PERFIL DE PUESTOS.	DIRECTOR DE FINANZAS	1.- DEFINIR EN EL ANEXO 1 DEL FORMATO PR-SC-05 "PROCEDIMIENTOS PARA AUDITORÍAS INTERNAS DE CALIDAD" LOS CRITERIOS PARA SELECCIÓN DE AUDITORES DEL SGC, Y ESTABLECER QUE LA EXPERIENCIA PARA PODER SER AUDITOR INTERNO DE CALIDAD ES DE 18 MESES EN LA ORGANIZACIÓN. 2.- ACTUALIZAR EL PERFIL DEL PUESTO DEL PERSONAL DE CONTABILIDAD, ESPECIALMENTE DE QUIENES SE ENCUENTRAN HABILITADOS COMO AUDITORES INTERNOS DE CALIDAD, A FIN DE QUE LOS ATRIBUTOS DE CADA ELEMENTO RESULTE ACORDE AL CORRESPONDIENTE PERFIL.
7	NO SE MOSTRÓ EVIDENCIA DE LA MEDICIÓN DE LOS PROCESOS RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS, ADEMÁS SE OBSERVÓ QUE PARA EL PROCESO DE CONTABILIDAD NO SE TIENE DEFINIDO CUAL ES EL RESULTADO QUE SE DESEA ALCANZAR, ESTO ES UN INCUMPLIMIENTO AL REQUISITO 8.2.3 Y 8.4 DE LA NORMA ISO 9001:2000	DIRECTOR DE FINANZAS	1.- ELABORACIÓN DE UN FORMATO EN DONDE SE DOCUMENTE LA MEDICIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTABILIDAD. 2.- ESPECIFICAR EL RESULTADO QUE SE DESEA ALCANZAR RESPECTO A LA OPORTUNIDAD CON LA QUE DEBERÁN SER EMITIDOS LOS ESTADOS FINANCIEROS DEL INSTITUTO.
8	SE ENCONTRÓ QUE EL TÉCNICO SUPERIOR "LAURA GARCÍA MÁRQUEZ" DESCONOCE EN QUE PROCESO PARTICIPA, YA QUE EN EL MOMENTO DE ENTREVISTARLA MENCIONA QUE ELLA NO PARTICIPA EN NINGÚN PROCESO Y QUE SOLO ESTA DE APOYO, SIN EMBARGO, FORMA PARTE DEL SGC, YA QUE APARECE EN EL ORGANIGRAMA Y PARTICIPA EN TESORERÍA, QUE ES UNO DE LOS PROCESOS QUE SE ESTÁN CERTIFICANDO. EL REQUISITO 5.5.3 DE LA NORMA ISO 9001:2000 ESTABLECE QUE SE DEBEN DE APLICAR PROCESOS DE COMUNICACIÓN INTERNA ADECUADOS PARA DAR A CONOCER LA EFICACIA DEL SGC, ASIMISMO EL REQUISITO 6.2.2 INDICA QUE LA GENTE DEBE DE SER CONCIENTE CON RESPECTO A COMO CONTRIBUYE CON EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS.	DIRECTOR DE FINANZAS	1.- INCORPORAR AL TÉCNICO SUPERIOR "LAURA GARCÍA MÁRQUEZ" AL PROCESO DE TESORERÍA
9	SE ENCONTRÓ QUE EXISTE DIFERENCIA EN CUANTO AL ESTADO DE REVISIÓN QUE INDICA LA LISTA MAESTRA DE LOS DOCUMENTOS "PLANES DE CALIDAD" PC-01 Y PC-02.	DIRECTOR DE FINANZAS	1.- VERIFICAR EL NIVEL DE REVISIÓN EN LA LISTA MAESTRA DE LOS DOCUMENTOS QUE CONCIERNEN A LOS PLANES DE CALIDAD.

Fuente: INDAABIN. Dirección de Finanzas. Subdirección de Contabilidad.

La certificación fue la tarea asignada en cada dependencia y entidad del gobierno federal. En el caso del INDAABIN, la Dirección de Finanzas se certificó pese a que se encontró como resultado de la auditoría de certificación que no había seguimiento de los procesos; evaluaciones inexistentes; procesos, como el de auditoría interna, sin definición; un Responsable de la Dirección (Director de Finanzas), sin evaluaciones de su cumplimiento como responsable de la implantación y mantenimiento del SGC que allí se había instaurado; carencia de indicadores de desempeño, no en el SGC, sino en la operación misma de la Dirección de Finanzas; evidencia de la falta de involucramiento y conciencia por parte del personal. Lo anterior muestra las realidades de ejercicio verdadero en una dependencia del gobierno federal, fenómeno que no dudo se haya reproducido en demás dependencias y entidades, es decir, se trabajó en función de cumplir con la exigencia de certificación, no en lograr un cambio efectivo.

Para atender las observaciones de no conformidad que resultaron de la auditoría, se precedió a elaborar las solicitudes de acción correctiva y/o preventiva mediante el formato preestablecido que marca el SGC, asimismo se acordó que en la próxima auditoría de seguimiento por parte de la empresa certificadora, dichas no conformidades deberían estar solventadas.

### *3.6.3. Auditoría Interna 02*

Con la intención de dar cumplimiento a lo establecido en el MGC de la Dirección de Finanzas del instituto, en lo referente a las auditorías internas de calidad, se programó para el 28 de abril de 2005 la segunda auditoría, misma que por razones de oportunidad se pospuso hasta el día 25 y 26 de mayo del mismo año.

