



Universidad Nacional Autónoma de México

**Programa de Posgrado en
Ciencias de la Administración**

T e s i s

**Análisis de la percepción y de la realidad de la certificación de
calidad en el Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación
de Servicios de la Gerencia de Recursos Materiales en la
Conagua en 2008**

Que para obtener el grado de:

Maestra en Administración

Presenta : Sandra Luz Ramírez Gutiérrez

Tutor (Director de la tesis): M. AUD. JULIO ALONSO IGLESIAS

México, D.F. enero de 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A mi hijo Santiago,
la razón de mi felicidad
y el motor de mi vida,
con todo mi amor.**

**A mi mamá y a mi hermano,
por creer en mí
y quererme.**

**A mi papá,
que vives en mi corazón,
te dedico mi trabajo,
gracias por haber existido.**

**Al maestro Jesús Castillo Cadena,
por su apoyo y su paciencia.
Gracias.**



ÍNDICE	Página
I.- Introducción	1
II.- Problemática	3
Capítulo 1.- Panorama del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios en la Gerencia de Recursos Materiales de la Conagua.	3
III.- Marco Teórico	7
Capítulo 1.- Teorías y corrientes de la administración..	7
1.1.- Max Weber (Teoría de la burocracia).	7
1.2.-. Eduards Deming (Administración de la Calidad).	9
1.3.- Kaoru Ishikawa (Control Total de la Calidad)	11
1.4.- Joseph M. Juran (Planeación, Control y Mejoramiento de Calidad).	12
1.5.- Philip B. Crosby (Mejora de la Calidad)	13
1.6.- Norma ISO 9001:2000	15
Capítulo 2.- Documentos rectores	20
2.1.- Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012)	20
2.2.- Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental	25
2.3.- Manual de Calidad B00.07.03.-MA-01	30
2.4.- Programa Nacional Hídrico (2007-2012)	37
Capítulo 3.- La Certificación	43
3.1.- ¿Qué es la certificación?	43
3.2.- La Certificación en México	44
3.3.- Tipos de Certificación	49
3.3.1.- Norma Mexicana IMNC ISO 9000:2000	49
3.3.2.- Norma Mexicana IMNC ISO 9001:2000	57
3.3.3.- Norma Mexicana IMNC ISO 9004:2000	58
3.3.4.- ISO (Organización para la Estandarización Internacional)	60
IV.- Marco de Referencia	62
Capítulo 1.- La Comisión Nacional del Agua.	62
1.1.- Antecedentes históricos.	62
1.2.- Misión y Visión	63
1.3.- Sistema de Gestión de la Calidad	64
Capítulo 2.- La Gerencia de Recursos Materiales	67
2.1.- Misión y Visión	67
2.2.- Estructura orgánica	68
Capítulo 3.- Certificación de Calidad en el Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios de la Gerencia de Recursos Materiales en la Conagua	69

ÍNDICE	Página
V.- Metodología	72
VI.- Hipótesis	73
VII.- Comprobación de la hipótesis	74
Capítulo 1.- Resultados de la Encuesta sobre la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios en la Gerencia de Recursos Materiales de la CONAGUA.	74
Capítulo 2.- Percepción de la certificación de calidad en el Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios.	87
VIII.- Conclusiones y recomendaciones	89
IX.- Bibliografía	94

I.- Introducción

El propósito principal del presente estudio, es el de vislumbrar la importancia que tiene el que una institución pública como es la CONAGUA, específicamente la Gerencia de Recursos Materiales, esté inmersa en un sistema de gestión de la calidad, atendiendo a las necesidades que ésta tiene en cuanto a mejorar sus servicios para la adquisición de bienes y contratación de servicios y que se vea reflejado en la satisfacción de sus clientes.

Considerando que el valor más importante de una empresa o una institución es el factor humano, se tiene contemplado dentro del presente estudio, el conocer la percepción que tienen los servidores públicos sobre la certificación de calidad del Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, ya que son parte fundamental dentro de la operación del sistema y el conocer si este sistema funciona o no para mejorar los servicios e incluso lograr la plena satisfacción de los clientes tanto internos como externos, es importante para vislumbrar el que la certificación mejore la operación y funcionamiento de las áreas que conforman la Gerencia de Recursos Materiales o bien no tenga mayor trascendencia para los logros previstos.

Al hablar de certificación de procesos, sistemas de calidad y satisfacción del cliente, inmediatamente pensamos en mejores servicios, sistematización de los procesos, calidad laboral, desempeño y eficacia en el desarrollo de los trabajos, sin embargo la estandarización de ideas con respecto a la certificación y los sistemas de calidad no son iguales en todas las empresas, sean públicas o privadas, ya que tiene mucho que ver el tipo de organización, los objetivos y el giro que desempeñan las empresas.

Adicionalmente, la percepción de los servidores públicos con respecto al Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios es un parámetro importante para llegar a definir que tanto saben sobre el "Sistema" en el que están inmersos, cómo manejarlo, cómo ayuda a mejorar sus actividades laborales, el desempeño personal, etc.

Por lo anterior, la motivación para iniciar el presente trabajo fue el conocer de algunos comentarios de servidores públicos de la Gerencia de Recursos Materiales, tal como lo han manifestado: “la certificación y los sistemas de calidad están de moda, que la certificación es muy cara, deberían de darnos ese dinero que se gasta en certificar, aumentándonos el sueldo, para que sirva, no vemos cambio, etc.”; inquietudes que finalmente afectan el que se lleve a cabo el éxito del Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, el que se pueda seguir manteniendo la certificación y el que “mejoren las cosas” y adicionalmente tratar de concluir que nuestros procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios son eficaces por operación y por norma y que aunado a un sistema de calidad permiten que la satisfacción del cliente que es la razón de existir sea una realidad, no se quede en el intento.

¿Qué se pretende encontrar? que la certificación del sistema tenga un sentido para la Gerencia de Recursos Materiales, que haya compromiso de todos los miembros de la organización empezando por la alta dirección y que se entienda el sentido de la certificación como “el cambio” que implica desde la forma de vida hasta los resultados satisfactorios.

II.- Problemática

Capítulo 1.- Panorama del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios en la Gerencia de Recursos Materiales de la Conagua.

Como una referencia de la situación en la que se encontraban la mayoría de las empresas mexicanas tanto privadas como públicas a nivel mundial, en cuanto a calidad en sus procesos, es interesante citar lo manifestado por Francisco González Prado, Director General del Instituto Mexicano de Control de la Calidad (IMECCA), quien expresó, para el año de 1994, que “las empresas mexicanas no podrán competir en los mercados internacionales si no mejoran en áreas como: calidad, productividad y distribución. Además el acceso de los productos y servicios mexicanos a los mercados mundiales sólo estará disponible para aquéllas empresas que certifiquen la calidad; debido a que en los últimos años la certificación de la calidad se ha convertido en la carta de presentación de las empresas para ingresar a nuevos mercados. Por cierto, que a nivel nacional no existen más de 200 empresas certificadas internacionalmente”.¹

Para 2007, México contó con 3,946 empresas certificadas ISO 9000, de acuerdo con la última encuesta difundida por Organización Internacional de Normalización (ISO) y en todo el mundo, la lista fue encabezada por China, que tiene 210,773 empresas certificadas, seguida de Italia, con 115,359 y Japón, con 73,176.²

Aunado a lo anterior y teniendo en cuenta la importancia que el Tratado de Libre Comercio ha adquirido desde su entrada en vigor a partir de 1997, se sentaron las bases para cambios estructurales en la economía de México, considerando que si una empresa estaba involucrada en programas de calidad total y logrando mayor productividad, se tenía posibilidad de acceder a mejores salarios y compensaciones, y una vez inmersos en un ambiente de calidad total tanto en empresas públicas como privadas, esto significa que los trabajadores

¹ El Financiero, 16 de mayo de 1994. Pág. 28

² EL Economista, 13 de enero de 2009.

deben ser partícipes del desarrollo y evolución de los sistemas de calidad para poder ser compensados en forma más justa.

Sin embargo, una cultura de calidad en México está aún en ciernes. La adopción de la nueva filosofía de calidad total requiere una transformación cultural, una nueva forma de administrar el negocio, donde el énfasis cambia de las utilidades, a la satisfacción del cliente; en donde en lugar de administrar resultados, se administran y mejoran continuamente los sistemas y procesos que los producen.³

Considerando lo mencionado y tratando de dar un panorama más acorde al caso que nos ocupa, en el año de 2002, la Gerencia de Recursos Materiales adscrita a la Subdirección General de Administración de la Comisión Nacional del Agua, interesada en lograr que sus procedimientos se encaminaran a tener la calidad en la adquisición de bienes y contratación de servicios, derivado de las políticas de competitividad establecidas tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, como al Programa de Innovación Gubernamental en la Conagua, adoptó mecanismos tendientes a obtener la certificación de su sistema (procedimientos de adquisición de bienes y contratación de servicios), empezando por inducir al personal adscrito a la Gerencia, a conocer la Norma ISO 9000, a través de cursos de inducción impartidos por despachos externos como el Grupo Interamericano de Capacitación Tecnológico, S.A. de C.V. (GICTSA), observándose en la mayoría del personal, resistencia a capacitarse (problemas de actitud), así como el de resistencia al cambio, actitud de trabajo y delegación de funciones.

Posteriormente se intentó elaborar un mapeo de procedimientos por parte del despacho externo GICTSA, quien acudió con cada uno de los servidores públicos de mandos medios de las unidades administrativas de la Gerencia de Recursos Materiales, para conocer las actividades inherentes a su área, el cual dio como resultado un mapeo de tareas más que de actividades, toda vez que en cada entrevista el personal mencionaba todas las tareas que realizaban

³ <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num5/doc05.htm>. Calidad total. Una alternativa de organización del trabajo en México.

pensando en justificar su permanencia laboral dentro de la Gerencia de Recursos Materiales, sin definir sus actividades, ya que si las definían, iban a ser sustancialmente menos que las tareas, tratando de demostrar al despacho, que desarrollaban muchas funciones (problemas de actitud).

No obstante lo anterior, el personal de la Gerencia de Recursos Materiales, teniendo claro el propósito del curso de inducción al sistema de calidad que se pretendía implementar, consideró que el que tuvieran que invertir su tiempo y su espacio laboral, tendría que dar como resultado por lo menos un aumento de sueldo o mejores prestaciones, sin ser el propósito final de certificar el sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios.

Después de tres años de preparación, elaboración de instrumentos documentales, de relativa actitud positiva y de calidad con el personal tendientes a la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios, en 2005 se obtuvo la certificación del Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, sin embargo el problema no empezó con la certificación, sino más bien con la aplicación del Sistema de Gestión de la Calidad, Norma ISO 9001-2000 y el seguimiento a la certificación, ya que los resultados de auditoría de seguimiento al sistema, se dieron con algunas no conformidades.

Si bien los procedimientos de adquisición de bienes y contratación de servicios dentro de la Gerencia de Recursos Materiales, están establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento y se llevan a cabo por normatividad al pie de la letra, es evidente que los procesos se cumplen independientemente de que exista o no un sistema de calidad, toda vez que la normatividad es tan clara, que no permite en la mayoría de los casos el cometer errores.

Cabe mencionar, que en la auditoría externa de seguimiento practicada al sistema en el año 2006 por parte del Instituto Mexicano de Normalización, se detectaron algunas inconsistencias que dieron origen a observaciones, que incluso pueden llegar a hacer que la certificación del sistema se pierda, esto

ocasionaría más que nada una pérdida económica para la organización aparte de lo ya invertido, ya que para la certificación se tuvo que contratar a un despacho externo en apoyo a la logística y a la inducción misma del sistema de gestión de la calidad, así como el involucramiento de los servidores públicos que han participado con su tiempo y su esfuerzo sin lograr resultados tangibles de cambio en la adquisición de bienes y contratación de servicios.



III.- Marco Teórico

Capítulo 1.- Teorías y corrientes de la administración.

1.1.- Max Weber (Teoría de la burocracia)

En el presente estudio se analizará un área de la Administración Pública Federal, como es la Gerencia de Recursos Materiales en la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), que se considera una organización burocrática como la definida por Max Weber que consideraba que la estructura del poder estaba definida estrictamente y que esto era fundamental para el buen funcionamiento de la organización.

Dentro de la estructura burocrática existen diversos componentes dentro de los cuales destaca el que la organización cuenta con reglas que se deben cumplir, como en el caso de la Gerencia de Recursos Materiales que está regulada por la normatividad para llevar a cabo sus funciones (Reglamento Interior de la CONAGUA, Manual de Organización y Manual de Procedimientos de la Gerencia de Recursos Materiales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y Reglamento de la LAASSP) ; existen funciones específicas que deben realizar los servidores públicos, así como las funciones de la autoridad, estas funciones cuentan con medios para obligar a cumplirlas (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

La teoría de la burocracia de Max Weber menciona una jerarquía perfectamente descrita, que en comparación con la realidad que se vive en la Gerencia de Recursos Materiales en la práctica está perfectamente definida más no perfectamente descrita en los manuales de organización y procedimientos, toda vez que estos están autorizados para el año 2000 y el Manual de Perfiles y Descripciones de Puestos para el año 2003 y aún no han sido actualizados; otro componente de la teoría que aplica al estudio que se presenta, es que las reglas, las decisiones y la descripción de procesos circulan por escrito, considerándose como reglas y descripción de procesos, los

descritos en la norma (LAASSP, Reglamento de la LAASSP y Manual de Procedimientos desactualizado), eliminando la tensión del ejecutante ante la posibilidad de que la acción tenga un efecto negativo. En esta última parte del componente, la LAASSP y su Reglamento norman los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios tan exactos y precisos que el servidor público no tiene la posibilidad de realizar un proceso o procedimiento erróneamente, ya que la normatividad no se lo permite, en todo caso el desconocimiento de la norma o el que esta se incumpla daría como resultado el que se cometan errores.¹

Weber define la *burocracia* como que en las grandes organizaciones, un individuo situado en los rangos inferiores debe aceptar órdenes sin participar en las decisiones. El trabajo masivo va en detrimento de la eficacia, sin embargo al trabajador aceptar las órdenes de sus superiores, trabaja eficientemente porque la percepción del burócrata es el que la organización esté por encima del cliente y procede de esa manera; en la actualidad, la operación de los trabajadores de la Gerencia de Recursos Materiales, resulta ser hasta cierto punto combinada, ya que por un lado cumplen órdenes y por otro deben acostumbrarse a tener como objetivo la satisfacción del cliente como finalidad del proceso de calidad en el que están inmersos con la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios, aunque no tengan del todo la convicción del querer lograr la satisfacción del cliente, cumpliéndose aún el que sigan siendo eficientes más no eficaces.

No cabe duda de que la jerarquía de autoridad que reina en la Gerencia de Recursos Materiales es la tradicional, toda vez que es una autoridad institucional que es heredada, como lo dice Max Weber, y esto aplica directamente al Gerente de Recursos Materiales, ya que es elegido por designación directa, y los Subgerentes siguen ocupando su puesto y permanecen desde antes de que entrara en vigor el servicio profesional de carrera, considerándose una autoridad tradicional.

¹ Claude S. George y Lourdes Álvarez, Historia del Pensamiento Administrativo, pp. 152 y 153.

Otro concepto de análisis de la teoría de la burocracia que aplica a la autoridad, es el que ésta debe estar jerarquizada y sus competencias y responsabilidades deben estar bien definidas, no olvidando mencionar, que la autoridad de la Gerencia de Recursos Materiales, está bien definida en el Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, más no así sus competencias y responsabilidades, que curiosamente se vinieron a definir en el Manual de Calidad y en algunos procedimientos internos que se emitieron a raíz de la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios, toda vez que en el Manual de procedimientos de 2000 que aún sigue vigente a la fecha y no ha sido actualizado, no se definen ni la competencia ni las responsabilidades que en la actualidad desempeña la autoridad, por lo que existe una incongruencia que a lo largo del estudio se definirá con mayor precisión.²

1.2.- Eduards Deming (Administración de la Calidad)

La Gerencia de Recursos Materiales tiene certificado su sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios, derivado de un procedimiento previo, mediante el cual se aplicó la Norma ISO 9001-2000, norma internacional que toma en cuenta principios de gestión de la calidad, por lo que para el presente estudio aplica la Administración de la Calidad creada por Deming.³

Se aplica al sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios el ciclo de la mejora continua que consiste en *planificar, hacer, verificar y actuar*, conceptos que han sido establecidos por Eduards Deming para satisfacer al cliente, redefiniéndose constantemente sus requerimientos, existiendo variabilidad en la producción y reduciendo el número de proveedores para controlarlos fácilmente.

Resulta interesante aplicar en este estudio uno de los catorce principios para la administración de la calidad de Deming que es el de implantar la formación en

² Claude S. George y Lourdes Álvarez, Historia del Pensamiento Administrativo, pp. 153.

³ Claude S. George y Lourdes Álvarez, Historia del Pensamiento Administrativo, pp. 210.

el trabajo. El cambiar los sistemas no asegura la mejora continua. Se debe reconocer la necesidad de capacitar continuamente y adiestrar a los empleados para que entiendan su trabajo, las políticas de la empresa y las necesidades del cliente y los proveedores; principio que necesariamente debe ser aplicado a los servidores públicos de la Gerencia de Recursos Materiales, independientemente de que estén inmersos dentro de un sistema de gestión de la calidad, debe haber una capacitación continua y a su vez se determinará si los servidores públicos han entendido su trabajo, las políticas de la organización y las necesidades de su cliente, como resultado de la investigación y cuántos y cuáles recursos se han invertido para que estas características se hayan dado en la Gerencia.

Otro principio que se aplica es el de eliminar el temor, crear la confianza y no ocultar los errores por temor al castigo, principio que es frecuente en una organización de carácter público, ya que desgraciadamente el abuso del poder y el autoritarismo crean un ambiente de incertidumbre y descontrol; para la Gerencia de Recursos Materiales inmersa en un sistema de gestión de la calidad, resulta trascendental la confianza entre los distintos niveles que conforman la organización, ya que con ésta se eliminan barreras y fluye la información.

Independientemente de que la Gerencia de Recursos Materiales cuenta con diferentes elementos que hacen que los servidores públicos que forman parte de esta organización, sean medidos constantemente en cuanto a su productividad y desempeño, la idea que tiene Deming en cuanto a abolir la evaluación del desempeño y administración por objetivos, porque destruye el trabajo en equipo, resulta ser lo más idóneo para realizar el trabajo, toda vez que se eliminaría la competencia entre los servidores públicos para ver quien saca la mejor calificación y se enfocarían las fuerzas e ideas más que nada a mejorar la productividad y obtener los resultados deseados por la organización como es la satisfacción del cliente, sin embargo este principio se considerará como parte de las propuestas del presente estudio.⁴

⁴ Claude S. George y Lourdes Álvarez, Historia del Pensamiento Administrativo, pp. 211.

