



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

La Calidad Total en el Sector Público
(Un enfoque jurídico - administrativo)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(Especialidad en Administración Pública)



PRESENTA:
CARLOS ALFREDO GONZÁLEZ QUEZADA

Asesor:
Dr.: Ricardo Campos A.T.

México, D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2002.



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 mis padres, ninguna palabra podría expresar
mi agradecimiento.**

**Puesto que la naturaleza nos consiente que entremos en
comunidad con todas las épocas, ¿por qué no hemos de
dirigirnos con el alma entera desde esta breve y caduca
transición de tiempo hacia aquellas realidades inmensas,
eternas y compartidas por los hombres egregios?
*Séneca, Sobre la Brevedad de la Vida***

**Al Dr. Ricardo Campos, por su consideración
y ejemplo.**

ÍNDICE

	Págs.
Introducción.....	1
1. Aspectos concernientes al Estado y la Calidad Total.....	1
1.1 El Estado.....	1
1.2 Gobierno.....	3
1.3 Administración Pública.....	5
1.3.1 Concepto, Génesis y Estado Actual.....	7
1.4 La Calidad Total.....	10
1.4.1 Teóricos sobre los enfoques de Calidad.....	13
1.4.2 Un Acercamiento a la Normalización.....	18
1.4.3 Cómo funciona la Certificación.....	23
1.4.4 Organización Internacional de Normalización(ISO).....	26
1.4.4.1 Serie de Normas ISO 9000.....	28
1.4.5 Administración de la Calidad Total.....	32
2. La Legislación de la Administración Pública en torno a su Organización y Responsabilidades.....	37
2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	37
2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	40
2.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	45
2.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	48
2.4.1 Las Responsabilidades Administrativas.....	51
2.4.2 El Juicio Político.....	53
2.5 Código Penal Federal (Sanciones Penales).....	55
2.6 Manuales de Organización y de Procedimientos.....	58
2.7 Otras Disposiciones.....	61
3. La Calidad Total en el Sector Público.....	62
3.1 La Administración Pública y sus condiciones de operación entre 1940 y 1986.....	62
3.2 Desarrollo e implementación de la Calidad Total en el Sector Público.....	66
3.2.1 La Gobernabilidad y la Legitimación a partir de la Calidad Total.....	67
3.2.2 La Ética Pública.....	70
3.3 El Sindicalismo y la Calidad Total.....	74

4. Relación entre la Calidad Total y su Marco Jurídico de aplicación.....	78
4.1 <i>El Estado actual de la Legislación en Calidad Total.....</i>	<i>78</i>
4.1.1 <i>El Programa de Modernización de la Administración Pública.....</i>	<i>80</i>
4.1.2 <i>El Programa Nacional de Normalización.....</i>	<i>83</i>
4.1.3 <i>La Dirección General de Normas (Secretaría de Economía).....</i>	<i>86</i>
4.1.4 <i>Ley Federal sobre Metrología y Normalización.....</i>	<i>88</i>
4.1.5 <i>La Norma Oficial Mexicana (NOM).....</i>	<i>91</i>
4.1.6 <i>Las Normas Mexicanas.....</i>	<i>95</i>
4.2 <i>La compatibilidad entre el Marco Normativo y la Calidad Total.....</i>	<i>97</i>
4.2.1 <i>La Mejora Continua en la Administración Pública.....</i>	<i>98</i>
2 Conclusiones y Propuestas.....	100
5. Bibliografía.....	103

Introducción.

La incertidumbre prevaleciente en el Estado Absolutista respecto al quehacer del soberano, finaliza con el éxito de la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, asimismo se ve culminada con el actuar del Estado bajo límites. Las constituciones, base fundamental de los sistemas legales en occidente, se comienzan a suceder.

La aparición del Estado Moderno implicó que éste no podía actuar sino bajo ministerio de ley, surgió la necesidad de que todos los actos que realice la Administración Pública tuvieran un marco normativo de referencia, que le facultará a realizar sus actividades.

La Administración Pública sólo puede hacer aquello que le esta expresamente conferido, de ahí la importancia de las leyes para la Administración Pública. En un Estado de Derecho, "entendido como la sujeción de los órganos del poder al derecho, de suerte que sus actos siempre sean previsibles, controlables y enmendables, para que los derechos de cada individuo y de la sociedad estén siempre protegidos"; las acciones emprendidas por la Administración Pública deben estar previstas, ya que de otra forma la Administración Pública no cumpliría el principio de legalidad. El derecho administrativo como rama adyacente del derecho público, rige la vida administrativa, de ahí la imperiosa vigencia de considerar la cuestión jurídica. Como sujeto de derecho y como parte integrante del gobierno vía el Poder Ejecutivo, la administración pública no sólo tiene derechos sino también obligaciones, que se encuentran reflejadas parcialmente en los derechos de los ciudadanos, al tener certidumbre jurídica.

Desde el surgimiento del Estado Moderno la actuación de la Administración Pública ha estado regulada. En México esta premisa se hace patente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en primera instancia, y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con mayor precisión.

* Pérez Luño, Antonio Enrique, Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución, Tecnos, España 1999, Pág. 238.

Ricardo Uvalle destaca que lo característico del Estado Moderno "es que su fuerza y poderes se encuentran legalizados y legitimados en el derecho escrito. Es decir, cada acción estatal sea gubernamental, política o administrativa, tiene como punto de partida el cumplimiento de leyes que tienen por objeto someter al derecho la responsabilidad del Estado... está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano, que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo es la autoridad en cada circunstancia..."¹. Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que la Administración Pública para proceder tiene como requisito *sine qua non*, considerar el marco legal que le faculta a actuar.

La globalización genera necesidades (propiedades), parámetros en la prestación de bienes y servicios, con base en los cuales se regirán las relaciones de intercambio comercial tanto a nivel interno como externo. A partir de 1950 aparece la Calidad Total, planteando, promoviendo y proponiendo la homogeneización y estandarización de procesos. En este transcurso, la Calidad Total comienza a tener un desarrollo importante (ello se ha hecho patente en la actual administración) en la última década. Percibir si tal tendencia trajo aparejada el cambio en el orden legal bajo el cual opera, es una tarea propia de un administrador público, así como también de interés científico y profesional.

El objetivo de la presente investigación es analizar el surgimiento, génesis y estado actual de la legislación en torno a la implementación de Calidad Total en el Sector Público, ya que la Calidad Total al ser una necesidad impostergable requiere ser considerada y, *por ende*, adaptar el marco jurídico bajo el cual se rige. La apología en derredor de este tema se visualiza con el intento de normalización por parte de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y su serie de normas orientadas a diversos sectores y procesos, así como con la Administración de la Calidad Total (ACT), con la Reingeniería de Procesos, con la Mejora Continua, entre otras herramientas para mejorar la gestión; que en postreras fechas han adquirido una importancia inusitada, a tal grado que el ofrecer bienes y servicios certificados es augurio de éxito en el mercado. La Administración Pública no ha sido ajena,

¹ Uvalle Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal, México 1994, Ed. IAPEM, Pág. 79.

INTRODUCCIÓN

y entidades como Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Nacional Financiera (NAFIN) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), por mencionar algunos, han puesto en marcha importantes esfuerzos para lograr la calidad en sus servicios, debido a la necesidad de optimizar la prestación de bienes y servicios públicos ante las exigencias de la sociedad^{***}. De la misma forma, en México hay esfuerzos importantes para establecer normas y lineamientos en la prestación de bienes y servicios, ejemplo de ello son las Normas Mexicanas (NMX's) y las Normas Oficiales Mexicanas (NOM'S) elaboradas por organismos nacionales.

En el primer apartado se abordan los elementos teóricos y conceptuales que fungirán como base para comprender la implementación de la Calidad Total en la Administración Pública. Las cuestiones básicas referentes a la Administración Pública se analizan, tales como el Estado y el Gobierno. Así como los elementos en torno a la Calidad Total, y cada una de las corrientes derivadas de la misma. El vínculo Administración Pública-Calidad Total, punto central de la investigación se establece con base en los puntos centrales enunciados en el primer apartado. Para el estudio de un tópico cualquiera es necesario poseer las nociones fundamentales acerca de él, de manera análoga este apartado cumple tal objetivo. La Calidad Total no se compone únicamente de la Administración de la Calidad Total, sino también de la normalización y certificación; su surgimiento y desarrollo, en el tiempo y en enfoques o escuelas.

La Administración Pública funciona a partir de un marco normativo, al cual se ciñen sus actividades. Dicho marco normativo deviene de la Carta Magna e incluye las sanciones previstas en caso de incumplimiento de lo que la norma prescribe. La Administración Pública y su actuar no se circunscriben únicamente a documentos jurídicos, ya que los manuales de organización y de procedimientos que son de índole administrativa, incluyen y señalan actividades propias de las dependencias y entidades.

^{***} Espinosa Infante, Elvia, Calidad Total: Una alternativa de Organización del Trabajo en México, Dirección electrónica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

INTRODUCCIÓN

La Calidad Total en el Sector Público lejos de responder únicamente a tendencias mundiales, se relaciona con cuestiones internas, tales como la legitimidad y la ética pública, entre otras. Aspectos que le dan un enfoque específico a su implementación en México. Las razones y las consecuencias de operar bajo esquemas de Calidad Total se manejan a lo largo del tercer apartado.

La implementación de la Calidad Total al ser *ex ante* al cambio en el marco normativo, implica necesariamente una inadecuación del marco jurídico ante la aparición e instrumentación de la Calidad Total en el Sector Público. Revisar, resaltar e identificar esos supuestos es lo que se realiza en el último apartado. Se hace alusión a la legislación mexicana actual que tiene como objeto regular lo concerniente a la Calidad Total en el Sector Público. Así como destacar las posibles incompatibilidades o lagunas en el marco jurídico actual sobre el que se cierne la implementación de la Calidad Total en el Sector Público.

1. ASPECTOS CONCERNIENTES AL ESTADO Y LA CALIDAD TOTAL

1.1 El Estado.

“El Estado es la organización política de la sociedad. El Estado es la sociedad que se organiza políticamente”¹. A partir de esta premisa conceptual se puede abordar un concepto ampliamente difundido y empleado pero pocas ocasiones comprendido. Intentar definir un concepto abstracto y amplio implica una diversidad de concepciones, las cuales coinciden en algunas ocasiones, pero en otras varían notablemente.

La concepción jurídica tradicional evoca por lo menos tres elementos inherentes al Estado, a decir: gobierno, población y territorio; hay un elemento que no se alude habitualmente, la soberanía. Tal definición distinguida por su carácter formalista, pierde de vista la cuestión de versatilidad, y de dependencia con la sociedad, cuando es ésta quien lo conforma, ya que políticamente y diplomáticamente se le define como “la integridad política, social y territorial del Estado”².

Otra noción política del Estado lo circunscribe dentro de un marco distinto: “Es un conjunto de instituciones manejadas por el propio personal estatal, principalmente la que se ocupa de los medios violentos y de coerción. Esas instituciones se localizan en un territorio atribuido a una sociedad. El Estado monopoliza el establecimiento de reglas al interior de su territorio, que tiende a la creación de una cultura política común compartida por todos los ciudadanos”³; el Estado es la forma en que se ordena lo político, forma de organización del poder en su interior homogéneas⁴, asimismo en dicha concepción se enmarcan los principios de territorialidad y la lucha reglamentada por la adquisición del poder político, rasgos del Estado moderno; el Estado tiene la facultad de tomar decisiones haciendo uso de la fuerza, como diría Max Weber, del monopolio de la coerción física legítima.

¹ Olmedo, Raúl, El Poder Comunitario en Tlaxcala, Comuna, México 2000, Pág. 31.

² Campos, Ricardo, Apuntes sobre el Estado y la Administración Pública, Géminis, México 2000, Pág. 15.

³ Hall, A. John, El Estado, Patria, México 1988, Pág. 219.

⁴ Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, Siglo XXI, México 1981, Tomo I, Pág. 265.

Los precedentes antecedentes tienen un punto en cual confluyen, el ejercicio del poder, la cual se aleja un tanto de la concepción jurídica formal. En otra concepción política el Estado es entendido como el detentador del poder político, el cual lo ejerce con base en el consenso de la sociedad⁵.

“El Estado es una institución que tiene como objetivo garantizar que la sociedad pueda conservarse y desarrollarse no por el conflicto político y social que le es inherente, sino a pesar del mismo”⁶.

En lo concerniente a la evolución histórica, cabe destacar que el pensamiento absolutista configura la idea de soberanía, entendiéndola como un término subordinado a la figura del monarca (soberano) — concebida como un carácter a él perteneciente—. Él era lo esencial y la soberanía un atributo propio. Este concepto que en sus orígenes evocaba la figura de un solo hombre, al evolucionar en término colectivo sugiere la noción de pueblo. Retomar el papel de la soberanía, desde un punto de vista jurídico, es importante ya que jugó un papel relevante en la configuración del Estado moderno; dicha voluntad general será superior y trascendente a las voluntades individuales, y en lugar de recaer en un solo hombre será patrimonio inalienable del pueblo, a quien corresponderá su titularidad y derecho.⁷ En este sentido, el pueblo no sólo obtiene certeza del Estado, sino también la imposición de límites. El circunscribir y dimensionar el campo de acción del Estado asegura ó previene el que pueda excederse.

Punto central en la presente tesis es destacar y evidenciar, la relación que surge de la limitación y sujeción de los órganos del poder y la instrumentación de las nuevas tendencias de Calidad Total en el sector público.

⁵ Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad, FCE, México 1998, Pág. 80.

⁶ Campos, Ricardo, A.T., Gobernación y Ética Pública, Géminis, México 1999, Pág. 11.

⁷ Op. Cit. Pérez Luño, Pág. 189.

1.2 Gobierno.

En un primer acercamiento se puede discernir al gobierno como la forma en que se utiliza el poder político, el tema es abordado con mayor amplitud por Bobbio, él lo señala como: "el conjunto de personas que ejercen el poder político, determinan la orientación política de la sociedad. El poder de gobierno estando institucionalizado, esta asociado a la noción de Estado. Con la expresión gobernantes se entiende el conjunto de personas que gobiernan al Estado y con la de gobernados, al grupo de personas que están sujetas al poder de gobierno en un área estatal"⁸. Sin embargo, el término tiene otra acepción que ya no sólo se refiere a personas, sino al conjunto de órganos a los cuales les es confiado el poder; dichos órganos a los que institucionalmente se les confía el poder en México son las dependencias o entidades que conforman el poder ejecutivo, así como las instituciones que derivan de los poderes legislativo y judicial. Estos órganos del gobierno manifiestan la orientación política del Estado⁹.

Teniendo en consideración tales factores, es posible desarrollar el concepto. El primer elemento que se puede identificar —aunque no es expresado en forma explícita—, es que el gobierno es una autoridad. Un gobierno es el ejercicio de la autoridad por medio de unos hombres respecto de otros hombres, quienes gobiernan o son gobernados; el gobierno se compone de esquemas de cooperación humana, de la disposición y la forma de autoridad. Las instituciones son creadas y corregidas por hombres, capacitándoles para alcanzar el bien común. Si el Estado se manifiesta a través del poder, esto indica que el gobierno actúa para ejercer el poder, *ergo*, son el conjunto de instituciones que se encargan de emplear el poder político.

De acuerdo con Karl Lowenstein el gobierno hace gala de dos funciones: *proceso de toma y de ejecución de decisiones*. Ambas implican una distribución de funciones —distinta a la división de poderes— llevada a cabo para hacer efectivo el principio de responsabilidad política de quien ejerce el poder.

⁸ Op. Cit. Bobbio, Pág. 880.

⁹ Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ariel, España 1970, Pág. 219.

La división de poderes —sistema de pesos y contrapesos—, uno de los pilares fundamentales en la concepción contemporánea de gobierno, es imprescindible en todo estudio acerca de éste. Su expresión clásica se ubica con Charles de Secondat Montesquieu, quien no fue el único, pero él es quien le da sentido y finalidad¹⁰.

Las funciones del gobierno implican hacer la ley, aplicarla y resolver los conflictos que se susciten de su aplicación. En cuanto a hacer la ley, el poder legislativo es quien tiene encomendado la formulación y aprobación de las leyes; mientras que el poder ejecutivo posee la atribución de aplicar y ejercer lo que le deviene de mandato legal y; por último, el poder judicial dirime los conflictos que se susciten entre particulares, o entre particulares y la administración pública como resultado de la aplicación de la ley. La división de poderes se planteó inicialmente como una división de funciones. La importancia de la división de poderes radica en que tiene por objeto la protección de la libertad, al establecer un sistema de control y limitación en el ejercicio del poder.

Por lo anterior se afirma que: "el espíritu de la división de poderes es la garantía de la libertad". En esta perspectiva, la libertad en sentido objetivo deriva de que el poder frene al poder, evitando que dos o más poderes recaigan en una sola persona u organización, la libertad queda garantizada por el contrapeso de unos poderes a otros; la libertad en sentido subjetivo queda garantizada por la certidumbre del gobernado, pues los poderes no podrán ir más allá de las facultades que las leyes expresen —el Estado es la culminación histórica de los ideales de la razón—, a partir de las teorías se fijan las funciones del poder político para cada uno de los fines que se le atribuyen al Estado. Las constituciones de los Estados permitirán calcular el poder en razón del principio de la legalidad.

¹⁰ Vid. Locke, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, Aguilar, México 1973, Pág. 186.

1.3 Administración Pública.

Algunos de los puntos torales del término Administración Pública lo proporciona Norberto Bobbio, él señala que "la Administración Pública designa al conjunto de actividades para la solución de problemas y cuestiones de interés público", comprende las actividades del gobierno que se desarrollan a través del poder, en este punto es donde se concatena al Gobierno, pues la Administración Pública es tomada por el Estado, quien vía el gobierno y haciendo uso del poder hace efectivas demandas, es por esto que las actividades administrativas son las actividades del gobierno¹¹. La Administración Pública es la actividad misma del Gobierno, resultado del triunfo del Estado de Derecho, el que le confiere un sentido social a la Administración Pública. Dichas concepciones la remiten como actividad, entendiéndola en la facultad de obrar, actuar, de llevar a la praxis, en la cosa pública.

Conceptualizar a la Administración Pública como la serie de acciones realizadas por el Estado, obliga a percatarse de todas y cada una de las facultades y atribuciones que posee. Desde esta perspectiva, tiene encomendado satisfacer las demandas de la sociedad, pudiendo ser dichas demandas de índole distinta: económicas, sociales, políticas, culturales, entre otras, es así que, de la acción del gobierno en la sociedad se desprende una doble naturaleza en la administración del Estado: dirección administrativa y dominio político, siendo ésta última en relación con el ejercicio del poder. La Administración Pública dirige por medio de funciones el trabajo de la sociedad, tiene como misión garantizar el imperio del capital sobre el trabajo. La Administración Pública representa una parte del Estado e intenta universalidad en la particularidad de la sociedad¹².

La Administración Pública entendida como actividad incluye los fines del Estado, del mismo modo que las demandas o exigencias por parte de la sociedad, tales como la planeación de los recursos, la operatividad de los medios e instrumentos para alcanzar los objetivos, y sobre todo el apego de cualquier acción realizada a la ley, actuar única y exclusivamente bajo mandato legal. Si se satisficiesen las demandas de la sociedad, la tarea

¹¹ Op. Cit. Bobbio, Pág. 13.

¹² Guerrero, Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista, Fontana, México 1988, Pág. 277.

de la Administración Pública se cumpliría, y si no, la relación entre medios y fines no sería la correcta.

La Administración Pública mantiene un vínculo estrecho con el poder político, ya que éste es la “cabeza” y la administración los “brazos”¹³. El poder político tiene como tareas fundamentales la iniciativa, la dirección y el consejo. Por otro lado, a la Administración Pública, le corresponde la acción, la ejecución de las leyes y el ejercicio material y práctico de los poderes confiados al Gobierno.¹⁴ Además, se encarga de la defensa militar (razón de Estado), asimismo organiza las obras públicas y fomenta el comercio, por lo que, puede afirmarse que tiene encomendado materializar las leyes.

El vínculo Administración Pública-Política se distingue por una relación de interdependencia, la cual surge por el ejercicio y actividad de la otra. La administración surge como reflejo de la acción del Estado y se hace presente a través del gobierno cuando ejerce el poder. Si se entiende al gobierno a partir de la concepción de Bobbio, entonces es la forma en que se ejerce el poder político, de esta manera el gobierno se encarga de vigilar que la administración se lleve a cabo haciendo uso del poder que le fue conferido sin rebasar los márgenes que le fueron establecidos. El Gobierno ejerce la autoridad en cumplimiento de lo propuesto previamente —*ex ante*—, a través de la administración. La dicotomía política-administración* se enmarca en este contexto, incluso en el ambiente académico se encuentra presente, sin embargo, ambas ciencias (política y administración pública) lejos de estar en pugna son complementarias. En relación más estrecha con el objeto de estudio, cabe destacar que la Administración Pública es la materialización del Estado, y por ser tal, se encuentra regida por un marco normativo de referencia al cual debe sujetarse necesariamente. Sin éste procedería fuera del Estado de Derecho, el cual le otorga certidumbre a los gobernados respecto al quehacer de los gobernantes.

¹³ Vivien, Alexandre, “Études Administratives” en: Guerrero, Omar, Teoría Administrativa del Estado, Oxford University Press, México 2000, Pág. 122.

¹⁴ Guerrero, Omar, Teoría Administrativa del Estado, Oxford University Press, México 2000, Pág. 122.

* La dicotomía política administración señala que esta es sólo una herramienta de la política. En consecuencia, la política y la administración se encuentran en un ámbito de competencia irreductible.

1.3.1 Concepto, Génesis y Estado Actual.

La Administración Pública designa al conjunto de actividades que para la solución de problemas y cuestiones de interés público realiza el gobierno. Comprende las acciones del gobierno que se desarrollan a través del poder, en un reflejo de las pretensiones del Estado —demandas de carácter histórico de la sociedad—¹⁵.

Como ciencia, la Administración Pública se construye a partir de los postulados de Bonnin, quien establece los principios universales acerca de la administración, basados y retomados de un orden natural, inherentes a la organización, siendo el resultado de la vida en sociedad.

En cuanto a la génesis de la Administración Pública, en su proceso de conformación como ciencia tuvo un desarrollo o evolución histórica, durante la cual adquirió elementos que le caracterizan en la actualidad.