El Plan de Auditoría de Calidad estableció que: el 25 de mayo de 2005, a las 9:30 hrs. se llevaría a cabo la reunión de apertura, asimismo especificó que la reunión de cierre sería el 26 de mayo de 2005, a las 18:00 hrs.

El objetivo de la segunda auditoría fue:

- Determinar la conformidad o no conformidad de los elementos de su SGC con los requisitos específicos.
- Que los hallazgos que deriven de la auditoría sirvan como un elemento de retroalimentación para la mejora continúa.
- Determinar la efectividad del SGC implantado para cumplir con los objetivos de calidad establecidos.

El alcance fue:

- A toda la Dirección de Finanzas del INDAABIN.

El equipo auditor fue conformado por:

- El Subdirector de Contabilidad, quien se desempeñó como Auditor Líder.

- La Jefa de Departamento de Contabilidad, quien se desempeñó como Auditor calificado.
- El Profesional ejecutivo del Departamento de Contabilidad, quien se desempeñó como Auditor calificado.
- La Profesional ejecutivo de la Subdirección de Operación Financiera, quien se desempeñó como Auditor calificado.
- El Profesional ejecutivo del Departamento de Contabilidad, quien se desempeñó como Auditor calificado.

El Plan de Auditoría de Calidad 02 estableció como actividades las que se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Plan de auditoría interna de calidad 02.

PLAN DE AUDITORÍA DE CALIDAD PROCESOS A AUDITAR					
FECHA	HORA	ÁREA		AUDITOR	AUDITADO
25/05/05	09:30-14:30 15:30-18:00	DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	- DIAGRAMA DEL PROCESO CENTRAL E INTERACCIÓN DE LOS PROCESOS - PRODUCTO NO CONFORME - ACCIONES CORRECTIVAS / PREVENTIVAS - MEJORAS DEL PROCESO - SOLVEMNTACIÓN DE OBSERVACIONES		LIC. MIGUEL
				C.P. JUAN GERARDO GONZÁLEZ DÍAZ	PÉREZ MARTÍNEZ C.P. CARLOS
					CARRIÓN BOGARD
25/05/05	09:30-14:30 15:30-18:00	SUBDIRECCIÓN DE PRESUPUESTO Y TESORERÍA	- PROCEDIMIENTO DE PRESUPUESTO - EDSTANDARES DE SERVICIO - PRODUCTO NO CONFORME - ACCIONES CORRECTIVAS / PREVENTIVAS - MEJORAS DEL PROCESO	C.P. ENRIQUETA CHIRÓN SALCEDO	LIC. JOSÉ ANTONIO RAMÍREZ ORTEGA
				LIC. HÉCTOR GARCÍA ZÚÑIGA	PERSONAL DEL DEPARTAMENTO DE PPTO.
				C.P. SERGIO SÁNCHEZ GAMBOA	LIC. LUCÍA ARTEAGA URRUTIA
25/05/05	09:30-14:30 15:30-18:00	SUBDIRECCIÓN DE PRESUPUESTO Y TESORERÍA	- PROCEDIMIENTO DE TESORERÍA - EDSTANDARES DE SERVICIO - PRODUCTO NO CONFORME - ACCIONES CORRECTIVAS / PREVENTIVAS - MEJORAS DEL PROCESO	C.P. ENRIQUETA CHIRÓN SALCEDO	
				LIC. HÉCTOR GARCÍA ZÚÑIGA	PERSONAL DEL DEPARTAMENTO DE TESORERÍA
				C.P. SERGIO SÁNCHEZ GAMBOA	
25/05/05	09:30-14:30 15:30-18:00	SUBDIRECCIÓN DE CONTABILIDAD	- PROCEDIMIENTO DE TESORERÍA - EDSTANDARES DE SERVICIO - PRODUCTO NO CONFORME - ACCIONES CORRECTIVAS / PREVENTIVAS - MEJORAS DEL PROCESO	LIC. LUCIA ARTEAGA URRUTIA	PERSONAL DE LA SUBDIRECCIÓN DE CONTABILIDAD

Fuente: INDAABIN. Dirección de Finanzas. Subdirección de Contabilidad.

### 3.6.3.1. Resultados de la Auditoría Interna 02

Los hallazgos de la segunda auditoría interna de calidad se clasificaron de la siguiente manera, según el documento denominado "Informe de Auditoría de Calidad".

- ❑ No Conformidad Mayor (M) = Ruptura del SGC.
- ❑ No Conformidad Menor (m) = Incumplimiento de un requisito o procedimiento.

A continuación se presenta un cuadro en el que se describen las no conformidades resultantes de la auditoría practicada.

Cuadro 6. Auditoría 02. Informe de no conformidades.