1.3.- Kaoru Ishikawa (Control Total de la Calidad)

Con la aportación de este teórico aplica al caso concreto, una de las herramientas estadísticas del control de la calidad como es la estratificación, misma que se lleva a cabo a partir de un análisis de procesos en el cual se revisa todo el proceso y se analiza, haciendo consultas a las personas que los conocen como son los trabajadores, ingenieros e investigadores. Las opiniones deben contrastarse con datos estadísticos y se deberán detectar los factores que inciden en un problema como: qué factores pueden ocasionar un error. Este es el primer paso hacia la normalización o reglamentación para poder delegar autoridad a los subalternos.⁵

La herramienta de la estratificación dentro de este estudio apoya desde el punto de vista de las consultas a los servidores públicos para conocer qué tanto conocimiento tienen de los procesos que llevan a cabo y la percepción que estos tienen de la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios y los posibles errores que pudieran surgir en los procesos, si es que los hay dentro del sistema de gestión de la calidad.

Otra aportación es la de los círculos de calidad que también están conformados dentro de la Gerencia de Recursos Materiales, con servidores públicos tanto de mandos medios como sindicalizados, ya que participan en grupos de auditores internos y en el equipo de documentación, encaminados a discutir problemas que puede presentar el sistema, fijar metas y aclarar las razones por las que escogió esas metas, así como estableciendo medidas correctivas y ponerlas en práctica, evaluando resultados.

Estos círculos de calidad de los que habla Ishikawa tienen como finalidad permitir mejorar la calidad, reducir los desperdicios y los costos, incrementar la seguridad, optimizar la satisfacción en el trabajo y generar mayor productividad;

⁵ Ibidem, pp. 216.

se considera que estos grupos son factor indispensable dentro de la Gerencia de Recursos Materiales, toda vez que fungen como orientadores del sistema de gestión de la calidad, detectando algunos elementos que no son fácilmente detectados por el resto de la organización y que de alguna manera ponen orden en las ideas a partir de sujetarse a un plan estratégico de la organización en el que la administración para la calidad sea central.

El que un círculo de calidad no esté conectado a un plan estratégico general sólo crea escepticismo entre los empleados y no resultados; este concepto se relaciona con el plan de auditoría y el plan de trabajo que corresponde emplear tanto al equipo de auditores internos como al equipo de documentación que son los equipos encargados de dar seguimiento a la certificación del sistema de calidad, respectivamente.

1.4.- Joseph M. Juran (Planeación, Control y Mejoramiento de calidad)

Este teórico considera que los administradores superiores se deben encargar personalmente de dirigir la revolución de la calidad; todos los niveles y funciones de la organización deberán involucrarse en programas de capacitación en administración de la calidad; el mejoramiento de la calidad se debe realizar continuamente y a un paso revolucionario, no evolucionario, es por eso que consideré importante incluir a este pensador en el marco teórico ya que es la primera vez que se involucra a los administradores superiores en el proceso de calidad, el que intervengan junto con todos los niveles en la capacitación, que para el caso de la Gerencia de Recursos Materiales se tendrá que observar en cuanto a los resultados de la percepción, qué tanto involucramiento o dirección ha tenido tanto el Gerente como los Subgerentes en el sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios.

El enfoque de Juran sobre la administración de la calidad se basa en lo que se llama la trilogía de Juran que consiste en:

Planeación de calidad: independientemente del tipo de organización, producto o proceso, el proceso de administración de calidad se puede generalizar en una serie universal de pasos de entradas y salidas llamado “mapa de planeación de la calidad” a saber: Identificar quiénes son los clientes; determinar las necesidades de estos clientes; traducir las necesidades a nuestro lenguaje; desarrollar productos con características que respondan en forma óptima a las necesidades de los clientes; desarrollar un proceso que sea capaz de producir las características del producto y **Control de calidad** que se traduce en establecer un lazo de retroalimentación en todos los niveles y para todos los procesos, asegurarse de que cada empleado se encuentre en estado de autocontrol, establecer objetivos de calidad y una unidad de medición para ellos, proporcionar a las fuerzas operativas medios para ajustar el proceso de conformidad con los objetivos, transferir responsabilidad de control a las fuerzas operativas para responsabilizarlas de mantener el proceso en su nivel planeado de capacidad, evaluar el desempeño del proceso y la conformidad del producto mediante análisis estadísticos, aplicar medidas correctivas para restaurar el estado de conformidad con objetivos de calidad y el **mejoramiento de la calidad**.⁶

De la teoría de Juran se tomarán en cuenta los elementos indispensables que servirán para el desarrollo del presente estudio y para verificar si se cumple o no con la trilogía descrita.

1.5.- Philip B. Crosby (Mejora de la Calidad)

Confirma que la calidad está basada en cuatro principios absolutos:

- Calidad se define como cumplimiento de requisitos.
- El sistema de calidad es prevención.
- El estándar de realización es cero defectos.
- La medida de la calidad es el precio del incumplimiento.

⁶ <http://www.geocities.com/maestria2000mx/page3.html>

Propone un programa de 14 pasos para la mejora de la calidad:

- Compromiso en la dirección
- Equipo para el mejoramiento de la calidad
- Medición
- El costo de la calidad
- Crear una conciencia sobre la calidad
- Acción correctiva
- Planificar el día de cero defectos
- Educación del personal
- El día de cero defectos
- Fijar metas
- Eliminar las causas del error
- Reconocimiento
- Consejo de calidad
- Repetir todo el proceso⁷

En este contexto se considera que dentro del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios, se toma en cuenta el programa de algunos de los 14 pasos para la mejora de la calidad que tiene repercusión en toda la organización (Gerencia de Recursos Materiales), para el seguimiento al sistema de gestión de la calidad.

1.6.- Norma ISO 9001:2000

La norma ISO 9001, especifica los requisitos para un sistema de gestión de la calidad y se aplica cuando una organización quiere demostrar que se cumplen en forma consistente los requisitos del cliente (incluidos los reglamentos

⁷ <http://www.geocities.com/maestria2000mx/page3.html>

aplicables) y para aumentar la satisfacción del cliente, mediante la aplicación del sistema de gestión de la calidad y su mejora.⁸

La adopción de un sistema de gestión de la calidad debe ser una decisión estratégica de la organización. El diseño y la implementación del sistema de gestión de la calidad, está influenciado por diferentes necesidades, objetivos particulares, los productos suministrados, los procesos empleados y el tamaño y estructura de la organización. La norma ISO 9000 no tiene por objeto proporcionar uniformidad en la estructura de los sistemas de gestión de la calidad o en la documentación.

Esta norma internacional promueve la adopción de un enfoque basado en procesos cuando se desarrolla, implementa y mejora la eficacia de un sistema de gestión de la calidad, para aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos.

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

La aplicación de un sistema de procesos dentro de la organización, junto con la identificación e interacciones de estos procesos, así como su gestión, puede denominarse como “enfoque basado en procesos”. Una ventaja de este enfoque basado en procesos es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos individuales dentro del sistema de procesos, así como su combinación e interacción.

La Norma ISO 9001-2000 establece en su requisito 3.-Términos y definiciones de la NMX-CC-9001-IMNC-2000:

⁸ Humberto Gutiérrez Pulido, Calidad total y productividad, pp. 89.

Para el propósito de esta norma mexicana, son aplicables los términos y definiciones dados en la norma NMX-CC-9000-IMNC.

Los términos siguientes, utilizados en esta edición de la norma NMX-CC-9001-IMNC para describir la cadena de suministro, se han cambiado para reflejar el vocabulario actualmente en uso.

proveedor ----- organización ----- cliente

La Norma ISO 9001-2000 establece en su requisito 4.-Sistema de gestión de la calidad en la NMX-CC-9001-IMNC-2000:

La organización debe establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de la calidad y mejorar continuamente su eficacia de acuerdo con los requisitos de esta norma mexicana.

La organización debe:

- a) Identificar los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad y su aplicación a través de la organización.
- b) Determinar la secuencia e interacción de estos procesos.
- c) Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces.
- d) Asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de estos procesos.
- e) Realizar el seguimiento, la medición y el análisis de estos procesos e
- f) Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.

La organización debe gestionar estos procesos de acuerdo con los requisitos de esta norma mexicana.⁹

⁹ NMX-CC-9001-IMNC-2000.

Es preciso mencionar que la Norma ISO 9001:2000 se implementa como un Sistema de Gestión de la Calidad cuando una organización necesita demostrar su capacidad para proporcionar de forma coherente productos que satisfagan los requisitos del cliente y los reglamentarios aplicables, así como aspirar a aumentar la satisfacción del cliente a través de la aplicación eficaz del sistema.

La aplicación de esta norma es genérica y aplicable a todo tipo de organización sin importar su tipo, tamaño, servicio y producto suministrado.¹⁰

Adicionalmente y para hacer esquemáticas las consideraciones anteriores, se presenta una tabla de beneficios de trabajar con ISO 9001:2000 como a continuación se indica:

EMPRESAS	CLIENTES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento en las ventas. ▪ Disminuyen los costos. ▪ Aumento de la productividad. ▪ Elimina vicios internos. ▪ Mantiene a sus clientes. ▪ Cumple y satisface las necesidades y requisitos del cliente. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disminuye el costo de los productos. ▪ Adquiere productos / servicios de confianza. ▪ Tiene opción de elegir y exigir.

Derivado de esta norma que se empleó para la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios, la Gerencia de Recursos Materiales identifica la interacción de sus procesos, implementando documentos tanto internos como externos (Manual de Calidad y Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, respectivamente) considerando a los documentos internos los emitidos por la misma Gerencia para documentar

¹⁰ Curso de Inducción a la Norma ISO 9000, Grupo Interamericano de Capacitación Tecnológica, S.A. de C.V. en la Gerencia de Recursos Materiales de la CONAGUA, pp 10 y 11.

los procesos internos que conforman el sistema y permitir que los elementos de entrada se conviertan en resultados tangibles de salida como dice la norma.

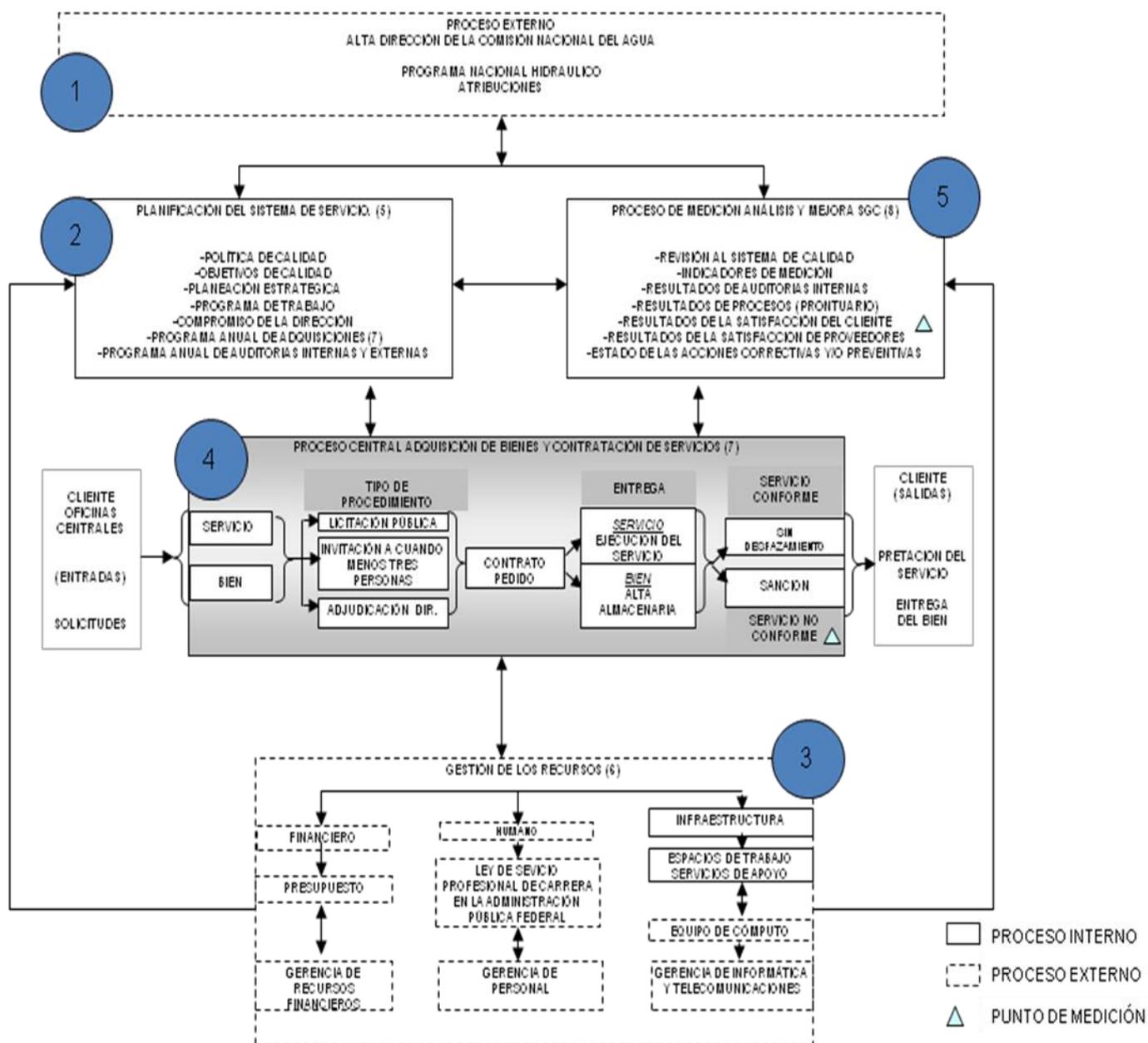


FIGURA. Procesos del Sistema de Gestión de Calidad, descripción de su interacción.¹¹

Los procesos del Sistema de Gestión de la Calidad que se describen en la página anterior, son los procesos gráficos que observa la Gerencia de Recursos Materiales en el Sistema de adquisición de bienes y contratación de

¹¹ Manual de Calidad de la Gerencia de Recursos Materiales, Código BOO.07.03.- MA-01, Edición 6, Vigente a partir del 3 de noviembre de 2008, pp. 16

servicios y que están alineados a los requisitos generales que se mencionaron en el requisito 4 de la Norma ISO 9001-2000.

La Norma ISO 9001-2000 establece en su requisito 5 y 6.2 en donde en el requisito 5 RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN, 5.1 Compromiso de la dirección establece que la alta dirección debe proporcionar evidencia de su compromiso con el desarrollo e implementación del sistema de gestión de la calidad, así como con la mejora continua de su eficacia y el requisito 6 GESTIÓN DE LOS RECURSOS, 6.2 Recursos Humanos, 6.2.1 Generalidades.

El personal que realice trabajos que afecten a la calidad del producto debe ser competente con base en la educación, formación, habilidades y experiencia apropiadas. 6.2.2 Competencia, toma de conciencia y formación. La organización debe:

- a) determinar la competencia necesaria para el personal que realiza trabajos que afectan a la calidad del producto.
- b) Proporcionar formación o tomar otras acciones para satisfacer dichas necesidades
- c) Evaluar la eficacia de las acciones tomadas
- d) Asegurarse de que su personal es consciente de la pertinencia e importancia de sus actividades y de cómo contribuyen al logro de los objetivos de la calidad, y
- e) Mantener los registros apropiados de la educación, formación, habilidades y experiencia.

Ambos requisitos se deben cumplir en función de la operación del sistema y los menciona en el presente estudio, toda vez que en la Gerencia de Recursos Materiales, los manuales de organización y de procedimientos así como los de perfiles de puestos están desactualizados y más adelante se verá cómo es que se deben aplicar y qué medidas se han implementado para cumplir con la norma.

Capítulo 2.- Documentos rectores.

2.1.- Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012)

Como uno de los documentos rectores que se emplean en este estudio, para hacer referencia a las condiciones socio-económicas en las que se encuentra México para los años 2006-2012 y que sirve como parámetro para visualizar la situación que se vive en la Administración Pública Federal, específicamente en la Gerencia de Recursos Materiales, se presenta a continuación uno de los puntos importantes que tomé en cuenta y que están implícitos en el Plan Nacional de Desarrollo: la Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable, que va relacionada con un Sistema de Gestión de la Calidad a través del punto **5.4 Eficacia y eficiencia gubernamental**, en donde la prioridad del gobierno es garantizar las condiciones para el Desarrollo Humano Sustentable. Por lo tanto, los servidores públicos están obligados a facilitar el acceso de la población a los beneficios que les corresponden. Hasta hoy, el aumento de recursos destinados a la administración pública no se ha traducido necesariamente en una mayor eficacia y eficiencia general de sus servicios.

Por ello, es necesario implementar estrategias que orienten a la función pública a mejorar su desempeño para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a bienes y servicios públicos.

La corrupción es un inhibidor de la eficacia y eficiencia del gobierno en la provisión de bienes públicos. En el pasado se establecieron una serie de candados para evitar la corrupción, pero lamentablemente los resultados han sido escasos: 28% de los mexicanos admiten que, ellos o una persona que vive en su hogar, pagaron algún soborno durante el año anterior y 43% considera que el gobierno no combate la corrupción sino que la fomenta.

De acuerdo con el Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, de un total de 35 trámites evaluados a nivel nacional, en el 10.1% de los casos se dio algún soborno para obtener el servicio.

Es evidente que no se ha logrado eliminar la corrupción en el gobierno. La Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial muestra que 20% de las empresas reconocen haber realizado pagos extraoficiales para influir en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones; asimismo, el 13% de las empresas encuestadas admite que ha pagado algún soborno para influir en funcionarios públicos a nivel federal.

La encuesta calcula que dichas empresas gastan en promedio 6% de sus ingresos en la corrupción burocrática administrativa con el Gobierno Federal. Quien aprendió a transitar dentro del laberinto burocrático, supo cómo sacar provecho de la violación de la ley. El cumplimiento de la norma se ha fincado en la simulación. Las acciones de supervisión y control han descuidado el mejoramiento de procesos y no se ha consolidado una verdadera cultura de servicio a la comunidad en la función pública.

Por ello, para proveer con eficacia y eficiencia los bienes públicos que demanda la sociedad es necesario mejorar el desempeño y los resultados de la función pública, así como combatir frontalmente la corrupción con acciones innovadoras que castiguen los conflictos de interés, el tráfico de influencias, la desviación de recursos públicos y el clientelismo, entre otras prácticas. Una administración pública eficaz, eficiente, transparente y honesta ayudará a consolidar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales.

Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

OBJETIVO 4

Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.

Para mejorar el desempeño de la Administración Pública Federal se prevén las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 4.1 Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública.