Antes de que existiera la ciencia de la Administración Pública como tal, aparecieron formas de organización rudimentarias que se asemejan a ella, y que eran más que nada la aplicación de soluciones prácticas a problemas específicos. En un comienzo para poder conformar la ciencia de la Administración Pública, fue necesario iniciar como una disciplina aplicada a los problemas gubernamentales. Desde sus orígenes, la Administración Pública como ciencia empieza a representarse a través de conocimientos políticos y administrativos con base en la realidad, y al margen de la religión y la moral. Tal separación entre la Administración Pública y otras disciplinas demuestra que tiene un objeto de estudio delimitado por ámbitos de acción concretos, además la desarrollan diversos autores, no siendo ajenos al entorno social y político, como un papel muy importante en la influencia que tiene la organización estatal en la formación de su pensamiento, así, las condiciones históricas determinan el nacimiento y conformación de la ciencia de la administración. Por ejemplo, en el absolutismo uno de los elementos desarrollados por la monarquía es la centralización; éste formó un cuerpo administrativo donde se concentraban todos los poderes, también lo fue en lo político y administrativo.

¹⁵ Op. Cit. Bobbio, Pág. 13.

Omar Guerrero señala que la formación de la ciencia de la administración es importante para la organización estatal, la cual fue fundamental para conformar el pensamiento político y administrativo, "... el Estado Absolutista creó las bases para el desarrollo de la moderna Administración Pública, en este sentido, la ciencia de la policía asentó las bases de la moderna ciencia de la Administración Pública.¹⁶

Es clásico dividir a las ciencias en dos grupos, uno el de la observación; y el otro el de las experimentales. Se dice que en las primeras el fenómeno en estudio se desarrolla sin interferencia externa, en tanto que en la segunda, el desarrollo de los hechos ocurre en condiciones previamente controladas y planeadas¹⁷. A las últimas se le señala carecer del carácter de ciencia, argumentando no poseer el rigor del método científico y de la experimentación¹⁸. El carácter de ciencia social se otorga a partir de los siguientes requerimientos: *Racionalidad, Lógica, Historicidad, Dialógica, Legitimación*.

A lo largo del siglo XXI ha habido diversas discusiones respecto al carácter de ciencia de la Administración Pública, incluyendo la absorción que hace la Ciencia Política de la Administración Pública. Se establece que la política decide y la administración pone a la política en acción, limitando a la Administración Pública sólo a realizar lo dispuesto por la política —dicotomía política-administración—. La Administración Pública, como lo demuestra la presente investigación se alimenta o se inunda (dependiendo la concepción) de herramientas de la administración empresarial: la calidad total, la reingeniería de procesos, la planeación estratégica, planeación prospectiva, entre otros; más la adopción de disciplinas de acuñación extranjera como la elección pública, las políticas públicas, la gerencia pública, public management, por mencionar algunas.

En lo que concierne a la Administración Pública como objeto de estudio, éste es cada vez menor, el sector público siguiendo la estrategia de un gobierno empresarial tiende a replegarse a las funciones mínimas del Estado, subrogando las funciones que le sean

¹⁶ Op. Cit. Guerrero, Pág. 76.

¹⁷ Rosenblueth, Arturo, *El Método Científico*, IPN-SEP, México 1982, Pág. 19.

¹⁸ La física siempre ha sido distinguida por poseer un riguroso método científico caracterizado por la experimentación. Los aportes de la física cuántica y el principio de indeterminismo de Heisenberg señalan lo contrario. Es *vox populi* que las matemáticas son exactas, sin embargo el teorema de Gödel demuestra que las ciencias encierran conceptos intuitivos y por lo tanto necesitan recurrir a la deducción.

posibles. Un gobierno que pretende hacer más con menos, que busca ser el timón en vez de ser quien realiza las tareas, implica necesariamente una burocracia mínima, altamente capacitada y profesional. Mientras que al mismo tiempo evita realizar aquello que la sociedad pueda hacer, limitando su función a las tareas básicas como la seguridad, tanto interna como externa, relaciones exteriores e interiores, educación, salud, etc.

Como contexto del cual surge y se desarrolla la Administración pública, el Gobierno y cada uno de los sucesos que le acontecen determinan invariablemente la forma y el fondo de la administración pública, tal cual secuela. Ejemplo de ello son: las crisis fiscales, la ingobernabilidad y la sobrecarga al Estado para satisfacer demandas, estos fenómenos, junto con una situación económica desfavorable, las nuevas relaciones económicas, sin olvidar el creciente descontento social. Las cuáles han contribuido al descrédito y rediseño de la administración pública como respuesta a cada uno de los fenómenos aludidos, lo cual persiste como una asignatura pendiente. Por tal motivo, el escenario que se cierne sobre la administración pública, además de ser cambiante e imprevisto, es reactivo y no activo, lo que resulta en una carencia de rumbo y planeación.

A lo largo de la última década, tanto la opinión pública como las tendencias globales, han tenido como consecuencia la necesidad de proveer bienes y servicios públicos con características específicas que los remitan a poseer calidad. En este contexto, la Administración Pública ha emprendido diversos programas para implementar la Calidad Total, entendiéndola en sus acepciones de Normalización y Certificación, entre otras. Por tal razón, es necesario retomar algunos elementos básicos de la Calidad Total y destacar los aspectos esenciales que los han llevado a ser el patrón al instrumentar esquemas de Calidad. Fue necesario retomar las ideas centrales en torno a la Administración Pública, para así vincularlas con la concepción de la Calidad, y la necesidad de ésta en la Administración Pública. En el siguiente capítulo se hará referencia a varios conceptos fundamentales y herramientas prácticas de la Calidad Total, determinantes para el desarrollo e implementación en el Sector Público.

1.4 La Calidad Total.

Para poder disertar sobre un objeto de estudio cualquiera es necesario partir de una premisa conceptual, en este sentido, hacerlo desde su significado etimológico es un buen punto de partida. Se puede ubicar el origen del término Calidad Total en la locución griega Kalos y en la expresión latina Qualitatem, que significan:

Kalos → bueno, hermoso, apto, favorable y,
Qualitatem → propiedad

Por lo que se puede enunciar que calidad <son el conjunto de propiedades o características que conforman y determinan las cualidades de determinado producto o servicio, y que son además, las apropiadas, buenas e idóneas>. Además, <calidad es cumplir sistemáticamente con los requerimientos, para satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes y usuarios>. La calidad son “el conjunto de propiedades de un bien o servicio que le permiten ser apreciado como mejor en comparación con sus similares”¹⁹. Históricamente la calidad de bienes y servicios producidos ha sido considerada, directa o indirectamente. Sin embargo, el uso de elementos cuantitativos, principios estadísticos y el control de la calidad son parte de conceptos modernos.

La Calidad Total se origina en los albores de la Segunda Guerra Mundial en los Estados Unidos, país en el cual no tiene mucho éxito, pero durante la ocupación estadounidense en Japón finalizada la Guerra, se implanta el modelo de Calidad Total ante la necesidad de hacer más competitivas y eficientes las empresas. A partir de tal implementación este país comienza a tener un crecimiento económico importante (el cual no sólo dependía únicamente de dicha circunstancia, sino de otros factores como la cultura). En los 50's el concepto de Calidad Total japonés se orientaba al producto y al funcionamiento —desempeño— en los procesos productivos, y sólo con posterioridad se le fue dando énfasis a la satisfacción del cliente como elemento fundamental de la Calidad Total.

¹⁹ Senlle, Andrés, Cómo evaluar su Calidad. Herramientas para la Auditoría de la Calidad en la Empresa, Gestión, España 1999, Pág. 13.

La Calidad Total tiene dos vertientes principales: la innovación y el desarrollo tecnológico que, junto con la mejora continua, son los pilares sobre los cuales se desarrolla y conforma. A pesar de que no hay consenso al determinar cuales son los principios de la Calidad Total, en algunos aspectos se coincide, estos son:

- La Calidad no se controla, se produce proactivamente.
- La Calidad esta basada en prevención y no en la detección de defectos.
- La Calidad se basa en el mejoramiento constante de los procesos. La mejoría depende de la medición y retroalimentación permanente.
- La Calidad se asegura desde su origen, en la compra de insumos, en la ejecución exacta del trabajo desde su principio.
- La Calidad está orientada al consumidor o usuario, sus opiniones, necesidades y expectativas deben investigarse e integrarse al diseño de productos o servicios.
- La Calidad es responsabilidad de todos, pero la mayor parte de causas de no-calidad se originan en el diseño de los sistemas que competen a puestos gerenciales.
- La Calidad está orientada a prioridades.
- La Calidad depende de la capacidad de innovación y participación de los empleados en los procesos laborales. El diseño, aplicación y control del mejoramiento se genera desde la base, los operarios.
- La Calidad depende de hacer bien las cosas desde la primera vez. Lo que exige que el estándar sea cero defectos, y la medida de la Calidad sea el costo del incumplimiento.
- La Calidad empieza, evoluciona y se consolida con la educación²⁰.

Teniendo en consideración los puntos anteriores, es posible distinguir dos tendencias principales; la primera de ellas se remitiría a la organización en la producción misma y a los esfuerzos por obtener la calidad —mejoramiento de procesos—, y la segunda a lo que se conoce como cultura de la calidad.

Sobre la primer tendencia puede decirse que la búsqueda de la calidad obliga a las organizaciones a mejorar el proceso de producción, prestar especial atención al resultado

²⁰ De la Cerda, Gastélum, "Breve Panorama crítico de la productividad y calidad en México" en: Management Today en Español, Octubre de 1990, Págs. 10-11.

final del producto, minimizar los defectos, evitar que un trabajo se realice más de una vez, estandarizar los productos, para que, los costos decrezcan y así aumentar la productividad que se encuentra íntimamente ligada con la calidad.

En lo que concierne a la Administración Pública, tal concepción difiere un tanto, para ésta la Calidad es proporcionar a los usuarios, derechohabientes o clientes —con base en el vocabulario de la Calidad Total— de un producto o servicio que en forma constante satisfaga sus necesidades.

Cabe destacar que la Calidad es de neta acuñación empresarial, por lo que la implantación tal cual, sin ninguna consideración a partir de sus diferencias con la Administración Pública, redundaría en una posible inadaptación por provenir de contextos o ambientes distintos. Verificar si el marco jurídico es *ad hoc* a dicha implementación es parte de la hipótesis del presente estudio. Desde esta perspectiva, la Administración Pública debe sobre todo “redescubrir al cliente” ó mejor dicho, “descubrir”.

1.4.1 Teóricos sobre los enfoques de Calidad.

El desarrollo de una corriente de pensamiento sin el aporte de algunos teóricos es impensable, ellos son quienes contribuyen con herramientas metodológicas para la comprensión y análisis de un objeto de estudio.

Lejos de suponer que sin ciertas personas el conocimiento se detendría, son ellas quienes le dan sistematización a la vez que auge, en este caso, algunas personas son hitos en la Calidad Total, ya sea porque sus aportaciones son considerables, o porque fueron diametralmente distintas a lo que estaba en boga cuando plantearon sus ideas. Los personajes se caracterizan por su conocimiento conspicuo acerca de la Calidad Total, así como la implantación de sus ideas en ciertas áreas y su consecuente éxito en la implementación de los programas de calidad. Ciertamente el campo de la Calidad Total sin las aportaciones de cada uno de ellos sería incompleto, por este motivo es imprescindible destacar sus contribuciones en el campo de la Calidad Total.

No se puede hacer referencia a los teóricos de la Calidad Total siendo completamente fiel a todos ellos, simplemente haré alusión a los más destacados, corriendo el riesgo de no corresponder a la forma en que la disciplina ha evolucionado.

W. Edwards Deming

W. Edwards Deming es considerado uno de los principales exponentes en los enfoques de calidad, sobre todo por su trabajo en la industria japonesa, revolucionando su sistema de administración y elevando sus niveles de calidad y productividad.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Deming trató de convencer a la industria estadounidense sobre las ventajas de su enfoque, pero fue ignorado. Sin embargo, en 1950, la Unión de Ciencia e Ingeniería Japonesa (JUSE) invitó a Deming a dirigir algunas industrias. Fueron tales sus aportaciones al Japón que como agradecimiento, la JUSE instituyó el Premio Anual Deming para las aportaciones a la calidad y confiabilidad de los

productos. Deming fue premiado en 1960 con la Medalla de la Segunda Orden del Tesoro Sagrado, además de haber recibido distintas condecoraciones en los Estados Unidos de América²¹.

Los aportes de Deming se pueden identificar en dos vertientes principales: el Círculo de Deming y sus 14 puntos para administrar. El Círculo de Deming es una metodología empleada para realizar actividades que permiten lograr los resultados esperados en forma sistemática, con base en información confiable para la toma de decisiones; el cual tiene cuatro etapas: planear, hacer, verificar y actuar (proceso de mejora continua, a partir del cual se establecen metas, las cuales una vez logradas, conducen a la búsqueda de nuevas mejoras en la calidad). La filosofía ó cultura corporativa de Deming se integra por catorce factores —enfocados a la administración, ya que Deming notó que la mayoría de los problemas no pueden ser achacados a los trabajadores, sino a la administración, de ahí que los cambios deban ser orientados al estilo fundamental de administración y la cultura corporativa—²², que de aplicarse adecuadamente mejorarán notablemente la calidad de sus resultados²³.

Joseph M. Juran

Joseph M. Juran fundó el Instituto Juran, que ofrece consultoría y entrenamiento en la administración de la calidad. Juran ha trabajado como ingeniero, arbitro laboral y director corporativo en el sector privado, y como administrador público y profesor universitario en el sector público. A semejanza de Deming, visitó Japón en la década de los 50's para dar algunos cursos de entrenamiento en administración de la calidad. Eventualmente repitió sus conferencias en otros 40 países. Su mayor aporte estriba en haber divulgado y transmitido a los gerentes de nivel alto y medio, que el control de calidad no es un instrumento que deba aplicarse sólo en la planta, sino que es un instrumento para la gerencia completa. La

²¹ Mitra Amitava, Fundamentals of Quality Control and Improvement, Prentice Hall, New Jersey, Págs.42-44.

²² Op. Cit. Mitra, Pág. 46.

²³ Vid. Alvear Sevilla, Celina, Calidad Total: Conceptos y Herramientas Prácticas, Limusa, México 1998, Págs. 120-123.

adecuación al uso es lo que considera Juran como calidad, lo que implica que los productos y servicios cuenten con las características que el cliente ha definido como útiles. Desde esta noción, distingue dos tipos de calidad: calidad de diseño (el producto satisface necesidades del usuario) y calidad de concordancia (grado en que el producto se apega a las características de calidad definidas).

Juran establece que el proceso para lograr la calidad se basa en tres principios, conocidos como la Trilogía de Juran: planificación de la calidad, control de calidad y mejora de la calidad²⁴.

Kaouru Ishikawa

Kaouru Ishikawa se graduó del departamento de Química aplicada de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Tokio en 1939, en la que posteriormente obtuvo su doctorado.

Ishikawa se distingue por haber hecho hincapié en la aplicación de métodos estadísticos y el control de la calidad <con lo cual revolucionó la filosofía administrativa de las organizaciones>. Hizo énfasis en que el control de la calidad debía ser aplicado no sólo en las actividades de la producción, sino en toda las actividades de la empresa, como lo son, ventas, abastecimiento y administración. Ishikawa menciona que el control de la calidad tiene en Japón características que lo distinguen claramente de otras vertientes, el sentido humanista. La características que lo definen son: a) El control de la calidad en toda la compañía, b) Educación y entrenamiento industrial, c) Actividades de los círculos de calidad, d) Auditorias de control de calidad, e) Aplicación de métodos y herramientas estadísticas y, f) Promoción de actividades de control de la calidad a nivel nacional.

Ishikawa desarrollo seis puntos para una nueva filosofía administrativa ó cultura corporativa, que pudiera servir de base en la búsqueda de la calidad y sobre la cual se guiarán los empleados de la organización: 1. Primero calidad, 2. El consumidor orienta la

²⁴ Vid. Op. Cit. Alvear, Págs. 123-125.

calidad, 3. El siguiente paso es el consumidor, 4. Hablar con hechos y datos (métodos y estadísticas), 5. Administración que respete al hombre (democracia industrial) y, 6. Administración funcional.

Philip B. Crosby

Philip B. Crosby fundó Philip Crosby Asociados en 1979, después de haber sido vicepresidente corporativo de ATT, donde fue responsable de las operaciones de calidad a nivel global. Crosby abordó el tema de la calidad con una evaluación de los sistemas de calidad existentes. Su sistema de administración de la calidad identifica e indica con precisión operaciones que tienen potencial para mejorar²⁵. Crosby ha identificado cuatro principios fundamentales, base para administrar la calidad, estos son: a) Calidad es cumplir con los requisitos, b) El sistema para asegurar la calidad es la prevención, c) El estándar de desempeño: cero defectos y, d) El sistema de medición: los costos de calidad; lo que cuesta el incumplimiento con los requisitos. Asimismo, para poder llevar a buen término la implementación de un programa de mejora de calidad en la organización y permitir la aplicación de los cuatro principios fundamentales es necesario, según Crosby, seguir 14 pasos fundamentales de la administración de la calidad, a saber: 1. Compromiso de la dirección, 2. Equipo de mejora de la calidad, 3. Establecer mediciones de calidad, 4. Evaluar los costos de calidad, 5. Crear conciencia sobre la calidad, 6. Emplear acciones correctivas, 7. Realizar el programa cero defectos, 8. Entrenar a los supervisores de la calidad, 9. Planificar el día cero defectos, 10. Establecer metas, 11. Eliminar las causas del error, 12. Dar reconocimientos, 13. Formar equipos de calidad, 14. Repetir todo el proceso.

Es necesario señalar que aparte de los enfoque de calidad, existe de forma paralela la tendencia de reingeniería de procesos. Ambos enfoques buscan la mejora de la calidad, sin embargo, los procesos de reingeniería son radicales, además de que se centran en el rediseño de los procesos. Se enfatiza la necesidad de diseñar un nuevo proceso y no

²⁵ Op. Cit. Mitra, Pág. 66.

optimizar el que ya existe. Es una herramienta que intenta mejorar radicalmente los resultados de una organización.

Algunos de los teóricos más importantes en el campo de la reingeniería de procesos son: *Michael Hammer* y *James Champy*, así como *Raymond Manganelly* y *Mark M. Klein*. El concepto de reingeniería lo conciben como: La revisión fundamental y el rediseño radical de los procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez. Las herramientas básicas para realizar un rediseño de procesos son²⁶:

- ⇒ Combinar varias tareas en una sola.
- ⇒ Ejecutar los pasos del proceso en orden natural y no necesariamente en forma lineal.
- ⇒ Procesos con múltiples versiones adaptadas para situaciones específicas.
- ⇒ Las tareas realizadas en el sitio razonable.
- ⇒ Reducir verificaciones y controles.
- ⇒ Minimizar las necesidades de conciliación.
- ⇒ Se ofrece al cliente un solo punto de vista.
- ⇒ El trabajo se organiza en actividades descentralizadas.
- ⇒ Considerar el apoyo que brinda la tecnología informática.

²⁶ Op. Cit. Alvear, Pág. 136.

1.4.2 Un acercamiento a la Normalización.

La Normalización es una de las partes que conforman la Calidad Total, aunque *per se* no lo es, sus objetivos y resultados están orientados a lograr una mejor prestación de bienes y servicios. Debido a la importancia acaecida en los últimos años y por la relación que tiene con la Calidad Total, es imprescindible hacer mención de ella y destacar los aspectos a los que se refiere. La Normalización es una actividad colectiva orientada a proponer indicar y establecer soluciones a situaciones repetitivas (procesos administrativos). En lo específico, esta actividad se integra por la elaboración, difusión y aplicación de normas.

La Normalización aporta a la sociedad beneficios considerables al facilitar la adaptación de los productos, procesos y servicios orientados a los fines a los que están destinados en un mundo globalizado, protegiendo la salud y el medio ambiente; logrando una visión integral, previniendo los imprevistos (obstáculos, contratiempos) al comercio y facilitando la cooperación tecnológica. La Normalización, como su nombre lo indica se refiere a “normas”²⁷; documentos técnicos que poseen las siguientes características:

- Contienen especificaciones técnicas de aplicación voluntaria.
- Se elaboran a partir del consenso de las partes interesadas:
 - Fabricantes
 - Administraciones
 - Usuarios y consumidores
 - Centros de investigación y laboratorios
 - Agentes sociales, actores institucionales, etc.
- Las normas se encuentran sustentadas en los resultados de la experiencia y el desarrollo tecnológico.
- Son aprobadas por un organismo nacional, regional o internacional de normalización, que cuenta con la capacidad jurídica para hacerlo.
- Son de dominio público.

Las normas ofrecen un marco de referencia para todos los actores inmersos dentro de una actividad común, con base en la cual se pueden establecer lazos de comunicación

²⁷ Normas entendidas en la acepción que las refiere a parámetros de calidad, y no a su concepción jurídica, donde se otorgan derechos y obligaciones.

entre la administración, los usuarios y los consumidores; para que a través de las normas se establezca uniformidad en los procesos e interconexión entre los distintos actores que participan en las transacciones comerciales, base de una economía de mercado. Patrón imprescindible de certeza para el intercambio comercial entre cliente y proveedor.

En relación directa con la regulación, ésta aporta los criterios que servirán para diferir la normalización de procesos administrativos, y así solucionar situaciones repetitivas dentro de los procedimientos, es decir, serán el marco de referencia sobre el que se procederá a laborar, evitando, limitando y eliminando situaciones repetitivas.

Por tal motivo, la implementación de la Normalización ofrece ventajas no solamente a los fabricantes, sino también a los consumidores y a la misma administración.

1. Para los fabricantes:

- ⇒ Estandariza variedades y tipos de productos y servicios.
- ⇒ Decrece el nivel de existencias en almacén y los costos de producción.
- ⇒ Mejora la gestión y el diseño.
- ⇒ Agiliza el atendido de los pedidos.
- ⇒ Facilita la comercialización de los productos y su exportación.
- ⇒ Simplifica la gestión de compras.

2. Para los consumidores:

- ⇒ Establece niveles de calidad y seguridad de los productos y servicios.
- ⇒ Informa las características del producto.
- ⇒ Facilita la elaboración de textos legales.
- ⇒ Establece políticas de calidad, medio ambiente y de seguridad.
- ⇒ Ayuda al desarrollo económico.
- ⇒ Agiliza el comercio.

En México, los organismos encargados de establecer los lineamientos de normalización son: la Dirección General de Normas (DGN) de la Secretaría de Economía²⁸, y los Organismos Nacionales de Normalización²⁹ registrados y reconocidos por el Gobierno Mexicano <a través de la DGN> de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

²⁸ Vid Infra.