INFORME DE AUDITORÍA / RESUMEN DE NO CONFORMIDADES					
No.	DESCRIPCIÓN DE LA NO CONFORMIDAD	M	m	RESPONSABLE	ACCIONES A SEGUIR
1	SE DETECTÓ QUE EL REQUISITO 7.5.3 DE LA NORMA ISO 9001: 2000 REFERIDA A LA TRAZABILIDAD NO SE ENCUENTRA INCLUIDA EN EL INCISO 2.3 DEL MGC.		X	DIRECTOR DE FINANZAS	INCLUIR EL REQUISITO 7.5.3 EN EL INCISO 2.3 DEL MGC
2	SE ENCONTRÓ QUE LA SECRETARÍA DEL DIRECTOR DE FINANZAS CARECE EN EL PROTECTOR DE PANTALLA DE SU COMPUTADORA DE LA POLÍTICA Y OBJETIVOS DE CALIDAD.		X	DIRECTOR DE FINANZAS	INSTALAR EL PROTECTOR DE PANTALLA
3	SE ENCONTRÓ QUE EL PERSONAL HA TOMADO CURSOS DE CAPACITACION EN DIVERSAS ESPECIALIDADES, SIN EMBARGO, SE DETECTARON ALGUNOS CASOS EN QUE EL EXPEDIENTE DEL PERSONAL CARECE DE LA COPIA DEL DOCUMENTO QUE LO ACREDITE, CON LO QUE SE INCUMPLE EL REQUISITO 4.2.4 DE LA NORMA ISO 9001:2000		X	DIRECTOR DE FINANZAS	RECABAR LAS COPIAS DE LOS RECONOCIMIENTOS OTORGADOS POR LAS EMPRESAS QUE IMPARTIERON LOS CURSOS

Fuente: INDAABIN. Dirección de Finanzas. Subdirección de Contabilidad.

En este informe de auditoría interna, hecho por el mismo personal de la Dirección de Finanzas, las no conformidades detectadas, ya no muestran las insuficiencias del SGC, ya no muestran deficiencias en la operación ordinaria de la misma dirección; con esto se aparenta que dicho sistema funciona.

### 3.6.3.2. Revisión por la dirección de la auditoría interna 02.

Con la finalidad de informar, el 28 de junio de 2005 se llevó a cabo una reunión con todos los integrantes del COC, en esta se trataron los siguientes puntos<sup>19</sup>:

- ❑ Resultados de las auditorías.

El Auditor Líder informó al Comité que la totalidad de las “No Conformidades” habían sido atendidas y consideradas como cerradas a la fecha. El Director de Finanzas y/o Representante de la Dirección propuso a los miembros del Comité tener mayor comunicación con el personal operativo en cuanto a los requisitos que establece la norma ISO 9000.

- ❑ Retroalimentación del cliente.

<sup>19</sup> La descripción de los puntos de la reunión fue obtenida a partir de la lectura de la minuta que se levantó en dicha reunión.

El Presidente del Comité solicitó a los jefes de departamento de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad, presentarán los resultados de sus “Encuestas de Satisfacción del Cliente”. La Subdirección de Contabilidad incrementó siete puntos porcentuales con respecto a sus últimos resultados, obtuvo un 97% de aceptación. El Departamento de Presupuesto tuvo una variación positiva del 4%, con un 95% de aceptación. Por su parte, el Departamento de Tesorería disminuyó un 1%, llegando a un 95%, se explicó que la disminución se debió a que los usuarios por desconocimiento otorgaron las calificaciones considerando otros procesos ajenos a la Dirección de Finanzas.

- Desempeño de los procesos y conformidad del producto.

El Director de Finanzas y/o Representante de la Dirección presentó el reporte de Producto No Conforme, que le fue canalizado por el personal del área de finanzas que las detectó.

Por su parte los jefes de los departamentos presentaron gráficos con los documentaron el seguimiento de los estándares de servicios establecidos.

- Estado de acciones correctivas y preventivas.

El Director de Finanzas y/o Representante de la Dirección mencionó que todas las “No Conformidades” derivadas de las dos auditorías internas fueron atendidas y consideradas como cerradas.

- Acciones de seguimiento de revisiones por la dirección previas.

El Director de Finanzas y/o Representante de la Dirección realizó la solicitud de dictamen de procedencia, para con ello tramitar ante la SHCP los recursos necesarios para realizar el pago de Reconocimiento a la Calidad en el Servicio Público (RECASEP), que tenía contemplado otorgar al personal que ha participado en los procesos de certificación.

Sin embargo, a la fecha no le ha sido proporcionada una respuesta oficial por parte de la SHCP.

Con base en la consulta a las áreas que conforman la Dirección de Finanzas, el Director de Finanzas y/o Representante de la Dirección, estableció las necesidades de equipo de cómputo, mismas que fueron consideradas en la solicitud presentada a las áreas de Adquisiciones e Informática del INDAABIN.

- Cambios que podrían afectar al SGC.

El Director de Finanzas y/o Representante de la Dirección hizo referencia a la renuncia del Subdirector de Presupuesto y Tesorería, proponiendo que el jefe del departamento de Presupuesto, asuma las funciones que venía desempeñando el Subdirector, en tanto se defina un sustituto.

- Recomendaciones para la mejora.

1. El jefe de departamento de Presupuesto, haciendo referencia a la necesidad de resolver la problemática detectada en el manejo de “Gastos a Comprobar”, así como para reducir el tiempo de respuesta para la atención de solicitudes de pago, documentada en el procedimiento denominado “Trámite de pagos de Gastos de Operación, Adquisiciones, Servicios, Peritos, Honorarios, Viáticos y Pasajes” (PR-OP-02), propuso emitir una política para que la mayor parte de los pagos se tramiten a través de transferencias a cuentas bancarias, con lo que además se reduciría la necesidad de conciliar cifras entre presupuesto y contabilidad.

La instrumentación de dicha mejora se realizaría a través de la adecuación del formato “Solicitud de Pago” al que se adicionaría, entre otros, el dato del número CLABE bancario para el depósito directo.