La estrategia consiste en desmaterializar y estandarizar los procedimientos administrativos del Gobierno Federal mediante la digitalización. Para lograr la transición a una verdadera administración pública en línea, se realizarán los ajustes necesarios en aspectos administrativos, organizacionales, jurídicos y técnicos.

Se aprovecharán las tecnologías de la información para comunicar a los funcionarios públicos entre sí y con la ciudadanía, y hacer más efectiva la provisión de servicios y bienes públicos; para facilitar el acceso a la información pública, promover la transparencia, manejar grandes cantidades de información, unificar los padrones de cobertura de programas de gobierno, crear expedientes electrónicos, promover la participación ciudadana y crear diversas aplicaciones que permitirán elevar la eficiencia del gobierno.

Para que la adopción y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones trasciendan en el desempeño del Gobierno Federal, se ajustarán las estructuras internas, los modos de operación, las rutas de proceso y, en general, los hábitos de la Administración Pública Federal. Asimismo, se compilará, homogeneizará y sistematizará toda la información del gobierno para adaptarla a las nuevas tecnologías. Por último, se desarrollarán programas para capacitar y sensibilizar no sólo a los servidores públicos sino también a la ciudadanía, para maximizar el aprovechamiento de las nuevas tecnologías del gobierno.

El resultado de esta estrategia generará un beneficio sustancial para los ciudadanos, ya que la utilización de los procesos electrónicos permite abatir costos de operación, ahorrar tiempo, desalentar la discrecionalidad y abatir la brecha digital, tanto tecnológica como cultural, que inhibe la inserción exitosa de los ciudadanos en la sociedad de la información y del conocimiento.

ESTRATEGIA 4.2 Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales.

Entre las medidas más relevantes del decreto de austeridad sobre los salarios de los servidores públicos y el gasto del Gobierno Federal destaca la reducción del gasto operativo de las dependencias y entidades federales; la disminución de gastos de representación y para comisiones oficiales, así como del pago de servicios personales. El Gobierno Federal se compromete a utilizar los recursos públicos de la forma más eficiente, asegurando a la ciudadanía que cada peso que se erogare será aprovechado de la mejor manera posible.

ESTRATEGIA 4.3 Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal. El quehacer de los servidores públicos necesita orientarse más claramente a conseguir los resultados demandados por la sociedad a su institución. Igualmente, se requiere fortalecer una cultura de evaluación del desempeño, así como de ingreso y permanencia en el servicio público basados en el mérito.

Para implementar esta estrategia, se requiere profesionalizar a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones a través de programas de actualización y capacitación, mecanismos de evaluación e incentivos asociados al desempeño. Asimismo, es necesario consolidar el servicio profesional de carrera apegado estrictamente al cumplimiento de la ley vigente.

Para mejorar el servicio profesional de carrera se requieren criterios, metodologías y herramientas de evaluación y operación que sean ágiles, transparentes, sólidas, flexibles, descentralizadas y aceptadas por las dependencias. Esta estrategia busca atraer y retener, en todos los casos, a las mejores mujeres y hombres al servicio público, para el logro de los resultados institucionales demandados por la sociedad.

ESTRATEGIA 4.4 Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas.

El uso transparente, eficaz y eficiente de los recursos públicos es una demanda fundamental de la sociedad y un requisito indispensable para garantizar el logro de las prioridades de gobierno. Resulta impostergable contar con un sistema que garantice que los recursos públicos cumplan de forma plena y permanente con los fines para los cuales han sido destinados y que la ciudadanía reciba, con toda oportunidad, sus beneficios y resultados. Ya no basta con saber en qué se emplean los recursos públicos, sino también qué es lo que se logra con esos fondos y a quiénes benefician. Por ello, el Gobierno Federal ha dispuesto la adopción del Presupuesto Basado en Resultados, que tiene como una de sus principales vertientes la evaluación de los programas de gobierno como el inicio de un nuevo tipo de gestión pública para resultados que modifica y mejora de manera estructural el proceso de planeación, programación, aprobación y ejercicio presupuestario.

El Presupuesto Basado en Resultados consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos. Este instrumento genera incentivos para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal enfoquen su gestión a la obtención de los resultados comprometidos, ya que los recursos se asignan en el presupuesto tomando en consideración la evaluación de los resultados alcanzados.

ESTRATEGIA 4.5 Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población.

Para asignar los recursos públicos bajo el enfoque de Presupuesto Basado en Resultados, se requiere de un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia de los

propios programas. Asimismo, se necesita una evaluación permanente del funcionamiento y resultados de las instituciones que permita que el sector público eleve sustancialmente su productividad y modernice procesos específicos. Para ello, se rediseñará e implementará un nuevo sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores que evalúen los programas del gobierno en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Por otra parte, para contar con una valoración integral se evaluará la satisfacción de los ciudadanos en los procesos de la gestión pública y en la entrega de los servicios.¹²

2.2.- Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental

En los últimos años la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), ha experimentado cambios importantes al interior de sus estructuras y en sus formas de operación, las cuales se han dado en un contexto de modernización e innovación tecnológica, que le han permitido mejorar sus procesos operativos, administrativos y de atención al público.

Con el establecimiento de una clara política para la protección del medio ambiente, el uso racional de los recursos y su clasificación como asuntos prioritarios, se ha avanzado en el reconocimiento del valor esencial que tiene el agua como recurso estratégico para el desarrollo presente y futuro del país. En esta perspectiva, el uso sustentable del agua se asume hoy como una responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad.

Para avanzar hacia estos objetivos, la Presidencia de la República ha promovido **“...un movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacitación y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, re-visualizando todo desde múltiples perspectivas”**, a través del Modelo Estratégico de Innovación y Calidad Gubernamental.

¹² Presidencia de la República, página de Internet <http://www.presidenciadelarepublica.com.mx>

Esta directriz del Gobierno Federal, establecida en diciembre del 2000, orienta la gestión pública hacia un esquema de Dirección por Calidad, con el fin de impulsar a las entidades gubernamentales hacia la Calidad, la Modernización y la Competitividad.¹³

Por otro lado a la sociedad mexicana lo que le importa del quehacer del gobierno federal, son los resultados que obtenga, resultados que generan un valor significativo, evidente y cercano. Esos resultados son precisamente objetivo central del modelo de Innovación y Calidad del Gobierno Federal y que necesariamente se debe retomar en la Gerencia de Recursos Materiales para el seguimiento al Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios. El Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental dice que los resultados, es decir los hechos, no los discursos, son en última instancia, lo que justifica o descalifica a un gobierno. *La cultura del gobierno se había centrado más en actividades y en insumos, no en resultados.* Eso era necesario cambiarlo.

Para entender un poco más el Modelo Estratégico que se menciona en este apartado, el documento que emite la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental en el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada, que sigue vigente a la fecha especifica qué es lo que el gobierno federal entiende por Innovación que es una de las características importantes del Modelo:

“Innovación implica ser responsable de visualizar las necesidades no percibidas por los ciudadanos y actuar para satisfacerlas.”

Con respecto a esta apreciación y sin afán de hacer críticas al Modelo, considero que se ha empleado el término Innovación muy acorde con una “moda” que estableció el Gobierno Federal para tratar de crear un ambiente con matices de proyección a futuro, como proyectando los futuros problemas que puedan surgir en los servicios a la ciudadanía, si no se aplica un sistema

¹³ Manual de Calidad de la Gerencia de Recursos Materiales, Código BOO.07.03.- MA-01, Edición 6, Vigente a partir del 3 de noviembre de 2008, pp. 6

para evitarlos; ésta es una propuesta pretenciosa que ha sido adoptada por el presente sexenio 2006-1012, pero la pregunta sería: ¿En verdad satisface las necesidades del ciudadano?.

El Modelo establece como uno de sus elementos principales, el de la importancia de contar con un propósito bien definido, argumentando que para tener éxito en el diseño e instrumentación de cualquier modelo de innovación y cambio, se hace necesario contar con un Enfoque Estratégico que permita a todos los actores involucrados en el proceso de transformación conocer con claridad cuáles son los issues, los temas o los resultados esperados más importantes.

¿Porqué resulta conveniente el Enfoque Estratégico?, Porque sin lugar a dudas, todos los factores involucrados en un proceso de cambio, son limitados. En el caso de la administración pública, es limitado el tiempo que una autoridad dispone para gobernar. Son limitados los recursos financieros y presupuestales de que dispone para hacerle frente a las demandas sociales y a los compromisos que adquirió durante su campaña. Es limitado y fluctuante el capital político que un gobernante tiene para impulsar las reformas legislativas y los acuerdos políticos que persigue. Es limitado el marco jurídico y normativo dentro del cual deberá tomar sus decisiones.

El documento refiere que algunas ideas o elementos que pueden ayudarnos, a manera de referentes, en el proceso de determinar el propósito central o el Enfoque Estratégico que se requiere pudieran ser, entre otros los siguientes:

- a. Misión y Visión compartidas
 - b. Demandas y prioridades sociales
 - c. Políticas de relación
 - d. Posicionamiento
 - e. Definición de clientes
 - f. Negociación de Metas
-

La innovación del gobierno debe tener como propósito mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades.

a. Visión y misión compartidas

Su fuerza deriva de un interés común: compartir un futuro que juntos queremos construir. La visión compartida eleva las aspiraciones de la gente, modifica la relación de los servidores públicos, alienta la experimentación y el deseo de correr riesgos y hace más fácil llegar a donde queremos.

b. Demandas y prioridades sociales

En primer lugar, es necesario comprender que la sociedad mexicana no es un ente masificado sino un conjunto de segmentos diversificados. Además cada persona asume diferentes roles (ciudadano, usuario, contribuyente, elector, etc.) Dependiendo del rol que asuman, varían las necesidades y las expectativas en relación con el Gobierno Federal. Comprender eso resulta imprescindible para enfocar y servir bien a la sociedad.

La innovación del gobierno será exitosa en la medida en que sus acciones se vinculen y partan de la identificación de las demandas y las necesidades de la sociedad.

Una buena parte de estas demandas y prioridades se expresan y se recogen desde el propio proceso electoral. Una vez que se accede al poder, aquéllas se convierten en compromisos de gobierno y deberán ser traducidas en metas medibles y cuantificables.

c. Políticas de relación

La definición de las políticas de relación con los diferentes actores sociales, políticos, económicos, religiosos y militares, desde un punto de vista institucional, es un proceso sumamente valioso, cuando se quiere contar con un Enfoque Estratégico.

Para que no sean un ejercicio estéril conviene sean negociadas junto con las partes involucradas, pues sólo así se podrá garantizar un punto de partida sólido y de claridad en el destino.

d. Posicionamiento.

Una manera sencilla de explicarlo es la siguiente: Todo el conocimiento que se ha desarrollado en torno a lo que hoy se conoce como marketing político, combinado con una buena dosis de talento, honestidad y sentido común.

e. Definición de los clientes a servir.

Nada logra enfocar tanto a los equipos de trabajo y a las organizaciones como la definición de los clientes a servir y las NECESIDADES específicas a satisfacer.

Este ejercicio es fundamental en todo proceso de Planeación Estratégica. Sin lo anterior, todos los servicios y todos los procesos carecen de sentido y todas las actividades, tareas y esfuerzos son una pérdida de tiempo y dinero.

f. Negociación de Metas

La negociación de metas desde los niveles más altos de un gobierno, administración o institución, es sin lugar a dudas una poderosa herramienta para enfocar la atención de todos hacia los resultados más importantes que se habrán de perseguir. Para que este proceso realmente sirva de algo, conviene tener en cuenta algunas recomendaciones.

- Deberá ser iniciado y respaldado por la autoridad de más alto nivel.
 - Considerar unas cuantas metas de alto impacto y sumamente motivantes y retadoras.
 - Definir las metas en términos de resultados, no de procesos, actividades o indicadores y mucho menos de recursos.
-

- El cumplimiento o incumplimiento de las metas deberá tener consecuencias, previamente negociadas por las partes.¹⁴

Retomando los elementos para el enfoque estratégico que debe de seguir toda organización como en el caso de la Gerencia de Recursos Materiales y su sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios, se tiene definida una misión y una visión que independientemente que estén establecidas en el Manual de Calidad, no se tiene la certeza de que sean compartidas por todos los servidores públicos de la Gerencia; las demandas y prioridades sociales implican metas medibles y cuantificables que si bien es cierto están establecidas en la planeación estratégica de la Gerencia de Recursos Materiales, no reflejan el fin último de la adquisición de bienes y contratación de servicios, que es el que se haya adquirido o contratado a satisfacción.

Independientemente de los elementos mencionados y para no ahondar en políticas de relación y posesionamiento, hay otros dos elementos que interesan para este estudio y que se relacionan con el Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, la definición de clientes y la negociación de metas.

Retomando el Modelo estratégico es preciso mencionar que para que la certificación del sistema funcione se requiere básicamente **definir los clientes a servir y las NECESIDADES específicas a satisfacer** (Definición de clientes) y no se diga la poderosa herramienta para enfocar la atención de todos hacia los resultados más importantes que se habrán de perseguir (Negociación de metas).

2.3.- Manual de Calidad B00.07.03.-MA-01

El Manual de Calidad, establece los lineamientos para la calidad en la Gerencia de Recursos Materiales de la Comisión Nacional del Agua, éstos comprenden la política, objetivos de calidad, así como el compromiso de la Alta Dirección de

¹⁴ Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental, emitido por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, presentado el 20 de noviembre de 2001.

nuestra organización, y la manera en que debe cumplirse con cada uno de los requisitos de la norma NMX-CC-9001-IMNC-2000.

Cabe señalar, que estos lineamientos están orientados hacia la búsqueda de la continua satisfacción del cliente y partes interesadas y son la mejor evidencia del compromiso con la calidad.

El propósito que persigue este Manual de Calidad es que se utilice como:

- Referencia de actuación para todos los miembros de la Gerencia de Recursos Materiales de la Comisión Nacional del Agua en relación con la Calidad.
- Documento informativo para los auditores del Sistema de Gestión de la Calidad implementado, tanto externos como internos.
- La descripción clara y precisa de los criterios aplicables para la implementación y el desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad.

Dentro de este Manual de Calidad, documento rector del Sistema de Gestión de Calidad también se encuentra el alcance del mismo dentro de la Gerencia de Recursos Materiales como es el de ***“Proporcionar la adquisición de bienes y contratación de servicios para las áreas de la Comisión Nacional del Agua”***

El contenido de este Manual de Calidad está desarrollado de conformidad con la Normatividad Internacional de Gestión de la Calidad de la familia de normas NMX-CC-9001-IMNC-2000.

Su estructura se basa en la norma guía ISO-10013:2001 “Directrices para Validar la documentación de sistemas de gestión de la calidad” y obedece a los requisitos del Modelo de Gestión de la Calidad de la Norma ISO-9001:2000 “Sistemas de Administración de la Calidad- Requisitos” y su equivalente nacional NMX-CC-9001-INMC-2000.

Este documento tiene carácter de observancia general y obligatorio en la Gerencia de Recursos Materiales de la Comisión Nacional del Agua, ya que

describe los procesos necesarios para el Sistema de Gestión de la calidad, y para gestionar las interacciones de los procesos clave y de apoyo con el fin de alcanzar los objetivos de la organización.

La Gerencia de Recursos Materiales cuenta con 5 procesos identificados necesarios para el Sistema de Gestión de la Calidad y su aplicación a través de la organización los cuales interactúan entre sí, y se muestran de manera gráfica en el proceso del sistema de gestión de la calidad.

Ha determinado la secuencia e interacción de los procesos, mediante un diagrama del proceso central “Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios” y su descripción.

Ha establecido la determinación de los criterios y métodos necesarios para asegurarse que tanto la operación como el control de los procesos, sean eficaces, y están evidenciados en cada uno de los procedimientos, instructivos de trabajo y registros que soportan el Sistema de Gestión de Calidad del proceso de “Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios” [consultar “Listado maestro de control de documentos” (BOO.07.03.-FT-01)].

El Gerente de Recursos Materiales asegura la disponibilidad de recursos e información necesaria para apoyar la operación y seguimiento de los procesos mediante:

- Presupuesto autorizado del ejercicio fiscal vigente.
 - En “Minutas de Subcomité”, donde se documenta la disponibilidad de recursos para el Sistema de Gestión de la Calidad.
 - La información requerida para apoyar el seguimiento de los procesos se documenta en el Prontuario mensual y los documentos requeridos para asegurar la eficaz planeación, operación y control de los procesos, identificados en el “Listado maestro de control de documentos”.
-

La Gerencia de Recursos Materiales ha establecido “Indicadores de medición en planeación estratégica”, planes de trabajo, en los cuales establecen los indicadores y objetivos que apoyan el cumplimiento de los Objetivos de Calidad, el cumplimiento de estos demuestra la capacidad de los procesos para alcanzar los resultados planificados y se documenta en el prontuario mensual y en la Carpeta de seguimiento a la Mejora Continua.

La Gerencia de Recursos Materiales establece en la Planeación Estratégica las acciones necesarias para lograr los resultados planteados y alineados al Programa Nacional Hidráulico.

Cuando no se alcanzan los resultados planificados, se llevan a cabo acciones correctivas y/o preventivas según sea conveniente, para asegurar la conformidad del servicio de “Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios” y se establecen en los procedimientos siguientes:

Procedimiento para el “Control de servicio no conforme”.

Procedimiento para “Acciones correctivas y/o preventivas”.

La Gerencia de Recursos Materiales gestiona el proceso “Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios” de acuerdo con los requisitos de la norma NMX-CC-9001-IMNC-2000 de la siguiente manera:

- Evalúa la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad en revisiones programadas como se menciona en el procedimiento para la “Revisión al Sistema de Gestión de la Calidad”.
- Realiza reuniones de Subcomité para promover la mejora continua de los procesos.
- Propone proyectos de mejora continua.
- Mantiene el liderazgo y orienta a la organización hacia la mejora.

El Gerente de Recursos Materiales establece su compromiso institucional y participación con el desarrollo e implementación del Sistema de Gestión de la Calidad, así como la mejora continua del mismo:

Comunica al personal de la Gerencia de Recursos Materiales, la importancia de satisfacer los requisitos de los clientes, legales y reglamentarios, por medio de:

- Establecimiento de la Política de Calidad.
- Reuniones de seguimiento a los procesos, donde se establece conjuntamente con el Subcomité de Calidad, un entendimiento claro de las necesidades y expectativas de los clientes internos y externos.
- Convoca al menos una vez al año al personal de la Gerencia de Recursos Materiales a participar en las reuniones de Visión, Información y Sensibilización (V.I.S.).
- Establece la Política de Calidad difundiéndola en todos los niveles de la Gerencia de Recursos Materiales, y da seguimiento a la comprensión de la misma mediante trípticos y programas de difusión.
- Asegura que se establezcan los Objetivos de Calidad en las funciones y niveles pertinentes dentro de la organización, y se efectúan revisiones periódicas tal y como se establece en el procedimiento para la “Revisión al Sistema de la Calidad”.
- Efectúa una revisión anual al Sistema de Gestión de la Calidad para asegurarse de la conveniencia, adecuación y eficacia del sistema, de acuerdo a lo descrito en el procedimiento para la “Revisión al Sistema de la Calidad”.
- Asegura la disponibilidad de los recursos financieros, humanos y materiales para el Sistema de Gestión de la Calidad, determinados para la Gerencia de Recursos Materiales de acuerdo a:
 - Financieros: Presupuesto Autorizado.
 - Humanos: Planeación Estratégica.
 - Materiales: Programa Anual de Adquisiciones.