Clases de normas que existen.

La tipología de los diversos documentos normativos que existen son distintas, dependiendo del organismo que los haya elaborado; pudiendo ser nacionales o supranacionales —cuando son signados por más de dos sujetos internacionales—. La clasificación tradicional de normas distingue por:

Normas nacionales. Elaboradas, promulgadas y puestas en vigor por un organismo reconocido legalmente para desarrollar actividades de normalización en el ámbito nacional. En México, son elaboradas por la Dirección General de Normas (DGN) dependiente de la Secretaría de Economía, y que actúa con base en la fracción II del artículo 39 de la LFMN, donde se establece la obligación de codificar las normas oficiales mexicanas (NOM's) por materias, mantener el inventario y colección de las NOM's y normas mexicanas (NMX's), así como de las normas de referencia y normas internacionales.³⁰

Normas regionales. Son elaboradas por un organismo de normalización regional, son de ámbito continental principalmente, donde se agrupa a un determinado número de Organismos Nacionales de Normalización. Las más difundidas con las que nacieron en el seno de los Organismos Europeos de Normalización (CEN, CENELEC, ETSI); preparados, aprobados y en su caso ratificados por los representantes acreditados de todos los países miembros.

Normas internacionales. Al igual que las de ámbito regional, son elaboradas por un organismo de normalización, en este caso, reconocido a nivel mundial. Las más representativas por su campo de actividad son las normas IEC elaboradas por la Comisión Electrotécnica Internacional para el área eléctrica, las UIT desarrolladas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones para el sector de las telecomunicaciones, y las normas ISO elaboradas por la organización Internacional de Normalización para el resto de los sectores.³¹

Siendo en México el organismo encargado de establecer y mantener al corriente las normas, la Dirección General de Normas (DGN), representa al país ante la Organización Internacional de Normalización (ISO)³². El catálogo mexicano de normas comprende:

²⁹ Uno de ellos es el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación (IMNC), asociación civil no lucrativa de carácter privado, multisectorial e independiente. Proporciona servicios de normalización, verificación y certificación a empresas industriales, comerciales o de servicios interesadas.

³⁰ Mayor información al respecto en la página Web de la Secretaría de Economía, [Dirección General de Normas: economia-nmx.gob.mx/](http://www.dgn.gob.mx)

³¹ Dirección electrónica de un organismo con capacidad para certificar en España: www.aenor-iso9000.htm

³² Vid Supra

Normas Oficiales Mexicanas. (NOM's), Normas Mexicanas (NMX's), y normas internacionales.

La correspondencia entre las normas NMX y las ISO.

Las ediciones de Normas Mexicanas (NMX's) se alinean con otros sistemas de gestión de la calidad, como los de la Organización Internacional de Normalización (ISO) para complementarse entre sí. Así como para proporcionar orientación sobre un rango más amplio de objetivos de un sistema de gestión de la calidad, asimismo se realiza con la finalidad de aumentar la compatibilidad de las normas en beneficio de los usuarios. La Norma Mexicana (NMX) permite a la organización integrar o alinear su sistema de gestión de la calidad con requisitos de sistemas de gestión relacionados, de esta forma es posible adaptar uno o varios sistemas de gestión con la finalidad de establecer un sistema de gestión de la calidad que cumpla con los requisitos de las Normas Mexicanas (NMX)³³. En este sentido, en la siguiente gráfica se muestra la correspondencia entre las NMX y las de la ISO, al igual que el rubro.

Normas de sistemas de gestión de la calidad edición 2000 y normas complementarias³⁴

ISO 9000:2000 COPANT/ISO 9000-2000 NMX-CC-9000-IMNC-2000	Sistemas de gestión de la calidad - Principios y vocabulario
ISO 9001:2000 COPANT/ISO 9001-2000 NMX-CC-9001-IMNC-2000	Sistemas de gestión de la calidad – Requisitos
ISO 9004:2000 COPANT/ISO 9004-2000 NMX-CC-9004-IMNC-2000	Sistemas de gestión de la calidad - Recomendaciones para la mejora del desempeño
NMX-CC-007/1-SCFI-1993 ISO 10011/1 1990	Directrices para auditar sistemas de calidad. Parte 1: Auditorías
NMX-CC-007/2-SCFI-1993 ISO 10011/3 1991	Directrices para auditar sistemas de calidad. Parte 2: Administración del programa de auditorías
NMX-CC-008-SCFI-1993 ISO 10011/2 1991	Criterios de calificación para auditores de sistemas de calidad
NMX-CC-10017-IMNC-	Directrices sobre técnicas estadísticas para la NMX-CC-003:1995

³³ Tercera edición de la norma ISO 9001, Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT), Págs. iii y iv.

³⁴ Para ahondar en el tema, consultar la página Web del Instituto de Normalización y Certificación, A.C.

2000 ISO/TR 10017:1998	IMNC (Proyecto).
NMX-CH-150-1999-IMNC ISO 8601:1998	Elementos de información e intercambio de formatos. Intercambio de información. Representación de fechas y horas
NMX-EC-022-IMNC-2000 ISO/IEC Guide 22:1996	Criterios generales referentes a la declaración de conformidad del proveedor
NMX-EC-062-IMNC-2000 ISO/IEC Guide 62:1996	Requisitos generales para organismos que realizan la evaluación y certificación/ registro de sistemas de calidad
NMX-CC-021-IMNC-1999 ISO/IEC Guide 61:1996	Requisitos generales para la evaluación y acreditación de organismos de certificación/registro
NMX-CC-10006-IMNC-2001 ISO 10006:1997	Administración de la calidad - Directrices para la calidad en la administración de proyectos (Proyecto)
NMX-CC-10015-IMNC-2001 ISO 10015:1999	Gestión de la calidad-Directrices para la formación del personal (Proyecto)
NMX-CC-10014-IMNC-2001 ISO 10014:1998	Directrices para la gestión de los efectos económicos de la calidad. (Proyecto)

Tal como lo muestra la gráfica, las **NMX** señaladas con negritas corresponden a la serie de normas ISO. La causa de la homogeneización de las **NMX** con normas de carácter internacional es facilitar el cumplimiento y apego a sistemas de gestión de calidad. Las **NMX** y las normas extranjeras se complementan, pues abarcan un espectro más amplio, destacando aquello que los organismos nacionales consideren apropiado.

1.4.3 Cómo funciona la Certificación.

Al igual que la Normalización, la Certificación coadyuva a la búsqueda de la Calidad Total, al ser una de las formas a través de las cuales se puede lograr. La Certificación implica la prestación de bienes y servicios públicos con base en la revisión y aseguramiento a los parámetros establecidos *a priori*.

La certificación es la actividad realizada por un organismo reconocido como independiente y autónomo de las partes interesadas, por la que se dispone a manifestar que se dispone de la confianza en la calidad de un producto, proceso o servicio determinado y debidamente identificado conforme con una norma u otro documento normativo especificado, es decir, a través de la certificación dará el visto bueno acerca de las características y cualidades cuantitativas y cualitativas del producto, proceso o servicio al que se remitan. La certificación es un 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 nacional o internacional.³⁵

Cualquier certificación debe estar sustentada bajo criterios preestablecidos con base en un sistema de total imparcialidad, transparencia y objetividad, haciendo uso de los mecanismos precisos para la certificación de productos, procesos, servicios y sistemas de calidad. Tal cual los señale la organización especializada para ello. Los sistemas de certificación difieren a partir del tipo de organismo encargado de hacer la evaluación correspondiente, como son: de origen nacional o internacional³⁶.

En México los organismos de certificación son las personas morales o jurídicas que tienen por objeto realizar funciones de certificación, que para ese fin cuenten con una acreditación que les haga constar como tales. Las personas acreditadas para tal labor, pueden ser, los organismos de certificación, laboratorios de prueba, laboratorios de

³⁵ Lev Federal sobre Metrología y Normalización, Pág. 2.

³⁶ Rothery, Brian, Normas en la Industria de los Servicios ISO 9000, ISO 14000, Panorama, México 1998, Pág. 83.

calibración y unidades de verificación reconocidos por una entidad de acreditación para la evaluación de la conformidad, el grado de apego a la norma.

En el caso de México los organismos de certificación operan con base en una aprobación realizada por las dependencias competentes acreditadas para cada norma oficial mexicana (NOM). Dicha aprobación podrá otorgarse por materia, sector o rama, siempre que el organismo:

I. Tenga cobertura nacional.

II. Demuestre la participación, en su estructura técnica funcional de representantes de los sectores interesados a nivel nacional de productores, distribuidores, comercializadores, prestadores de servicios, consumidores, instituciones de educación superior y científica, colegios de profesionales, así como de aquellos que puedan verse afectados por sus actividades.

III. Cuenten con procedimientos que permitan conducir sus actuaciones en el proceso de certificación con independencia de intereses particulares o de grupo.

IV. Permita la presencia de un representante de la dependencia competente que así lo solicite en el desarrollo de sus funciones.

Las actividades de certificación deberán ajustarse a las reglas, procedimientos y métodos que se establezcan en las normas oficiales mexicanas, y en su defecto a las normas internacionales. Las actividades deberán comprender que realicen los organismos de certificación deberán ser las siguientes³⁷:

I. Evaluación de los procesos, productos, servicios e instalaciones, mediante inspección ocular, muestreo, pruebas, investigación de campo o revisión y evaluación de los programas de calidad.

II. Seguimiento posterior a la certificación inicial, para comprobar el cumplimiento con las normas y contar con mecanismos que permitan proteger y evitar la divulgación de propiedad industrial o intelectual del cliente.

III. Elaboración de criterios generales en materia de certificación mediante comités de certificación donde participen los sectores interesados y las dependencias. Tratándose de normas oficiales mexicanas los criterios que se determinen deberán ser aprobados por la dependencia competente.

³⁷ Ibidem, Pág. 30.

Para que un organismo obtenga la aprobación que lo acredite, se realiza una evaluación de la conformidad (el grado de apego a la norma), realizada por las dependencias competentes o por los organismos de certificación, los laboratorios de prueba o de calibración y por las unidades de verificación.

Para operar como entidad de acreditación se requiere la autorización de la Secretaría de Economía, previa opinión favorable de la mayoría de los miembros de la Comisión Nacional de Normalización, además de cumplir con lo siguiente:

I. Acreditar la capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera, para lo que se deberá acompañar:

a) Estatutos sociales o proyecto de éstos, detallando órganos de gobierno, y la estructura técnica funcional de la entidad donde conste la representación equilibrada de los organismos productivos, comerciales y académicos interesados, a nivel nacional, en el proceso de acreditación;

b) Relación de los recursos materiales y humanos con que cuenta, o propuesta de los mismos, detallando grado académico y experiencia en la materia de éstos últimos; y

c) Documentos que demuestren su solvencia financiera para asegurar la continuidad del sistema de acreditación;

II. Demostrar su capacidad para atender diversas materias, sectores o ramas de actividad;

III. Acompañar, en su caso, sus acuerdos con otras entidades similares o especializadas en las materias a que se refiere esta Ley; y

IV. Señalar las tarifas máximas que aplicaría en la prestación de sus servicios.

1.4.4 Organización Internacional de Normalización (ISO).

La International Organization for Standardization (ISO) es una federación a nivel mundial compuesta por organismos de normalización a nivel nacional, de la cual son parte más de 140 países. La Organización Internacional de Normalización como su nombre lo indica, tiene la tarea fundamental de establecer normas a partir de las cuales lograr mejorar la prestación de bienes y servicios; *por ende*, de manera indirecta se relaciona con la Calidad Total, aunque de forma determinante. Cabe destacar que ISO no son las siglas de International Organization for Standardization, pues serían IOS, ellos se debe a que en realidad ISO es una palabra derivada del griego ISOS, que significa *igual*. ISO se traduce como Organización Internacional de Normalización, la cual es una organización no gubernamental establecida en 1947. El objetivo de la ISO es promover el desarrollo de la normalización en actividades, para facilitar el intercambio de bienes y servicios, y el desarrollo de la cooperación en las esferas intelectual, científica, tecnológica, así como, de la actividad económica.

La falta de homogeneidad normativa para tecnologías similares en diferentes países o regiones, contribuyó al surgimiento de barreras comerciales. La exportación e importación comercial trajo “a colación” que se percibiera la necesidad de un “acuerdo” en normas internacionales que ayudaran a racionalizar los procesos de negocios. Este fue el origen del establecimiento de ISO³⁸.

La normalización internacional tiene notorias ventajas para tecnologías diversas y en distintos campos, como el procesamiento de información y de comunicación, así como, en cuestiones textiles, embalaje, distribución de bienes, distribución de energía, su utilización, construcción de banca y servicios financieros. Se prevé que continúe creciendo la importancia en todos los sectores de las actividades industriales, algunas de las razones de tal aseveración son las siguientes³⁹:

³⁸ Hutchins, Greg, ISO 9000, A comprehensive Guide to Registration, Audit Guidelines, and Successful Certification, John Wiley and Sons, Inc, Estados Unidos 1997, Pág. 25.

³⁹ Vid. Para mayor información al respecto consultar la Dirección electrónica de la International Organization for Standardization, <http://www.iso.ch/iso/en/aboutiso/introduction/index.html>.

- ⇒ *Progreso mundial en la liberalización del comercio*
- ⇒ *Interconexión de todos los sectores industriales*
- ⇒ *Sistemas de comunicación a nivel global*
- ⇒ *Normas internacionales para nuevas tecnologías*
- ⇒ *Desarrollo de países o regiones*

El campo de aplicación que cubren la ISO no se limita a alguna rama en específico, ya que, cubre todos los campos técnicos excepto el de la energía eléctrica y electrónica que son responsabilidad de la IEC (Comisión Electrotécnica Internacional). El trabajo en el campo de información y tecnología es cubierto por ISO e IEC conjuntamente.

Las normas internacionales de ISO son editadas de acuerdo con las reglas establecidas de antemano por esta misma organización. Los proyectos de normas internacionales son adoptados por los comités técnicos y enviados a los organismos miembros para votación. La publicación como norma internacional requiere al menos el 75% de los organismos miembros requeridos a votar.

Debido a que la mayoría de los miembros de la ISO son organismos representantes de países, cuando aprueban una norma ellos se están mostrando de acuerdo en las especificaciones y criterios para ser aplicados consistentemente en la elección y clasificación de materiales, la manufactura de productos y la prestación de servicios. El propósito es facilitar el comercio, el intercambio y transferencia de tecnología a través de⁴⁰:

- ⇒ *Incrementar la calidad del producto y confianza en un precio razonable*
- ⇒ *Aumento en la salud, seguridad y protección ambiental, junto con la reducción de desperdicios*
- ⇒ *Mayor compatibilidad y generalización en la operación de bienes y servicios*
- ⇒ *Simplificación en la manipulación de las mejoras*
- ⇒ *Reducción en el número de modelos y la reducción en sus costos*
- ⇒ *Incremento en la eficiencia de la distribución y facilidad en su mantenimiento*

⁴⁰ Ibidem

1.4.4.1 Serie de Normas ISO 9000.

La serie de normas ISO 9000 son el conjunto de normas y directrices internacionales para la gestión de la calidad, elaboradas y promulgadas por la Organización Internacional de Normalización (ISO), las cuales fueron publicadas inicialmente en 1987, desde entonces han obtenido una reputación a nivel global como base para el establecimiento de sistemas de gestión de la calidad. Los protocolos y cláusulas de ISO requieren que todas las normas sean revisadas y actualizadas al menos cada cinco años para determinar si deben mantenerse, revisarse o anularse, la versión de 1994 de las normas pertenecientes a la serie ISO 9000, fue revisada por el Comité Técnico ISO/TC 176, publicándose el 15 de diciembre del año 2000.

Los sistemas de Calidad ISO 9000, ayudan a obtener una sólida base para competir en los mercados al incrementar los niveles de competitividad y al decrecer el nivel de costos; de igual manera incluye el reconocimiento nacional e internacional al ser certificada por un organismo reconocido a nivel mundial (organización internacional de normalización); los productos y servicios que se ofrecen son orientados a satisfacer las necesidades del cliente. Asimismo avala e incluye el tiempo y esfuerzo realizado por las organizaciones en beneficio de sus consumidores y, por último, el cuidado del medio ambiente debe ser de observancia rigurosa —lo cual se refleja en la serie de normas 14000—.

ISO 9000 deviene directamente de los inicios de las normas de calidad militares desarrolladas en 1963, MIL-Q9858A, también se desarrollan de la norma de calidad de la OTAN, AQAP, y de la norma de calidad británica, BS 5750. Casi todas las normas de sistemas de calidad en el mundo han evolucionado a partir de las normas mencionadas. MIL-Q9858A, ha llegado a ser la base de muchas normas comerciales, especialmente en la regulación de seguridad, salud, aerospacio e industrias nucleares; fue usado para la

evaluación interna así como para proveer a los sistemas de calidad, una parte importante de MIL-Q9858A, fue la evaluación periódica mediante auditorías de calidad⁴¹.

Por la década de los 70's varios países europeos desarrollaron normas de calidad que siguieron el modelo de la OTAN AQAP 1. En 1979 la institución de normas británicas (BSI) publicó BS 5750. Anticipando las necesidades del mercado global y previendo la transparencia en relación a las normas de calidad globales, ISO formó un comité técnico, TC 176, a desarrollar una serie de normas de calidad.

El comité reunió representantes de varias naciones miembros de ISO para identificar y desarrollar criterios de calidad que pudieran ser aceptables y utilizables por todos los países. La siguiente serie de normas ISO 9000 se aplican a la totalidad de los países miembros de la Organización Internacional de Normalización, la siguiente tabla muestra la división de las normas y a lo que se refiere cada una de ellas⁴².

ISO 8402	Vocabulario de Calidad
ISO 9000	Administración de Calidad y Seguridad en Normas de Calidad- Directrices para Selección y Uso
ISO 9001	Sistemas de Calidad - Modelo para aseguramiento de Calidad en Diseño / Desarrollo, Producción, Instalación y Servicio
ISO 9002	Sistemas de Calidad - Modelo para aseguramiento de Calidad en Producción, Instalación y Servicio
ISO 9003	Sistemas de Calidad - Modelo para aseguramiento de Calidad en la Inspección Final y en Evaluación
ISO 9004	Administración de Calidad y Elementos del Sistema de Calidad / Directrices para Selección y Uso
ISO 10011-1	Directrices para Auditar Sistemas de Calidad, Parte 1: Auditar
ISO 10011-2	Directrices para Auditar Sistemas de Calidad, Parte 2: Calificación Criterios para Auditar Sistemas de Calidad
ISO 10011-3	Directrices para Auditar Calidad de Sistemas, Parte 3: Administración de Programas de Inspección

⁴¹ Op. Cit. Hutchins, Greg, Págs. 60-80.

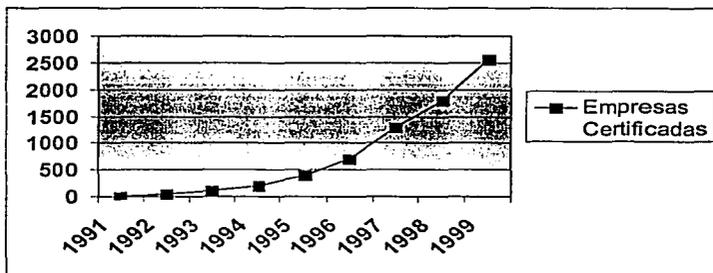
⁴² Idídem.

La norma *ISO 8402* maneja el vocabulario, gestión de la calidad y aseguramiento de la calidad. En esta norma se incluyen las definiciones de los términos y temas más importantes en la gestión de la calidad para productos y procesos. Esta norma es de gran utilidad en la preparación e implantación de sistemas de calidad orientados a ISO 9001, ISO 9002, ISO 9003 e ISO 9004-1. Asimismo, permite una interpretación común de los términos en lo referente a comunicaciones de carácter internacional.

En la gráfica se puede observar la evolución de Certificaciones ISO 9000 en México en el periodo comprendido entre 1991 y 1999⁴³. Lo primero que destaca en el gráfico es la reciente aparición de la certificación, ya que para 1990 era prácticamente nulo el número de empresas certificadas en México, por otro lado, desde su aparición el número de empresas que poseen certificación ha crecido exponencialmente. Si en 1991 las empresas certificadas eran menos de 100, ocho años después la cifra se había incrementado a más de 2,566. Por lo que parecería que la cultura de la certificación se encuentra arraigada, sin embargo, tal cifra sólo representa 0.73% de las certificaciones a nivel mundial, que son alrededor de 350,000. Lo que demuestra lo precario de la situación en las certificaciones, es necesario que la cultura de la certificación se generalice en la planta productiva, además de que los beneficios sean considerados. La certificación aporta una sólida base para competir en los mercados, representan el reconocimiento a nivel mundial, así como, garantiza la satisfacción de las necesidades del cliente.

⁴³ Datos obtenidos del *Panorama de la Calidad en la micro, pequeña y mediana empresa mexicana: Programas de Apoyo* de la Secretaría de Economía, presentada por el Lic. Luis Espinosa Espino, Director General de Promoción.

ASPECTOS CONCERNIENTES AL ESTADO Y LA CALIDAD TOTAL.



En el Sector Público, algunas instituciones cuentan con certificaciones parciales en ISO 9000, ellas son: Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Secretaría de Economía (SE), y Nacional Financiera (NAFIN)⁴⁴, entre otras, lo que refleja que la búsqueda de la Calidad no sólo es objeto del Sector Privado, sino también de la Administración Pública.

⁴⁴ Cabe señalar que tal certificación, avala solamente algunos productos o procesos determinados, no a la institución en su conjunto. Además de que dichos productos o procesos deben ser revisados posteriormente cada determinado número de años.

La certificación que obtuvo Nacional Financiera, fue por la norma internacional de calidad ISO 9001:2000, por cumplir con los parámetros de operación y administración de la calidad. NAFIN es una de las primeras entidades públicas que certifica bajo la nueva versión 2000 de normas de calidad. La certificación fue avalada por la empresa TÜV Rheinland, y fue otorgada a las áreas de Control de Crédito, Fiduciaria y Avaluos, así como a la Secretaría del Consejo. "NAFINOTAS", Revista de Comunicación Interna de Nacional Financiera, México Enero-Febrero 2002, Año XXXI, Número 673, Pág.4.

