



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA MEXICANA:

LAS NORMAS ISO - 9000

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

JOSE ANTONIO SALCEDO HURTADO

ASESOR: LIC. SERGIO CASTILLO LOYOLA



MEXICO, D. F.

ENERO 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



GOBIERNO FEDERAL
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: José Antonio Salcedo Hurtado

FECHA: 04 / Mayo / 2004

FIRMA: [Firma manuscrita]

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: C. JOSÉ ANTONIO SALCEDO HURTADO, bajo el siguiente título: "LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: LAS NORMAS ISO 9000", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. FERNANDO DEL CUETO CHARLES.



ESTRELLA EN LA BANDERA
ESTRELLA EN LA BANDERA
ESTRELLA EN LA BANDERA

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. JOSÉ ANTONIO SALCEDO HURTADO**, bajo el siguiente título: **“LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: LAS NORMAS ISO 9000”**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rocío Cruz Sánchez', written over a horizontal line.

LIC. ROCÍO CRUZ SÁNCHEZ.




SECRETARÍA NACIONAL
DE EDUCACIÓN PÚBLICA
1993

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. JOSÉ ANTONIO SALCEDO HURTADO**, bajo el siguiente título: **“LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: LAS NORMAS ISO 9000”**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. SERGIO CASTILLO LOYOLA.




SECRETARÍA NACIONAL
DE EDUCACIÓN PÚBLICA
MEXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. JOSÉ ANTONIO SALCEDO HURTADO**, bajo el siguiente título: **"LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: LAS NORMAS ISO 9000"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


LIC. CONSTANTINO NARANJO LARA.



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE EXÁMENES

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante: **C. JOSÉ ANTONIO SALCEDO HURTADO**, bajo el siguiente título: **"LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: LAS NORMAS ISO 9000"**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Francisco Payno y Sánchez', written over a horizontal line.

MTRO. FRANCISCO PAYNO Y SÁNCHEZ.

Agradecimientos

A Dios Nuestro Señor: por darme siempre sus bendiciones y la oportunidad de cumplir una meta más, lleno de dicha y felicidad.

A mis padres Miguel Salcedo y Martha Hurtado: por su esfuerzo, sacrificio, desvelos y cansancios que hacen siempre, desde la espera de mi nacimiento, para brindarme salud y educación.

A mi esposa Claudia Gómez: por ser el alma de mi existencia y representar una fuente constante de inspiración; por su apoyo, confianza e inteligentes opiniones, siempre acompañadas de respeto y amor.

A mi hija Alejandra: por la alegría y entusiasmo, que con su sola presencia le da una nueva dimensión y sentido a mi vida.

A mis hermanos Sergio, Miguel, Patricia, Humberto y Alejandro: por enseñarme con su ejemplo que las metas se logran con empeño y dedicación.

A mis maestros: por su paciencia, orientación y por hacer que muchos mexicanos tuviéramos acceso a mejores niveles de educación, trabajo y bienestar social.

A mis amigos: por sus grandes cualidades de estar siempre dispuestos a ayudar a los más necesitados, por su capacidad profesional y por su invaluable amistad inmerecida.

A Pepe y a todos los amigos y familiares que se nos adelantaron en alcanzar el descanso eterno.

ÍNDICE

OBJETIVOS.....	7
HIPÓTESIS.....	9
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPITULO I MARCO TEÓRICO	
1 La calidad y el ISO- 9000.....	15
2 Desarrollo histórico y tendencias actuales de la calidad.....	16
3 Sistema de calidad.....	23
4 Alcance del sistema de calidad.....	24
5 El sistema de calidad según la serie ISO- 9000.....	27
6 Utilización de técnicas estadísticas.....	39
CAPITULO II. ASPECTOS GENERALES	
1 Control.....	42
2 Desarrollo histórico.....	43
3 Organización Internacional de Normalización (ISO).....	46
4 La norma BS 5750.....	47
5 Beneficios de los sistemas de calidad basados en ISO- 9000...50	
6 ISO- 9000 aspectos particulares.....	50