2. Con la finalidad de reducir el tiempo que transcurre entre el momento en que se tramitan los ingresos y los egresos, así como para ejercer un mayor control del Efectivo y de las operaciones que se registran a nivel presupuestal y contable, el Subdirector de Contabilidad propuso, que se tramitara la adquisición de los módulos que complementan el Sistema Automatizado de Contabilidad COI con el que opera el área de contabilidad, esto es: propuso la adquisición del Módulo de Banco que sirve para registrar las operaciones de Tesorería.

Con la operación del Sistema ASPEL en forma integral (COI y BANCO), se evitará la redundancia en el registro de operaciones que actualmente se realiza en Presupuesto, Tesorería y Contabilidad.

Además de la adquisición del software ASPEL se tendrá que capacitar, mediante cursos, al personal para el manejo y operación del mencionado software.

Ambas propuestas de mejora fueron aprobadas por cada uno de los miembros del COC, realizándose así, las gestiones necesarias para la consecución de las mismas.

#### *3.6.4. Trabajos previos a la Auditoría Interna de Calidad 03 y actividades realizadas en el Servicio Social.*

Una vez hecha la descripción de las auditorías internas de calidad en 2004 y 2005, así como, los resultados de la auditoría de certificación, ahora narraré los trabajos previos en los que participe mediante el servicio social en la Dirección de Finanzas del INDAABIN.

Cuando fui enviado a la Subdirección de Contabilidad para realizar el servicio social, me mostraron la documentación relacionada con el Sistema de Gestión de Calidad implementado en la Dirección de Finanzas; recibí la instrucción del Subdirector de Contabilidad, C. P. Juan Gerardo González Díaz, de familiarizarme con el vocabulario, los requisitos de la norma ISO 9000, y el SGC que allí se llevaba.

Durante las primeras semanas leí la normatividad ISO, los cuadernillos de los cursos, libros especializados para la preparación de encuestas y cuestionarios, el Manual de Gestión de Calidad y demás documentación. Al transcurrir el tiempo me di cuenta de la importancia del enfoque central en los procesos, en la mejora continua, y por ende, en la mejora institucional.

La intención que tenía antes de la realización del servicio social era involucrarme con los procesos de auditoría, para lo cual resultó benéfica mi estancia en la subdirección, pues me propusieron coadyuvar en la próxima auditoría al SGC que llevaría a cabo la Dirección de Finanzas una vez que mi familiarización con el SGC fuera suficiente.

Durante el proceso de aprendizaje tuve la oportunidad de revisar y analizar toda la documentación relacionada al SGC y las auditorías que se desprendían; incluso en las practicadas anteriormente en la dirección, coadyuve a la modificación y reconstrucción de formatos como el del “Programa Anual de Auditoría”, el documento denominado “Plan de Auditoría”, los formatos de la “Solicitud de acción correctiva y preventiva”, y figuré en la elaboración de los cuestionarios de auditoría de calidad para el personal operativo de la dirección, con los que se pretendía llevar a cabo la próxima auditoría. Esta última intervención fue de las más enriquecedoras, ya que el resultado de la auditoría, en mucho depende de la intencionalidad y redacción de las preguntas que componen los cuestionarios, y más aun, siendo una auditoría interna de calidad. Para realizar esa ardua tarea, intercambié posturas e ideas con el Subdirector de Contabilidad quien fue designado auditor líder.

Adicionalmente a los trabajos previos de la “auditoría de calidad” también se me asignó la tarea de elaborar y aplicar las denominadas “Encuestas de Satisfacción al Cliente” de la Subdirección de Contabilidad, de las cuales, los principales entrevistados fueron los peritos del padrón pericial de la Dirección General de Avalúos, pues en la Subdirección de Contabilidad se preparan las remesas de solicitudes de pago a peritos. La realización de esta tarea consistió en preparar el mensaje que contendría el correo en donde se explicaba el motivo del mismo, así como también, el agradecimiento por la sinceridad que se vaciara en las respuestas; posteriormente se enviaba vía correo electrónico dichas encuestas y se confirmaba la recepción telefónicamente. Una vez que se habían recibido las encuestas contestadas, procedió su análisis, el cual requirió la elaboración de gráficos que mostraran comparativos con los resultados de encuestas anteriores y al pie de estos se redactaba la explicación de las variables. Teníamos como propósito conocer el sentir verdadero de los usuarios de área y a partir de ello proponer las mejoras a los procesos en el “COC”.

Las demás actividades en las que participe fueron en materia de contabilidad, donde, me enseñaron el proceso de registro contable de la “Facturación y Cobranza por concepto de Avalúos y Justipreciaciones realizados por el Instituto”; aquí me doy cuenta de la importancia que tiene la contabilidad en la toma de decisiones institucionales, de ahí que su actividad sea un factor que permita elevar la calidad, no solo en la Dirección de Finanzas, sino a nivel institucional.

También coadyuvé a la actualización de información para expedición de los Estados Financieros; esta tarea consistió en cargar información contable a los macros de las hojas de cálculo Excel y a partir de ello la consolidación definitiva para la presentación de los Estados Financieros.

Otra actividad que realice fue preparar la documentación que se iba a enviar al archivo muerto; esta tarea requirió de la clasificación de la documentación contable a partir de una “serie documental” preestablecida, una vez clasificada la documentación preparé el registro del documento denominado “Relación de Transferencia Primaria”, que se entregó al Departamento de Almacenes e Inventarios para su integración con toda la documentación a concentrar.