1.4.5 Administración de la Calidad Total.

La Administración de la Calidad Total (ACT) enfoca a la organización a mantenerse en un continuo mejoramiento orientado a la satisfacción total del cliente. Este proceso conducente al cliente combina prácticas administrativas fundamentales con esfuerzos de mejora, herramientas y técnicas comprobadas. La ACT es aplicable a cualquier organización (pública o privada), ya sea que la organización tenga una función simple o sea una institución con tareas sumamente diversificadas.

Puede definirse a la Administración de la Calidad Total (ACT) como una "filosofía" y como una serie de principios que se orientan a un continuo mejoramiento de la organización. La Administración de la Calidad Total (ACT) es la aplicación de métodos cuantitativos y recursos humanos para mejorar el abastecimiento en servicios materiales en una organización, todos los procesos dentro de la organización y el grado con el cual las necesidades del cliente son conocidas ahora y en el futuro. La Administración de la Calidad Total (ACT) integra técnicas administrativas fundamentales, esfuerzos de mejora con herramientas técnicas bajo una disciplina enfocada a una mejora continua.⁴⁵ Sin embargo, no hay homogeneidad en relación a una definición de la Administración de la Calidad, debido en gran parte a lo reciente de su surgimiento; una definición varía de organización a organización y de individuo a individuo, aunque hay una serie de elementos que son comunes a cada una de las definiciones pudiendo tomarse como un punto de partida seguro, éstos son los cuatro elementos esenciales de todas las definiciones de ACT, a saber: *proceso de mejora continua, orientación a las personas, métodos cuantitativos y enfoque al cliente*⁴⁶.

Es necesario desglosar el término Administración de la Calidad Total, precisando cada una de las palabras que lo componen, y de esta forma acercarse a una definición aproximada de la ACT.

⁴⁵ Saylor, H. James, TQM, Field Manual, McGraw-Hill, Estados Unidos 1994, Págs. 6 y 7.

⁴⁶ Ibidem. Pág. 8

Total. En el contexto en el que se ubica significa comprometer a todos y a todo en la organización en un esfuerzo de mejora continua.

Calidad. Es la total satisfacción del cliente, La Total satisfacción del cliente es el centro o foco de la ACT. El cliente es totalmente afectado por el producto y/o servicio de ahí su importancia. Cuando el cliente es el último usuario del producto y/o servicio es conocido como cliente externo, y cuando el cliente es el próximo proceso en la organización es conocido como cliente externo. La ACT busca satisfacer tanto a los clientes internos como externos.

Administración. Es la dirección, el mando de una organización. La administración crea y mantiene el ambiente de ACT.

El Proceso de la Administración de la Calidad Total.⁴⁷



Es notorio que el proceso de Administración de la Calidad Total (ACT) considera al cliente en primera instancia, y que con base en él, se realiza el proceso, el cual debe ser acorde con la satisfacción de él. Cabe señalar que no hay un proceso de ACT que funcione en todas las organizaciones, éste tiende a variar de acuerdo con las diferentes visiones del cliente satisfecho y conforme al segmento del mercado al que se oriente.

La ACT se desarrolla de un amplio rango de practicas administrativas recientes, y se orienta a intensificar la manufactura productiva y los esfuerzos de mejora.

Algunos principios y conceptos de la Administración de la Calidad Total.⁴⁸

1. **Concentrarse en el cliente**
 - ◆ Es necesario enfocarse al cliente
2. **Hacer bien las cosas**
 - ◆ Evitar los reprocesos
 - ◆ Mejorar constantemente

⁴⁷ Ibidem, Pág. 10.

⁴⁸ Sadgrove, Kit, Como hacer que funcione la Calidad Total, Panorama, México 1999, Págs. 18 y 19.

- ◆ Considerar la calidad como una actitud
- 3. **Comunicar y educar**
 - ◆ Informar al personal lo que se está haciendo
 - ◆ Educar y capacitar
- 4. **Medir y registrar**
 - ◆ Medir el trabajo
- 5. **Colaborar todos juntos**
 - ◆ Los altos puestos deben participar
 - ◆ Se debe explotar el potencial del personal
 - ◆ Lograr un lugar agradable de la empresa
 - ◆ Introducir el trabajo en equipo
 - ◆ Organizar la empresa por procesos no por funciones

Concentrarse en el cliente. Se refiere a colocar al cliente como la figura alrededor de la cual se suceden todas las acciones, la razón de ser de la organización. Por lo que se requiere que la empresa analice permanentemente las actitudes de los clientes.

Hacer bien las cosas. Se dirige a señalar la necesidad de evitar la repetición de trabajos “reprocesos”, implica evitar los trabajos defectuosos, tanto en la producción como en la administración.

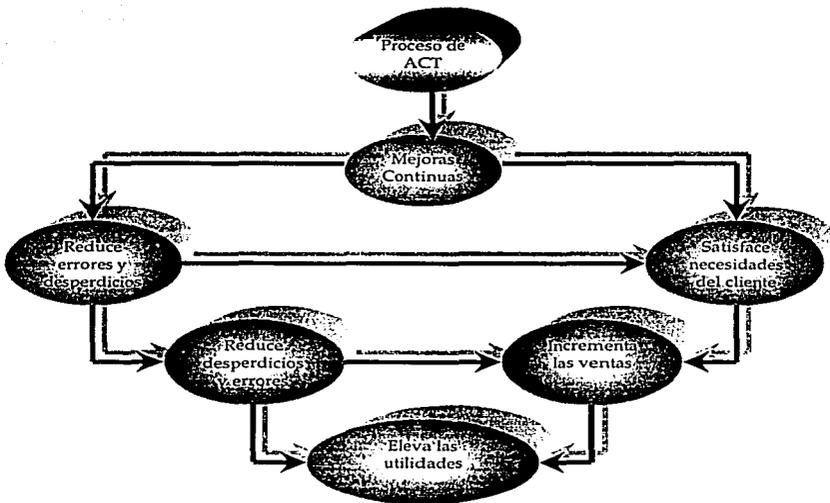
Comunicar y educar. Requiere mejorar los flujos de información, y los informes de los grupos de trabajo. Si los empleados se encuentran más capacitados obtendrán mas habilidades y podrán realizar mejor su trabajo.

Medir y registrar. A partir de ello se pueden tomar decisiones con fundamento, además de ayudar a mantener estándares de funcionamiento para que los procesos se realicen dentro del margen aceptado.

Colaborar todos juntos. Es necesario involucrar a los altos mandos, ya que sin ellos el programa no tendrá el compromiso que requiere. Potenciar a los empleados, significa utilizar al máximo cada una de sus capacidades y habilidades. Los equipos de trabajo —elemento fundamental de la ACT—, mejoran la motivación en la implementación de la ACT, asimismo reducen los conflictos y fricciones que minan el desempeño en la organización.

Cada uno de los principios que acaban de ser mencionados son importantes en la ACT, ya que son el mínimo que debe ser considerado al implementar un sistema de Calidad, tales principios son el punto de partida en la búsqueda de la Calidad, aunque pueden diferir conforme a las organizaciones. Todos los teóricos de la ACT no comparten la misma visión de lo que debe entenderse, sin embargo, hay algunos principios en los cuales coinciden, y que parecen ser la base de la Calidad Total. Por tal motivo, pueden ser considerados un punto seguro del cual partir en la instrumentación.

Programa de Administración de la Calidad Total⁴⁹



Tal como se muestra en la figura anterior, un programa de ACT se genera y nutre a partir de mejoras continuas. Por ende, los desperdicios decrecen y la satisfacción de los clientes se incrementa, trayendo como consecuencia un incremento de las utilidades lo cual esta relacionado con la Calidad Total.

⁴⁹ Ibidem, Pág. 24.

La Calidad Total a pesar de haber sido empleada inicialmente en la administración empresarial, gran parte del bagaje que la integra puede adecuarse a la Administración Pública mexicana, teniendo en consideración los elementos propios que la caracterizan. Por lo que, es necesario retomar los aspectos cardinales de la Calidad Total y confrontarlos con algunos aspectos formales de la Administración Pública, como lo son: la conformación, las funciones y atribuciones que la integran.

Distinguir cada una de las formas a través de las cuales se puede arribar a la Calidad Total es de vital importancia, ya que la especificidad de las herramientas que la constituyen determinará que tan aplicable es al caso concreto de la Administración Pública de México.

En la frase <la Administración Pública únicamente puede hacer aquello que le esta expresamente conferido> se refleja el grado de importancia que tiene el marco normativo que funge como base para el actuar de la Administración Pública. La organización, estructura y mandato legal, se encuentra ineluctablemente en el marco jurídico de referencia; el cual deber ser observado para realizar las actividades conforme lo indique la norma (legislación). Desde esta perspectiva, el siguiente apartado hace alusión al marco normativo en relación a las funciones encomendadas al Sector Público, donde se resaltan aspectos como la ordenación, estructura y distribución de funciones de la Administración Pública en su conjunto, vistas desde el punto de vista de lo que la norma prescribe. Asimismo, se hallan enunciadas las consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento; los servidores públicos deben observar lealtad, legalidad, eficacia, honradez e imparcialidad en la realización de sus labores. Entonces, teniendo en consideración el aspecto normativo base de la acción y las posibles consecuencias en caso de inobservancia, se obtiene una visión integral acerca de lo substancial que es la legislación para la Administración Pública.

2. LA LEGISLACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TORNO A SU ORGANIZACIÓN Y RESPONSABILIDADES

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

La dependencia recíproca entre las teorías de los derechos fundamentales y del Estado de derecho es tal, que sin ellas no se comprendería el inicio de ésta última sin la aceptación explícita de lo manifestado en la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano". Remontar hasta el inicio histórico es imprescindible para disertar acerca del Estado de Derecho, y la consecuencia de sujetar el quehacer del Estado a un marco jurídico que limite su actuar a lo que le esta expresamente conferido. La certidumbre de los gobernados respecto a los gobernantes es el triunfo de la sociedad liberal. La expresión *Estado de Derecho* pretende dar cuenta de unos mecanismos o condiciones jurídicos de hecho, que presiden el funcionamiento del Estado; los presupuestos fundamentales sobre los que gravita esta concepción son: la limitación de la actividad de los órganos del poder por la legalidad, y la garantía por parte de esta de los derechos públicos subjetivos.⁵⁰

Mencionar el origen del Estado de Derecho es importante, ya que el funcionamiento de la Administración Pública se encuentra sujeta a él. El Estado de Derecho surgido de la revolución francesa se materializa en las constituciones.

Una constitución es la ley fundamental de un país, caracteriza y conforma la organización de éste y asegura los derechos de los ciudadanos respecto del Estado.⁵¹ Por ende, sólo tienen constitución los países en los cuales los derechos de los ciudadanos están garantizados. En un país de tradición de derecho escrito como el nuestro, la Constitución es la ley fundamental que contiene preceptos jurídicos para la formación, organización y funcionamiento de los poderes públicos, y consagra los derechos sociales reconocidos por el Estado. La Carta Magna es la ley fundamental del país: 1) Porque sirve de base a las demás leyes, de manera, que concuerden con ella; 2) Porque, el imperio jurídico sobre el cual actúan las autoridades de un país deviene directamente de la Constitución y; 3) Porque

⁵⁰ Op. Cit., Pérez Luño, Antonio Enrique, Págs. 203, 238-245.

⁵¹ Pallares Eduardo, ¿Qué es una Constitución?, Fontamara, México 1997, Pág. 8.

organiza políticamente a la nación y fija los principios a que deben sujetarse los poderes públicos.

Una Constitución contiene preceptos relativos al derecho social, a los derechos que la Constitución reconoce y otorga a las personas jurídicas, en éste se incluyen los "derechos del hombre", garantías individuales, derechos, obligaciones y prerrogativas del ciudadano. Tales consideraciones en el caso de nuestro país se encuentran establecidas de los artículos 1º al 32 y 123 de la Constitución. El derecho social al que se hace alusión se manifiesta de dos maneras: una *positiva*, en tanto que concede derechos, otorga facultades, y una *negativa*, que pone límites a la acción del Estado y le prohíbe a actuar en cierta forma.

La Constitución organiza y delimita los poderes públicos. Los artículos 49 a 123 establecen la formación, organización y funcionamiento de los poderes públicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Asimismo, la Constitución organiza un sistema de sanciones y responsabilidades, para que sus disposiciones no sean violadas. En este punto se circunscribe el objeto primordial del presente apartado, resaltar aquellas medidas que contempla la Constitución en caso de que los servidores públicos —sujetos de derechos y obligaciones por su calidad específica—, contravengan una norma de tipo legal. Vincular tal cuestión con la implementación de la Calidad Total en la Administración Pública, será uno de los objetivos de la investigación, y en consecuencia determinar la congruencia o concordancia entre ambos términos (legislación y calidad total) en el marco de aplicación.

La Carta Magna que rige nuestro país se divide en dos partes fundamentales, la dogmática y la orgánica. En la primera se incluyen las garantías individuales y van del artículo 1 al artículo 29. En tanto que en la parte orgánica se encuentra la conformación de los poderes públicos, atribuciones, facultades, límites y organización y se ubica del artículo 30 al 136.

En lo referente a la Administración Pública Federal, tiene sustento en el artículo 90, donde se señala que será centralizada y paraestatal conforme a su ley orgánica, en la cual se

distribuirán los negocios del orden administrativo y se definirán las bases para la creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo⁵².

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que concierne a los límites, contiene un apartado específico para las responsabilidades de los servidores públicos, el título IV. En el artículo 108 se establece quienes tienen la calidad específica de servidores públicos, en el artículo 109 en la fracción III se señala: "se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"⁵³, lo que hace patente el principio de legalidad al obligar al servidor público a desempeñarse bajo las disposiciones aplicables. Los artículos 109 y 110 son el fundamento legal del *Juicio Político*⁵⁴, una de las figuras mediante las cuales se pretende limitar la acción de los servidores públicos, estableciendo penas para quien rebase los límites preestablecidos. Si alguno de los servidores que se encuentran sujetos al artículo 111, comete un delito de tipo penal es necesario que la Cámara de Diputados declare si ha o no de proceder contra el inculpado. En los dos últimos artículos del título IV, se establece que las leyes sobre carácter administrativo versarán sobre la legalidad, así como las sanciones aplicables por acto u omisión en que incurran.

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, México 1997, Pág. 71.

⁵³ Ibidem. Pág. 165.

⁵⁴ Los sujetos de Juicio Político se encuentran en el artículo 110, y es, valga la redundancia, un juicio en el que la Cámara de Diputados procede a una acusación respectiva —la cual ya fue aprobada por la mayoría absoluta de sus miembros—, ante la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia y que se encargará de aplicar la sanción correspondiente. Las sanciones consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las bases de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. Es el marco normativo en el cual se encuentran las directrices para su funcionamiento. Tiene capital importancia ya que ahí se enumeran las funciones y por extensión las limitaciones en su actuar. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, y su última reforma se realizó el 30 de Noviembre de 2000.

La Administración Pública Centralizada se integra por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. El carácter de centralizada significa que las dependencias como su nombre lo indica, dependen directamente del poder ejecutivo.

La Administración Pública Paraestatal se compone por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

La importancia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) estriba en que ahí se enumeran explícitamente cada una de las atribuciones de las dependencias y/o entidades del sector público. Para los fines de la presente investigación es primordial, pues el establecimiento y la consecuente regulación de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's) y de las Normas Mexicanas (NMX's) está a cargo de las dependencias de la administración pública federal, con base en la LOAPF, en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y en los Reglamentos Internos.

El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos del orden administrativo cuenta con las siguientes dependencias⁵⁵:

Secretaría de Gobernación.

⁵⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ISEF, México 2002, Pág. 18.

- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Secretaría de Gobernación. Presentar las iniciativas de Ley o Decreto ante el Congreso de la Unión, y posteriormente proceder a su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Conducir la política interior que compete al ejecutivo y no se atribuya a otra dependencia. Manejar el Sistema Nacional de Protección Civil.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Conducir la política exterior. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular. Revisar lo concerniente a la nacionalidad y naturalización.

Secretaría de la Defensa Nacional. Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea. Organizar y preparar el servicio militar nacional. Administrar la Justicia Militar. Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea. Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales.

Secretaría de Marina. Organizar, administrar y preparar la Armada. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva. Organizar y administrar el servicio de policía marítima. Construir, mantener y operar, astilleros, buques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México.

Secretaría de Seguridad Pública. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como manejar su

deuda pública. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal. Opinar sobre los proyectos de **normas y lineamientos** en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal.

Secretaría de Desarrollo Social. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate a la pobreza. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios. Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas, para conservar y preservar sus culturas, lenguas, usos y costumbres.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales. Establecer **normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos.** Vigilar el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados.

Secretaría de Energía. Conducir la política energética del país. Ejercer los derechos en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, además de la energía nuclear. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear. Realizar la planeación estratégica a largo plazo. Regular y en su caso, expedir **normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento.** De igual forma, expedir **normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos.**

Secretaría de Economía. Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país. Establecer la Política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros. Establecer y vigilar **las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales.** Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural. Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural. Fomentar los programas y elaborar **normas oficiales de sanidad animal y vegetal, así como atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad.** Proponer la expedición de las **normas oficiales mexicanas que correspondan al sector pesquero.**

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones. Otorgar concesiones y permisos para servicios, telegráficos, satelitales, de radio; del mismo modo que los servicios aéreos. Regular la administración de los aeropuertos nacionales. **Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos.** Construir y conservar caminos y puentes.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos. **Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización.** Establecer las bases generales para la realización de auditorías. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley. **Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.**

Secretaría de Educación Pública. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas: la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural. Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal. Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal.

Secretaría de Salud. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general. Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas. **Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud. Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de Salubridad General, incluyendo las de Asistencia Social.** Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos. Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje. Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo.

Secretaría de la Reforma Agraria. Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas.

Secretaría de Turismo. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional. Promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional. Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República. Dar opinión sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico.

Debido a la importancia de la LOAPF, la reseña de las dependencias y algunas de sus principales atribuciones, se realizó simplemente de manera enunciativa, para tener en consideración el escenario funcional en el cual la implementación de la Calidad Total tiene lugar, e ir vislumbrando las características y sesgos de la instrumentación en relación a la legislación.

Las funciones de algunas Secretarías comprenden la atribución de establecer normas técnicas o Normas Mexicanas (NMX's), en relación directa al campo al que estén orientadas, por ejemplo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) tiene entre sus atribuciones "Establecer normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración del medio ambiente..."⁵⁶. En este sentido, en la LOAPF ya hay un marco de referencia para publicar normas, las cuales directamente tienen injerencia en la prestación de bienes y servicios, estimulando con ello el incremento en los niveles de productividad y calidad. La capacidad de normalizar algún sector o rama del país, le otorga a la Administración Pública la posibilidad de dirigir los parámetros en el aseguramiento de la calidad. Aunque es únicamente el prelude en un sistema de Calidad Total, las medidas incipientes adoptadas y reflejadas en la LOAPF, y resaltadas en el presente apartado fungen como marco de referencia para el desarrollo posterior de la Calidad Total en el Sector Público.

⁵⁶ Ibidem

2.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es importante hacer mención de las sanciones previstas para los servidores públicos, porque son ellos quienes en última instancia implementan los esquemas de Calidad Total. El éxito o fracaso de un programa depende en gran parte de la labor desempeñada por los servidores públicos, además de que éstos pueden adjudicarse responsabilidades administrativas, fiscales o penales, si su desempeño está fuera de lo previsto en la legislación; así sea en beneficio o detrimento, el servidor público debe actuar conforme a la normatividad.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, por el entonces presidente, Miguel de la Madrid Hurtado. La última reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de diciembre de 1997. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamenta el Título Cuarto Constitucional, que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos⁵⁷, ya que cualquier disposición de origen constitucional para poder ser aplicada necesita estar reglamentada. Las materias que tiene por objeto regular la citada ley son⁵⁸:

- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;*
- Las obligaciones en el servicio público;*
- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;*
- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;*
- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,*
- El registro patrimonial de los servidores públicos.*

Los sujetos que tienen calidad específica de servidores públicos para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), son los enumerados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que

⁵⁷ Vid Supra.

⁵⁸ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ISEF, México 2002, Pág. 11.

manejen o apliquen recursos económicos federales. El juicio político es procedente cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En la LFRSP se enuncian las obligaciones de los servidores públicos, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento traerá como consecuencia el inicio del procedimiento y las sanciones que correspondan. Los requerimientos en la prestación del servicio público, a los que se hace referencia son⁵⁹:

- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause deficiencia o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.*
- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.*
- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades o la información exclusivamente para los fines a que están afectos.*
- Custodiar y cuidar la documentación e información que conserve bajo su cuidado evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización.*
- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, con respeto, diligencia e imparcialidad.*
- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;*
- Observar respeto y subordinación con respeto a sus superiores jerárquicos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten.*
- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado.*
- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones.*
- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.*
- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado.*
- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.*
- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí.*
- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga.*

⁵⁹ Ibidem, Pág. 16.

- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal.*
- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial.*
- Supervisar que los servidores públicos, cumplan con las disposiciones; y denuncien por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público.*
- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados para la defensa de los derechos humanos.*
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.*
- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.*

No es el objetivo de la presente investigación hacer una sinopsis de la LFRSP, sin embargo, fue necesario aludir las disposiciones mencionadas, pues varias de ellas contienen lineamientos que hay que observar, y que tienen íntima relación con la Calidad Total, ya que si el planteamiento en la implementación de la Calidad Total prevé actuar con base en supuestos como la *mejora continua*, y éste no es previsto por algún documento normativo de la dependencia o entidad, se actuaría fuera del principio de legalidad al eludir lo que el marco normativo de referencia señala, y en consecuencia, el servidor público se haría acreedor a una de las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

2.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deroga los Títulos Primero —responsabilidades administrativas—, Tercero y Cuarto —respecto al ámbito federal—; de La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos continuarán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

El 13 de marzo de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)**. Esta Ley tiene como finalidad la prevención de actos ilícitos, la regulación del incumplimiento en el servicio público y el combate a la impunidad. Aumenta la capacidad de las autoridades para actuar en caso de incumplimiento de los servidores públicos y busca efficientar la gestión gubernamental. Asimismo, se reforman (derogan) la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal⁶⁰.

A continuación se detallan los principales cambios, que con la aprobación de esta ley se generarán en el ámbito de la gestión pública y que modifica en forma notoria el marco normativo de la Administración Pública.

1. El nuevo precepto legal distingue entre responsabilidades administrativas y políticas ahora reguladas por diferentes ordenamientos legales.

Las administrativas serán previstas por la (LFRASP).

Las políticas y el procedimiento de enjuiciamiento penal de servidores públicos que gozan de protección constitucional se prevén en la Ley Federal de Juicio Político y de Declaración de Procedencia.