La Gerencia de Recursos Materiales asegura que se cumpla con los requisitos de los clientes, descritos en la solicitud de adquisición del bien y/o solicitud de

servicio descrito en el procedimiento para la “Determinación del tipo de procedimiento” de la siguiente manera:

- Determina los requisitos relacionados para la solicitud de adquisición del bien y/o solicitud del servicio.
- Revisa los requisitos solicitados antes de comprometerse a adquirir un bien o contratar un servicio.
- Por medio del seguimiento y control establecido en cada uno de los procesos.

Adicional a esto, ha establecido:

- Una Política de Calidad y Objetivos de Calidad, en los que se establece el compromiso de cumplir con los requisitos de los clientes.
- Un método para identificar las necesidades, percepción y expectativas de los clientes acerca del servicio con evaluaciones anuales, identificado en el instructivo para la “Comunicación Interna y Externa”.

Con lo anterior el Gerente de Recursos Materiales en la “Revisión al Sistema de Gestión de Calidad” analiza los datos generados en los procesos, identificando los requisitos y necesidades del cliente, estableciéndolos en la Gerencia con el propósito de aumentar su satisfacción.

El Gerente de Recursos Materiales establece de manera conjunta con el Subcomité de Calidad la Política de Calidad como punto de referencia para dirigir la organización hacia la mejora, así como para la revisión de los Objetivos de Calidad, siendo coherente con las otras políticas y estrategias globales de la Comisión Nacional del Agua de la cual depende esta organización.

El Gerente de Recursos Materiales asegura que la **Política de Calidad:**

a) Mediante la revisión y seguimiento al sistema de gestión de calidad se adecua al propósito de la Gerencia de Recursos Materiales, Incluyendo un compromiso de cumplir con los requisitos de los clientes internos y externos, así como de mejorar continuamente la eficacia del Sistema y proporcionando un marco de referencia para establecer y revisar los Objetivos de Calidad.

b) Sea comunicada y entendida dentro de la organización, mediante trípticos y reuniones de difusión establecidas en cada área adscrita a la Gerencia de Recursos Materiales; en estas reuniones de difusión se explican las bases de la Política de Calidad y a través de preguntas directas se asegura que es entendida.

El Gerente de Recursos Materiales se asegura que los **Objetivos de Calidad** son:

1. Comunicados y entendidos dentro de la organización, mediante trípticos y reuniones de difusión establecidas en cada área adscrita a la Gerencia de Recursos Materiales; en estas reuniones de difusión se explican la base de los Objetivos de Calidad y a través de preguntas directas se asegura que son comprendidos por el personal.
2. Los objetivos necesarios para cumplir los requisitos para el servicio se establecen y se difunden mediante los mecanismos implementados en cada área.
3. Mediante la revisión y seguimiento al sistema de gestión de calidad se adecuan los Objetivos de Calidad al propósito de la Política de Calidad.

El Gerente de Recursos Materiales, ha definido y comunicado la responsabilidad y autoridad con el objeto de implementar y mantener, eficaz y eficientemente el Sistema de Gestión de la Calidad, para ello cuenta con lo siguiente:

- Matriz de responsabilidades para el Sistema de Calidad.
 - Manual de Organización.
 - Manual de perfiles y descripciones de puestos.
-

La interrelación de todo el personal que dirige, desempeña y verifica el trabajo que afecta la calidad del servicio está definida en el Manual de Organización.¹⁵

Como se observa en algunos fragmentos que se han rescatado del Manual de Calidad de la Gerencia de Recursos Materiales, la alta dirección tiene un involucramiento muy importante dentro de esta organización, con una gran responsabilidad como la de ser líder en el Sistema de Gestión de la Calidad, por supuesto que en función de los ordenamientos internos como son el Manual de Organización y el Manual de perfiles y descripción de puestos y en cumplimiento a los requisitos 5 y 6.2 de la Norma ISO 9001-2000.

Por lo anterior y derivado de la revisión de los documentos con que cuenta la Gerencia de Recursos Materiales y al seguimiento de la mejora continua, se detectó que se cuenta con la difusión de la misión y la visión, la política de calidad y los diferentes procedimientos que a lo largo del Manual de calidad se mencionan, evidencia que se identifica a través de minutas de reuniones a las que convocó el Gerente de Recursos Materiales.

2.4.- Programa Nacional Hídrico (2007-2012)

Es evidente que otro de los documentos rectores en los cuales se ha basado la certificación del sistema de gestión de la calidad que nos ocupa es el Programa Nacional Hídrico que se relaciona plenamente con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, como se menciona a continuación:

¹⁵ Manual de Calidad de la Gerencia de Recursos Materiales, Código BOO.07.03.- MA-01, Edición 6, Vigente a partir del 3 de noviembre de 2008, pp. 12 a la 28

OBJETIVO 4.

MEJORAR EL DESARROLLO TÉCNICO, ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO DEL SECTOR HIDRÁULICO

En el futuro cercano se deberá consolidar la certificación de capacidades en la propia Comisión Nacional del Agua, así como en los organismos operadores del país y en las asociaciones de usuarios de riego.

En lo relativo a la tecnología, se deberán asignar recursos sustancialmente mayores para desarrollar la investigación de tipo práctico que requieren las diferentes zonas del territorio.

Un elemento fundamental en este sentido será garantizar la continuidad de las instituciones nacionales que han sido determinantes en el desarrollo del Sector Hidráulico.

De igual manera, será necesario que exista un mayor vínculo entre los institutos de investigación y desarrollo y el sector industrial, con la finalidad de que las empresas reciban asesoría en los temas asociados al agua; por ejemplo, en lo que se refiere al tratamiento de las aguas residuales que generan y su reúso.

Por lo que respecta a los recursos financieros, es necesario desarrollar e implantar los esquemas que permitan generar las inversiones requeridas tanto para la inversión como para la operación y mantenimiento de la infraestructura creada, aspecto en el que la unión de recursos federales, estatales, municipales y del sector privado es indispensable.

Para cumplir las metas establecidas en el Programa Nacional Hídrico, los ritmos y lógica actuales de inversión deben ser radicalmente modificados; sobre este punto, es importante comentar que los proyectos multianuales

deberán ser la base del presupuesto o mejor aún, la base y el ejercicio presupuestal se deberá sustentar en los programas que se establezcan en cada cuenca o acuífero, los cuales serán previamente concertados entre usuarios y autoridades locales.

Como hemos comentado previamente, lo ideal es que el cumplimiento de estos programas sea obligatorio por Ley.

Los esquemas financieros darán origen a una mayor participación del sector privado, por lo que se deberán establecer reglas muy claras y transparentes en lo relativo a su desempeño y los beneficios esperados con su participación.

Sobre este punto, existen diversas experiencias en relación con la participación privada en el contexto internacional y los resultados obtenidos son contrastantes, por lo que se deberá aprovechar lo mejor de cada una de ellas, considerando siempre nuestro entorno.

En materia de descentralización de funciones, se continuará con la transferencia de facultades, funciones, programas, responsabilidades y recursos de la federación a los gobiernos estatales, municipios y usuarios, para acercar el gobierno a los ciudadanos, mejorar los resultados en el manejo sustentable del recurso hídrico, ampliar la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, fortalecer la capacidad de gestión y aumentar la eficiencia administrativa del gobierno en su conjunto.

De igual forma, se requieren adecuar los marcos legales y administrativos en materia hídrica a fin de fortalecer la participación de los gobiernos de los Estados en el Sector y fomentar la creación y consolidación de las Comisiones Estatales de Agua, concebidas como organismos públicos descentralizados, cuyo objetivo principal es participar activamente en el desarrollo hidráulico en la entidad.

Es oportuno comentar que este proceso es necesario en el Sector Hidráulico, ya que permite que los usuarios y las autoridades locales, quienes viven de cerca los retos a enfrentar, puedan dar mayor continuidad a las acciones planteadas de común acuerdo.

En lo que respecta a los recursos económicos que otorga la Federación a través de la Comisión Nacional del Agua para apoyar a los Estados, Municipios y usuarios agrícolas, será necesario simplificar las reglas de operación mediante las cuales se otorgan, además de evaluar la manera en que se puede favorecer aún más a los municipios y usuarios agrícolas con menos posibilidades económicas.

Para ello y conforme se ha comentado previamente, será indispensable fortalecer la capacidad técnica y administrativa de sus equipos de trabajo, situación que cobra especial relevancia si se considera que el número de especialistas que participan en el Sector Hidráulico ha venido disminuyendo cada año.

Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Objetivo 4 Plan Nacional de Desarrollo (PND). Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.

4.1 (PND) Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública; esta estrategia del PND está vinculada directamente con la estrategia **8.6** del Plan Nacional Hídrico (PNH) 2007-2012, estableciendo mecanismos y herramientas de orientación y asistencia al contribuyente de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes.

4.3 (PND) Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal; esta estrategia del PND está vinculada directamente con la estrategia **4.2** del PNH, mejorando la competitividad institucional mediante el fortalecimiento de la capacidad administrativa, financiera y tecnológica en todas las áreas de la Comisión Nacional del Agua.

4.4 (PND) Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas; esta estrategia del PND está vinculada directamente con la estrategia **4.1** del PNH, incrementado los recursos presupuestales y financieros, y mejorando su distribución y aplicación en los proyectos de inversión del sector hidráulico.

4.5 Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población; esta estrategia del PND está vinculada directamente con la estrategia **4.6** del PNH, mejorando el sistema de información estratégica e indicadores del sector hidráulico.

Principales retos a superar asociados al objetivo

- Promover los esquemas financieros que apoyen el desarrollo del Sector Hidráulico.
 - Captar y generar los recursos económicos que requiere el Sector Hidráulico para su desarrollo.
 - Crear la capacidad técnica que permita afrontar y resolver los retos asociados al manejo y preservación del agua en México.
 - Vigilar la aplicación y cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales.
 - Direccionar los recursos económicos del Sector Hidráulico conforme al orden y secuencia que se establezcan en los Programas Hídricos por Organismo de Cuenca.
 - Garantizar la continuidad y desarrollo del personal técnico asociado al Sector Hidráulico.
-

- Implantar la certificación de capacidades del personal de las instituciones asociadas al Sector Hidráulico.
- Generar las plataformas de información que permitan que los usuarios conozcan la situación del agua en las diferentes cuencas.
- Crear los mecanismos técnicos y financieros que garanticen el buen funcionamiento de la infraestructura hidráulica.
- Crear las instancias reguladoras que protejan los intereses de los usuarios y habitantes y protejan las inversiones del Sector Privado.
- Lograr una adecuada vinculación entre las instituciones de investigación y los sectores industrial, comercial y de servicios.
- Fortalecer las capacidades operativas, técnicas y de gestión de los gobiernos locales y usuarios para la operación de las funciones, programas y recursos a transferir.
- Promover los acuerdos necesarios para la discusión y en su caso aprobación de las modificaciones a la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas relacionadas.
- Mantener el liderazgo de México en el contexto internacional en relación con el agua.

Como se observa en el objetivo 4 del Plan Nacional de Desarrollo, se menciona la relación que existe con diversas estrategias del Plan Nacional Hídrico, considerando ampliamente el apoyar al sector hidráulico con recursos financieros y materiales, siempre en beneficio de la población en general y en apoyo de los servicios que prestan los servidores públicos y considerando que el Plan Nacional Hídrico no es un documento en materia de la certificación del Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, sí es un documento rector citado en el Manual de Calidad de la Gerencia de Recursos Materiales, por lo que es necesario resaltar su importancia, sobre todo en el sector hidráulico.

Llama la atención uno de los retos relacionados con este objetivo, que es el de implantar la certificación de capacidades del personal de las instituciones

asociadas al Sector Hidráulico, nuevamente se menciona el tema de la certificación, reto que resulta demasiado ambicioso sobre todo para el grueso de la población, pero que sin embargo está dentro de lo que se pretende lograr.

Capítulo 3.- La Certificación

3.1.- ¿Qué es la certificación?

De conformidad con el artículo 3, fracción III de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, “Certificación” es el procedimiento por el cual se asegura que un producto, proceso, sistema o servicio se ajusta a las normas o lineamientos o recomendaciones de organismos dedicados a la normalización nacionales o internacionales.

Por lo anterior, la certificación es la evidencia del cumplimiento de un sistema de gestión, proceso o producto, conforme a normas internacionales, nacionales o especificaciones contractuales, y el hecho de que se haya cumplido con el conjunto de requisitos como los mencionados hacen que la certificación sea medible y perfeccionada. Dicho cumplimiento tiene mayor relevancia y transparencia cuando ha sido evaluado por un organismo de certificación.

Para el caso de la certificación del Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, fue la empresa Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C., acreditado por la entidad mexicana de acreditación A.C., el organismo de certificación que llevó a cabo el proceso de inicio y la recertificación misma del sistema, así como las auditorías de seguimiento al sistema que se observa en los resultados de auditoría, entre los cuales destaca el que “ *“No se tienen actualizadas las competencias requeridas” para la cual se propone el formato para programar acciones correctivas y/o preventivas como tercera actividad la elaboración de un plan de calidad como mecanismo para determinar los elementos que influyen en la planificación de la Gerencia de Recursos Materiales... adicional a estas actividades se solicitará información adicional a la Gerencia de Personal que les permita asegurar la*

competencia del personal que participa en el Sistema de Gestión de la Calidad. No fue enviada la información que soporte el avance de los compromisos emitidos...»¹⁶

Por lo anterior y en relación a lo establecido en el artículo 3, fracción III de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, se ha tomado el criterio que establece el significado de la “Certificación” por parte del organismo certificador mencionado.

Sin embargo y no obstante lo anterior, surge la inquietud generalizada del porqué se certificó el Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios en la Gerencia de Recursos Materiales si no se apegó a las normas o lineamientos?

Recordemos que en el capítulo dedicado al ISO 9001-2000 se establece en el requisito 6 GESTIÓN DE LOS RECURSOS, 6.2 Recursos Humanos, 6.2.1 Generalidades.

El personal que realice trabajos que afecten a la calidad del producto debe ser competente con base en la educación, formación, habilidades y experiencia apropiadas. 6.2.2 Competencia, toma de conciencia y formación. La organización debe:

- f) determinar la competencia necesaria para el personal que realiza trabajos que afectan a la calidad del producto...

Considerándose el requisito 6. GESTIÓN DE LOS RECURSOS, parte de la norma internacional.

3.2.- La Certificación en México

A continuación se transcribe el capítulo específico al que se hace mención en la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización para tener una idea de su finalidad y contenido de las normas mexicanas:

¹⁶ Informe complementario del Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. de la 2ª Auditoría de Vigilancia Anual al Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios de la Gerencia de Recursos Materiales el 15 de enero de 2008, p. 1/1.

CAPÍTULO II ¹⁷

De las Normas Oficiales Mexicanas y de las Normas Mexicanas

SECCIÓN I

De las Normas Oficiales Mexicanas

ARTÍCULO 40.- Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

I. Las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales;

II. Las características y/o especificaciones de los productos utilizados como materias primas o partes o materiales para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de normas oficiales mexicanas, siempre que para cumplir las especificaciones de éstos sean indispensables las de dichas materias primas, partes o materiales;

III. Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor;

IV. Las características y/o especificaciones relacionadas con los instrumentos para medir, los patrones de medida y sus métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad;

V. Las especificaciones y/o procedimientos de envase y embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud de las mismas o el medio ambiente;

¹⁷ Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2006, artículos 40, 41 y 51-A.

VI. (Se deroga)

VII. Las condiciones de salud, seguridad e higiene que deberán observarse en los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión;

VIII. La nomenclatura, expresiones, abreviaturas, símbolos, diagramas o dibujos que deberán emplearse en el lenguaje técnico industrial, comercial, de servicios o de comunicación;

IX. La descripción de emblemas, símbolos y contraseñas para fines de esta Ley;

X. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales;

XI. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales;

XII. La determinación de la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para dar información al consumidor o usuario;

XIII. Las características y/o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales, de servicios y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de seguridad o de calidad y particularmente cuando sean peligrosos;

XIV. (Se deroga)

XV. Los apoyos a las denominaciones de origen para productos del país;

XVI. Las características y/o especificaciones que deban reunir los aparatos, redes y sistemas de comunicación, así como vehículos de transporte, equipos y servicios conexos para proteger las vías generales de comunicación y la seguridad de sus usuarios;

XVII. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos para el manejo, transporte y confinamiento de materiales y residuos industriales peligrosos y de las sustancias radioactivas; y

XVIII. Otras en que se requiera normalizar productos, métodos, procesos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o de servicios de conformidad con otras disposiciones legales, siempre que se observe lo dispuesto por los artículos 45 a 47.

Los criterios, reglas, instructivos, manuales, circulares, lineamientos, procedimientos u otras disposiciones de carácter obligatorio que requieran establecer las dependencias y se refieran a las materias y finalidades que se establecen en este artículo, sólo podrán expedirse como normas oficiales mexicanas conforme al procedimiento establecido en esta Ley.

ARTÍCULO 41.- Las normas oficiales mexicanas deberán contener:

I. La denominación de la norma y su clave o código, así como las finalidades de la misma conforme al artículo 40;

II. La identificación del producto, servicio, método, proceso, instalación o, en su caso, del objeto de la norma conforme a lo dispuesto en el artículo precedente;

III. Las especificaciones y características que correspondan al producto, servicio, método, proceso, instalación o establecimientos que se establezcan en la norma en razón de su finalidad;

IV. Los métodos de prueba aplicables en relación con la norma y en su caso, los de muestreo;

V. Los datos y demás información que deban contener los productos o, en su defecto, sus envases o empaques, así como el tamaño y características de las diversas indicaciones;

VI. El grado de concordancia con normas y lineamientos internacionales y con las normas mexicanas tomadas como base para su elaboración;

VII. La bibliografía que corresponda a la norma;

VIII. La mención de la o las dependencias que vigilarán el cumplimiento de las normas cuando exista concurrencia de competencias; y

IX. Las otras menciones que se consideren convenientes para la debida comprensión y alcance de la norma.

SECCIÓN II

De las Normas Mexicanas

ARTÍCULO 51-A. Las normas mexicanas son de aplicación voluntaria, salvo en los casos en que los particulares manifiesten que sus productos, procesos o servicios son conformes con las mismas y sin perjuicio de que las dependencias requieran en una norma oficial mexicana su observancia para fines determinados. Su campo de aplicación puede ser nacional, regional o local.