Otra de las actividades más importantes, junto con los preparativos para la auditoría de calidad, fue la consolidación de bases de datos a partir de los registros contables donde se reflejaba el total del gasto institucional en el ejercicio 2006. El análisis y preparación del documento de gasto de todo el instituto se enfocó a los capítulos 1000.- Servicios Personales, 2000.- Materiales y Suministros, y 3000.- Servicios Generales, del Clasificador por Objeto de Gasto. Dentro del documento se incluyeron gráficas por cada una de las partidas presupuestales que conforman los capítulos del gasto; se graficaron cada uno de los meses de 2006, con el objeto de observar la evolución de gasto durante el ejercicio, lo cual arrojaba de manera sencilla y práctica información del gasto en Oficina Central, que está clasificada por unidad ejecutora del gasto conforma al siguiente orden: Presidencia, las Direcciones Generales, la Coordinación de Desarrollo Institucional, la Dirección de Jurídico y la Dirección de Informática, así como también, cada una de las Delegaciones Regionales. Para lo anterior se llevó a cabo un exhaustivo análisis de las Balanzas de Comprobación al nivel de Mayor y al nivel de Auxiliar, la realización de este documento<sup>20</sup> requirió la coordinación entre el Subdirector de Contabilidad, el Jefe de Departamento de Contabilidad, los Subdelegados Administrativos (Encargados de los registros contables de cada una de las seis Delegaciones Regionales), y el suscriptor de esta tesina.

La conformación del documento permitió tener un panorama lo suficientemente amplio del ejercicio del presupuesto en 2006. Además se hizo un comparativo con 2005 logrando observar

---

<sup>20</sup> Lo que aquí se denomina como documento debe ser entendido como Libro de Excel.

la diferencia máxima y mínima en cada una de las partidas y en cada una de las áreas que componen el INDAABIN.

Los resultados de éste trabajo se presentaron en reuniones donde asistieron Directores Generales, Delegados Regionales y el Presidente del INDAABIN.

La priorización de las actividades a ejecutar en la Dirección General de Administración y Finanzas del INDAABIN, a finales de 2006 y principios de 2007, impidieron la realización de la Auditoría Interna de Calidad 03, quedando en abandono la cristalización de un SGC efectivo. Las auditorías internas de calidad tienen funcionalidad cuando un SGC es llevado a la práctica; en la Dirección de Finanzas no se hizo más allá de cumplir con el requisito que a finales de 2006 ya no era una exigencia; las actividades en ese periodo se encauzaron a preparar la entrega de la Dirección General; había desconcierto causado por la nueva figura presidencial; el cierre del ejercicio fiscal 2006 tendría que ser en tiempo record; había un ambiente de incertidumbre; reportes y más reportes de la situación financiera, juntas y reuniones ocuparon las principales actividades, la calidad ya no volvió a ser prioridad; al grado que el PND 2006-2012 no la contempla pese a la gran inversión en infraestructura para su puesta en marcha.

## *Conclusiones*

El auge del concepto de calidad en el Ejecutivo Federal mexicano surge a partir del entorno global y como un requisito indispensable para la instauración del proceso de globalización plena; pugna por la estandarización de las organizaciones gubernamentales de países subdesarrollados como el nuestro. El fenómeno de globalización busca eliminar identidades, nacionalismos y fracturar la soberanía de las naciones; la globalización no solo es un fenómeno económico como se señala en el primer capítulo de esta Tesina.

La Administración Pública del Ejecutivo Federal mexicano está en un lento, inconsciente y sordo proceso de transformación hacia una modernidad funcional para la sociedad a la que sirve. La incorporación de los Sistemas de Gestión de Calidad en el sector público promete una administración pública moderna y a la vez impulsa hacia el concepto de "Gerencia Pública". Lo anterior se encuentra implícitamente en el PND 2001-2006 y el modelo de calidad INTRAGOB.

Tal parece que el fenómeno de la calidad en el Ejecutivo Federal mexicano se montó como una obra de teatro que terminó sus obligadas presentaciones al final del sexenio 2000-2006; dando paso a la prioridad de seguridad pública, que es otro de los requisitos de exigencia internacional para la instauración del Capital. Lo anterior viene a colación a partir de la prioridad que se tiene hoy en día por parte del Ejecutivo Federal mexicano.

La calidad en el Ejecutivo Federal del sexenio 2000-2006 fue un proyecto que en discurso y papel proponía grandes mejoras. Sin embargo, la degradación de su significado fue cayendo y transformándose de un concepto de calidad empresarial a uno forjado con todas las impurezas que trae consigo la administración pública mexicana. Para el sexenio 2006-2012 el tema de calidad fue borrado del Plan Nacional de Desarrollo, no se le dio continuidad, ni el peso a la oportunidad de mejorar mediante los beneficios que pudiera arrojar un sistema de calidad efectivo en el Ejecutivo Federal. Los recursos y esfuerzos invertidos fueron desperdiciados y olvidados.

La calidad fue un mandato presidencial considerado en el PND; el incumplimiento de implementación de los SGC en ningún momento resultaba en sanción, de ahí se explica parte de la falta de interés ya en la recta final del sexenio 2000-2006.

El enfoque de los SGC se basa principalmente en los procesos y la mejora de ellos; se busca la calidad en los procesos y servicios. Las auditorías de calidad funcionan como una de las herramientas que permite a la alta dirección evaluar lo anterior.