2. Identifica autoridades competentes para aplicar la ley.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Agrario, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México.

⁶⁰ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, México, Miércoles 13 de Marzo de 2002, Primera Sección, Págs. 63-82.

Los titulares de las dependencias y entidades podrán ejecutar la suspensión y destitución de servidores y la Tesorería de la Federación ejecutará las sanciones económicas.

3. Consolida a las autoridades de contraloría interna, para sancionar a servidores públicos en caso de incumplimiento a obligaciones.

Los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría y quejas y responsabilidades de los OIC's podrán investigar, tramitar, sustentar y resolver.

SECODAM y OIC's podrán imponer amonestaciones y sanciones económicas, suspender, destituir e inhabilitar a servidores públicos.

4. Aumenta los plazos de prescripción.

SECODAM y OIC's contarán con tres años para imponer las sanciones, contados a partir del día siguiente en que se hubiere cometido la infracción y en caso de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años.

Los particulares que soliciten indemnización de daños o perjuicios contarán con dos años, a partir de que se notifica la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

5. Incorpora el embargo precautorio, para garantizar el cobro de las sanciones económicas, ante riesgos de desaparición de los presuntos responsables o dilapidación de sus bienes.

El embargo será definitivo, una vez impuesta la sanción económica.

Si no hay responsabilidad que sancionar, SECODAM hará pública esta circunstancia y la dependencia donde labora el servidor restituirá sus derechos y cubrirá las percepciones que debió recibir durante el tiempo que estuvo suspendido.

6. Otorga el carácter de público al Registro de Servidores Sancionados y a la declaración de situación patrimonial de éstos, previa autorización del servidor.

7. Regula el conflicto de intereses.

Imposibilidad de los servidores públicos en activo y una vez concluidas sus funciones de aprovechar información privilegiada o de su poder de influencia para inducir a otro servidor público para que realice o retrase algún acto de su competencia, para beneficio de ellos o de terceros.

8. Faculta a la SECODAM para solicitar información bancaria de servidores públicos a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con el fin de dar seguimiento a su situación patrimonial y podrá investigar, verificar y auditar en esta materia.

9. Incluye obligaciones para los servidores públicos, en materia de:

Cumplimiento de sus responsabilidades con apego a principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

- Cuidado sobre la documentación e información que tenga bajo su responsabilidad, evitando su uso indebido, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización.*
- Impedimento para participar en cualquier encargo público de la administración en cuya elección se haya participado en la organización o en la calificación.*

10. Se precisa que las dependencias y entidades invariablemente obtendrán la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contratación respectivo.

11. Establece que la Secretaría emitirá un Código de Ética que contendrá las reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se le presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

12. Prevé como supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles para todas las cuestiones no previstas en los títulos segundo y tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), tiene carácter regulatorio en los siguientes casos⁶¹:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público.*
- II.- Las obligaciones en el servicio público.*
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.*
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones.*
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.*

A pesar de la connotación procedimental que caracteriza a la LFRASP sobre todo en lo que se refiere a las actuaciones de los órganos internos de control y de los titulares del área responsables de aplicar las sanciones administrativas (artículo 22 de la Ley en la materia), se enumeran algunas de las obligaciones que en el desempeño del servicio público deberán observar los servidores públicos. Con el fin de dirigirse a la prestación de un servicio público transparente, eficiente y eficaz, lo cual de manera indirecta se cieme en relación con la prestación de un servicio público de calidad.

⁶¹ Ibidem, Pág. 65.

2.4.1 Las Responsabilidades Administrativas.

Las responsabilidades o sanciones administrativas se encuentran constituidas por el conjunto de normas y principios, provistos de medios coercitivos eficaces, para tener la capacidad de obligar a los particulares a que se subordinen a los intereses generales del Estado para mantener el principio de legalidad. En este sentido, la legislación administrativa se orienta a mantener el interés público, la utilidad pública y el orden público⁶².

Para que la Administración Pública pueda ejercer y hacer eficaz tal legislación es necesario emplear la potestad sancionadora que le está conferida, facultad de castigar las violaciones a una ley administrativa que *per se* no constituyen delitos.

Las responsabilidades ó sanciones administrativas regidas por el derecho administrativo, se caracterizan por que la aplicación de penas es propia y exclusiva de la Administración Pública. Las sanciones administrativas son las que se anuncian en las leyes administrativas federales bajo la denominación de infracciones o faltas, u otras sanciones a las que se haga referencia.

Las responsabilidades administrativas se interponen mediante un proceso administrativo, éste se encuentra establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ó en los reglamentos interiores de cada una de las dependencias o entidades. La responsabilidad puede estar sujeta a dos vías de imposición de penas: interna, las impuestas por la contraloría interna y; externa, sanciones impuestas por la contraloría federal.

Las responsabilidades administrativas devienen por la comisión de actos y/u omisiones al prestar un servicio en la Administración Pública, independientemente de que redunden en perjuicio de la institución.

⁶² Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, México 1999, Pág. 613.

Las sanciones por falta administrativa consisten en⁶³:

- ⇨ *Apercibimiento privado o público*
- ⇨ *Amonestación privada o pública*
- ⇨ *Suspensión*
- ⇨ *Destitución del puesto*
- ⇨ *Sanción económica, e*
- ⇨ *Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público*

Para aplicar las sanciones enumeradas anteriormente es necesario seguir ciertas reglas:

- *El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.*
- *La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico.*
- *La suspensión del empleo, cargo o comisión, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.*
- *La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente.*
- *Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.*

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) impondrá las sanciones administrativas mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber lo que se le impute, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar. También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia para que tal efecto se designe. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la SECODAM resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

III.- Si en la audiencia la SECODAM encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

IV.- En cualquier momento, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones.

⁶³ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Artículo 53, ISEF, México 1997, Pág. 16.

2.4.2 El Juicio Político.

El Juicio Político es un procedimiento mediante el cual se imponen sanciones a ciertos servidores públicos, cuando en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, estos son⁶⁴:

- El ataque a las instituciones democráticas.
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- El ataque a la libertad de sufragio.
- La usurpación de atribuciones.
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

El Juicio Político se establece para regular el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, y se instituye para ser aplicada a los servidores públicos que ahí se mencionan. Para el caso de la presente investigación, la fracción V se enmarca dentro de lo que podría contraponerse a la aplicación de la Calidad Total y la mejora continua. En el mismo artículo 110 se enumeran quienes pueden incurrir en faltas que ameriten juicio político

En el procedimiento del Juicio Político, la Cámara de Diputados se erige en tribunal de acusación ante la Cámara de Senadores—se requiere mayoría absoluta para proceder—, sus declaraciones son inatacables. Se respeta la garantía de audiencia del inculpado, para que pueda defenderse. La Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia

⁶⁴ Op. Cit. Lev Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Pág. 15.

del acusado⁶⁵. La Cámara de Diputados realizará el dictamen de procedencia y la Cámara de Senadores se instituirá para establecer la medida punitiva correspondiente.

Las sanciones en el Juicio Político son, la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

El Juicio Político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

El procedimiento de Juicio Político se inicia a instancia de parte agraviada, cualquier ciudadano, podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados. La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

La importancia del Juicio Político radica en que es uno de los medios a través del cual se pueden fincar responsabilidades a autoridades de "alto" nivel, por el desempeño inapropiado y/o contrario a lo que dicta la normatividad que les es aplicable. En primera instancia, pareciera no haber relación entre el Juicio Político y la Calidad Total, sin embargo, el adherirse a esquemas de Calidad Total o de mejora continua, si estos son contrarios a la LFRSP ó a los Manuales de Organización y de Procedimientos; pudiese tener como consecuencia, si se comprueba como usurpación de funciones, la posibilidad de ser sujeto de Juicio Político.

⁶⁵ Op. Cit. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Pág. 96.

2.5 Código Penal Federal (Sanciones Penales).

En el título décimo del Código Penal Federal se circunscriben los delitos cometidos por servidores públicos, quienes son en primera instancia sujetos centrales en la disertación de la presente investigación. La Administración Pública sólo puede realizar lo que tiene facultado y atribuido, desde esta perspectiva, los servidores públicos quienes tienen como objetivo cumplir los fines de la Administración Pública tienen que apegarse al marco normativo. Si alguno de los servidores públicos a los que se aluden actúa fuera de las acciones que tiene encomendadas, se hará acreedor a una sanción comprendida dentro del tipo penal.

El presente apartado tiene como objeto vislumbrar la punibilidad a la que se encuentran sujetos los servidores públicos, así como discernir el punto en el cual pudiese confluir con la Calidad Total y lo que ello implica.

Siendo así, los delitos cometidos por servidores públicos abarcan del artículo 212 al 224 y se encuentran divididos en XIII capítulos, en los cuales la descripción del tipo penal varía de acuerdo al objeto material, el resultado material, la lesión o puesta en peligro del bien y la violación del deber jurídico penal⁶⁶. Algunas de las acciones cometidas por servidores públicos que se encuentran dentro del tipo penal son⁶⁷:

- **Ejercicio indebido del servicio público.** Art. 214. Ejercer funciones sin posesión legítima o cuando ya se le halla revocado el empleo —*de tres días a un año de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo*—; empleo incorrecto de información o documentación, la cual se encuentre bajo su empleo, cargo o comisión y; cuando se propicie daño a las personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber —*de dos a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo*—.
- **Abuso de autoridad.** Art. 215. Cuando su utilice la fuerza pública para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento; cuando ejerciendo sus funciones se hiciere violencia o la vejare o insultare; si se retarda o niega la protección o servicio que tenga la obligación de otorgar —*de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta*

⁶⁶ Estos elementos son algunos de los que conforman el tipo penal y que permiten la variación en la punibilidad, ya que la calidad específica se encuentra garantizada al referirse a servidores públicos.

⁶⁷ Código Penal para el Distrito Federal, Porrúa, México 1993, Págs. 69-80.

trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo público—; cuando sin los requisitos legales se reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad; cuando se le entreguen valores o fondos que no tenían porque confiárselo a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente; cuando en ejercicio de sus funciones se otorgue empleo, cargo o comisión a sabiendas de que no se prestará el servicio y; cuando se otorgue identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo —de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar un empleo público—.

- **Coalición de servidores públicos.** Art. 216. Los que acuerden tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para dimitir de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública —de dos a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a siete años para ocupar un empleo público—.
- **Uso indebido de atribuciones y facultades.** Art. 217. Quien otorgue concesiones de prestación de servicio público, explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la federación; franquicias, exenciones, deducciones sobre los ingresos fiscales; realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamiento, enajenaciones de fondos y valores con recursos públicos. El que teniendo a su cargo fondos públicos les dé una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados —en éste artículo las sanciones se establecen por cuantía: cuando el monto no exceda de quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años; y cuando exceda quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a doce años—.
- **Concusión.** Art. 218. El que a título de impuesto, recargo, renta, rédito, salario, exija, dinero, valores, servicios que no sea debida, o en mayor cantidad a la señalada por la ley —cuando el monto no exceda de quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años; y cuando exceda quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a doce años—.
- **Intimidación.** Art. 219. El que utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona, para evitar que ésta denuncie o formule querrela por la comisión de una conducta sancionada —de dos a nueve años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a nueve años—.
- **Ejercicio abusivo de funciones.** Art. 220. El que otorgue contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias exenciones, que produzcan beneficios económicos al propio servidor público o a sus parientes consanguíneos o por afinidad dentro del cuarto grado. El que valiéndose de información, haga inversiones,

enajenaciones o adquisiciones que le reditúe beneficio económico o a algunos de los parientes aludidos —*cuando el monto no exceda de quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años; y cuando exceda quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a doce años—.*

- **Tráfico de Influencia.** Art. 221. El que promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a su empleo. Cuando indebidamente solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, que produzca beneficios económicos a cualquiera de sus parientes dentro del cuarto grado —*de dos a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a seis años—.*
- **Cohecho.** Art. 222. El que solicite o reciba para sí o para otro, dinero cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones —*cuando el monto no exceda de quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años; y cuando exceda quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a catorce años—.*
- **Peculado.** Art. 223. El que para usos propios o ajenos sustraiga dinero, valores o fincas pertenecientes a la administración pública, si por razón de su empleo los hubiese recibido en administración. El que indebidamente utilice fondos públicos con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o de un tercero, o a fin de denigrar a un tercero —*cuando el monto no exceda de quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años; y cuando exceda quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a catorce años—.*
- **Enriquecimiento ilícito.** Art. 224. Quien con motivo de su empleo, cargo o comisión, haya incurrido en enriquecimiento ilícito, cuando el servidor público no pueda acreditar el aumento en su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre —*decomiso en beneficio del Estado de los bienes cuya procedencia no se logre acreditar; cuando el monto no exceda de cinco mil veces el salario mínimo, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años; y cuando exceda de cinco mil veces el salario mínimo, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a catorce años—.*

2.6 Manuales de Organización y de Procedimientos.

El Manual de Organización General y el Reglamento Interior de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal, se realizan y publican en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). El Manual de Organización se concibe como un instrumento de apoyo para el ejercicio eficaz y eficiente de las facultades que se le otorgan en la LOAPF, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y la Ley General de Bienes Nacionales, entre otras.

Un Manual de Organización General muestra la estructura orgánica de la Dependencia, señala los objetivos que se pretenden alcanzar, especifica las funciones de las unidades administrativas y los órganos desconcentrados que la conforman, regularmente éstas se presentan hasta el nivel de dirección general y responden a la estructura básica autorizada y a las atribuciones contenidas en el Reglamento interior vigente⁶⁸.

Reviste singular importancia, que el iniciar esquemas de Calidad Total, resulten en la responsabilidad de promover una Administración Pública, accesible, moderna y eficiente que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive el país. E impliquen que el objetivo de las dependencias de la Administración Pública sea contribuir a una mejora permanente de los servicios gubernamentales, transparentar el uso de los recursos, garantizar el cumplimiento puntual de los programas e instrumentar un proceso de rendición de cuentas más amplio y desagregado.

Para lograrlo, las Dependencias se organiza en áreas sustantivas, a las que se les encomienda una serie de funciones dependiendo de las atribuciones que tenga la dependencia. Por otro lado, las funciones de apoyo las llevan a cabo las áreas de Asuntos Jurídicos, Contraloría Interna y Comunicación Social, así como la Oficialía Mayor que atiende los ámbitos de administración, informática, programación, presupuesto y organización —dicha estructura puede variar de acuerdo a la dependencia en cuestión—.

Tal división de responsabilidades y el compromiso de mejora continua en sus procesos de trabajo, orienta a las Secretarías y a sus actividades a cumplir con los preceptos señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a alcanzar los objetivos específicos que se le señalan en la LOAPF, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

El Manual de Organización tiene singular importancia, debido a que en él se encuentra la organización que adoptara la Institución para el cabal cumplimiento de sus atribuciones. Sin éste la labor en las dependencias y entidades estaría plagada de anarquía y desorganización. Sin duda alguna, el poseer un Manual de Organización congruente con las funciones será en mayor o menor medida dependiendo de éste, como podrá obtenerse un incremento o decremento de la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos.

Un Manual de Procedimientos como su denominación lo indica, contiene la serie de pasos o procesos por los que se realiza una actividad en alguna de las "unidades" de la Administración Pública. Asimismo, otro de los objetivos es dar a conocer de manera formal las políticas y procedimientos a los que se deben apegar las áreas que estén involucradas o dependan de un superior jerárquico⁶⁸.

Los procedimientos descritos en un manual tienen la finalidad de transmitir al usuario las diferentes actividades que se desarrollan, así como su secuencia en las diversas etapas que conforman la realización de una actividad.

Los Reglamentos Internos de las Dependencias de la Administración Pública Federal son expedidos por el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos correspondientes a cada secretaría en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁶⁸ Manual General de Organización, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México 1998, Pág. 4.

⁶⁹ Manual de Políticas y Procedimientos para la Promoción y Gestión de Fondos Multinacionales, Nacional Financiera, S.N.C., México 1998, Pág. 2.

El Reglamento Interior de las Secretarías de Estado señalará el ámbito de competencia, así como la organización para el desahogo de los asuntos que le competen. De igual forma, se señalan las facultades indelegables para cada Secretario de Estado. Asimismo, se enumeran las facultades y atribuciones de los funcionarios y de las unidades administrativas. Si es el caso, también se incluirá un apartado para los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría y las atribuciones de sus titulares.

Como su nombre lo indica la función del Reglamento Interno es ordenar, reglamentar, sistematizar y regular los asuntos que le corresponde a cada Secretaría de Estado con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). *Por ende*, ahí se enumeraran de manera amplia la organización, facultades y atribuciones, no solamente de los funcionarios, sino también de las unidades administrativas.

El Reglamento Interno tiene capital importancia ya que la organización y funcionamiento de la dependencia se establecerá en él, y únicamente se podrán ejercer las funciones y atribuciones ahí señaladas.

2.7 Otras Disposiciones.

Al marco normativo que regula a la Administración Pública se le puede incluir la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), pero al tener como objeto normar ramas o sectores de la economía nacional, su ámbito de aplicación no se circunscribe únicamente a la Administración Pública, sino a la prestación de bienes y servicios, sin importar el sector al que pertenezcan.

Sin embargo, es imprescindible hacer mención de la LFMN, ya que tiene como tarea fundamental establecer un marco regulatorio (NOM's y NMX's) en lo concerniente a la normalización, certificación, acreditación y verificación; y éste será realizado por las dependencias de la Administración Pública, tal como lo señala la LOAPF⁷⁰.

Asimismo, las atribuciones de la Dirección General de Normas, dependiente de la Secretaría de Economía, se enmarcan dentro del marco regulatorio que las conmina a establecer un catálogo de normas (NOM's y NMX's), y aunque su labor no regula el actuar de la Administración Pública en *stricto sensu*, es importante destacar su actuación dentro de este apartado pues lo que organicen y establezcan —catálogo de normas—, sí es el caso, podría aplicarse a la prestación de bienes y servicios por parte de la Administración Pública.

Para mayor información al respecto, consultar el apartado cuatro en donde se enumeran las atribuciones de la Dirección General de Normas, y el objeto y materias que regula la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN).

⁷⁰ Vid Infra.

3. LA CALIDAD TOTAL EN EL SECTOR PÚBLICO

3.1 La Administración Pública y sus condiciones de operación entre 1940 y 1986.

Desde mediados de 1930 el Estado mexicano intervino en la economía. La crisis económica mundial de 1928 a 1932 tuvo efectos en el país. El número de desempleados se incremento hasta cerca de un millón de personas, quienes provenían de las industrias extractiva, petrolera y textil. Esta cifra en aquel entonces representaba cerca de la quinta parte del total de la Población Económicamente Activa (PEA)⁷¹.

La situación económica en la década de los 40's se caracterizó de la siguiente forma: el sector agrícola era el más importante por su contribución al empleo, a la producción de insumos y bienes de salario, y a la balanza de pagos⁷². En ese contexto, para 1939 el sector agropecuario generaba 18.9% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el sector manufacturero aportaba el 14.3%. Cabe señalar que el naciente sector industrial se encontraba financiado por el superávit en exportaciones que generaba el sector agrícola. Asimismo, la gran cantidad de compañías extranjeras supeditaban al incipiente sector empresarial nacional a un papel secundario, también la concentración de la propiedad agrícola entorpecía el desarrollo de la producción y provocaba conflicto social.

La Segunda Guerra Mundial trastoca la situación, genera condiciones distintas a las que prevalecían. Se crearon "condiciones para el fomento industrial en la medida en que las necesidades de reconversión hacia la producción bélica en los países desarrollados desatendía el abastecimiento de productos hacia las economías subdesarrolladas"⁷³. Sin embargo, al término de la guerra la consecuente expansión de la economía estadounidense revirtió el proceso. Los problemas de insuficiente desarrollo industrial, de bajo crecimiento del empleo, y las fluctuaciones ante los cambios en la economía mundial, obligaron al Estado a tener mayor injerencia en la estrategia de desarrollo. Ante tales condiciones, se

⁷¹ "México 1982, Anuario Económico", Somos, México 1982, Pág. 172.

⁷² Huerta González, Arturo, Economía Mexicana más allá del Milagro, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1986, Pág. 19.

⁷³ Ididem.

pusieron en marcha medidas para proteger a la industria nacional frente a la competencia externa —a fines de los años cuarenta se privilegia el uso del permiso previo de importación como instrumento proteccionista—, lo que aisló al mercado nacional de la competencia⁷⁴.

Recapitulando, el gobierno encabezado por Lázaro Cárdenas, dirigió un proyecto nacionalista y modernizador con consecuencias socio-económicas importantes. La puesta en marcha de dicho proyecto le dio al Estado mexicano gran importancia como agente económico. A partir de tales políticas se crearon industrias nacionales y se fomentó la inversión interna. Desde la implementación del proyecto, se dio un fuerte impulso a la reforma agraria, se nacionalizó la industria petrolera y los ferrocarriles, junto con la adecuación del sistema financiero y bancario a los requerimientos del proyecto nacional. Al finalizar el período de Cárdenas, el Estado era ya un agente económico capaz de asignar cantidades enormes de recursos, con la posibilidad de incidir directamente en la economía y, impulsar u orientar el desarrollo del país.

En ese entonces, la actividad económica del Estado se orientó principalmente al empleo de dos tipos de política económica: los indirectos, que incluyen a la política comercial, la industrial, la monetaria y la fiscal y; los directos, como las inversiones de infraestructura del gobierno federal y las actividades emprendidas por el cada vez mayor sector público paraestatal⁷⁵. Algunas de las medidas implementadas para incrementar e incentivar el crecimiento de la inversión en la industria, fueron: la creación de bancos de fomento (NAFINSA, entre otros) para impulsar el desarrollo industrial, de igual manera, se buscó el incremento de empresas públicas, se estableció una política de precios de garantía de los productos agrícolas, así como las políticas de subsidios y exenciones fiscales.

⁷⁴ Un mecanismo de Fomento Industrial como el permiso previo de importación asegura en su momento el mantenimiento de la planta industrial mexicana, sin embargo, con el paso del tiempo la falta de competencia generó la imposibilidad e incapacidad para producir bajo esquemas de competitividad, sobre los que se centra la Calidad Total. Por lo que, en el presente apartado se pretenden destacar algunas de las políticas llevadas a cabo por el Estado, que luego vinieron a reflejarse en sistemas de ineficiencia e ineficacia. Lo anterior se manifiesta claramente en el Sector Público, ya que al fungir como "monopolio" en actividades económicas (hidrocarburos), impidió la competencia.