CAPITULO III LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS SOCIALES DEL ESTADO MEXICANO

1 La calidad de los servicios sociales del estado mexicano.....	53
2 Perspectivas de la calidad en el gobierno mexicano y la transición hacia el ISO – 9001.....	54
3 Niveles de madurez del desempeño de los sistemas de calidad en el sector público de México.....	60
4 El ámbito público y laboral.....	63
5 La calidad del servicio.....	66
6 Calidad de la vida laboral.....	67
7 Garantía de la calidad.....	69
8 Promotores y participación.....	69
9 Coordinación e integración de los servicios.....	70
10 Inserción social e igualdad de oportunidades.....	70
11 Evaluación.....	71

CAPITULO IV. GESTIÓN Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1 La perspectiva de los ciudadanos, clientes y usuarios.....	76
2 Características de los servicios públicos.....	78
3 Aspectos diferenciales de los servicios públicos.....	78
4 Los ciudadanos y los servicios públicos.....	83
5 Servicios públicos y calidad.....	86
6 La demanda de los servicios públicos.....	87
7 Calidad de los servicios del gobierno.....	89

8	Metas a lograr en los servicios públicos.....	94
9	Procesos claves en la calidad de los servicios públicos.....	95

CAPITULO V. REGULACIÓN Y EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1	Regulación y eficiencia de los servicios públicos.....	99
2	Las instituciones públicas certificadas en México.....	102
3	La concentración de la propiedad.....	112
4	El modelo de calidad en el sector público argentino.....	119

VI. CONCLUSIONES.....	139
------------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	145
--------------------------	------------

OBJETIVOS

- **GENERALES**
- **ESPECÍFICOS**

OBJETIVOS

Objetivo General

- Demostrar que vincularse en la cultura de calidad genera eficiencia y productividad para ser competitivos en una economía general.

Objetivo Especifico

- Demostrarse que las Empresas públicas pueden prestar servicios de calidad iguales que las organizaciones privadas.

HIPÓTESIS

HIPÓTESIS

- Que la calidad para cualquier organización implica enfrentar todos los problemas, conocer sus causas, eliminar o prevenir sus efectos negativos.
- Que el modelo de organización y una cultura organizativa muy vinculada a intereses internos ha impedido relativamente que la administración pública se reconozca como una organización productora y prestadora de servicios.

INTRODUCCIÓN

El análisis del control de calidad aplicado a productos y servicios en un mundo que transita hacia una economía globalizada, es muy importante y se debe trabajar de manera eficiente en la producción y prestación de estos.

De acuerdo a lo anterior, una empresa que se dedica a la elaboración de productos o prestación de servicios, que se somete a controles de calidad, como los de ISO 9000 es seguro que trabaja de manera más óptima, ya que esta norma exige control de todos los procesos de producción y de prestación de los servicios. Así mismo al ser poseedora de un grado de calificación como el de ISO 9000, tiene la certeza ante sus consumidores de un respaldo de calidad a niveles internacionales, y por lo tanto, la empresa puede tener mayor ventaja, en el mercado, con respecto a sus demás competidores.

Al inicio del siglo XXI, el certificado de calidad ya es una condición que se aplica a empresas privadas, cuyas características en los últimos años se han tratado de aplicar dentro de controles de calidad para las empresas públicas, tal es el caso de los servicios públicos en este gobierno de Vicente Fox Quesada.

La justificación que se da al aplicarse estos tipos de estándares de calidad internacionales a la administración y provisión de servicios públicos, es que se garantiza un mejor servicio a todos aquellos que lo demandan (la sociedad). En este sentido, al someterse a los controles internacionales de calidad, las instituciones públicas, por un lado, tratan de trabajar de manera eficiente y por el otro, dan un mejor servicio. Pero esto tiene externalidades beneficiosas, ya que al mismo tiempo, se está combatiendo, ya sea de manera directa o indirecta, la corrupción y la desigualdad (o preferencia), al momento de ser prestados los servicios.

Con esto se pretende disminuir costos y gastos innecesarios en la prestación de servicios, lo cual va de acuerdo con la política que sigue el gobierno, en cuanto a mantener finanzas públicas sanas, esto es una de las propuestas que se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Con respecto al cumplimiento de esta propuesta, el gobierno federal ya cuenta con una comisión que se conoce como Crecimiento con Calidad, la cual supuestamente se encarga de inspeccionar la calidad con la que trabaja la administración pública en cada una de sus dependencias.