La calidad puede ser entendida como la satisfacción de quien es acreedor a un servicio, o en su caso, la calidad incita a rebasar las expectativas de quienes esperan un beneficio, es darle un plus al servicio público. La descalificación total de la implantación de sistemas de gestión como el de la calidad impide aprovechar los beneficios que podrían resultar en pro de la sociedad.

A partir de mi experiencia en el sector público veo la necesidad de: instaurar indicadores de resultados; actualizar manuales de organización y de procedimientos; implementar planeación estratégica; incentivar; simplificar procesos; traer avances tecnológicos; establecer liderazgo; negociar; trabajar en conjunto (interinstitucionalmente e intrainstitucionalmente); mejorar ambientes de trabajo; recoger el sentir de los servidores públicos desde el nivel de operativos; priorizar actividades siempre en función de nuestra sociedad; establecer canales abiertos y directos con la sociedad; tener voluntad de cambio; impulsar el desarrollo personal; explotar la potencialidad del personal capaz; proveer capacitación técnica y tecnológica; fomentar el trabajo en equipo; romper con tradicionalismos; exigir internamente resultados; reconocer actitudes de compromiso como servidores públicos; desarrollar campos como la ética en el servicio público; concientizar a todos niveles, qué es un servidor público, qué es gobierno, el por qué nuestra posición dentro del gobierno es tan importante para el desarrollo de nuestro país; etc. Para lo anterior, en mucho ayudaría implementar sistemas de gestión de calidad efectivos; su instauración tendría que ser dirigida y controlada por personas conscientes de las carencias y oportunidades, posiciones y entornos nacionales e internacionales de gobierno; tendrían que dirigir “Administradores Públicos” para enfocar esta herramienta al bien común y hacerla funcional para la sociedad, las auditorías de calidad dan la pauta para ello.

Lamentablemente la mayoría del personal que labora en el sector público se ha formado a partir de usanzas negativas, sus costumbres difícilmente pueden ser modificadas, sus actitudes presentan rechazo a los cambios y al mayor esfuerzo, al grado de manifestar que no harán algo

más si no se les paga más. Toda esa actitud fue y es permitida, forjada y hecha en sistemas de administración tradicional, no hay liderazgo ni compromiso social, hay una extendida falta de actitud y aptitud en cuanto a la posición de un servidor público. Lo anterior, es un conjunto de elementos como el nivel de educación, el entorno familiar, social e institucional en el que se desarrollaron las personas que laboran en el sector público y que habrá que analizar a mayor detalle, no obstante, gran parte de la responsabilidad de corregir estas prácticas recae en la dirección, en la medida en la que se muestre un mayor acercamiento, un mayor compromiso y un mayor liderazgo encauzado a la mejora, se revertirá el proceso de estancamiento y se corregirá gradualmente el camino llevando a la Administración Pública a aquel proceso de transición que ajuste y cierre filas conforme lo demandan las necesidades sociales.

Afortunadamente esta actitud no es general, hay quienes muestran posturas contrarias y trabajan con actitudes y aptitudes profesionales, positivas y comprometidas, muchas de las ocasiones estas personas, aunque sean menos en número, contrarrestan y balancean los procesos, llegando así a cumplir en la medida de lo posible con las obligaciones gubernamentales. Dentro de la Administración Pública no todo es negativo, ni todo está perdido, hoy en día el aparato público ha mostrado grandes avances y cambios que se ven reflejados en la manera de operar, muchos de esos cambios son gracias a los avances tecnológicos y a la incorporación de sistemas de cómputo que pueden eficientar la respuesta del sector público. Sin embargo, hay un desfase perceptible entre el sector público de un país subdesarrollado y las exigencias administrativas y tecnológicas del entorno mundial, y si a eso se le suma, el reparto de poder entre una élite circulante, la falta de voluntad y el desinterés por la población se estará condenado al estancamiento perpetuo.

La calidad tanto en la Dirección de Finanzas como a nivel institucional fracasó porque se implantó solo como un requisito y no como un proceso de transición verdadero a la mejora de procesos que resultaran en beneficios al interior y exterior de la organización. El pretender que los SGC funcionaran a marchas forzadas y bajo un ordenamiento presidencial, llevó a atender el requerimiento de forma disfrazada. Un ejemplo claro de la inconsistencia en el mantenimiento del SGC fue que la Dirección de Finanzas después de haber obtenido la certificación, solo llevó a cabo una auditoría interna, el organismo certificador no volvió a practicar una auditoría de seguimiento y el Comité Operativo de Calidad solo se reunió una vez posterior a la certificación.

La calidad después de la certificación dejó de ser de alta prioridad hasta ser olvidada y enterrada en carpetas cerradas y extraviadas.

La omisión de lograr la certificación de manera conjunta, es decir, de todas las áreas adjetivas y sustantivas de la institución, llevó a su truncamiento. La certificación de calidad se tradujo en certificar procesos y cumplir con lo indispensable, sin ir más allá, por ejemplo en la Dirección de Finanzas se recurrió a la contratación de personas (asesores), que desarrollaran la estructura del SGC y a partir de ello simplemente se presentara para la certificación.

La alta dirección no participaba, no se percibía un involucramiento pleno y por ende esa actitud se transmitía a lo largo de la dirección.

Los organismos certificadores, todos privados, desconocen el sentido público, desconocen la compleja operación de las dependencias y entidades. Por lo tanto, el capacitar de manera apropiada al personal interno traería mayores beneficios, toda vez que el mismo personal es conocedor de los proceso y procedimiento, incluso de aquellos que se llevan a cabo por tradición, es decir, los que no están documentados.