⁷⁵ Op. Cit. México 1982, Anuario Económico, Pág. 173.

El Estado mexicano se volvió un agente dinámico y participativo en la vida económica del país, ampliando y promoviendo el desarrollo, incrementando su gasto, el cual se orientó a la mayor creación de obras de infraestructura económica y social. Desde ese entonces, el incremento de las inversiones estuvo orientado al sector industrial. Tal como lo muestra la siguiente tabla, la inversión pública federal comenzó a tener una participación mayor en el fomento industrial, siguiendo la política de promoción al desarrollo.

*Estructura del destino de la inversión pública federal*⁷⁶
(Porcentaje)

	1944-1955	1956-1964	1965-1970
Inversión al fomento industrial	27.2	37.0	40.1
Inversión al fomento agrícola	17.8	11.0	10.9
Inversión para el beneficio social	12.2	22.8	25.0
Transportes y comunicaciones	40.1	26.6	22.0

El gasto público ejercido en la forma que se muestra en tabla, estuvo dirigido, entre otros, a impulsar el crecimiento de empresas públicas en sectores estratégicos, y en donde los altos requerimientos de capital y baja rentabilidad desestimulaban la inversión privada. Dichas empresas funcionaban bajo el esquema de vender sus bienes y servicios a bajo precio. En este punto se enmarca el primero de los aspectos que se quiere destacar, y que tiene relación con el objeto de estudio. El funcionamiento de empresas públicas bajo criterios de precios bajos, limitaron y afectaron la lógica de competitividad, uno de los estimulantes de la Calidad Total, no hay que olvidar que la Calidad Total se inicia en un contexto en el cual la competitividad orilla irremediamente a producir y prestar servicios bajo esquemas de Calidad —satisfacción del cliente y bajos costos, entre otros—. Otro factor que se desempeñó en ese entonces en un sentido tal que culminó con la generación de esquemas de no competitividad fue el empleo de una inadecuada política impositiva, incapaz de financiarlos, lo que se traducía en déficit presupuestal.⁷⁷

⁷⁶ Op. Cit. Huerta González, Pág. 204.

⁷⁷ Ibidem, Pág. 21.

En la década de los 80's la industria paraestatal contaba con 350 empresas, coordinadas en ese entonces, por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Produciendo más de 60% del acero nacional, y empleando a más de 470 mil personas y administrando activos que ascendían al billón 400 mil millones de pesos⁷⁸. El anterior párrafo basta para demostrar la importancia del sector público en la economía nacional, y cómo su funcionamiento ulterior sería determinante para funcionar o no a partir de esquemas de competitividad.

El proteccionismo arancelario, las licencias y los permisos previos de importación, configuraron un escenario dirigido a proteger la industria nacional, pero que, al limitar la participación extranjera y al no existir competencia, la producción de bienes y servicios en el país no requerían desempeñarse bajo esquemas de competitividad, y en consecuencia, de calidad para poder satisfacer las demandas de los consumidores. Al ser el único proveedor de productos y servicios, tanto las empresas públicas como el sector empresarial privado, podían desempeñarse sin el temor a que alguna empresa que operara bajo esquemas distintos abarcara el nicho de su mercado.

⁷⁸ Op. Cit. México 1982, Anuario Económico, Págs. 173 y 174.

3.2 Desarrollo e implementación de la Calidad Total en el Sector Público.

La inversión en la forma de intervención gubernamental acaecida en la década de los setenta y ochenta, se origina por su incapacidad de adaptarse en un contexto de competencia abierta, de revitalización de la vida pública y de la globalización⁷⁹.

Tal situación se recrudece a partir de los noventa, donde el desarrollo del sistema económico comienza a hacerse más patente, distinguiéndose procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre. El resultado de esa situación es la crisis del modelo intervencionista del Estado, así como la reestructuración de los mercados. En última instancia, la secuela es una nueva conformación en la organización del Sector Público.

El deterioro en la calidad de vida de la sociedad y del Estado, remite irreductiblemente a una reconfiguración en la estructura, procesos y actividades de la administración pública. Habitualmente se considera que un Estado que todo lo hace y pretende hacer es parte del problema que se traduce en falta de bienestar, por lo que plantea reformarlo y transformarlo en una institución, útil, eficaz y prospera⁸⁰. Determinar si tal tendencia es o no correcta rebasa los alcances de la investigación, sin embargo, a partir de la ejecución de ésta —en pos de la prestación de bienes y servicios públicos de calidad—, y ante la crisis de los “Estados obesos”, se ciñe la búsqueda e implementación de la calidad total.

Atendiendo a la pregunta expresa ¿por qué surge la necesidad de un sistema de calidad?, la respuesta apuntaría a señalar al “rediseño” del gobierno, a su vez consecuencia de crisis económicas y sociales como uno de los factores que incidieron en nuevos esquemas procedimentales en las labores de la administración pública.

⁷⁹ Uvalle Berrones, Ricardo, Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal, Instituto de Administración Pública de Estado de México, México 1994, Pág. 93.

⁷⁹ Uvalle Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, UAEM, México 1998, Pág. 89.

3.2.1 La Gobernabilidad y la Legitimación a partir de la Calidad Total.

Un primer acercamiento al concepto *gobernabilidad* nos remite a su significado literal, que significa, "calidad, estado o propiedad de ser gobernable", la cual a su vez significa, la capacidad de ser gobernado; en tanto que, ingobernable, hace alusión a aquello que es incapaz de ser gobernado.

La relación que se establece entre gobierno y sociedad es lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad, empero, no debe ser pensada como una relación unívoca entre gobierno y sociedad (relación de gobierno), gobernantes y gobernados. La responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no recae, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. Desde esta perspectiva, gobierno, oposición, partidos, minorías y organizaciones civiles se unen para mantener un buen nivel de gobernabilidad.⁸¹

La sociedad moderna será gobernable cuando el consentimiento y el acuerdo de los individuos como particulares permitan la adopción de posibilidades para la supervivencia del bien común. Sin éste no es posible que los valores de la vida puedan fructificar. Entre lo común y lo privado hay una correlación que da sustento a la sociedad y al Estado a través de un gobierno legítimo⁸².

La gobernabilidad puede ser entendida como la "capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia sus objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con....coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese 'encuadramiento' llevaría a la ingobernabilidad"⁸³. En esta definición, la gobernabilidad aparece como una propiedad de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes. Por otro lado, Flisfish dice: "se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad de desempeño gubernamental a través del tiempo, considerando principalmente las dimensiones de la

⁸¹ Camou, Antonio, Gobernabilidad y democracia, México 1997, IFE, Pág. 15.

⁸² Locke John, "Ensayo sobre el Gobierno Civil, Pág.73, en: Campos, Ricardo, Gobernación y Ética Pública, Géminis, Pág. 11.

'oportunidad', la 'efectividad', la 'aceptación social', la 'eficiencia' y la 'coherencia' de sus decisiones"⁸⁴. Mientras que ingobernabilidad, "cuando las instituciones y los gobernantes no tienen capacidad de respuesta a los gobernados"⁸⁵

Con base en los referentes conceptuales anteriores, es posible hacer un acercamiento a una noción de *governabilidad*. Existirá *governabilidad* cuando la Administración Pública estimule y apoye la iniciativa de los particulares y las agrupaciones sociales a favor del interés social, cuando el bienestar individual desemboque en el bienestar social, cuando la opinión pública y la participación ciudadana sean tomadas en cuenta en los asuntos de orden común, cuando la democratización y publicitación del poder permitan alcanzar el consenso y la legitimidad, y cuando la democracia, la libertad y la justicia sean el mejor contrapeso a los excesos del poder.⁸⁶

Existen tres concepciones distintas sobre *governabilidad*⁸⁷, cada una de ellas aporta elementos importantes para la comprensión del concepto, por lo que es necesario hacer mención de cada una de ellas, destacando los puntos importantes.

1. *Governabilidad y eficacia: la tradición de la "razón de Estado"*. Esta primera corriente pone énfasis en la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la administración pública, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. La gobernabilidad es una propiedad, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. La tendencia a asegurar su supervivencia y a asegurar su capacidad operativa, es lo que asemeja a la "razón de Estado".
2. *Governabilidad y legitimidad: la tradición del "buen gobierno"*. Las condiciones de gobernabilidad se vinculan a la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la tradición gubernamental de proveer el bienestar general, el "buen gobierno".

⁸³ Rial, Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay" en: Op. Cit. Camou, Antonio, Pág. 16.

⁸⁴ Flisfish, Angel, "Gobernabilidad y consolidación democrática" en: *Ibidem*.

⁸⁵ Op. Cit., *Gobernación y Ética Pública*, Pág. 25.

⁸⁶ *Ibidem*, Pág. 12.

⁸⁷ Op. Cit. Camou, Págs. 18-23.

3. *Gobernabilidad y estabilidad.* Pone su atención en el antiguo problema del orden político (estabilidad). En tal sentido, un sistema será más gobernable si posee mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.

El término <Gobernación> hace alusión a la situación en la cual el desempeño de la administración pública, permita la adopción de posibilidades para la mejora del nivel de vida de la población. La ausencia de Gobernación orilla a que los valores sociales no puedan ser fructíferos⁸⁸.

Sin duda alguna el incremento en el nivel de gobernabilidad es derivado de proveer el bienestar general a partir de la apropiada prestación de bienes y servicios públicos. Aspecto que se atiende en la medida que se proporciona con base en calidad. El tema de la calidad total se concatena con la administración pública en tanto que ésta última sea beneficiada de los aportes instrumentales que otorgan herramientas como la mejora continua, la reingeniería de procesos o la Administración de la Calidad Total. La gobernabilidad y lo que presupone <legitimidad>, se logrará en el grado que satisfagan los requerimientos de la población, los cuales son calidad, eficiencia, eficacia, honradez y transparencia.

⁸⁸ Op. Cit. Gobernación y Ética Pública, Pág.25.

3.2.2 La Ética Pública.

La prestación del servicio público bajo criterios de Calidad Total, remite a recurrir a la ética pública, como manifestación de actuar dentro de una serie de normas preestablecidas, y que se encuentran en coincidencia con ciertos valores aceptados en un tiempo y espacio determinados. La ética pública puede ser idónea para limitar el comportamiento de los servidores públicos, no en un esquema de coerción, sino de límites “autoestablecidos”.

Se puede ubicar uno de los precursores de la ética en Aristóteles, para él, la ética se propone determinar el fin y las condiciones de la actividad humana, las cuales están dirigidas hacia la consecución de un fin que aparece como bueno y deseable —donde el fin y el bien coinciden—. La virtud moral o ética consiste en la capacidad de escoger el justo medio entre dos extremos viciosos, el primero concebido en el exceso, el otro en el defecto⁸⁹.

La capacidad y la posibilidad de valorar, decidir, y optar; ponen de manifiesto ciertas alternativas abiertas, las cuales se circunscriben en un marco de libertad. El fundamento de la ética se integra por la libertad. En esta perspectiva, la voluntad y la convicción, así como el esfuerzo, la lucha, el empeño y la acción, se vuelven constantes asumidas *ex consensu*⁹⁰.

La posibilidad de elegir con base en valores, normas e ideales, constituyen aquello que se concibe como bueno o malo. A partir de tal consideración se construye la noción de ética en los seres humanos. El ser humano configura su comportamiento y su vida siguiendo normas morales, en tal situación, lo importante es distinguir y valorar éticamente. Los valores cualitativos a los que el ser humano se sujeta son; la moral y, en consecuencia a la ética⁹¹.

⁸⁹ Abbagnano, N. y Visalberghi, A., Historia de la Pedagogía, FCE, México 1998, Pág.100.

⁹⁰ Op. Cit., Gobernación y Ética Pública, Pág.63.

⁹¹ *Ibidem*, Pág.64.

La ética pública se compone por las reglas que plasman el conjunto de ideales, que definen una cultura global del servicio público en la práctica cotidiana. La ética pública se pone de manifiesto en tres niveles, los cuáles ejemplifican de manera clara el ideal axiológico⁹²:

- La probidad
- La responsabilidad, y
- La transparencia

La *probidad* entendida como la rectitud, integridad y honradez en el obrar. La probidad se integra por el conjunto de reglas que rigen el actuar, ya sean de índole moral o legal y que están *ad hoc* con el conjunto de normas de comportamiento establecidas por conveniencia social.

La *responsabilidad* es la deuda u obligación de reparar y satisfacer, por si o por otro —como resultado del incumplimiento de una norma—, es el cargo u obligación moral consecuencia del yerro en algún acto, contrato, negocio o asunto determinado. En tal derredor, es *responsable* el ciudadano que a causa de la ejecución de un hecho responderá de él, por tanto, la responsabilidad es el deber que incumbe al individuo de dar cuenta del hecho realizado y enfrentar sus consecuencias.

En un ambiente donde prevalezca la *transparencia*, la actuación de los servidores públicos será ventilada, logrando y generalizando el acceso a la información. La transparencia implica indefectiblemente la exposición de qué, cómo, cuándo y porqué de las acciones emprendidas, para el posterior escrutinio público.

Si se poseyera probidad, responsabilidad y transparencia en el desempeño de la actividad pública, entonces, la Administración Pública se acercaría al ideal socrático, pagado éste, de un modo de actuar teleológico, destinado a acciones continuas e integras en su relación con la colectividad. Ergo, la ética pública fungiría como ente rector de las decisiones y acciones llevadas a cabo, a partir de consideraciones de índole axiológicas.

⁹² Ibidem, Pág.75.

Comprender apropiadamente la Ética Pública, requiere, a saber, la consideración de aquellos fenómenos que a falta de ésta, se generan, estos son: la corrupción y, todas y cada una de las diferentes formas en que se puede presentar —cohecho, fraude, peculado, extorsión, favoritismo, amiguismo, entre otros—, degenerando en ineficiencia e ineficacia. Si reconocemos, pues, como válidos los elementos —probidad, responsabilidad y transparencia— entonces, la imparcialidad, la eficiencia y la disposición a la respuesta oportuna, serán, el complemento de los valores y principios destinados a fortalecer la ética en el servicio público, en la búsqueda de la Ética Pública. Los cuales se contraponen causalmente a la corrupción en el servicio público, cabe destacar que es indispensable la participación de la sociedad civil, pugnando por eficiencia y eficacia, así como su participación en la gestión y control de la Administración Pública.

La Ética Pública alude al conjunto de reglas, valores y costumbres, que de acuerdo a su conveniencia social permiten arribar a un comportamiento de los servidores públicos sano y fructífero.

Esta de más hacer mención de la importancia de la Ética Pública en su implicación con la Calidad Total, ya que no puede existir ésta última sin una consideración ética en el servicio público. Ateniéndonos a la concepción de Calidad Total explorada en el primer apartado, y que resalta los atributos en la prestación de un servicio o realización de un bien, de acuerdo a ciertos parámetros, entonces, para ser posible se demandan valores, reglas y normas, a partir de las cuales los servidores públicos rijan sus actividades y que proporciona la Ética.

La necesidad de contar con un servicio público sustentado en la Ética, se ha reflejado en la Administración Pública de México. En la dirección electrónica de la Secretaría de Gobernación se encuentra un Código, el cual, a pesar de ser solamente un listado de “buenos deseos”, y de carecer de fundamento normativo, es un reflejo de lo apremiante que resulta contar con servidores públicos con Ética Pública. El Código señalado está integrado por⁹³:

⁹³ Más información sobre el tema (Código de Ética), en la Página Web de la Secretaría de Gobernación: www.gobernacion.gob.mx/templetas/blank.php?idCont=4055

- ⇒ Bien Común
- ⇒ Honradez
- ⇒ Imparcialidad
- ⇒ Justicia
- ⇒ Transparencia
- ⇒ Rendición de Cuentas
- ⇒ Entorno Cultural y Ecológico
- ⇒ Generosidad
- ⇒ Igualdad
- ⇒ Respeto
- ⇒ Liderazgo

Establecer y asumir un compromiso, ceñir la conducta a la credibilidad, no actuar en beneficio propio, sino con solidaridad y sensibilidad, en actos y decisiones procurar la igualdad de oportunidades, entre otros, son algunas de las máximas que menciona el citado Código.

3.3 El Sindicalismo y la Calidad Total.

El Sindicalismo no es un concepto incluido en los textos que versan sobre la Calidad Total, sin embargo, debido a que son los *representantes* —al negociar las condiciones y los contratos colectivos de trabajo—, de los trabajadores tienen capital importancia. Cabe señalar que un Sindicato que en “verdad” pugne por los intereses de los trabajadores y que sea representativo, podrá ser un intermediario legítimo que inste a los trabajadores a desempeñarse activa y comprometidamente con la organización a la que sirven.

El origen del Sindicalismo en México se puede ubicar en el artículo 9º de la Constitución de 1857, donde se estableció como una garantía individual el derecho a la asociación, prescribía: “A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito...”⁹⁴. Aunque en el texto constitucional permitía el derecho a la libre asociación, en la práctica acaecía algo distinto, ya que las reuniones de trabajadores fueron consideradas como delictuosas en el Código Penal de 1871, cuando tenían por objeto obtener mejores condiciones de trabajo. Por lo que, las asociaciones de trabajadores se limitaron a fines mutualistas y de cooperativismo. En el período porfirista tal situación se recrudeció aún más, lo prueban los conflictos de Cananea y Río Blanco.

Con el triunfo de la Revolución de 1910 se abrió el camino en la lucha de los obreros para mejorar sus condiciones de trabajo. Durante la administración del Presidente Madero, el número de huelgas se incrementó de tal manera que obligó a éste, a crear en 1911 el Departamento del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento, al que se le encomendó intervenir en los conflictos obrero-patronales. Para 1917, la Constitución en su artículo 123, fracción XVI garantizó el derecho de asociación en los términos siguientes: “Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc...”⁹⁵.

⁹⁴ García, Genaro, “Manual de la Constitución Política Mexicana” en: Buenrostro Cisneros, Antonio, La Sindicalización en la Nueva Ley Federal del Trabajo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México 1974, pág. 5.

⁹⁵ *Ibidem*. Buenrostro Cisneros, Pág. 9.

“Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones de una misma profesión, oficio, especialidad, o de profesiones, oficios o especialidades similares o conexos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes”⁹⁶; definición considerada por Mario de la Cueva como una de las más completas. Independientemente del punto de vista formal, el Sindicato es un instrumento en la lucha de clases, creado para representar y defender los intereses de los trabajadores o de los patrones respectivamente.

En cuanto a la Administración Pública, en el capítulo uno de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establece, que los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. Independientemente de la convivencia entre patrones y Sindicatos, éstos se enarbolan para reivindicar los intereses de sus asociados.

Es impensable la implementación de la calidad total sin tener en cuenta las necesidades, requerimientos y exigencias de los trabajadores, pues son ellos en última instancia quienes tienen que instrumentarla. Es necesario escuchar los reclamos de los trabajadores —vía los sindicatos—, y de igual forma que haya calidad total en sus prestaciones, ambiente y seguridad social en general. Argumentando la búsqueda de calidad en la prestación de bienes y servicios, se ha descuidado a los trabajadores en términos sociales, olvidando que mejores condiciones de trabajo redundaran en un aumento de calidad en la prestación de bienes y servicios; además de que vía el Sindicato, se podría participar activamente en círculos de calidad. Algunas de tales consideraciones se han abordado en mayor medida en la Unión Europea (UE), las cuales aparte de ser vanguardistas, aportan elementos cualitativos que podrían coadyuvar a la mejora de condiciones y consecuentemente al desempeño de los trabajadores —en México tal organización laboral recae en los sindicatos, quienes deberán replantear sus tareas—; sacrificar los estándares sociales en pos de la competencia y la mejora de la calidad (desarrollo económico) no puede ser el camino para el beneficio social. La experiencia

⁹⁶ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 67, ISEF, México 2000, Pág. 16.

europaea demuestra que si se descuidan el desarrollo y los estándares sociales la economía y el librecambismo no podrán avanzar⁹⁷.

El ejemplo de la Unión Europea, demuestra que la integración y la mejora económica deben estar acompañadas por una integración y cohesión social desde la base laboral, las ideas que se han planteado son:⁹⁸

Estándares de Regulación Social:

Participación e Integración laboral

Jornada Laboral

Higiene y Seguridad

Seguridad Social

Inspección de Políticas Laborales:

Qué es el monitoreo⁹⁹ (inspección)

La importancia del monitoreo

Las funciones del monitoreo

El incremento de la representación "real" en los Sindicatos, permitirá que la participación de los trabajadores en las organizaciones —públicas o privadas— redunde en mejores contratos colectivos de trabajo. En este supuesto, la toma de decisiones deberá ser con posterioridad al informe en donde se detallan las consecuencias de las medidas que se pretenden adoptar —y con base en el sustento de las opiniones o comentarios de los sindicatos—. Los sindicatos deben transformarse en un mecanismo para comunicar las opiniones de los agremiados, a través de círculos de calidad (a través de los cuáles haya corresponsabilidad para la mejora de bienes y servicios, al igual que prestar especial atención al "tejido" social en el que se encuentra inmerso el trabajador), lo que en última instancia arrojará resultados benéficos en la productividad y desempeño de los trabajadores y así mejorar la competitividad.

⁹⁷ Schmid, Günther, O'Reilley, Jacqueline, et. al. *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar Publishing Limited, Great Britain, Pág. 888.

⁹⁸ *Ibidem*, el monitoreo consiste en el control cuantificable de objetivos determinados por el programa de administración. Es una herramienta de la administración para el control del "face value" en programas. Entonces, la evaluación consistirá en determinar el costo-beneficio, análisis o estimación del período de integración.

Siguiendo una tendencia de tal orden, es posible introducir nuevos conceptos de seguridad e higiene en el trabajo de origen escandinavo, que incluyen seis principios:

- Protección a todos los empleados en todos los ordenes*
- Obligaciones del patrón, seguridad y mejoramiento de higiene*
- Un concepto de higiene que incluya aspectos psicológicos*
- Integración al ambiente del trabajo*
- Indemnización en los riesgos y requerimientos de seguridad*

A partir de la integración europea, se argumentó que traería como consecuencia la disminución de los niveles de alta-calidad en los estándares sociales. Con base en reportes recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se ha sugerido que un incremento en los niveles de protección laborales, son requisito *sine qua non* para llevar a cabo un crecimiento económico sostenido y, *por ende* una mejora en el desempeño, que se traduce en el incremento de la Calidad de los bienes y servicios prestados.