Para la elaboración de las normas mexicanas se estará a lo siguiente:

I. Deberán incluirse en el Programa Nacional de Normalización;

II. Tomar como base las normas internacionales, salvo que las mismas sean ineficaces o inadecuadas para alcanzar los objetivos deseados y ello esté debidamente justificado; y

III. Estar basadas en el consenso de los sectores interesados que participen en el comité y someterse a consulta pública por un periodo de cuando menos 60 días naturales antes de su expedición, mediante aviso publicado en el **Diario Oficial de la Federación** que contenga un extracto de la misma.¹⁸

3.3.- Tipos de Certificación

Los tipos de certificación que existen son todos los que se ajusten a las normas y lineamientos internacionales, ya sea en bienes o en servicios, así como a través de mecanismos internacionales, regionales y nacionales en diversas materias que van desde el ramo alimenticio hasta maquinaria sofisticada, para el caso que nos ocupa, es importante mencionar que incluiré lo relativo a normas mexicanas que se han empleado para la certificación del Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios en la Gerencia de Recursos Materiales y que menciono a continuación.

3.3.1.- Norma Mexicana IMNC ISO 9000:2000

Esta norma mexicana describe los ***fundamentos de los sistemas de gestión de la calidad***, los cuales constituyen el objeto de la familia de normas NMX-CC, y define los términos relacionados con los mismos.

Esta norma mexicana es aplicable a:

a) las organizaciones que buscan ventajas por medio de la implementación de un sistema de gestión de la calidad;

¹⁸ Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2006, artículos 40, 41 y 51-A.

b) las organizaciones que buscan la confianza de sus proveedores en que sus requisitos para los productos serán satisfechos;

c) los usuarios de los productos;

d) aquellos interesados en el entendimiento mutuo de la terminología utilizada en la gestión de la calidad (por ejemplo: proveedores, clientes, entes reguladores);

e) todos aquellos, que perteneciendo o no a la organización evalúan o auditan el sistema de gestión de la calidad para determinar su conformidad con los requisitos de la norma NMXCC-9001-IMNC (por ejemplo: auditores, entes reguladores, organismos de certificación/registro);

f) todos aquellos, que perteneciendo o no a la organización asesoran o dan formación sobre el sistema de gestión de la calidad adecuado para dicha organización;

g) aquellos quienes desarrollan normas relacionadas.

Los sistemas de gestión de la calidad pueden ayudar a las organizaciones a aumentar la satisfacción del cliente.

Los clientes necesitan productos con características que satisfagan sus necesidades y expectativas. Estas necesidades y expectativas se expresan en la especificación del producto y son generalmente denominadas como requisitos del cliente. Los requisitos del cliente pueden estar especificados por el cliente de forma contractual o pueden ser determinados por la propia organización. En cualquier caso, es finalmente el cliente quién determina la aceptabilidad del producto. Dado que las necesidades y expectativas de los clientes son cambiantes y debido a las presiones competitivas y a los avances técnicos, las organizaciones deben mejorar continuamente sus productos y procesos.

El enfoque a través de un sistema de gestión de la calidad anima a las organizaciones a analizar los requisitos del cliente, definir los procesos que contribuyen al logro de productos aceptables para el cliente y a mantener estos procesos bajo control. Un sistema de gestión de la calidad puede proporcionar el marco de referencia para la mejora continua con objeto de incrementar la probabilidad de aumentar la satisfacción del cliente y de otras partes interesadas. Proporciona confianza tanto a la organización como a sus clientes, de su capacidad para proporcionar productos que satisfagan los requisitos de forma coherente.

La familia de normas NMX-CC distingue entre requisitos para los sistemas de gestión de la calidad y requisitos para los productos.

Los requisitos para los sistemas de gestión de la calidad son genéricos y aplicables a organizaciones de cualquier sector económico e industrial con independencia de la categoría del producto ofrecido.

Los requisitos para los productos pueden ser especificados por los clientes o por la organización anticipándose a los requisitos del cliente o por disposiciones reglamentarias. Los requisitos para los productos, y en algunos casos, los procesos asociados pueden estar contenidos en, por ejemplo, especificaciones técnicas, normas de producto, normas de proceso, acuerdos contractuales y requisitos reglamentarios.

Un enfoque para desarrollar e implementar un sistema de gestión de la calidad comprende diferentes etapas tales como:

- a) determinar las necesidades y expectativas de los clientes y de otras partes interesadas;
 - b) establecer la **política y objetivos de la calidad** de la organización;
 - c) determinar los procesos y las responsabilidades necesarias para el logro de los objetivos de la calidad;
-

- d) determinar y proporcionar los recursos necesarios para el logro de los objetivos de la calidad;
- e) establecer los métodos para medir la eficacia y eficiencia de cada proceso;
- f) aplicar estas medidas para determinar la eficacia y eficiencia de cada proceso;
- g) determinar los medios para **prevenir no conformidades** y eliminar sus causas;
- h) establecer y aplicar un proceso para la **mejora continua** del sistema de gestión de la calidad.

Un enfoque similar es también aplicable para mantener y mejorar un sistema de gestión de la calidad ya existente.

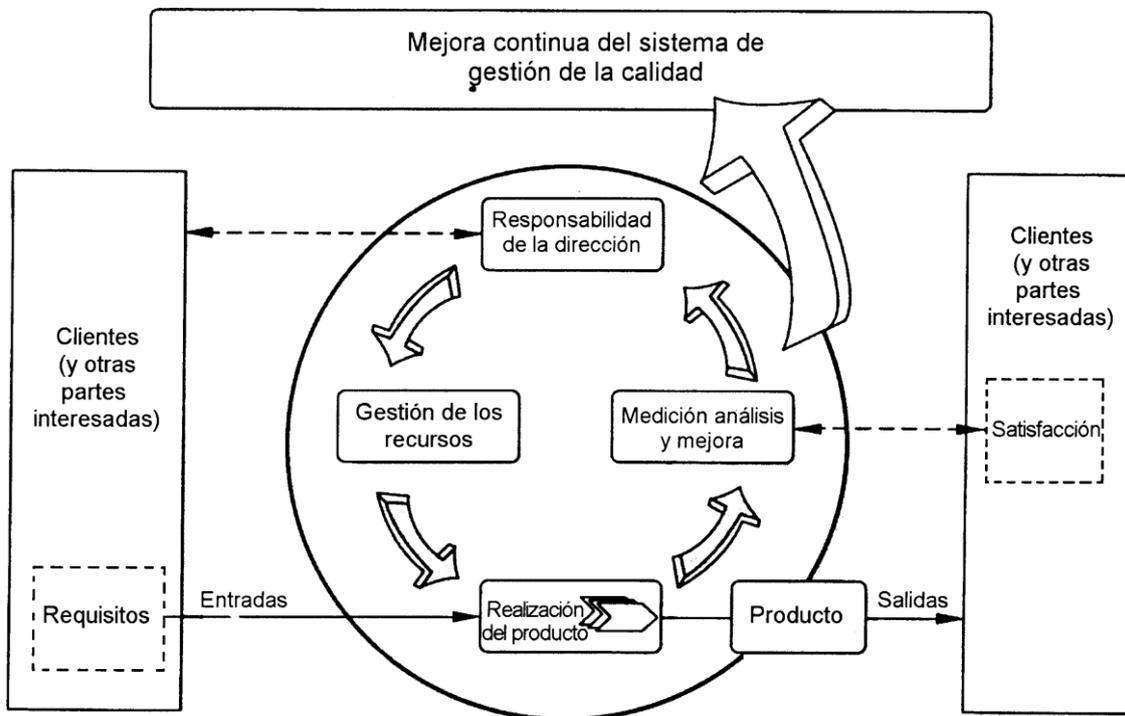
Una organización que adopte el enfoque anterior genera confianza en la capacidad de sus procesos y en la calidad de sus productos, y proporciona una base para la mejora continua. Esto puede conducir a un aumento de la satisfacción de los clientes y de otras partes interesadas y al éxito de la organización.¹⁹

Tomando en consideración para nuestro presente estudio estos fundamentos del sistema de gestión de la calidad, se trata de definir lo que la norma que nos ocupa denomina **proceso** como cualquier actividad, o conjunto de actividades, que utiliza recursos para transformar elementos de entradas en resultados, que es la intención del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios que se mostró en el apartado 1.6.

¹⁹ NORMA MEXICANA IMNC, ISO 9000:2000, COPANT/ISO 9000-2000, NMX-CC-9000-IMNC-2000, Sistemas de Gestión de la Calidad, Fundamentos y Vocabulario, primera edición, emitida por el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C., vigente a partir del 1 de enero de 2001, pp. 9 y 10.

Para que las organizaciones operen de manera eficaz, tienen que identificar y gestionar numerosos procesos interrelacionados y que interactúan. A menudo el resultado de un proceso constituye directamente el elemento de entrada del siguiente proceso. La identificación y gestión sistemática de los procesos empleados en la organización y en particular las interacciones entre tales procesos se conoce como “enfoque basado en procesos”.

Esta norma mexicana pretende fomentar la adopción del enfoque basado en procesos para gestionar una organización y se grafica como se muestra a continuación.



Fuente: Norma ISO-9001-2000

De la revisión a las diversas normas mexicanas así como a la teoría de la Administración de la Calidad de Edwards Deming, vemos que se conjuntan para dar lugar a un sistema que permite planear, hacer, verificar y actuar; en donde los sistemas están sujetos a la mejora continua y su objetivo final es la satisfacción del cliente.

Sin embargo, para poder llegar a implementar una mejora continua dentro del sistema de gestión de la calidad, es importante que se definan diversos aspectos como a continuación se mencionan.

La **política de la calidad y los objetivos de la calidad** se establecen para proporcionar un punto de referencia para dirigir la organización. Ambos determinan los resultados deseados y ayudan a la organización a aplicar sus recursos para alcanzar dichos resultados. La política de la calidad proporciona un marco de referencia para establecer y revisar los objetivos de la calidad.

Los **objetivos de la calidad** tienen que ser coherente con la política de la calidad y el compromiso de mejora continua y su logro debe poder medirse. El logro de los objetivos de la calidad puede tener un impacto positivo sobre la calidad del producto, la eficacia operativa y el desempeño financiero y en consecuencia sobre la satisfacción y la confianza de las partes interesadas.

A través de su liderazgo y sus acciones, la **alta dirección** puede crear un ambiente en el que el personal se encuentre completamente involucrado y en el cual un sistema de gestión de la calidad puede operar eficazmente. Los principios de la gestión de la calidad pueden ser utilizados por la alta dirección como base de su papel, que consiste en:

- a) establecer y mantener la política de la calidad y los objetivos de la calidad de la organización;
 - b) promover la política de la calidad y los objetivos de la calidad a través de la organización para aumentar la toma de conciencia, la motivación y la participación;
 - c) asegurarse del enfoque hacia los requisitos del cliente en toda la organización;
 - d) asegurarse de que se implementan los procesos apropiados para cumplir con los requisitos de los clientes y de otras partes interesadas y para alcanzar los objetivos de la calidad;
-

- e) asegurarse de que se ha establecido, implementado y mantenido un sistema de gestión de la calidad eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos de la calidad;
- f) asegurarse de la disponibilidad de los recursos necesarios;
- g) revisar periódicamente el sistema de gestión de la calidad;
- h) decidir sobre las acciones en relación con la política y con los objetivos de la calidad;
- i) decidir sobre las acciones para la mejora del sistema de gestión de la calidad.

La **documentación** permite la comunicación del propósito y la consistencia de la acción. Su utilización contribuye a:

- a) lograr la conformidad con los requisitos del cliente y la mejora de la calidad;
- b) proveer la formación apropiada;
- c) la repetibilidad y la trazabilidad;
- d) proporcionar evidencias objetivas; y
- e) evaluar la eficacia y la adecuación continua del sistema de gestión de la calidad.

La elaboración de la documentación no debería ser un fin en sí mismo, sino que debería ser una actividad que aporte valor.

Los siguientes tipos de documentos son utilizados en los sistemas de gestión de la calidad:

- a) documentos que proporcionan información coherente, interna y externamente, acerca del sistema de gestión de la calidad de la organización; tales documentos se denominan manuales de la calidad;
 - b) documentos que describen cómo se aplica el sistema de gestión de la calidad a un producto, proyecto o contrato específico; tales documentos se denominan planes de la calidad;
 - c) documentos que establecen requisitos; tales documentos se denominan especificaciones;
-

- d) documentos que establecen recomendaciones o sugerencias; tales documentos se denominan guías;
- e) documentos que proporcionan información sobre cómo efectuar las actividades y los procesos de manera coherente; tales documentos pueden incluir procedimientos documentados, instrucciones de trabajo y planos;
- f) documentos que proporcionan evidencia objetiva de las actividades realizadas o resultados obtenidos; tales documentos son conocidos como registros.

Cada organización determina la extensión de la documentación requerida y los medios a utilizar. Esto depende de factores tales como el tipo y el tamaño de la organización, la complejidad e interacción de los procesos, la complejidad de los productos, los requisitos de los clientes, los requisitos reglamentarios que sean aplicables, la competencia demostrada del personal y el grado en que sea necesario demostrar el cumplimiento de los requisitos del sistema de gestión de la calidad.

Cuando se evalúan sistemas de gestión de la calidad, hay cuatro preguntas básicas que deberían formularse en relación con cada uno de los procesos que es sometido a la **evaluación**:

- a) ¿Se ha identificado y definido apropiadamente el proceso?
- b) ¿Se han asignado las responsabilidades?
- c) ¿Se han implementado y mantenido los procedimientos?
- d) ¿Es el proceso eficaz para lograr los resultados requeridos?

El conjunto de las respuestas a las preguntas anteriores puede determinar el resultado de la evaluación. La evaluación de un sistema de gestión de la calidad puede variar en alcance y comprender una diversidad de actividades, tales como **auditorias y revisiones del sistema de gestión de la calidad y autoevaluaciones**.

3.3.2.- Norma Mexicana IMNC ISO 9001:2000²⁰

En el marco de la certificación del Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios en la Gerencia de Recursos Materiales, se tomó en cuenta esta norma, desde el punto de vista del proceso en sí se consideraron dos rubros importantes dentro del requisito 7 como son los siguientes:

Proceso de compras

La organización debe asegurarse de que el producto adquirido cumple los requisitos de compra especificados. El tipo y alcance del control aplicado al proveedor y al producto adquirido debe depender del impacto del producto adquirido en la posterior realización del producto o sobre el producto final.

La organización debe evaluar y seleccionar los proveedores en función de su capacidad para suministrar productos de acuerdo con los requisitos de la organización. Deben establecerse los criterios para la selección, la evaluación y la re-evaluación. Deben mantenerse los registros de los resultados de las evaluaciones y de cualquier acción necesaria que se derive de las mismas.

Información de las compras

La información de las compras debe describir el producto a comprar, incluyendo, cuando sea apropiado:

- a) requisitos para la aprobación del producto, *procedimientos, procesos y equipos*;
- b) requisitos para la *calificación del personal*; y
- c) requisitos del *sistema de gestión de la calidad*.

La organización debe asegurarse de la adecuación de los requisitos de compra especificados antes de comunicárselos al proveedor.

²⁰ NORMA MEXICANA IMNC, ISO 9004:2000, COPANT/ISO 9004-2000, NMX-CC-9004-IMNC-2000, Sistemas de Gestión de la Calidad, Recomendaciones para la mejora del desempeño, emitida por el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C., vigente a partir del 2 de enero de 2001, pp. 37 y 38.

Verificación de los productos comprados

La organización debe establecer e implementar la inspección u otras actividades necesarias para asegurarse de que el producto comprado cumple los requisitos de compra especificados.

Cuando la organización o su cliente quieran llevar a cabo la verificación en las instalaciones del proveedor, la organización debe establecer en la información de compra las disposiciones para la verificación pretendida y el método para la liberación del producto.

Producción y prestación del servicio

Control de la producción y de la prestación del servicio

La organización debe planificar y llevar a cabo la producción y la prestación del servicio bajo condiciones controladas. Las condiciones controladas deben incluir, cuando sea aplicable:

- a) la disponibilidad de información que describa las características del producto;
- b) la disponibilidad de *instrucciones de trabajo*, cuando sea necesario;
- c) el uso del equipo apropiado;
- d) la disponibilidad y uso de dispositivos de *seguimiento y medición*;
- e) la *implementación del seguimiento y de la medición*; y
- f) la implementación de actividades de liberación, entrega y posteriores a la entrega.

3.3.3.- Norma Mexicana IMNC ISO 9004:2000²¹

De esta norma se rescató el apartado correspondiente al enfoque basado en procesos, la operación misma del sistema de adquisición de bienes y

²¹ NORMA MEXICANA IMNC, ISO 9004:2000, COPANT/ISO 9004-2000, NMX-CC-9004-IMNC-2000, Sistemas de Gestión de la Calidad, Recomendaciones para la mejora del desempeño, emitida por el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C., vigente a partir del 2 de enero de 2001, pp. 37 y 38.

contratación de servicios desde de las entradas hasta las salidas, desde las solicitudes de compra o de servicio hasta la entrega del bien o la prestación del servicio, norma en que fue basado el sistema de calidad en estudio.

Entradas, salidas y revisión del proceso

El enfoque basado en procesos asegura que los elementos de entrada del proceso se definan y registren con el fin de proporcionar una base para la formulación de requisitos que pueda utilizarse para la verificación y validación de los resultados. Los elementos de entrada pueden ser internos o externos a la organización.

La resolución de requisitos de entrada ambiguos o conflictivos puede implicar la consulta con las partes internas y externas afectadas. Las entradas derivadas de actividades aún no evaluadas completamente deberían estar sujetas a evaluación a través de revisión, verificación y validación subsiguientes. La organización debería identificar las características significativas o críticas de los productos y los procesos con el fin de desarrollar un plan eficaz y eficiente para controlar y dar seguimiento a las actividades dentro de sus procesos.

Ejemplos de elementos de entrada a considerar incluyen:

- la competencia del personal;
- la documentación;
- el seguimiento y capacidad del equipo; y
- la salud, la seguridad y el ambiente de trabajo.