Para que un SGC tuviera soporte era necesario que existiera un área específica para su instauración y mantenimiento. En el instituto nunca se tuvo dicha área; esto requería un presupuesto específico para tal finalidad; la calidad resultaba ser cara. Sin embargo, es muy importante mencionar que la implantación de un SGC tiene que ser visto como una inversión que a mediano y largo plazo traería una retribución, que superaría la inversión inicial; la aplicación efectiva de un SGC en el sector público beneficiaría al interior organizacional y por ende a la sociedad.

El concepto de calidad habla de un todo organizacional, de un involucramiento a todos niveles; decisiones de escritorio sin considerar al personal operativo tuvieron lugar en la Dirección de Finanzas; la reproducción de la administración tradicional de nueva cuenta resultaba en acuerdos sólo con mandos medios y superiores, es decir, no se involucró al personal operativo, recordemos que como resultado de la auditoría de certificación se evidenció fuertemente el desconocimiento por parte del personal operativo.

La falta de incentivos fue otro factor para no concretar un SGC efectivo; la implantación y operación de un SGC exige esfuerzos adicionales a los ordinarios. La calidad y los beneficios que pudiera arrojar fueron perdiendo valor con el paso del tiempo y se fue creando un desinterés generalizado.

Traer la calidad a las instancias gubernamentales exigía mayores recursos de los que se disponía, lo cual resultó en mayores cargas de trabajo para quienes intentaron llevarla a cabo. En este sentido es necesario dar reconocimiento a quienes eran conscientes y se esforzaron por sacar a flote en la medida de lo posible los compromisos que traía consigo la calidad.

Las auditorías internas de calidad son uno de los instrumentos con los que cuenta la alta dirección y que le ayudan a controlar, mantener y manejar el SGC, aquí es necesario hacer énfasis en que previo a la ejecución de las auditorías de calidad se debe de llevar a cabo un verdadero SGC, de lo contrario, solamente se convierten en un requisito para la certificación y/o la re-certificación.

A través de las auditorías de calidad se evalúa la funcionalidad de los recursos (materiales, humanos, financieros, técnicos y tecnológicos), la redefinición de procesos y el grado de compromiso adquirido por parte del personal involucrado.

Las auditorías de calidad conducen a la corrección de problemas presentados y a la implantación de acciones de prevención; proporcionan información suficiente para tomar decisiones que resulten en la mejora de las acciones. Los modelos y conceptos de gestión, como el de calidad, tendrían como propósito cauterizar las fallas de los procesos tradicionales y hacerlos más funcionales para la Administración Pública, buscarían impulsar un cambio trascendente en el quehacer público, ya que permiten localizar las áreas que necesitarán de una corrección y así lograr un ejercicio público eficiente y eficaz manteniendo siempre la idea de que los usuarios son el punto fundamental a satisfacer.

Las auditorías de calidad verifican que un SGC sea efectivo y funcional para la organización, los resultados de una auditoría y la información que resulte de ella en mucho depende de sus objetivos, alcance y criterios; si se llevan a cabo auditorías sólo como requisito, la mejora es nula, si se le da un enfoque de instrumento de medición y evaluación, mostrarán las fortalezas y

debilidades de un SGC y a partir de ello se podrán tomar decisiones que resulten en acciones de prevención, corrección y detección de oportunidades de mejora.

Las auditorías internas son uno de los requisitos más importantes que contiene la norma ISO 9001:2000, su importancia es tal que hay una norma específica complementaria sobre auditorías de calidad (ISO 19011:2002 "Directrices para la auditoría de los sistemas de gestión de la calidad y/o ambiental"). Las auditorías son una herramienta de gestión para el seguimiento, verificación e implementación efectiva del trazo de una política de calidad. Las auditorías son actividades de evaluación.

Las auditorías de calidad deben proporcionar una impresión neutral e imparcial de la operación del SGC, en el grado en el que las auditorías de calidad se usen de forma honesta, se convertirán en el mejor acercamiento de la dirección y ayudarán a desarrollar la confianza del personal en el SGC, lo cual traerá como consecuencia una mejora continua en la operación y en la toma de decisiones.

Por último, debe quedar claro que las auditorías de calidad no deben verse como un medio para detectar errores y castigar culpables, sino para mejorar los procesos de manera acertada y dar funcionalidad a la organización. La Auditoría de Calidad se ocupa de los riesgos de disfuncionamiento, promueve la mejora continua dentro de las organizaciones, permite saber específicamente qué engranaje de la maquinaria necesita una modificación parcial o total, esto se hace mediante observaciones y recomendaciones que fomenten el logro de los objetivos planteados.

## *Bibliografía*

ACLE, Tomasini Alfredo. "Planeación estratégica y control de calidad", México, Ed. Grijalbo, 1989

ALCÁNTARA, Sáenz Manuel. "*Gobernabilidad, crisis y cambio*", México, Fondo de Cultura Económica, 1995

AYALA, Espino José. "Globalización y nuevas instituciones", *Revista de Administración Pública*, núm. 100, México, INAP, abril, 1999

BARRERA, Zapata Rolando. "*Política y administración pública: Valladares ante el nuevo gerencialismo*", *Revista de Administración Pública*, núm. 100, México, INAP, abril, 1999

BERTUCCI, Guido. Director, División para la Economía y Administración Públicas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de Naciones Unidas "Política Digital. Innovación y Calidad". *Revista Nexos*, México DF, Año 2, No. 13, Nov. 2003, Edición Extraordinaria.