4. RELACIÓN ENTRE LA CALIDAD TOTAL Y SU MARCO JURÍDICO DE APLICACIÓN

4.1 El Estado actual de la Legislación en Calidad Total.

La aparición de la Calidad Total en la Administración Pública es incipiente, por lo que la implantación en su implementación, la remite necesariamente a una descontextualización en el ámbito de aplicación, resultado de la atracción e instrumentación de otras <realidades ó sociedades>. Es cierto que hasta el momento se ha dado un incremento en el marco normativo que regula la Calidad Total, sin embargo, éste ha sido lento y su desarrollo obedece a necesidades presentes y no a intentos de prever o regular lo que las tendencias indican. Por ende, la legislación en calidad total, carece del carácter general obligatorio, siendo la gran mayoría de las veces de adopción según el criterio de cada institución u organización.

Tal situación se ejemplifica claramente en el siguiente cuadro, las normas mexicanas se encuentran en letra cursiva y corresponden a la versión mexicana de las normas de la familia ISO 9000¹⁰⁰. Alguno de los organismos con capacidad para realizar este tipo de correspondencias, no tiene en consideración el contexto económico, social, político y económico distinto al de otros países, en vez de realizarse un intento por adaptar las normas de calidad de escenarios diferentes (para que sea más factible la instrumentación), lo que se hace es una "traducción" de las normas presentadas por la ISO.

ISO9000:2000 COPANT/ISO 9000-2000 <i>NMX-CC-9000-IMNC-2000</i>
ISO 9001:2000 COPANT/ISO 9001-2000 <i>NMX-CC-9001-IMNC-2000</i>
ISO 9004:2000 COPANT/ISO 9004-2000 <i>NMX-CC-9004-IMNC-2000</i>

¹⁰⁰ Comisión Panamericana de Normas Técnicas, (COPANT), 2000, Pág. 54.

La representación de México que tiene a su cargo la DGN, no ha sido activa ni ha hecho adecuaciones conforme a las características propias sociales, de la planta productiva nacional y laboral.

La legislación hasta ahora señalada se refiere única y exclusivamente a *certificación* y *normalización* —parte importante para lograr un servicio público de calidad—, mientras que legislación sobre la Administración de la Calidad Total (ACT) y la mejora continua no existe. A pesar de la contratación de consultores y asesores, que diseñan esquemas de ACT y mejora continua, éstos no tienen fuerza ni recaen en la norma jurídica. La coerción, elemento que surge a nivel de delito persuade en sentido negativo la comisión de un delito.

La legislación actual que tiene relación con calidad total <certificación y normalización> en México se integra por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's), las Normas Mexicanas (NMX's). Aunque no son propiamente parte de legislación en calidad total, los manuales de organización y de procedimientos pueden desempeñar ese papel, si se encontrarán actualizados y estructurados conforme a esquemas de ACT y mejora continua.

La Comisión Nacional de Normalización y el Comité Consultivo Nacional de Normalización creados por disposición de la LFMN, son los órganos encargados de elaborar el Programa Nacional de Normalización —documento de índole programática en el cual se establecen líneas a seguir para la conformación y desarrollo de normas en la prestación de bienes y servicios—, documento de índole normativa. Por lo que su observancia es obligatoria, so pena de recibir sanción.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

4.1.1 El Programa de Modernización de la Administración Pública.

El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) se circunscribe dentro de los esfuerzos realizados por el ejecutivo federal en el periodo 1995-2001, con el objetivo de recuperar parte de la confianza perdida por la inapropiada administración en los últimos sexenios.

En él se establecen objetivos generales, líneas de acción, estrategias y compromisos dirigidos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para mejorar la función pública. El contexto en el cual se origina y desarrolla el PROMAP se distingue por una sociedad más informada, crítica y participativa en las acciones de gobierno y el destino de los recursos públicos. Este nuevo entorno, replantea la gestión gubernamental queriendo atender de forma eficaz, eficiente y oportuna las crecientes necesidades de la población, por ser ésta la usuaria directa de los bienes y servicios públicos, además de ser quien los sufraga, ya sea de manera directa (derechos) o a través del pago de sus contribuciones¹⁰¹.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en cumplimiento al decreto de ley del PROMAP, dado a conocer por el Ejecutivo Federal el 28 de mayo de 1996, y en respuesta a las atribuciones enmarcadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se responsabiliza de promoverlo, facilitarlo y darle seguimiento. Su contenido básico y sus líneas directrices surgieron de un análisis realizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), en coordinación con las dependencias y entidades, sobre la situación actual de la Administración Pública Federal.

La implantación y evaluación del PROMAP, requirió la elaboración de una serie de guías metodológicas, talleres, cursos y conferencias que permitieran desarrollar una infraestructura de organización y operación en las dependencias y entidades del Gobierno

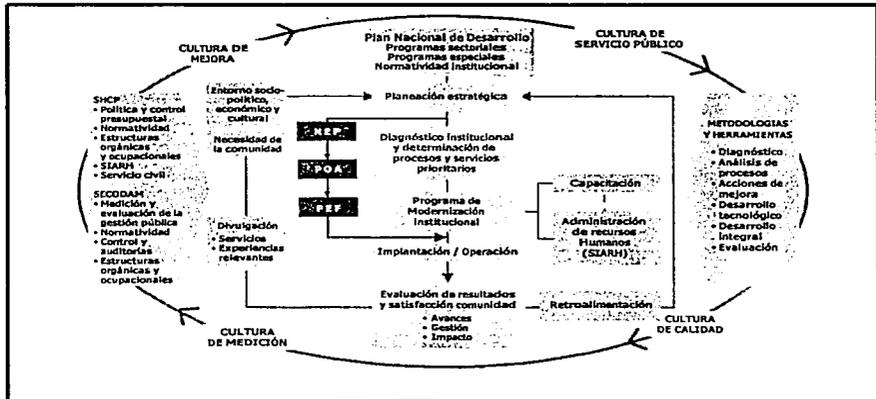
¹⁰¹ Programa de Modernización de la Administración Pública, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México 1995, Pág. 3.

Federal, para así propiciar la mejora de los servicios que dependencias y entidades del Gobierno Federal proporcionan a la población. En el inicio de este proceso, el PROMAP registró avances y resultados de carácter general orientados a la mejora de los servicios, como el establecimiento de estándares de calidad.

Posteriormente la estrategia del PROMAP se enfocó a fortalecer y consolidar el proceso de modernización de las dependencias a través de la mejora de los proyectos, procesos y servicios prioritarios de cada institución. Se planteó un esquema que aprovecha los resultados alcanzados y está dirigido a contribuir a transformaciones de fondo en el funcionamiento de las instituciones. Este esquema se adapta a las características y condiciones de cada institución.

El PROMAP incluía temas como la Calidad Total y la Mejora Continua, pero en el proceso de mejoramiento y modernización de la Administración Pública, éstos no tuvieron aparte de lo considerado por el programa, vínculo de orden normativo con otros aspectos jurídicos, a reserva de los que se derivan del ordenamiento al que se hace referencia.

Esquema General de Modernización. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios. *Guía técnica. SECODAM, Pág. 4.*



La planeación para la Administración Pública tiene su origen en el artículo 26 constitucional, y en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. De igual forma, se establecen mecanismos y criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo¹⁰². Por lo que, la planeación en México es obligatoria para la Administración Pública, y necesariamente las acciones que emprenda deben ser acordes con la planeación y programación, para que los esfuerzos sean uniformes y concuerden con el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, aunque tiene carácter obligatorio la planeación se carece de la coacción como medio para obligar a su cumplimiento, y entonces el apego queda a discreción de quien lo tiene que implementar. Por este motivo, el PROMAP no fructífero, no se contaba con medios coercitivos ni con una punición concreta con la cual obligar a los sujetos activos en la relación jurídica de una prestación laboral a cumplir de manera indefectible con las directrices del PROMAP.

Debido a que el PROMAP enmarca: cultura de servicio público, cultura de mejora, cultura de calidad y cultura de medición; es un documento innovador en lo que concierne al Sector Público, no obstante no se contaba con un sustento "real" del estado de la Administración Pública, el diagnóstico no fue el apropiado. Además de soslayar el aspecto punitivo.

¹⁰² Op. Cit. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Pág. 19.

4.1.2 El Programa Nacional de Normalización.

El Programa Nacional de Normalización fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en 1999, con base en la gestión realizada por el Comité Consultivo Nacional de Normalización en Telecomunicaciones (CCNN-T). El Programa Nacional de Normalización, pretende ser un instrumento de planeación, coordinación e información de las actividades de normalización a nivel internacional, tanto del sector público como del sector privado.

Tal necesidad tiene su origen en la Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, donde se establece la necesidad del país de impulsar el "Proceso de Modernización del sector productivo y comercial, determinando acciones concretas que permitan la instrumentación de mejoras en el mismo, teniendo presente la obtención de una óptima calidad en la producción de bienes y servicios con base en regulaciones de reconocimiento nacional e internacional que garanticen conformar una economía más competitiva como un instrumento para alcanzar el desarrollo económico"¹⁰³. Es decir, el Programa Nacional de Normalización es un medio a través del cual se establecen una serie de parámetros sobre los que se sustentarán las bases para el desarrollo de procesos que busquen la Calidad.

El Programa Nacional de Normalización se integra por el listado de temas a normalizar durante el año que corresponda para normas oficiales mexicanas o normas mexicanas e incluirá el calendario de trabajo para cada tema. Después de lo cual se publicará en el Diario Oficial de la Federación. Cuando lo juzgue pertinente, la Comisión Nacional de Normalización podrá incluir un suplemento, para el que deberá seguirse el mismo procedimiento en su integración y publicación.

La importancia del Programa Nacional de Normalización estriba en que es el primer documento de índole normativa, que pretende regular las actividades de un sector — telecomunicaciones—, señalando las líneas de acción en lo referente a la homogenización

¹⁰³ Programa Nacional de Normalización 1999 del CCNN-T, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Pág. 1.

y, sobre todo a recurrir a prácticas que inserten a la economía dentro de la dinámica de mejora en la prestación de bienes y servicios, tanto del sector público como del privado.

La Secretaría de Economía, a través de la Dirección General de Normas (DGN), y con el propósito de satisfacer las necesidades de la sociedad, en particular de los sectores industrial, comercial y de servicios, se encarga de fomentar, mediante la difusión pública del programa nacional de normalización, la eficiencia y transparencia en la elaboración y observancia de las NOM's, NMX's y normas de referencia.

La Comisión Nacional de Normalización.

La Comisión Nacional de Normalización se instituye con el fin de coadyuvar en la política de normalización y permitir la coordinación de actividades en esta materia, por parte de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Comisión Nacional de Normalización se integra por:

I. Los subsecretarios correspondientes de las Secretarías de Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Energía; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; Salud; Trabajo y Previsión Social, y Turismo.

II. Representantes de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior; de las cámaras y asociaciones de industriales y comerciales del país que determinen las dependencias; organismos nacionales de normalización y organismos del sector social productivo.

III. Los titulares de las subsecretarías correspondientes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y de Educación Pública, así como del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; del Centro Nacional de Metrología; del Instituto Nacional de Ecología; de la Procuraduría Federal del Consumidor; del Instituto Mexicano del Transporte y; del Instituto Nacional de Pesca.

La Comisión Nacional de Normalización tiene las siguientes funciones:

- I. Aprobar anualmente el Programa Nacional de Normalización y vigilar su cumplimiento.*
- II. Establecer reglas de coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y organizaciones privadas para la elaboración y difusión de normas y su cumplimiento.*
- III. Recomendar a las dependencias la elaboración, modificación, cancelación de normas oficiales mexicanas, o su expedición conjunta.*
- IV. Resolver las discrepancias que puedan presentarse en los trabajos de los comités consultivos nacionales de normalización.*
- V. Proponer la integración de grupos de trabajo para el estudio e investigación de materias específicas.*
- VI. Proponer las medidas que se estimen oportunas para el fomento de la normalización.*
- VIII. Dictar los lineamientos para la organización de los comités consultivos nacionales de normalización y opinar respecto de aquellos aplicables a lo comités de evaluación.*

El estado actual de la legislación en Calidad Total se integra por: el programa nacional de normalización, las NOM's y las NMX's; resultado indirecto de la labor que ha desempeñado hasta ahora la Comisión Nacional de Normalización, de ahí su importancia. Sin embargo, la elaboración de normas al por mayor no significa de ninguna manera que sean positivas, sino sólo que sean vigentes. Independientemente de la elaboración de normas, el grado de observancia y de aplicación (positividad) es importante, sino fuese así las normas serían letra muerta. Por lo que la Comisión Nacional de Normalización tendrá que poner mayor énfasis en sus atribuciones de vigilancia y supervisión en lo concerniente al cumplimiento de las NOM's y NMX's.

4.1.3 La Dirección General de Normas (Secretaría de Economía).

La Dirección General de Normas (DGN) es una de las unidades administrativas de la Secretaría de Economía encargadas de promover e impulsar la adopción de una cultura de calidad. La DGN tiene como tarea fundamental: "Promover la aplicación y el cumplimiento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, mediante el desarrollo de normas y programas de evaluación de la conformidad y la participación en la elaboración de normas internacionales para fomentar la competitividad del comercio y la industria, en los ámbitos nacional e internacional"¹⁰⁴.

La DGN al ser la que lleva un control respecto a la generación, mantenimiento y cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's) y las Normas Mexicanas (NM'x) —que integran la legislación en torno a la calidad total— es necesario tenerla en consideración, así como valorar el papel que desempeña en el mantenimiento y desarrollo de la Calidad Total. La labor que tiene a su cargo la DGN es de vital importancia, ya que ahí se elaboran las normas mexicanas (NMX's) cuya principal finalidad es establecer especificaciones de calidad de productos, procesos y servicios. La DGN es el organismo nacional mexicano que tiene a su cargo la generación, el desarrollo y la representación de México en lo concerniente a las Normas que tendrán validez en el territorio nacional.

Además esta Dirección tiene entre sus funciones otorgar y aprobar a los organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de pruebas, para coadyuvar a la evaluación y comprobar que un producto, servicio o proceso cumple con las especificaciones de las normas oficiales mexicanas y en su caso de las normas mexicanas.

La principal responsabilidad que tiene la DGN es elaborar y mantener un Catálogo de Normas, conforme a lo dispuesto en la fracción II del artículo 39 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como, también tiene la obligación de codificar las normas oficiales mexicanas (NOM's) por materias, mantener el inventario y colección de las

¹⁰⁴ Balance de Actividades 2000, Dirección General de Normas, Secretaría de Economía, Pág. 8.

NOM's y de las normas mexicanas (NMX's), así como de las normas de referencia y normas internacionales¹⁰⁵.

Para vigilar el cumplimiento de las NOM's, NMX's y la labor de los organismos de certificación, la DGN realiza visitas de verificación con el objeto de verificar su observancia, de conformidad con lo dispuesto en la LFMN.

Otra de las actividades de la DGN es coordinar la participación de México en foros internacionales, como lo son:

- El Comité Técnico (TC) 207 de ISO, encargado de crear y revisar las normas de la serie 14000 (administración ambiental), reunido en el 2000.
- El TC 176 de ISO, encargado de crear y revisar las normas ISO 9000 (sistemas de calidad), reunidos durante el 2000 en Kioto, Japón.
- El Comité del Codex Alimentarius sobre Principios Generales, en Paris, Francia.
- Organización y dirección de la Novena Reunión del Comité Mundial del Codex Alimentarius sobre frutas y hortalizas frescas, llevada a cabo en la ciudad de México.

¹⁰⁵ Vid. Para mayor información consultar <http://www.economía-nmx.gob.mx/>

4.1.4 Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización fue publicada el 1° de Julio de 1992, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Por su carácter general esta ley rige en todo el país, y la aplicación y vigilancia corresponden al Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias de la administración pública federal que tengan competencia en las materias reguladas en este ordenamiento, las cuales son de índole variable.

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización es el primer documento de índole normativa, creado en forma expresa para desarrollar “normas” y “asegurarlas”. La Ley Federal sobre Metrología y Normalización tiene por objeto normar diversas ramas que se refieren o que se encuentran en relación con la Calidad Total, como lo son: normalización, certificación, acreditamiento y verificación. Por tal motivo, la Ley tiene el los siguientes objetivos¹⁰⁶:

- a) *Fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas;*
- b) *Instituir la Comisión Nacional de Normalización para que coadyuve en las actividades que sobre normalización corresponde realizar a las distintas dependencias de la administración pública federal;*
- c) *Establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de normas oficiales mexicanas por las dependencias de la administración pública federal;*
- d) *Promover la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas;*
- e) *Coordinar las actividades de normalización, certificación, verificación y laboratorios de prueba de las dependencias de administración pública federal;*
- f) *Establecer el sistema nacional de acreditamiento de organismos de normalización y de certificación, unidades de verificación y de laboratorios de prueba y de calibración;*
- g) *En general, divulgar las acciones de normalización y demás actividades relacionadas con la materia.*

¹⁰⁶ Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Cámara de Diputados, México 1992, Pág. 2.

En dicho ordenamiento se asientan los conceptos básicos a partir de los cuales se organizará y desarrollará la normalización en México. La diferencia de concepciones y contextos obliga a que la ley establezca cuales serán los lineamientos que tomara como válidos para la interpretación de la ley. Algunas de las definiciones que maneja la ley y que por lo tanto regulará en término imperativo son: acreditación, evaluación de la conformidad, norma mexicana, norma o lineamiento internacional, norma oficial mexicana, organismo de certificación, organismos nacionales de normalización, personas acreditadas, unidad de verificación y verificación.

La legislación propiamente dicha en torno a la Calidad Total (NOM's y NMX's), deviene de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), y todo lo que ello conlleva —planeación, elaboración, desarrollo y verificación—. Aspectos como la Administración de la Calidad Total o la Mejora Continua no son abordados por la LFMN, sino que se han delegado a las NOM's y NMX's a través de los Comités Consultivos Nacionales.

La LFMN determina el grado de punibilidad que se aplicará en caso de incumplimientos a las disposiciones que de ella se desprenden. Algunas de las multas que se contemplan en el caso de ciertas conductas u omisiones son las siguientes <cabe señalar que la pena (posibilidad de coerción) otorga positividad y capacidad de observancia a las normas>:

I. De veinte a tres mil veces el salario mínimo cuando:

- a) *No se proporcione a las dependencias los informes que requieran respecto de las materias previstas en esta Ley.*
- b) *No se exhiba el documento que compruebe el cumplimiento con las normas oficiales mexicanas que le sea requerido.*
- c) *Se contravenga una norma oficial mexicana relativa a información comercial, y ello no represente engaño al consumidor.*

II. De quinientas a ocho mil veces el salario mínimo cuando:

- a) *Se modifique sustancialmente un producto, proceso, método, instalación, servicio o actividad sujeto a una evaluación de la conformidad, sin haber dado aviso a la dependencia competente o a la persona acreditada y aprobada que la hubiere evaluado.*

- b) No se efectúe el acondicionamiento, reprocesamiento, reparación, sustitución o modificación, a que se refieren los artículos 57 y 109, en los términos señalados por la dependencia competente;*
- c) Se utilice cualquier documento donde consten los resultados de la evaluación de la conformidad, la autorización de uso de contraseña, emblema o marca registrada, o que compruebe el cumplimiento con esta Ley y las disposiciones que de ella derivan, para un fin distinto del que motivó su expedición.*
- d) Se contravengan disposiciones contenidas en las normas oficiales mexicanas.*
- e) Se cometa cualquier infracción a la presente Ley, no prevista en este artículo.*

III. De tres mil a catorce mil veces el salario mínimo cuando:

- a) Se incurra en conductas u omisiones que impliquen engaño al consumidor o constituyan una práctica que pueda inducir a error.*
- b) Se ostenten contraseñas, marcas registradas, emblemas, insignias, calcomanías o algún otro distintivo sin la autorización correspondiente.*
- c) Se disponga de productos o servicios inmovilizados.*

IV. De cinco mil a veinte mil veces el salario mínimo cuando se incurra en conductas u omisiones que impliquen grave riesgo a la salud, vida o seguridad humana, animal o vegetal, o al medio ambiente.

4.1.5 La Norma Oficial Mexicana (NOM).

El Gobierno Federal Mexicano tiene la responsabilidad de establecer documentos normativos de apoyo para garantizar que los bienes y servicios que se presten en territorio nacional cuenten con los requerimientos mínimos de calidad y, por ende, que la realización de un bien o la prestación de un servicio se apegue a los parámetros establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) correspondientes y, de esta manera se garantice la calidad a los consumidores o clientes.

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) establece que las Normas Oficiales Mexicanas, son las reglas técnicas de observancia obligatoria expedidas por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 de la LFMN, donde se establecen reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación; por lo tanto son el mecanismo idóneo para buscar, apoyar y garantizar la calidad. El organismo encargado de aprobar NOM's es el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad al Usuario, Información Comercial y Prácticas de Comercio.

La Norma Oficial Mexicana (NMX's) contiene la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 de la LFMN, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.

Los organismos que tienen la capacidad jurídica para presentar proyectos de Normas Oficiales Mexicanas son las dependencias y entidades de la Administración Pública, por conducto de la Dirección General de Normas, con fundamento en los

artículos¹⁰⁷ --- fracciones --- y --- de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1o., 39 fracción V, 40 fracciones XII y XV, 47 fracción IV de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y --- fracciones --- y --- del Reglamento Interior de la Secretaría de -----; encargada de establecer las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's), donde se establecen los lineamientos a partir de los cuales se desarrollaran productos y servicios, y de esta forma garantizar la calidad. Dichas normas se realizan por cada una de las actividades productivas en el país.

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.

La finalidad de las normas oficiales mexicanas es establecer:

I. Las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo.

II. Las características y/o especificaciones de los productos utilizados como materias primas.

III. Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad.

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.

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.

X. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas.

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

XII. La determinación de la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene.

XIII. Las características y/o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales, de servicios y domésticas.

¹⁰⁷ La especificación de los artículos y fracciones difiere de acuerdo a la dependencia o entidad que presente el proyecto. Así, si el proyecto es sobre aeronaves y los presenta la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), los artículos serán los que les correspondan, de igual forma con el Reglamento Interior.