Los resultados del proceso que se hayan verificado frente a los requisitos de entrada del proceso, incluyendo los criterios de aceptación, *deberían considerar las necesidades y expectativas del cliente y de otras partes interesadas*. Para propósitos de verificación, los resultados deberían registrarse y evaluarse contra los requisitos de entrada y los criterios de

aceptación. Esta evaluación debería identificar las acciones correctivas, las acciones preventivas o las mejoras potenciales necesarias en la eficacia y eficiencia del proceso. La verificación del producto puede llevarse a cabo durante el proceso con el fin de identificar la variación.

La dirección de la organización debería llevar a cabo revisiones periódicas del desempeño del proceso para asegurarse de que el proceso es coherente con el plan de operación.

Los siguientes son ejemplos de elementos a considerar para esta revisión:

- la confiabilidad y repetibilidad del proceso;
- la identificación y la prevención de no conformidades potenciales;
- la adecuación de los elementos de entrada y resultados de diseño y desarrollo;
- la coherencia de los elementos de entrada y los resultados con los objetivos planificados;
- el potencial para mejoras; y
- los asuntos no resueltos.

Estos son unos de los puntos indispensables que para la certificación del sistema de calidad se debieron tomar en cuenta para verificar las ventajas de la certificación como actualizar el sistema, darle seguimiento y sobre todo continuar con la mejora continua en la adquisición de bienes y contratación de servicios.

3.3.4.- ISO (Organización para la Estandarización Internacional)²²

En este apartado se presenta una semblanza del origen de la Organización para la Estandarización Internacional tal como se muestra a continuación:

²² Definición en base a la página de Wikipedia,
http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_Internacional_para_la_Estandarizaci%C3%B3n

Proviene del griego *iso* “igual” y cuyo nombre en inglés se interpreta como *International Organization for Standardization*), que nace después de la Segunda Guerra Mundial (fue creada el 23 de febrero de 1947, es el organismo encargado de promover el desarrollo de normas internacionales de fabricación, comercio y comunicación para todas las ramas industriales a excepción de la eléctrica y la electrónica. Su función principal es la de buscar la estandarización de normas de productos y seguridad para las empresas u organizaciones a nivel internacional.

La ISO es una red de los institutos de normas nacionales de 157 países, sobre la base de un miembro por país, con una Secretaría Central en Ginebra, Suiza, que coordina el sistema. La Organización Internacional de Normalización (ISO), con base en Ginebra, Suiza, está compuesta por delegaciones gubernamentales y no gubernamentales subdivididos en una serie de subcomités encargados de desarrollar las guías que contribuirán al mejoramiento ambiental.

Las normas desarrolladas por ISO son voluntarias, comprendiendo que ISO es un organismo no gubernamental y no depende de ningún otro organismo internacional, por lo tanto, no tiene autoridad para imponer sus normas a ningún país.

Es una organización internacional no gubernamental, compuesta por representantes de los organismos de normalización (ON) nacionales, que produce normas internacionales industriales y comerciales. Dichas normas se conocen como *Normas ISO* y su finalidad es la coordinación de las normas nacionales, en consonancia con el Acta Final de la Organización Mundial del Comercio, con el propósito de facilitar el comercio, facilitar el intercambio de información y contribuir con unos estándares comunes para el desarrollo y transferencia de tecnologías.

IV.- Marco de Referencia

Capítulo 1.- La Comisión Nacional del Agua (Conagua)¹

1.1.- Antecedentes históricos

A lo largo de su historia, la Comisión Nacional del Agua ha estado integrada por destacados profesionales y especialistas de diversas disciplinas, reconocidos internacionalmente por su dedicación y capacidad técnica.

Dentro de las instituciones que le antecedieron se encuentran: la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización (1917); la Comisión Nacional de Irrigación (1926); la Secretaría de Recursos Hidráulicos (1946) y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1976).

El 16 de enero de 1989, por Decreto Presidencial, fue creada la Comisión Nacional del Agua como un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH),² y en diciembre de 1994, fue transferida a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, actualmente Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

La Conagua se divide operativamente en tres grandes áreas:

1. Oficinas Centrales.
2. Organismos de Cuenca.
3. Direcciones Locales.

La sede de Oficinas Centrales está en la ciudad de México y dentro de sus funciones principales se encuentran: apoyar a los Organismos de Cuenca y Direcciones Locales para lograr el uso sustentable del agua en cada región del país, establecer la política y estrategias hidráulicas nacionales, integrar el

¹ En base a la página de Internet de la Conagua, [http://: www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx), Acerca de la Conagua, Historia.

² SARH, *Diario Oficial de la Federación del 16 de enero de 1989*, pp. 2-4

presupuesto de la institución y vigilar su aplicación, concertar con los organismos financieros nacionales e internacionales los créditos que requiere el Sector Hidráulico, establecer los programas para apoyar a los municipios en el suministro de los servicios de agua potable y saneamiento en las ciudades y comunidades rurales y para promover el uso eficiente del agua en el riego y la industria.

Los Organismos de Cuenca son las responsables de administrar y preservar las aguas nacionales en cada una de las trece regiones hidrológico-administrativas en que se ha dividido el país.

Las Direcciones Locales son la representación de la Conagua en cada uno de los Estados del país (que no son sedes de Organismos de Cuenca).

1.2.- Misión y Visión

La Conagua tiene como misión:

“Administrar y preservar las aguas nacionales, con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del recurso”³

Es decir, hay que administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad para alcanzar las metas fijadas.

Cabe mencionar, que el uso sustentable del agua se alcanza cuando el agua genera bienestar social, propicia el desarrollo económico y se preserva, favoreciendo el desarrollo de la flora y fauna de cada región.

Su visión es:

“Ser un órgano normativo y de autoridad con calidad técnica y promotor de la participación de la sociedad y de los órdenes de gobierno en la administración del agua”⁴.

³ Página de Internet de la Conagua, [http://: www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx), Acerca de la Conagua, Misión.

La visión establece el cambio de la Conagua hacia una organización cuya función será de carácter normativo y de apoyo técnico en la administración y preservación del agua.

La alta capacidad técnica se refiere tanto a las características del personal y de la organización, como a las herramientas técnicas para el desempeño de las funciones y responsabilidades.

Para alcanzar la alta capacidad técnica, se ha iniciado un amplio proceso de desconcentración de funciones, programas y recursos de sus Áreas Centrales a los Organismos de Cuenca y Direcciones Locales, lo cual permitirá la adecuada planeación hidráulica, el acercamiento con los usuarios, una mayor autonomía en la toma de decisiones y la implantación de soluciones a las problemáticas regionales.

1.3.- Sistema de Gestión de la Calidad⁵

El **Sistema de gestión de la calidad** es el conjunto de normas interrelacionadas de una empresa u organización por los cuales se administra de forma ordenada la calidad de la misma, en la búsqueda de la satisfacción de sus clientes. Entre dichos elementos, los principales son:

1. **La estructura de la organización:** La estructura de la organización responde al organigrama de los sistemas de la empresa donde se jerarquizan los niveles directivos y de gestión. En ocasiones este organigrama de sistemas no corresponde al organigrama tradicional de una empresa.
2. **La estructura de responsabilidades:** La estructura de responsabilidades implica a personas y departamentos. La forma más sencilla de explicitar las responsabilidades en calidad, es mediante un

⁴ *Ibíd*em, Visión.

⁵ Manual de Calidad de la Gerencia de Recursos Materiales, Código BOO.07.03.- MA-01, Edición 6, Vigente a partir del 3 de noviembre de 2008, pp. 18 y 19

cuadro de doble entrada, donde mediante un eje se sitúan los diferentes departamentos y en el otro, las diversas funciones de la calidad.

3. **Procedimientos:** Los procedimientos responden al plan permanente de pautas detalladas para controlar las acciones de la organización.
4. **Procesos:** Los procesos responden a la sucesión completa de operaciones dirigidos a la consecución de un objetivo específico.
5. **Recursos:** Los recursos, no solamente económicos, sino humanos, técnicos y de otro tipo, deberán estar definidos de forma estable y además de estarlo de forma circunstancial.

Esta es una de las definiciones más detalladas que encontré para ejemplificar el caso del Sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios, que está basado en procesos internos y externos que a continuación se detallan:

- a) La Gerencia de Recursos Materiales cuenta con 5 procesos identificados necesarios para el Sistema de Gestión de la Calidad y su aplicación a través de la organización los cuales interactúan entre sí.
 - b) Ha determinado la secuencia e interacción de los procesos, mediante un diagrama del proceso central “Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios” y su descripción.
 - c) Ha establecido la determinación de los criterios y métodos necesarios para asegurarse que tanto la operación como el control de los procesos, sean eficaces, y están evidenciados en cada uno de los procedimientos, instructivos de trabajo y registros que soportan el Sistema de Gestión de Calidad del proceso de “Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios”.
 - d) El Gerente de Recursos Materiales asegura la disponibilidad de recursos e información necesaria para apoyar la operación y seguimiento de los procesos mediante:
 - Presupuesto autorizado del ejercicio fiscal vigente.
 - En “Minutas de Subcomité”, donde se documenta la disponibilidad de recursos para el Sistema de Gestión de la Calidad.
-

- La información requerida para apoyar el seguimiento de los procesos se documenta en el Prontuario mensual y los documentos requeridos para asegurar la eficaz planeación, operación y control de los procesos, identificados en el “Listado maestro de control de documentos”.
- e) La Gerencia de Recursos Materiales ha establecido “Indicadores de medición en planeación estratégica”, planes de trabajo, en los cuales establecen los indicadores y objetivos que apoyan el cumplimiento de los Objetivos de Calidad, el cumplimiento de estos demuestra la capacidad de los procesos para alcanzar los resultados planificados y se documenta en el prontuario mensual y en la Carpeta de seguimiento a la Mejora Continua.
- f) La Gerencia de Recursos Materiales establece en la Planeación Estratégica las acciones necesarias para lograr los resultados planteados y alineados al Programa Nacional Hídrico.
- g) Cuando no se alcanzan los resultados planificados, se llevan a cabo acciones correctivas y/o preventivas según sea conveniente, para asegurar la conformidad del servicio de “Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios” y se establecen en los procedimientos siguientes:
- ✓ Procedimiento para el “Control de servicio no conforme”.
 - ✓ Procedimiento para “Acciones correctivas y/o preventivas”.
- h) La Gerencia de Recursos Materiales gestiona el proceso “Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios” de acuerdo con los requisitos de la norma NMX-CC-9001-IMNC-2000 de la siguiente manera:
- ✓ Evalúa la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad en revisiones programadas como se menciona en el procedimiento para la “Revisión al Sistema de Gestión de la Calidad”.
 - ✓ Realiza reuniones de Subcomité para promover la mejora continua de los procesos.
-

- ✓ Propone proyectos de mejora continua.
- ✓ Mantiene el liderazgo y orienta a la organización hacia la mejora.⁶

Capítulo 2.- La Gerencia de Recursos Materiales de la Comisión Nacional del Agua

2.1.- Misión y Visión

La Misión y la Visión de la Gerencia de Recursos Materiales de la Comisión Nacional del Agua está implícita en la Declaratoria que hace el Gerente de Recursos Materiales en el Manual de Calidad que sirve de documento rector del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios y a la letra dice:

“Es mi responsabilidad asignada como Gerente de Recursos Materiales de la Subdirección General de Administración perteneciente a la Comisión Nacional del Agua, manifestar mi compromiso con la implementación y desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad, así como la mejora continua, enfatizando los requisitos reglamentarios para la satisfacción del cliente.

Al cumplir con nuestro compromiso y expectativas del cliente estamos identificando el éxito futuro de la Gerencia de Recursos Materiales en el Proceso de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, contribuyendo así al desarrollo de la Comisión Nacional del Agua, declarando nuestra:

Política de Calidad:

En la Gerencia de Recursos Materiales, estamos comprometidos para abastecer eficiente y oportunamente los bienes y servicios que requiere la Comisión Nacional del Agua para el cumplimiento de los programas, con la normatividad establecida y la mejora continua de nuestros procesos.

⁶ Manual de Calidad de la Gerencia de Recursos Materiales, Código BOO.07.03.- MA-01, Edición 6, Vigente a partir del 3 de noviembre de 2008, pp. 18 y 19

Misión:

Administrar y abastecer eficientemente los bienes y servicios que requiere la Comisión Nacional del Agua para el óptimo cumplimiento de los programas establecidos, con apego a la normatividad.

Visión:

Ser el área de excelencia que administra con calidad la Adquisición de Bienes y la Contratación de Servicios, para lograr la satisfacción y el reconocimiento de las Unidades Administrativas de la CONAGUA.

2.2.- Estructura orgánica⁷

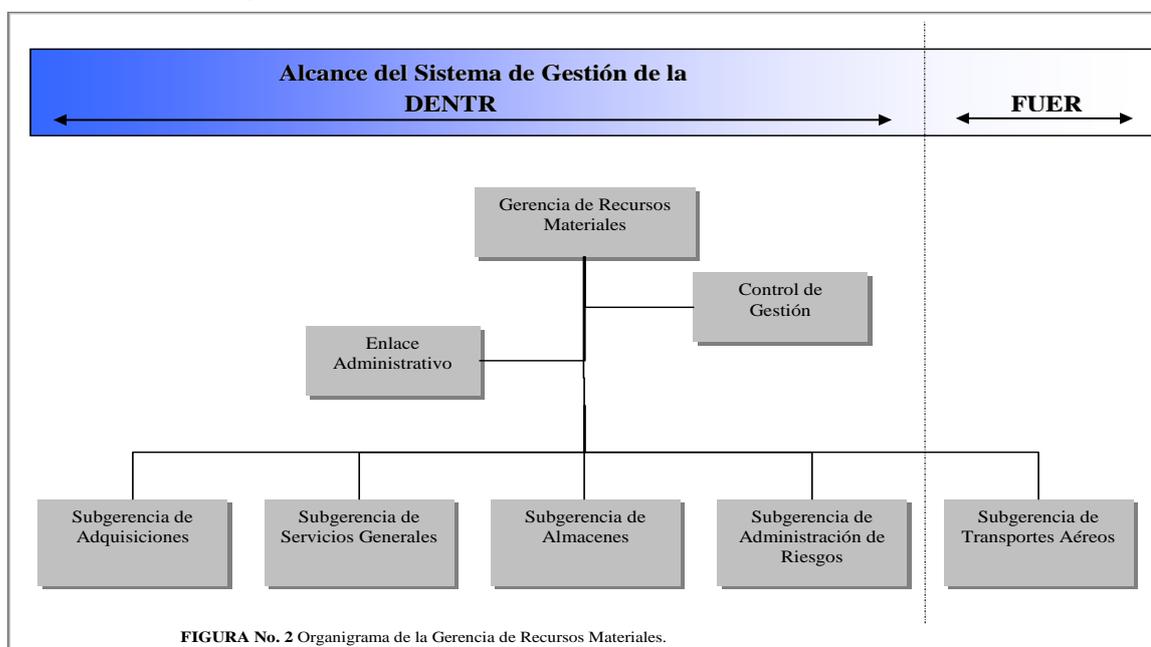


FIGURA No. 2 Organigrama de la Gerencia de Recursos Materiales.

Fuente: Manual de Calidad de la Gerencia de Recursos Materiales.

⁷ Manual de Calidad de la Gerencia de Recursos Materiales, Código BOO.07.03.- MA-01, Edición 6, Vigente a partir del 3 de noviembre de 2008, pp. 10.

Capítulo 3.- Certificación de Calidad en el Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios de la Gerencia de Recursos Materiales en la Conagua⁸.

La Gerencia de Recursos Materiales recibió la certificación de su Sistema el 7 de diciembre de 2005 por parte del Instituto Mexicano de Normalización y Certificación , A.C., y a partir de esta fecha, se implementaron una serie de acciones para dar seguimiento y control al Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, como son la planeación estratégica, el programa anual de auditorías (internas y externas) y acciones de mejora (correctivas y preventivas), mismas que permiten dar un seguimiento oportuno a la operación del sistema.

Se elaboró el Manual de Calidad en el cual se asentaron los diversos requisitos que establece la norma ISO 9001-2000, documento que se ha mencionado en este trabajo, así como uno de los documentos principales que incluyen los procedimientos con diagramas de flujos que describen actividades, responsabilidades y responsables de llevarlos a cabo, involucrando en todo momento al Gerente de Recursos Materiales, quien en materia de calidad es la alta dirección en la Gerencia y el responsable de revisar los procedimientos y dar el visto bueno, así como supervisar su correcta implementación, en apoyo intervienen otras instancias como el Líder de Innovación y Calidad y los Subgerentes de Adquisiciones y de Servicios Generales, quienes están encargados de llevar los procedimientos principales que conforman el Sistema de Gestión que impera en la Gerencia de Recursos Materiales.

Existe un documento denominado “Seguimiento a la mejora continua” que incluye la evidencia documental de la política de calidad, la planeación estratégica de la Gerencia, los objetivos de calidad, el programa anual de auditorías, los resultados de auditorías internas, de auditorías externas, la revisión al sistema de calidad, clima laboral, etc.

⁸ Informe complementario de la segunda auditoría de vigilancia anual al Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios emitido por el Instituto Mexicano de Normalización A.C. de fecha 28 de noviembre de 2007.

El documento mencionado sirve como base en este punto para considerar algunos de los temas relevantes que contiene, como es el informe de resultados de las auditorías externas, de las auditorías que el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. realiza cada año para dar seguimiento al Sistema y que para el año de 2008 se presentó como se indica a continuación en una no conformidad (observación) que resulta relevante:

“La organización emplea el Diagrama de Causa-Efecto No. 27, donde identifica como la causa más probable lo siguiente: No se tienen actualizadas las competencias requeridas, para lo cual propone en formato para programar acciones correctivas y/o preventivas, como la tercera actividad la elaboración de un plan de calidad como mecanismo para determinar los elementos que influyen en la planificación de la Gerencia de Recursos Materiales, se solicitará información adicional a la Gerencia de Personal que les permita asegurar la competencia del personal que participa en el Sistema de Gestión de la Calidad.”

De esta manera se observa que el Sistema que se estudia está basado en documentación básica que contiene los elementos de un sistema de gestión de la calidad, sin embargo de una de las observaciones de la auditoría mencionada resulta un problema reincidente detectado, como son los cambios de estructura dentro de la organización (Comisión Nacional del Agua) por lo que para actualizar las competencias del personal o servidores públicos se tuvo que dar prioridad a la definición de los perfiles de puesto y a la misma autorización del Manual de Organización por parte de la Gerencia de Personal, sin embargo es preciso preguntar, porqué se llegó a la certificación del Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios en la Gerencia de Recursos Materiales si el Manual de Organización no estaba, ni sigue estando acorde a las funciones que los servidores públicos desempeñan?

Otro de los factores que influyen en la certificación del Sistema es el ambiente de trabajo, requisito **6.4 Ambiente de trabajo** de la norma ISO 9001-2000 que establece que la organización, en este caso la Gerencia de Recursos

Materiales, debe determinar y gestionar el ambiente de trabajo necesario para lograr la conformidad con los requisitos del producto.