CABRERO, Mendoza Enrique. "*Del administrador al gerente público*", México, INAP, 1997

CAMPUZANO, Gabriel. "Notas sobre la calidad total en la gestión pública", Inédito 2007

DEMING, Edwards. "Calidad, productividad y competitividad", Madrid, Ed. Santos, 1989

ESPINOSA, Alfredo. "Hacia una calidad más robusta con ISO 9000:2000", México, Ed. Panorama, 2001

FEINGENBAUM, Armand V. "El control total de calidad", México, Ed. Continental, 1971

GUERRERO, Omar, "*Gerencia pública en la globalización*", México, Miguel Ángel Porrúa, 2003

GUERRERO, Omar, "Gerencia Pública: una aproximación plural", México, UNAM, 2004,

GUERRERO, Omar. Teoría administrativa del Estado", México, UNAM, 2000

GUTIÉRREZ, Sáenz Raúl. "Introducción a la ética", México, Esfinge, 1994

HERNÁNDEZ, Oliva Rocío Citlalli. "Globalización y privatización: El sector público en México, 1982-1999" México, INAP, julio, 2001

HOWARD, S. Glitow. "Planificando para la calidad, la productividad y una posición competitiva, México, Ed. Ventura, 1991

JURAN, Joseph M. "Juran y la planificación para la calidad, Madrid, Ed. Díaz de Santos, 1990

KAORU, Ishikawa. "¿Qué es control total de calidad?", Colombia, Ed. Norma, 1994

KAPLAN, Marcos, "Estado y globalización", México, UNAM, 2002

KOPITS, George. "Calidad de Gobierno: Transparencia y Responsabilidad". Conferencia sobre transparencia y desarrollo en América Latina y el Caribe, BID, Mayo, 2000

OSBORNE, David y Ted Gaebler, "La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Barcelona, Paidós, 1997

SÁNCHEZ, José Juan. "Los nudos históricos de la administración pública", Revista de Administración Pública, núm. 100, México, INAP, abril, 1999

SMITH, Trevor. Presidente, Comité Técnico de ISO TC176 "Política Digital. Innovación y Calidad". Revista Nexos, México DF, Año 2, No. 13, Nov. 2003, Edición Extraordinaria.

TINOCO, Sánchez Hilda. "Calidad total en el servicio público: Experiencia en el Estado de México". Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No. 24, Octubre – Diciembre 1994

UVALLE, Berrones Ricardo, "*Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado Mexicano*", Revista de Administración Pública, núm. 100, México, INAP, abril, 1999

### *Páginas Web*

s/a, "Las 10 preguntas más frecuentes en torno a la ISO", {en línea}, Dirección URL: <http://www.calidad.com.mx/articulos/14.htm>, {consulta: 20 junio de 2008}.

Modelo de Calidad INTRAGOB, {en línea}, 69 pp., México, Dirección URL: [http://www.economia-premios.gob.mx/calidad/intragob/doctos/Modelo\\_Calidad.doc](http://www.economia-premios.gob.mx/calidad/intragob/doctos/Modelo_Calidad.doc), {consulta: 12 de junio de 2008}.

ROMERO, Arturo Luís, MIRANDA Luís. "Calidad", {en línea}, 10 de agosto de 2007, Dirección URL: <http://www.gestiopolis.com/dirgp/adm/calidad.htm>, {consulta: 25 de agosto de 2008}.

CUAUHTÉMOC, Arturo. "Evolución de la regulación jurídica y de la organización administrativa sobre la administración y valuación de los bienes nacionales", {en línea}, 70 pp., México, julio 2006, Dirección URL: [www.indaabin.gob.mx](http://www.indaabin.gob.mx), {consulta: 19 de agosto de 2008}.

Secretaría de la Función Pública, {en línea}, México, Dirección URL: [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx), {consulta: 02 de septiembre de 2008}.

Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, {en línea}, México, Dirección URL: [http://www.indaabin.gob.mx/quienes\\_somos.html](http://www.indaabin.gob.mx/quienes_somos.html), {consulta: 25 de agosto de 2008}.

## *Revistas*

Política Digital. Innovación y Calidad”. Revista Nexos, México DF, Año 2, No. 13, Nov. 2003, Edición Extraordinaria.

## *Artículos*

CARRILLO, Castro Alejandro, “*La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos.*” VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Oct. 2003

CAMPERO, Cárdenas Gildardo Héctor, “*La reforma administrativa en México: aspectos culturales y de gestión.*” IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, Nov. 2004.

## *Normatividad ISO*

NMX-CC-9000-IMNC-2000. “Fundamentos y Vocabulario”

NMX-CC-9001-IMNC-2000. “Sistemas de gestión de calidad-Requisitos”

NMX-CC-SAA-19011-IMNC-2002 “Directrices para la auditoría de los sistemas de gestión de calidad y/o ambiental”

## *Documentos Oficiales*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Bienes Nacionales

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública.

Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Manual de Gestión de Calidad de la Dirección General de Administración y Finanzas

Manual de Organización del INDAABIN / Secretaría de la Función Pública el 1 de enero de 2006

Diario Oficial de la Federación

*Curso documentado*

COMPITE, A. C., Cuadernillo del curso “Auditorías internas en sistemas de calidad”. 2004