En los últimos años, dentro de la reconfiguración de la economía mixta a nivel mundial, se ha tratado el tema de la calidad de los servicios públicos y de la estandarización de estos acorde a las normas de calidad internacional, lo que ha obligado en varios países, entre ellos el nuestro a establecer controles de calidad, que mejoren la calidad del servicio y al mismo tiempo se hagan acreedores de un nivel de confianza entre la población, esto pretende generar una cultura inédita, en el quehacer público que rompe con intereses e inercias que lo cual se ha visto hasta

cierto punto reflejado en la captación de votos para las administraciones que han llevado a cabo una mejora en la calidad de los servicios que prestan.

CAPITULO I
MARCO TEÓRICO

CAPITULO I MARCO TEÓRICO

La calidad y el ISO- 9000

En la actualidad las empresas de todos los sectores, consideran la calidad como un requisito indispensable para lograr la competitividad, valorando tanto el costo como el producto ya sea un bien o servicio. Se ha demostrado que para conseguir la calidad que satisfaga al cliente hay que partir de un sistema de calidad que engrane todas las funciones, desde la captación de la necesidad hasta la utilización del producto por el consumidor¹.

El control total de la calidad viabiliza el mejoramiento continuo de todos los elementos del sistema productivo o de servicio propiciando la satisfacción del cliente. La serie de normas ISO 9000 constituye una valiosa herramienta para su implantación pues coadyuva a lograr mayor competitividad en las empresas ya que ofrece ventajas económicas con respecto al análisis tradicional de muestreo e inspección.

La globalización ha provocado la caída de las barreras que se imponían años atrás a los productos en los diferentes mercados nacionales, hoy resulta casi imposible eludir la competencia. Esta es la razón por la cual el productor ha ido perdiendo poder sobre los clientes, pues resulta de vital importancia satisfacer plenamente sus necesidades para evitar que su atención se dirija a los productos similares de las empresas rivales.

¹ ISO/TC 176 N 525, Sistemas de Gestión de la calidad – Principios y vocabularios.

La satisfacción de las necesidades del cliente se corresponde con el concepto de calidad que incluye: reproducibilidad de las especificaciones, envase apropiado y funcional, presentación, durabilidad satisfactoria, información correcta y suficiente, cumplimiento de los plazos de entrega y la atención a las nuevas necesidades.

Estos elementos armonizan con el buen funcionamiento del complicado engranaje de la producción y/o los servicios con un enfoque al cliente, quien mediante su decisión de compra juzgará sobre la eficiencia y eficacia del sistema integral de la organización proveedora.

Un modo de articulación muy mencionado en los últimos años son los llamados sistemas de calidad, que tienen como objetivo fundamental lograr esta eficiencia en la satisfacción del cliente a un costo racional.

Desarrollo histórico y tendencias actuales de la calidad

Al igual que otras actividades, el control de la calidad ha sufrido una evolución histórica que se ha marcado por la propia evolución de los conceptos relativos a la calidad, así como las diferentes formas de organización de la producción.

Desde finales del siglo pasado, el desarrollo industrial experimentado en Europa conllevó a cambios en cuanto a la interpretación y solución

de los problemas de la calidad y, por supuesto, en las maneras empleadas para su control.

En un principio, son los capataces los que asumen la tarea de controlar la calidad de lo que produce el grupo que cada uno atiende, pero en unos años este método resultó inoperante en la medida en que los sistemas de producción se hacían más complicados como consecuencia de la Primera Guerra Mundial. Surgen en este periodo los primeros inspectores de tiempo completo, cuya actividad era, especialmente, la de supervisar el trabajo de un grupo de obreros.

En la década de los 20, el crecimiento de la industria conlleva al desarrollo de grandes organizaciones de inspección. Hasta entonces, el criterio prevaleciente era concebir el control de la calidad como la vía para detectar y separar los productos con problemas, es decir, tenía en todo caso un fin de remediar.

En la década de los 30, comienza a desarrollarse lo que se conoce como el control de la calidad moderna o control estadístico de la calidad, caracterizado por la aplicación en la industria de los gráficos de control.