Para el año 2007-2008 existió bajo nivel de satisfacción del clima laboral después de una encuesta aplicada a los servidores públicos destacando cinco rubros importantes:

Comunicación Interna: No se comunican los cambios de la organización, no se reciben instrucciones claras y precisas sobre el trabajo y no es eficaz la forma de comunicar las cosas de interés y de importancia general.

Responsabilidad y Autoridad: No están actualizadas las competencias requeridas por puesto y no se tienen actualizadas las responsabilidades.

Calidad de vida en el trabajo: Prestaciones y salarios bajos y bajo nivel de satisfacción en el empleo.

Sentido de pertenencia: Falta de motivación para realizar su trabajo y poca seguridad del empleado sobre su trabajo.

Liderazgo: No se aplican en forma justa las normas de disciplina de la Organización, divisionismo entre departamentos, no se distribuyen en forma justa las cargas de trabajo y no se fomenta el trabajo en equipo.

Si bien es cierto que el clima laboral no es materia de esta tesis, sí es una parte importante de considerar dentro de un sistema de gestión de la calidad como el que nos ocupa, ya que el factor humano se considera relevante para el desarrollo de los procedimientos y la aplicación del propio sistema de calidad en la Gerencia de Recursos Materiales, por lo que en el siguiente capítulo se hará una descripción más precisa de la “percepción” que tienen los servidores públicos sobre la certificación de la calidad en el Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios.

V.- Metodología

La metodología que se empleó para el desarrollo de la tesis fue de tipo explicativo, no experimental y transeccional.

El método a utilizar fue el de tipo explicativo, ya que va más allá de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos, que están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales; su interés se centra en explicar porqué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste.⁹

- Se elaboraron encuestas que se aplicaron a los servidores públicos de la Conagua respecto a la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios.
- Se aplicaron las encuestas a servidores públicos que laboran dentro de la Gerencia de Recursos Materiales (clientes internos).
- Se realizó un análisis estadístico de los datos obtenidos de las encuestas para conocer la percepción de los servidores públicos de la Conagua respecto a la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios.
- Se verificó si los procesos del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios han mejorado en función de los resultados de las auditorías de seguimiento.

⁹ Metodología de la Investigación, Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado, Pilar Baptista Lucio, Mc Graw Hill, págs. 66 y 67.

V.- Metodología

La metodología que se empleó para el desarrollo de la tesis fue de tipo explicativo, no experimental y transeccional.

El método a utilizar fue el de tipo explicativo, ya que va más allá de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos, que están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales; su interés se centra en explicar porqué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste. ¹

- Se elaboraron encuestas que se aplicaron a los servidores públicos de la Conagua respecto a la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios.
- Se aplicaron las encuestas a servidores públicos que laboran dentro de la Gerencia de Recursos Materiales (clientes internos).
- Se realizó un análisis estadístico de los datos obtenidos de las encuestas para conocer la percepción de los servidores públicos de la Conagua respecto a la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios.
- Se verificó si los procesos del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios han mejorado en función de los resultados de las auditorías de seguimiento.

¹ Metodología de la Investigación, Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado, Pilar Baptista Lucio, Mc Graw Hill, págs. 66 y 67.

VI.- Hipótesis

La percepción de los servidores públicos de la Conagua respecto a la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios de la Gerencia de Recursos Materiales no está relacionada con la realidad de la misma.

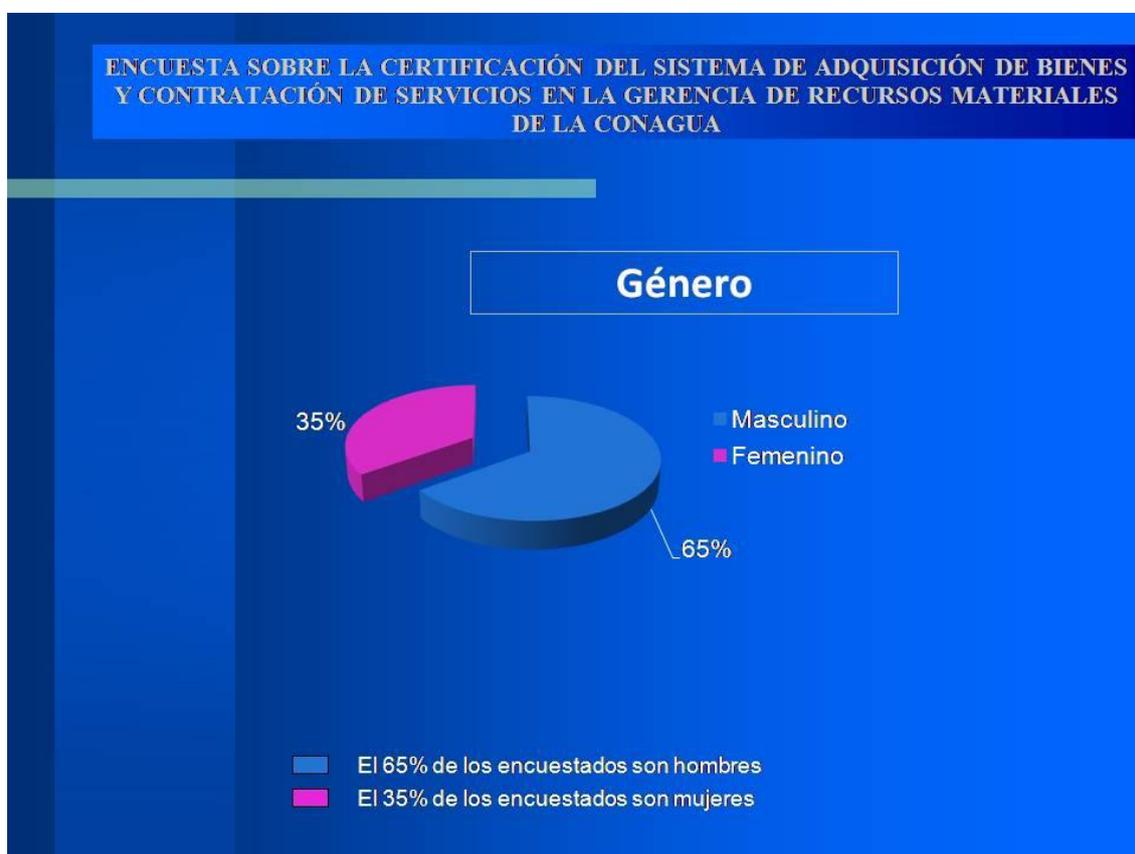
No se debe continuar invirtiendo tiempo y dinero en dar seguimiento a la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios en la Gerencia de Recursos Materiales.



VII.- Comprobación de la Hipótesis

Capítulo 1.- Resultados de la Encuesta sobre la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios en la Gerencia de Recursos Materiales de la CONAGUA.

Se llevó a cabo una encuesta sobre el tema que nos ocupa en el mes de noviembre, del 3 al 14 de noviembre de de 2008, para conocer la percepción del personal de la Gerencia de Recursos Materiales, con respecto a la certificación del sistema en estudio, obteniéndose los siguientes resultados:



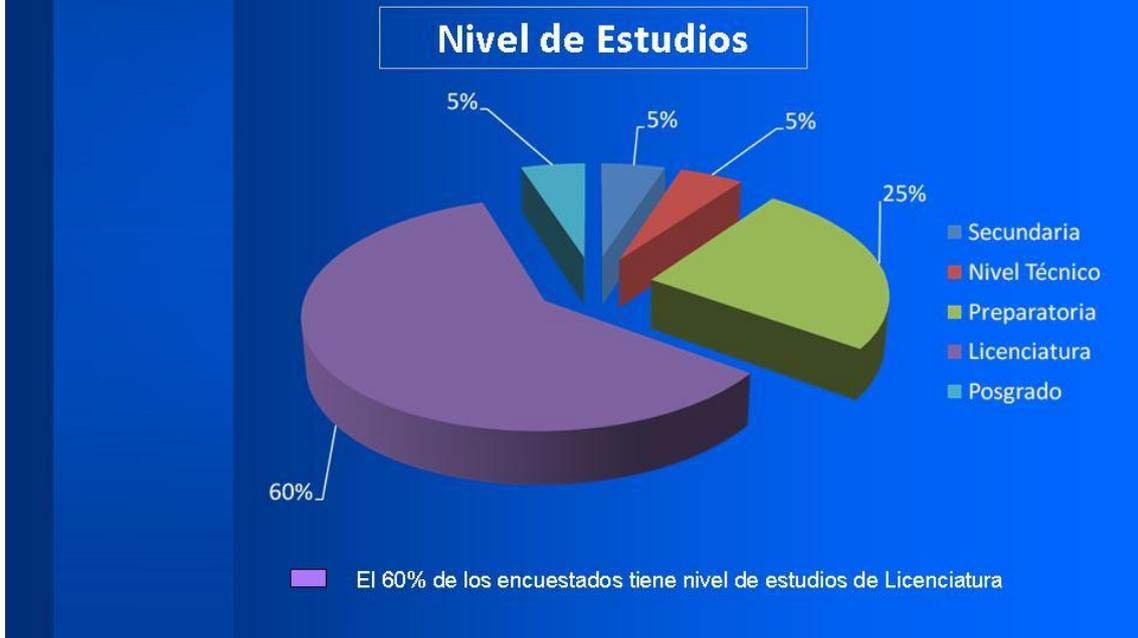
Fuente: Gráfica elaborada por la autora

Observando la gráfica y sin afán de seleccionar en las encuestas a más hombres que a mujeres para conocer su opinión, resultó que el 65% de los encuestados son hombres y el 35% mujeres, como resultado de una selección aleatoria de todos los niveles de la Gerencia de Recursos Materiales que

comprenden tanto personal de base como personal de mandos medios y superiores.



ENCUESTA SOBRE LA CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS EN LA GERENCIA DE RECURSOS MATERIALES DE LA CONAGUA



Fuente: Gráfica elaborada por la autora

Coincidentemente el nivel de estudios resultó representativo de cada uno de los niveles de educación en los encuestados como es secundaria, nivel técnico, preparatoria, licenciatura y posgrado, predominando en el 60% de los encuestados, el nivel licenciatura.

ENCUESTA SOBRE LA CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE ADQUISICIÓN DE BIENES
Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS EN LA GERENCIA DE RECURSOS MATERIALES
DE LA CONAGUA

1.- ¿Conoce la norma ISO 9000-1 2000?



Fuente: Gráfica elaborada por la autora

Sorprendentemente el 80% de los encuestados no conocen la norma ISO 9001-2000, resultado que se considera grave dentro del Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, toda vez que los miembros de la Gerencia de Recursos Materiales, dadas las funciones que realizan, están inmersos y forman parte de la certificación del Sistema de Bienes y Servicios, y por ello deben conocer cuando menos los aspectos básicos de la norma, para tener el conocimiento de sus requisitos.

ENCUESTA SOBRE LA CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS EN LA GERENCIA DE RECURSOS MATERIALES DE LA CONAGUA

2.- ¿Qué tanto sabe Ud. de la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios en la Gerencia de Recursos Materiales?

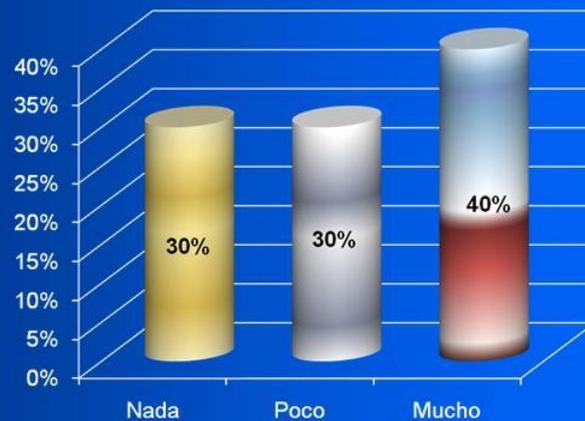


Fuente: Gráfica elaborada por la autora

El 70% de los encuestados tienen poco conocimiento de la certificación del Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, a pesar de que fueron capacitados e inducidos tanto al conocimiento de la Norma ISO 9001-2000 como a la certificación misma.

ENCUESTA SOBRE LA CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS EN LA GERENCIA DE RECURSOS MATERIALES DE LA CONAGUA

3.- ¿Cuánto ha mejorado la calidad de su trabajo con la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios en la Gerencia de Recursos Materiales?



Fuente: Gráfica elaborada por la autora

Una respuesta curiosa es la que encontramos en esta gráfica, ya que el 40% de los encuestados dice que la calidad de su trabajo ha mejorado mucho con la certificación del Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, cuando no conocen, o dicen conocer poco de la norma ISO 9001-2000 y de la certificación.

ENCUESTA SOBRE LA CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS EN LA GERENCIA DE RECURSOS MATERIALES DE LA CONAGUA

4.- ¿Qué tanto considera que se ha dado el involucramiento de la alta dirección en el proceso de certificación de bienes y contratación de servicios?

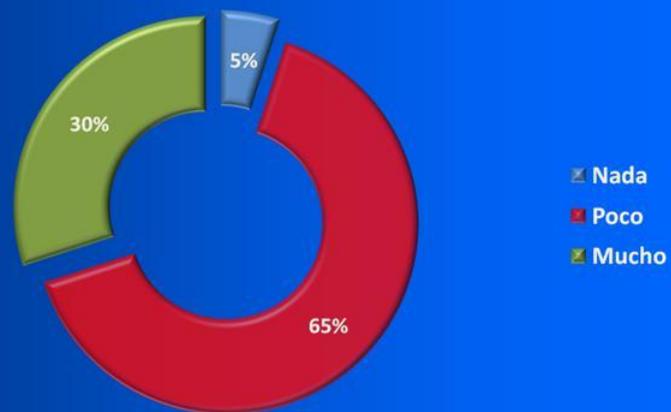


Fuente: Gráfica elaborada por la autora

La percepción del 70% de los encuestados respecto al involucramiento de la alta dirección es la de que poco se involucra en el proceso de certificación, sin embargo de la revisión a la carpeta de la mejora continua con la que se cuenta en cada una de las Subgerencias que forman parte de la Gerencia, existe evidencia de que la alta dirección revisa el sistema de gestión de la calidad de la organización.

ENCUESTA SOBRE LA CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS EN LA GERENCIA DE RECURSOS MATERIALES DE LA CONAGUA

5.- ¿En qué cantidad considera que el sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios ha dado como resultado la satisfacción del cliente?



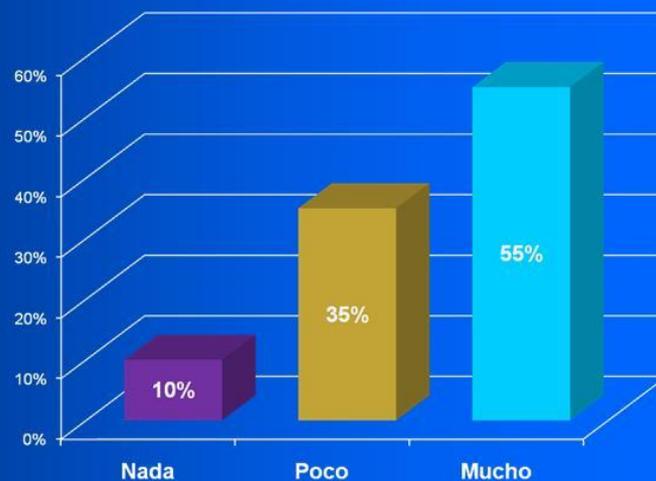
Fuente: Gráfica elaborada por la autora

Considerando que el fin último de un sistema de calidad es la satisfacción del cliente, el 65% de los encuestados considera que ha sido poca la satisfacción del cliente dentro del Sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios.

ENCUESTA SOBRE LA CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS EN LA GERENCIA DE RECURSOS MATERIALES DE LA CONAGUA

6.- Para el desempeño de su trabajo como servidor público se requiere cumplir con la normatividad de adquisición de bienes y contratación de servicios ¿Qué tanto ha sido compatible el sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios con la norma?

Más de la mitad de los encuestados sienten que hay mucha compatibilidad entre el Sistema y la norma, lo cual es coherente dado que el Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios está basado en los lineamientos establecidos en la norma.



Fuente: Gráfica elaborada por la autora

El 55% de los encuestados considera que es mucha la compatibilidad del Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios con la normatividad, sin embargo es incongruente que si bien es cierto manifestó la mayoría conocer poco de la certificación, cómo puede considerarlo compatible con la norma?

ENCUESTA SOBRE LA CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS EN LA GERENCIA DE RECURSOS MATERIALES DE LA CONAGUA

7.- ¿Conoce los resultados tanto de las auditorias internas como de las externas desde que la Gerencia de Recursos Materiales certificó el sistema?

Como podemos ver casi todo el personal encuestado tiene conocimiento de los resultados de las auditorias internas, poco menos de la mitad sienten que conocen mucho sobre ellos.

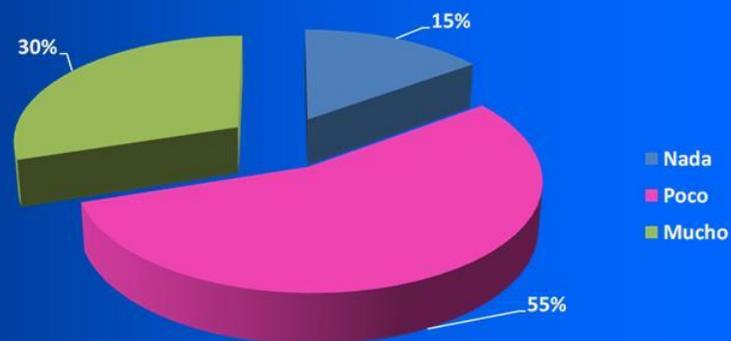


Fuente: Gráfica elaborada por la autora

El 55% de los encuestados conoce poco de los resultados de auditoría y el 40% mucho de los mismos, sin embargo no existe evidencia de que éstos hayan sido difundidos dentro de la organización, sólo se cuenta con una copia de los resultados de auditoría dentro de la carpeta de mejora continua que se encuentra archivada en cada una de las Subgerencias y aunque no exista un lineamiento interno que obligue el que se difunda entre los servidores públicos los resultados de auditoría, sí existe en el requisito 5.6.2 inciso a) de la norma ISO 9001-2000.

ENCUESTA SOBRE LA CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS EN LA GERENCIA DE RECURSOS MATERIALES DE LA CONAGUA

8.- ¿Qué tanto ha cambiado su forma de trabajar con la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios?