- XIV. Las características y/o especificaciones que deban reunir los aparatos, redes y sistemas de comunicación, así como vehículos de transporte, equipos y servicios conexos.*
- XV. 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.*

Las normas oficiales mexicanas deben contener:

- I. La denominación de la norma y su clave o código.*
- 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.*
- IX. Las otras menciones que se consideren convenientes para la debida comprensión y alcance de la norma.*

En la elaboración de normas oficiales mexicanas participarán, ejerciendo sus respectivas atribuciones, las dependencias a quienes corresponda la regulación o control del producto, servicio, método, proceso o instalación, actividad o materia a normalizarse. Corresponde a las dependencias elaborar los anteproyectos de normas oficiales mexicanas y someterlos a los comités consultivos nacionales de normalización. Los comités consultivos nacionales de normalización, con base en los anteproyectos mencionados, elaborarán a su vez los proyectos de normas oficiales mexicanas. Para la elaboración de normas oficiales mexicanas se deberá revisar si existen otras relacionadas, en cuyo caso se coordinarán las dependencias correspondientes para que se elabore de manera conjunta una sola norma oficial mexicana por sector o materia. Además, se tomarán en consideración las normas mexicanas y las internacionales.

Los anteproyectos que se presenten en los comités para discusión se acompañarán de una manifestación de impacto regulatorio, en la forma que determine la Secretaría de Economía, que deberá contener una explicación sucinta de la finalidad de la norma, de las medidas propuestas, de las alternativas consideradas y de las razones por las que fueron desechadas, una comparación de dichas medidas con los antecedentes regulatorios, así

como una descripción general de las ventajas y desventajas y de la factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento con la norma.

Cuando la norma pudiera tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, la manifestación deberá incluir un análisis en términos monetarios del valor presente de los costos y beneficios potenciales del anteproyecto y de las alternativas consideradas, así como una comparación con las normas internacionales.

Los proyectos de normas oficiales mexicanas deben ajustarse al siguiente procedimiento:

- I. Se publicarán íntegramente en el Diario Oficial de la Federación a efecto de que dentro de los siguientes 60 días naturales los interesados presenten sus comentarios al comité consultivo nacional de normalización correspondiente. Durante este plazo la manifestación a que se refiere el artículo 45 estará a disposición del público para su consulta en el comité.*
- II. Al término del plazo a que se refiere de la fracción anterior, el comité consultivo nacional de normalización correspondiente estudiará los comentarios recibidos y, en su caso, procederá a modificar el proyecto en un plazo que no excederá los 45 días naturales.*
- III. Se ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las respuestas a los comentarios recibidos así como de las modificaciones al proyecto, cuando menos 15 días naturales antes de la publicación de la norma oficial mexicana.*
- IV. Una vez aprobadas por el comité de normalización respectivo, las normas oficiales mexicanas serán expedidas por la dependencia competente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.*

En cuanto al carácter normativo de las normas, todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades deberán cumplir con las normas oficiales mexicanas en conformidad con la LFMN. Las sanciones en caso contrario se enumeran en el artículo 112 de la citada ley.

4.1.6 Las Normas Mexicanas.

La Norma Mexicana es aquella que elabora un organismo nacional de normalización, ó la Secretaría de Economía bajo las directrices de la LFMN, que prevé para un uso común y repetido reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado.

Las Normas Mexicanas tienen carácter supletorio respecto a las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's). 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.*

Para que las normas elaboradas por los organismos nacionales de normalización, y excepcionalmente las elaboradas por otros organismos, cámaras, colegios de profesionistas, asociaciones, empresas, dependencias o entidades de la administración pública federal, se puedan expedir como normas mexicanas, deben cumplir con ciertos requisitos establecidos por el secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización.

La revisión, actualización o cancelación de las normas mexicanas deben cumplir con el mismo procedimiento que para su elaboración.

La Secretaría de Economía, por sí o a solicitud de las dependencias, podrá expedir normas mexicanas en las áreas no cubiertas por los organismos nacionales de normalización. Para ello, los temas propuestos como normas mexicanas se deberán incluir en el Programa Nacional de Normalización, justificar su conveniencia y, en su caso, la dependencia que lo solicite deberá también demostrar que cuenta con la capacidad para coordinar los comités de normalización correspondientes. En todo caso, tales normas deberán cumplir con lo dispuesto en esta Sección.

La Observancia de las Normas.

En las controversias de carácter civil, mercantil o administrativo, cuando no se especifiquen las características de los bienes o servicios, las autoridades judiciales o administrativas competentes en sus resoluciones deberán tomar como referencia las normas oficiales mexicanas y en su defecto las normas mexicanas.

Sin perjuicio de lo dispuesto por la ley de la materia, los bienes o servicios que adquieran, arrienden o contraten las dependencias y entidades de la administración pública federal, deben cumplir con las normas oficiales mexicanas y, en su caso, con las normas mexicanas, y a falta de éstas, con las internacionales.

4.2 La compatibilidad entre el Marco Normativo y la Calidad Total.

La Administración Pública y la legislación a la que se encuentra sujeta, parte del supuesto de que cada una de las actividades de los servidores públicos estará sustentada en un mandato de origen normativo¹⁰⁸. Como se observa en los apartados precedentes, el no apegarse al orden jurídico vigente, tiene consecuencias de índole administrativa, penal e incluso política. Por otro lado, la implementación de la calidad presupone un ambiente flexible.

El artículo 216 del Código Penal Federal, señala en la *coalición de servidores públicos*, que éstos no pueden tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, lo que refleja la sujeción que tienen en sus actividades y labores. Si esta situación no es contraria a la instrumentación de la Administración de la Calidad Total (ACT) y todo lo que ello presupone, entonces no hay ningún problema. Pero si esto se antepone ó no se contempla en lo previsto por el ámbito normativo (manuales de organización y de procedimientos, reglamentos, leyes, etc.), lo consecuente es actuar de forma independiente a lo que se fija en el ámbito jurídico-administrativo, lo que a su vez acarrearía la posibilidad de hacerse acreedor a sanciones.

A primera vista podría suponerse una incompatibilidad entre la ACT y lo rígido y estático del marco jurídico al que se encuentra circunscrita la Administración Pública¹⁰⁹. No obstante, más que incompatibilidad lo que adolece es la falta de esquemas de ACT, se le ha otorgado preeminencia a la certificación y normalización en detrimento de esquemas integrales como la ACT, en cualquiera de sus tendencias o escuelas. Por lo que a pesar de que la normalización y certificación indirectamente inferen en la Calidad Total, en *stricto sensu* no la contemplan tal cual, sino solamente en algunas de sus vertientes, lo que podría acarrear que se desvirtuara la ACT.

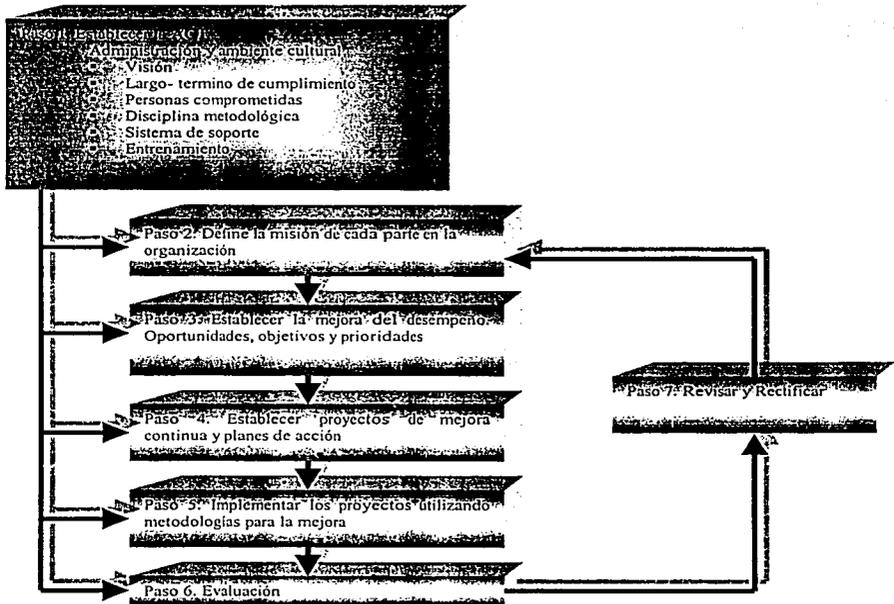
¹⁰⁸ Vid, Apartado 2, *La Legislación de la Administración Pública en torno a su Organización y Responsabilidades*.

¹⁰⁹ Gaebler, Ted y Osborne David en la *Reinvención del Gobierno*, desarrollan un ejemplo del Departamento de Defensa; en el cual la fuerza aérea se desempeñaba ineficazmente porque tenía que cumplir con una vasta cantidad de manuales y reglamentos, ante lo cual se implementa un programa de simplificación del marco normativo, el resultado es el incremento de la capacidad de respuesta, así como la disminución de costos. Pág. 171.

4.2.1 La Mejora Continua en la Administración Pública.

Metodologías para la mejora, herramientas y técnicas. Existen diferentes metodologías para la mejora continua que pueden ser empleadas en las organizaciones. Estas incluyen el proceso de control estadístico, el despliegue de la función calidad y la mejora de procesos. La metodología de mejora debe ser una herramienta orientada a una organización específica debería ser utilizada en cada una de las partes de la organización para crear y mantener una sistemática, integrada, consistente organización con amplias perspectivas. Por lo que las diferentes metodologías que se empleen en la organización dependerán de ésta, puesto que la metodología debe adecuarse a la organización y no al contrario.

Modelo típico de Mejora Continua en la ACT¹¹⁰



¹¹⁰ Op. Cit., Saylor, Pág.161.

Principalmente se pueden identificar dos corrientes en las metodologías para la mejora continua: el ciclo de Deming, y la metodología problema-solución. Lo fundamental de la metodología problema-solución es que instituye para utilizar, entender, seleccionar, analizar, generar alternativas, elegir una solución o plan, instituir y revisar.

Al ser la mejora continua una de las herramientas básicas de la ACT, y al ser ésta el elemento fundamental de la innovación organizacional requiere una mayor atención, debido a que la Administración Pública al sustentarse en el principio de legalidad no puede actuar fuera de su marco jurídico de referencia.¹¹¹ Como lo indica la gráfica anterior, tanto en el paso número cinco <implementar los proyectos utilizando metodologías para la mejora> como en el siete <revisar y rectificar> se incluye el establecimiento de proyectos de mejora, los cuales requieren un cambio en el ambiente organizacional e implican innovar y rehacer lo que se había planteado en un inicio, lo cual se podría contraponer a lo establecido *a priori* en los manuales de organización y de procedimientos, así como en el reglamento interno.

Percibir si dicho cambio o **mejora continua** es *ad hoc* al contexto normativo de la dependencia o entidad, o si por el contrario difiere o se “sale” de lo contemplado jurídicamente, es un aspecto de gran importancia a considerar; ya que una acción u omisión por parte de un servidor público al no cumplir lo establecido en dichos manuales y reglamentos puede dar pie a responsabilidades de índole administrativa y penal, entonces es necesario que el servidor público se circunscriba a la normatividad. Con base en dicho argumento se vislumbra la posibilidad de incompatibilidad entre el marco legal y una de las herramientas básicas de la ACT. Lejos de sugerir alejarse de las tendencias que se orientan en mejorar la calidad en bienes y servicios, lo que se hace patente es una revisión a las bases jurídicas sobre las cuales funciona el sector público, y a manera de flexibilizar el marco normativo.

¹¹¹ Vid Supra

5. Conclusiones y Propuestas.

1. La Administración Pública se encuentra sujeta a un marco normativo y no puede actuar fuera de él, por la posibilidad de ceñirse responsabilidades de índole administrativa o penal.
2. El servidor público se encuentra impedido de actuar conforme a las concepciones de mejora continua, calidad total y reinención del gobierno; las nuevas tendencias suponen libertad de acción a fin de aprovechar las oportunidades que se presenten. El Derecho Administrativo presupone límites a la actuación, todo lo que se realice debe estar previamente establecido.
3. Se destaca la libertad de gestión, capacidad de elegir por parte de los servidores públicos. En tal sentido, se hace patente la incompatibilidad e inadecuación del marco normativo administrativo clásico sobre el cual funciona la Administración Pública.
4. Ante tal situación, es necesario replantear la eficiencia, eficacia y congruencia del sistema legal actual que rige la vida del sector público conforme a las tendencias que se ciernen en la vida de la Administración Pública.
5. Más que haber incompatibilidad entre la Calidad Total y el marco jurídico que rige a la Administración Pública, existe un *vacío legal* respecto a la implementación de la Calidad Total, ésta aún no ha sido contemplada con todo lo que implica.
6. Un Código de Ética debe ser de índole normativa, poseer un sustento coercitivo — punitivo— activo, además de señalar y pregonar aspectos que puedan ser cuantificables y con la posibilidad de cualificar para poderlos tipificar con posterioridad.
7. El Código debe ser mensurable, y no sólo tener una base axiológica, sino, y sobre todo objetiva, a partir de realidades al actuar en la prestación del servicio público.

8. El Código de Ética no debe ser únicamente enunciativo sino prescribir las relaciones que intenta regular y determinar.
9. Independiente de las Normas Mexicanas y de las Normas Oficiales Mexicanas, la prestación en el servicio público, si se quiere tener Calidad Total, deberá en este caso, contarse con mayor influencia por parte de los Manuales de Organización y de Procedimientos, pues son los que determinan el funcionamiento y cumplimiento — dependiendo del grado de apego a ellos—, de las atribuciones las dependencias o entidades.
10. Aparte de los esquemas de calidad total, reingeniería de procesos, certificación y normalización, debe retomarse y replantearse el apego cabal a los manuales de organización y de procedimientos, ya que además de poseer el carácter normativo, tienen el aliciente punitivo.
11. La labor llevada a cabo hasta ahora por la Dirección General de Normas (DGN) ha sido única y exclusivamente de compendio —elaboración de un catálogo— de las NOM's y NMX's, tarea muy limitada que podría extenderse a otros campos de aplicación, como la certificación o la mejora continua, entre otras; pues se confina única y exclusivamente a la normalización.
12. El trabajo de la DGN podría ser de más valía, la representación de los intereses de México en foros mundiales ha sido paupérrima, prueba de ellos es que la iniciativa de la DGN ante ISO ha sido la creación de un grupo oficial para traducir las normas del TC (comité técnico) al idioma español, cuestión por demás intrascendente.
13. La DGN deberá pugnar por la inclusión de los intereses específicos de México en las normas que se elaboran a nivel internacional; donde se considere y tome en cuenta aspectos como capacidad y situación de la planta productiva nacional.

14. El sindicalismo presupone una lucha por mejores condiciones laborales, lo que de hecho, es antagónico a una conciliación entre patronos y obreros, sin embargo, ambos pueden arribar a un consenso respecto al objetivo que tienen en común, a través de la mejora en la prestación de bienes y servicios, que redunde en un aumento de las utilidades.
15. La labor de los Sindicatos debe replantearse, ante un contexto distinto al cual los vio surgir. El corporativismo, el clientelismo y el botín político —*modus vivendi* de los Sindicatos— debe evolucionar y sugerir diversas formas de representación.
16. No se deben sacrificar los estándares sociales en pos de la competencia y la mejora de la calidad —desarrollo económico—, pues el fin último de la Administración Pública es el bien común.
17. La participación de los trabajadores en “grupos de calidad”, es solamente un paliativo para sus verdaderas necesidades —sobre todo en países en vías de desarrollo—, por ende, retomar y replantear reclamos sociales de índole laboral es una tarea aún no abordada desde la perspectiva de la normalización, certificación, calidad total y reingeniería de procesos. Ante tal circunstancia, es necesario prever que esquemas pudieran ser complementarios y supletorios en esta tónica.
18. Las necesidades, requerimientos y exigencias de los trabajadores deben tener resonancia, pues en última instancia son ellos quienes la instrumentaran. Depende de ellos el éxito o fracaso de un programa para la mejora de la Calidad.
19. Existe un marco normativo “apropiado” en torno a la regulación de la Administración Pública Federal, en específico, en lo concerniente a certificación (NOM’s y NMX’s).
20. En cuanto a la Calidad Total propiamente dicha no existe hasta el momento un documento de índole normativa orientado a considerar la Administración de la Calidad Total (ACT) y una de las principales herramientas con que cuenta, la Mejora Continua.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVEAR SEVILLA, CELINA, Calidad Total: Conceptos y Herramientas practicas, Limusa, México 1998, pp. 160.
- _____, Calidad Total II: Aseguramiento y mejora continua, Limusa, México 1998, pp. 170.
- ASTI VERA, ARMANDO, Metodología de la Investigación, Kapeluz, Argentina 1992, pp. 192.
- BOBBIO, NORBERTO, Diccionario de Política, Siglo XXI, México 1981, Tomo I, pp. 880.
- BUCH JENSEN, PAUL, ISO 9000. Guías y Comentarios, AENOR, España 1996, pp. 252.
- BUENROSTRO CISNEROS, ANTONIO, La Sindicalización en la Nueva Ley Federal del Trabajo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México 1974, pp. 47.
- CÁCERES NIETO, ENRIQUE, ¿Qué es el derecho? Iniciación a una Concepción Lingüística, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2000, pp. 71.
- CAMPOS, RICARDO A.T., Gobernación y Ética Pública, Géminis, México 1999, pp. 134.
- _____, Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus Reformas, Liberalismo y Democracia, Géminis, México 2000, pp. 85.
- DUVERGER, MAURICE, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ariel, España 1970, pág. 219.
- COULSON-THOMAS, COLIN, Business Process Re-engineering: mvth and reality, Kogan Page, Londres 1994, pp. 250
- FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Porrúa, México 1996, pp. 560.
- GORE, AL, Un Gobierno Más Efectivo y Menos Costoso, Edamex, México 1994, pp. 413.
- GUERRERO, OMAR, La Administración Pública del Estado Capitalista, Fontana, México 1988, pag. 277.
- _____, Teoría Administrativa del Estado, Oxford University Press, México 2000, pp. 367.
- HUERTA GONZÁLEZ, ARTURO, Economía Mexicana más allá del Milagro, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1986, pp. 246.
- HUTCHINS, GREG, ISO 9000. A comprehensive Guide to Registration, Audit Guidelines, and Successful Certification, John Wiley and Sons, Inc, Estados Unidos 1997, pp. 259.
- LABOUCHEIX, VINCENT, Tratado de la Calidad Total, Tomos I y II, Limusa, México 1998, pp. 220.
- MAJONE, GLANDOMENICO, Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas, Fondo de Cultura Económica, México 1997, pp. 240.
- MARGADANT S. GUILLERMO F., Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Esfinge, México 2000, pp. 296.
- MARTÍNEZ CHÁVEZ, VÍCTOR MANUEL, Fundamentos Teóricos para el Protocolo del Diseño de un Proyect de Investigación, Plaza y Valdés, México 2000, pp. 213.

- MITRA, AMITAVA, Fundamentals of Quality Control and Improvement, Prentice Hall, New Jersey, pp. 723.
- OSBORNE, DAVID Y GAEBLER, TED, La Reinención del Gobierno, Paidós, España 1997, pp. 494.
- PALLARÉS EDUARDO, ¿Qué es una Constitución?, Fontamara, México 1997, pp. 67.
- PEACH, ROBERT W., Manual de ISO 9000, McGraw Hill, México 2001, 550.
- PÉREZ LUÑO, ANTONIO ENRIQUE, Derechos Humanos. Estado de Derecho y Constitución, Tecnos, España 1999, pp. 568.
- ROTHERY, BRIAN, Normas en la Industria de los Servicios ISO 9000, ISO 14000, Panorama, México 1998, pp. 147.
- SANDGROVE, KIT, Cómo hacer que Funcione la Calidad, Panorama, México 1997, pp. 191.
- SAYLOR, H. JAMES, TOM, Field Manual, McGraw-Hill, Estados Unidos 1994, pp. 232.
- SCHMID, GÜNTHER, O'REILLEY, JACQUELINE, et. al. International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edward Elgar Publishing Limited, Great Britain, pp. 954.
- SCHMITT, CARL, Teoría de la Constitución, Editora Nacional, México 1981, pp. 451.
- SENLLE, ANDRÉS, Cómo evaluar su calidad. Herramientas para la Auditoría de la Calidad en la Empresa, Gestión, España 1999, pp. 134.
- UVALLE BERRONES, RICARDO, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, Universidad Autónoma del Estado de México, México 1998, pp. 214.
- _____, Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal, Instituto de Administración Pública de Estado de México, México 1994, pp. 144.
- WAMSLEY, GARY L. et.al., Refounding Public Administration, Sage Publications, Estados Unidos 1990, pp. 333.

LEGISLACIÓN

- CÓDIGO PENAL FEDERAL, Ediciones Fiscales ISEF, México 2000, pp. 325.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, IFE, México 1997, pp. 165.
- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Cámara de Diputados, México 2000, pp.30.
- LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN, Cámara de Diputados, México 1992, pp. 48.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Cámara de Diputados, México 2002, pp. 45.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Porrúa, México 1997, pp. 250.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ISEF, México 2002, pp. 48.

DOCUMENTOS OFICIALES

- BALANCE DE ACTIVIDADES 2000, Dirección General de Normas, Secretaría de Economía, pp. 36.
- MANUAL DE POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA PROMOCIÓN Y GESTIÓN DE FONDOS MULTINACIONALES, Nacional Financiera, S.N.C., México 1998, pp. 122.
- MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México 1998, pp. 211.
- PROGRAMA NACIONAL DE NORMALIZACIÓN, Comité Consultivo Nacional de Normalización en Telecomunicaciones (CCNN-T), Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México 1999, pp. 20.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Secretaría de Gobernación, pp. 38.

HEMEROGRAFÍA

- DE LA CERDA, GASTÉLUM, "Breve Panorama crítico de la productividad y calidad en México" en: Management Today en Español, Octubre de 1990, Págs. 10-11.
- "MÉXICO 1982, ANUARIO ECONÓMICO", Somos, México 1982, pp. 366.
- "NAFINOTAS". Revista de Comunicación Interna de Nacional Financiera, México Enero-Febrero 2002, Año XXXI, Número 673, pp. 40.
- "PROSPECTIVA, AGRUPACIÓN POLÍTICA NUEVA", A.C., México 2001, Año 6, No. 18, Marzo – Junio de 2001, pp.56.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

- <http://www.aenor-iso9000.htm>
- <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestión/num5/doc05.htm>
- <http://www.economía-nmx.gob.mx/>
- <http://www.gobernacion.gob.mx/templetas/blank.php?idCont=4055>
- http://www.icontec.org.co/normalizacion/norm_nacional.htm
- <http://www.iso.ch/iso/en/aboutiso/introduction/index.html>
- <http://www.michoacan.gob.mx/eventos/taller/proceso10.htm>
- <http://www.nafin.com>
- <http://www.siem.gob.mx/siem2000/spyme/promcalidad/3congreso.asp>