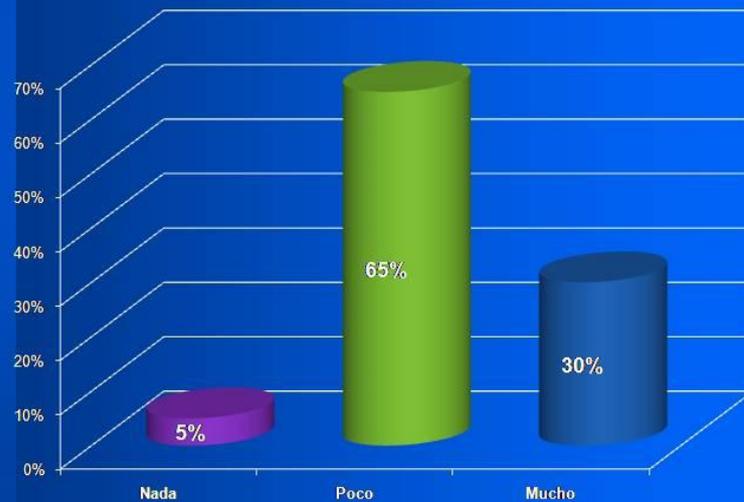
■ Dos terceras partes del personal encuestado sienten que la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios no ha cambiado su forma de trabajar o lo ha hecho poco, lo cual es comprensible si tomamos en cuenta que la norma es la que rige la forma en que se debe realizar el trabajo y que el sistema debe estar acorde a ésta.

Fuente: Gráfica elaborada por la autora

Es evidente que con esta respuesta en poco ha cambiado la forma de trabajar en la Gerencia de Recursos Materiales, cuando uno de los factores importantes de la calidad es el cambio, la mejora continua.

ENCUESTA SOBRE LA CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS EN LA GERENCIA DE RECURSOS MATERIALES DE LA CONAGUA

9.- ¿En qué cantidad se ha aplicado la mejora continua en la Gerencia de Recursos Materiales?

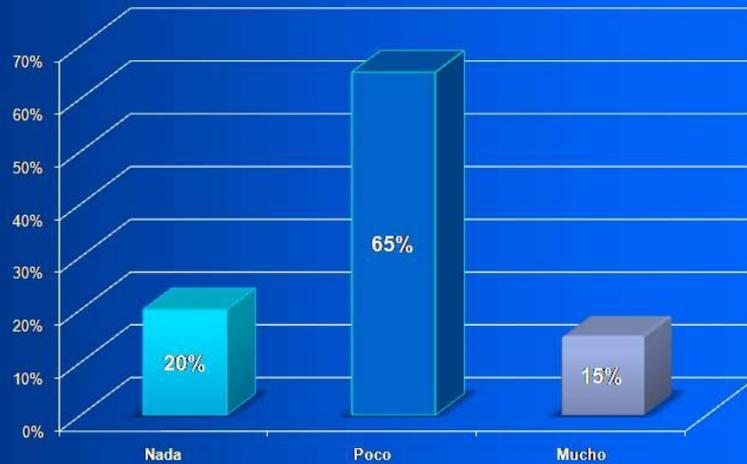


Fuente: Gráfica elaborada por la autora

El 65% de los encuestados considera que se ha aplicado poco la mejora continua en la Gerencia de Recursos Materiales, esto quiere decir que de acuerdo a su percepción ha habido intentos de una mejora que no se ha visualizado en su totalidad.

ENCUESTA SOBRE LA CERTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS EN LA GERENCIA DE RECURSOS MATERIALES DE LA CONAGUA

10.- ¿Qué tanto conoce de la actualización del Manual de Organización y de Perfiles de la Gerencia de Recursos Materiales que estén acordes a sus funciones?



Fuente: Gráfica elaborada por la autora

El 65% de los encuestados tienen poco conocimiento de la actualización del Manual de Organización y de Perfiles de la Gerencia de Recursos Materiales con respecto a sus funciones, ya que han participado en la recopilación de información para la actualización de los documentos, sin embargo no han visto un documento vigente y acorde a sus funciones, porque no existe.

Capítulo 2.- Percepción de la certificación de calidad en el Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios.

En un sondeo rápido y como resultado de las encuestas realizadas a los servidores públicos que trabajan en la Gerencia de Recursos Materiales, podemos observar que se presentaron resultados inesperados con respecto a la realidad del sistema de calidad que impera y por la cual se logró la certificación.

En este sentido, la percepción de los servidores públicos va de la mano con un desconocimiento total de lo que es un sistema de gestión de la calidad, toda vez que el interés y la voluntad son nulas desde el punto de vista de que se desarrolle un actividad acorde con la calidad y los principios normativos que hacen del sistema de gestión de la calidad un parámetro para medir procesos encaminados a satisfacer las necesidades de los clientes tanto internos como externos.

Es por eso que aún y cuando la alta dirección (Gerente de Recursos Materiales) haya tenido el interés de capacitar a los servidores públicos involucrados en el sistema, se han generado gastos que no pueden ser considerados inversión, ya que no se han obtenido los resultados esperados, es por eso que surge la pregunta obligada, porqué continúa un sistema de gestión de calidad en la Gerencia de Recursos Materiales cuando carece de elementos indispensables para ser exitoso?

En este sentido pueden surgir múltiples respuestas, de entre las cuales podemos mencionar en este capítulo algunos factores que pueden influir como son el que los servidores públicos vean la capacitación en cuanto a conocer del sistema como una obligación que hay que cumplir y aunque en el fondo piensan que es necesaria para mejorar los resultados de su trabajo, siempre encuentran razones para eludirla y en el mejor de los casos expresan que no aplican lo que aprenden, sólo van a perder el tiempo; otro factor es la falta de personal, que por razones ajenas a la operación ha tenido que renunciar o bien irse de retiro voluntario porque prefieren contar con el dinero que han

acumulado a lo largo de los años para pagar deudas o subsistir un tiempo, que continuar motivado por el trabajo que desempeñan en sus áreas de trabajo o pensar en subir un escalafón más en su desarrollo profesional; como en toda gran empresa, en este caso esta empresa pública que es la CONAGUA no tiene un estilo de la alta dirección, desgraciadamente no se sigue un sistema en cuanto un mismo estilo de dirección, es decir, en cuanto la organización (Gerencia de Recursos Materiales) tiene un líder en la alta dirección que se empieza a involucrar en el sistema, al poco tiempo cambia nuevamente y se crea una confusión y fuertes variaciones en los comportamientos personales e institucionales y provoca variación en los resultados exitosos que se pretenden obtener; existe mala comunicación entre los servidores públicos con respecto a que no se cumplen los compromisos, porque los servidores públicos no se involucran en situaciones de sus mismos procesos o porque no están enterados o bien porque no se sienten motivados.

La percepción de los servidores públicos en general es la de sentirse poco valorados, sólo trabajan por un sueldo ya que lejos de que obtengan un mejor sueldo o una mejor plaza, tienen que lidiar con un sistema de calidad que no se ve reflejado en un incentivo económico o de mejor nivel de vida.

Los servidores públicos no se sienten integrados o identificados con la Gerencia de Recursos Materiales tratándose de personal de confianza y operativos, empezando porque aunque estén enterados de los objetivos y políticas de la Gerencia, no tienen la conciencia de lo que deben lograr, ya que es gente comprometida con su quehacer pero no con sus resultados.

VIII.- Conclusiones y Recomendaciones

La percepción de los servidores públicos de la Gerencia de Recursos Materiales carece de pertenencia a la institución en donde labora, ya que independientemente de que se han conjuntado los elementos necesarios para haber logrado la certificación del sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios en la Gerencia (en cuanto al cumplimiento de la norma ISO 9001-2000 e inclusive los requisitos establecidos por el Instituto Mexicano de Normalización), en la práctica no se han dado las condiciones para dar un mantenimiento oportuno y preciso a este Sistema de Gestión de la Calidad.

Son varios los factores que deben conjuntarse al momento de hablar de un sistema de calidad que se mantenga para dar satisfacción a los clientes tanto internos como externos en la Conagua y considerando que éste es el fin (la entrega de los bienes o la prestación de los servicios), no se debe dejar pasar la observación imperante en el quehacer de la Gerencia de Recursos Materiales, el que es un área administrativa cien por ciento normada, es decir, los procedimientos están normados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, así como la normatividad aplicable a la materia, como son Políticas, Bases y Lineamientos, Manuales de procedimientos etc.

Derivado de lo anterior, la Gerencia de Recursos Materiales debe desempeñar su trabajo en función de la norma, el hecho de llevar a cabo sus procedimientos conforme a la norma, implica paso por paso llevar sus procedimientos con los tiempos y las formas establecidos por la Ley, sin lugar a dudas, sin lugar a faltas, sin lugar a errores, ya que si se llegara a caer en éstos, el servidor público está sujeto a incurrir en una responsabilidad administrativa e inclusive en alguna falta que afecte el erario público federal, ya no hablemos de afectar la satisfacción del cliente, sino de la Nación misma.

Esa es la función que deben desempeñar los servidores públicos que trabajan para la Gerencia de Recursos Materiales, conducirse conforme a la norma y cumplir con tiempos y formas, por tanto ¿Por qué hablar de la certificación de un sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios en una unidad administrativa de gobierno? La respuesta sería, por “la moda” derivada de programas sexenales que han querido hacer del trabajo de la Administración Publica Federal, el resultado de la modernidad, de la competitividad aunada con la Innovación que es parte fundamental de los lineamientos del tan sonado INTRAGOB, creado precisamente para obtener la credibilidad de la sociedad mexicana en nuestros gobernantes.

Sin embargo la credibilidad o el que se satisfagan necesidades de los ciudadanos, no recae en la necesidad de pensar en las instituciones gubernamentales como grandes empresas que incluso pueden estar preparadas para competir a nivel internacional, simplemente porque la naturaleza de las instituciones públicas no es igual a las empresas privadas, simple y sencillamente por el hecho de que la primera no tiene un afán de lucro y la segunda sí.

Es por eso que en el presente trabajo se cuestiona de sobremanera, la forma en que pueda llegarse a certificar un procedimiento o un sistema normado como el que nos ocupa, ya que en un principio es incongruente pensar en la posibilidad de haber logrado la certificación incluso sin tener un Manual de procedimientos y de perfiles actualizado, que son completamente incongruentes con las actividades o funciones que realizan los servidores públicos en sus áreas de trabajo y por ende con las funciones autorizadas por la Secretaría de la Función Pública.

Al respecto, la norma ISO 9001-200 menciona la congruencia que debe haber entre las funciones desempeñadas con las funciones descritas en papel, que hace la diferencia entre lo que se hace y lo que se debe hacer y que debe ser acorde para que se dé la “calidad”.

¿Entonces el por qué de la certificación? Es una pregunta que desde que inició este proceso todos los servidores públicos de la COONAGUA nos hemos preguntado.

Solamente desde 2003 a la fecha e inclusive un año o dos antes, se han tenido que contratar empresas privadas para dar cursos de inducción y capacitación a los servidores públicos, para tomar conciencia de que el estar inmersos en un sistema de calidad les puede garantizar desarrollo, el que desempeñen mejor su trabajo, el que sean mejores personas, el que se tengan mejores perspectivas de vida, ¿pero esto es realmente lo que buscan los servidores públicos de la Gerencia de Recursos Materiales?

La respuesta es SI, pero aunado con mejores salarios y mejores niveles dentro de la organización, ese es el fin último de los servidores públicos, por supuesto que cuando en una organización se logra que el factor humano tenga mejores condiciones económicas y profesionales de vida, todo lo demás llega por añadidura y eso es lo que precisamente no ha sucedido en la Gerencia de Recursos Materiales.

Como resultado de las encuestas aplicadas en el rubro de la certificación, la percepción de los servidores públicos va en el sentido del desconocimiento total del sistema, que no se siente parte de éste, interviene el desánimo y la incapacidad para incluir en su vida laboral un sistema de calidad, cuando ya se cree que es suficiente con lo normado que están sus procedimientos, cuando ya se sabe que el fin último de su trabajo es cumplir con objetivos específicos para lograr la satisfacción del cliente, cuando están trabajando en la Gerencia de Recursos Materiales porque su experiencia y capacidad es la de muchos años de esfuerzo y dedicación, de aprendizaje y nada más.

La “moda” de la certificación de los sistemas de gestión de la calidad lo único que han logrado es que se vayan ajustando a diversas administraciones sexenales que van pasando por la vida de las instituciones públicas y mientras tanto se siguen gastando recursos en contratar empresas externas, tiempo que deben emplear los servidores públicos adicional a su trabajo cotidiano para

conocer del sistema y fuerza laboral para involucrarse en procedimientos de calidad que tal vez puedan rendir sus frutos en un futuro muy lejano.

Es por esta conclusión que mi propósito es el de alertar a los gobiernos a estar seguros de que los servidores públicos, desde el nivel más alto hasta el más bajo están haciendo un buen trabajo mientras se apeguen a la norma; considero que los sistemas de calidad son una excelente herramienta para obtener competitividad y satisfacción de los clientes y sobre todo un incentivo para las empresas y para quienes trabajan en ellas, porque han lograda alcanzar niveles superiores, pero en la administración pública aún no estamos preparados para adoptar sistemas de calidad que no van a lograr su objetivo como tal.

Propongo el estar comprometidos como sociedad para valorar a los servidores públicos que han pasado años en la institución, obteniendo mejores sueldos y mejores posiciones de trabajo, mostrando a otras instancias de gobierno el que lo que se hace en la Gerencia de Recursos Materiales está bien hecho y se traduce en experiencia basada inclusive en la norma y no en un sistema de gestión de calidad que no ha rendido frutos.

Finalmente recomiendo el que se proponga tanto al Poder Ejecutivo Federal y al Poder Legislativo Federal, consideren el dejar de imponer modas en donde si bien es cierto un sistema de gestión de la calidad tiene beneficios en la competitividad de las empresas, en el caso del gobierno federal no tiene una repercusión exitosa, ya que todos los procesos están normados y con sistema de calidad o sin sistema de calidad cumplen de cualquier manera con el objetivo principal que es la satisfacción del cliente, se invierte “tiempo, dinero y esfuerzo” sin obtener resultados exitosos tangibles sobre todo en estas áreas de adquisición de bienes y contratación de servicios, dentro de un área en donde el trabajo es administrativo, no se crean bienes o cosas materiales que tengan que ser reguladas por normas oficiales, sino que se crean “servicios” por lo que se debe presentar una propuesta en la cual se destinen los recursos que se invierten (gastan) en la certificación de procesos, para hacer un programa de reconocimientos al desempeño a los conocimientos que requiere

la Conagua, en el caso concreto en la áreas que prestan servicios a nivel Gobierno Federal para que los servidores públicos se sientan incentivados y considerados como uno de los factores más importantes dentro de la institución.



IX.- Bibliografía

CLAUDE S., George y Lourdes Álvarez, *The history of mangement*, [s.l.i], Pearson Education, 1974, (traducción autorizada en español de la edición en idioma inglés por Enrique Quintanar Duarte, *Historia del pensamiento administrativo*, México, Pearson Prentice Hall, 2005, (2ª ed.), 313 pp.

HERNÁNDEZ SAMPIERI Roberto, Carlos Fernández Collado, Pilar Baptista Lucio, *Metodología de la Investigación*, México, Mc Graw Hill, 2003, pp. 66-67.

GUTIÉRREZ, PULIDO, Humberto, *Calidad total y productividad*, México, McGraw-Hill, 1999 pp. 89.

OLIVEIRA DA SILVA, Reinaldo, *Teorias da administração*, [s.l.i.], Pioneira, 2001 (Traducción al español de Pilar Mascaró Sacristán, *Teorías de la administración*, México, Thomson, 2002), 523 pp.

MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, Dirección General, *Sistema de Capacitación y Certificación de Capacidades Técnicas Específicas de la Conagua, Curso Nociones Generales de la Conagua*, p. 26.

MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. Gerencia de Recursos Materiales. *Curso de Inducción a la Norma ISO 9000*, Impartido por el Grupo Interamericano de Capacitación Tecnológica, S.A. de C.V.

MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. Gerencia de Recursos Materiales, *Manual de Calidad de la Gerencia de Recursos Materiales, Código BOO.07.03.- MA-01*, Edición 6, Vigente a partir del 3 de noviembre de 2008.

MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Página de la Conagua en Internet*, <http://www.conagua.gob.mx>, 16 de agosto de 2008.

MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Página de la Conagua en Internet*, <http://www.conagua.gob.mx>, 16 de agosto de 2008.

MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Noviembre de 2006.

MÉXICO, GRUPO INTERAMERICANO DE CAPACITACIÓN TECNOLÓGICA, S.A. de C.V. *Curso Resistencia al cambio, actitud de trabajo y delegación de funciones.* México, GICTASA, 18 pp

MÉXICO, INSTITUTO MEXICANO DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN A.C. *Informe complementario de la 2ª Auditoría de Vigilancia Anual al Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios de la Gerencia de Recursos Materiales,* presentado el 28 de noviembre de 2007.

MÉXICO, INSTITUTO MEXICANO DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN A.C. *Informe complementario de la 2ª Auditoría de Vigilancia Anual al Sistema de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios de la Gerencia de Recursos Materiales,* presentado el 15 de enero de 2008.

MÉXICO, EL ECONOMISTA. 13 de enero de 2009, p. 28.

MÉXICO, EL FINANCIERO. 16 de mayo de 1994. P. 22

MÉXICO, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental,* emitido por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, presentado el 20 de noviembre de 2001.

MÉXICO, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Página de la Presidencia de la República en Internet, <http://www.presidenciadelarepublica.com.mx>, 27 de agosto de 2008.

MÉXICO, SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS, *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.* Diario Oficial de la Federación del 16 de enero de 1989.

MÉXICO, SECRETARÍA DE ECONOMÍA. Instituto Mexicano de Normalización, A.C., *Norma Oficial Mexicana NMX-CC-9001-IMNC-2000.* Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de enero de 2001.

MÉXICO, SECRETARÍA DE ECONOMÍA. Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. *Norma Mexicana IMNC, ISO 9000:2000, COPANT/ISO 9000-2000, NMX-CC-9000-IMNC-2000, Sistemas de Gestión de la Calidad, Fundamentos y Vocabulario*, primera edición, vigente a partir del 1 de enero de 2001.

MÉXICO, SECRETARÍA DE ECONOMÍA. *Ley Federal Sobre Metrología y Normalización*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2006.

MÉXICO, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA. *Página de la UAM en Internet, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num5/doc05.htm>. Calidad total. Una alternativa de organización del trabajo en México*, 16 de noviembre de 2008.

WIKIPEDIA, *Enciclopedia de contenido libre en su página de Internet http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_Internacional_para_la_Estandarizaci%C3%B3n*, 25 de octubre de 2008.

YAHOO, geocities. *Página de YAHOO en Internet, <http://www.geocities.com/maestria2000mx/page3.html>*, 08 de octubre de 2008.