La Segunda Guerra Mundial fue la impulsora de la extensión de las técnicas estadísticas en el control de la calidad industrial, ya que el imperativo de producir armamentos confiables llevó a la generalización del empleo de los gráficos de control y la aplicación de la inspección por muestreo sobre la base de planes estadísticos. Con posterioridad a

la guerra, las técnicas empleadas para el control de la calidad de la industria de armamentos pasa a otras industrias, manteniéndose durante toda la década de los 50.

Sin embargo, ya en la década de los 60 se origina una transformación importante en el control de la calidad. En este periodo se comienzan a experimentar nuevos sistemas, cuya particularidad esencial radica en la extensión del control a otras etapas del ciclo productivo, desde el diseño del producto hasta la utilización, con lo cual se adicionan nuevas labores a esta actividad. Aparece por primera vez el término control total de la calidad con el que se pretende significar el nuevo alcance de la actividad.

Calidad total implica un principio unificador que constituye la base de la estrategia. La planificación y la actividad de una empresa, es la dedicación total al cliente. La gestión de la calidad total es una aproximación en la manera de dirigir una nueva organización. Todas las actividades deben basarse en la satisfacción de las necesidades de los clientes tanto internos como externos. Estas necesidades son satisfechas mediante actividades y procesos, no mediante departamentos funcionales.

En los inicios de la calidad total, el cliente no era muy atendido. Se necesitaban demasiados cambios y había tanto trabajo por hacer en la fábrica, en el centro de distribución, en el centro de investigación-desarrollo y en las oficinas, que toda la atención se dirigía al interior del propio negocio.

En la década de los 80 algunos consultores y sus clientes dieron un paso en la dirección correcta, al centrar su atención en el costo de la mala calidad, en lugar de los costos de un producto de buena calidad. En general, se acepta que el costo de la mala calidad puede estar entre 20 y 40% de las ventas totales, mientras que el resto de los costos de calidad son usualmente menos del 5%².

Sólo a partir de 1988, aproximadamente, comenzó a tener gran importancia el cliente. Cada vez se hacen más comunes las encuestas poblacionales, los grupos de objetivos, las reuniones personales entre los gerentes de alto nivel de las empresas proveedoras y los clientes, así como otros modos de dar claridad a la voz de éstos. El énfasis en los clientes aparece aceptado en la década de los 90 como un elemento de vital importancia en la calidad total, pero aún no se ha avanzado lo suficiente en muchos casos.

El cliente y el interés por satisfacer sus necesidades y exceder sus expectativas y a la vez producir lo que se ha prometido es la fuerza impulsora de la calidad total.

La calidad total es el enfoque más reciente, más amplio y completo que contribuye a la excelencia organizacional, ya que se logra el beneficio de todo el personal que labora en determinada actividad, y las empresas son cada vez más competitivas.

² Grabiél Zaid " Cultura y calidad" letras y libros, Enero 2000.

Casi al mismo tiempo que la calidad total, a principios de la década de los 80, en Estados Unidos surgió el **sistema Justo a tiempo**, cuya clave fue eliminar las existencias. Tuvo resultados impresionantes que provenían del trabajo simultáneo con siete elementos que fueron: reducción del tiempo de introducción de nuevos productos, aumento de la productividad, reducción del costo por mala calidad, reducción del precio de compra de materiales, de las existencias, de la planificación y del espacio.

El **sistema Justo a tiempo** surgió al principio de la década de los 80 y durante varios años eclipsó a la calidad total por dos razones: podía lograr con rapidez resultados drásticos en la reducción de costos y apareció en un momento en que los fabricantes estadounidenses intentaban desesperadamente recuperar el terreno perdido en el mercado.

El sistema Justo a tiempo demostró ser uno de los más significativos para lograr la excelencia organizacional.

A medida que se aplicaba y depuraba el Justo a tiempo, se origina un fuerte énfasis en la calidad de los productos. Se hizo evidente que los clientes se preocupaban tanto o más por la calidad de los productos que por su costo.

Se popularizó nuevamente el control estadístico de procesos. Este énfasis en la calidad se combinó con el sistema Justo a tiempo. Las herramientas y técnicas de calidad se concentraban en la previsibilidad y en la estabilidad mientras que el sistema Justo a tiempo lo hacía en el costo y en el tiempo, en aumentar el valor, reducir el desperdicio y, al mismo tiempo, mejorar continuamente.

La calidad total dentro de la organización se centró en los imperativos estratégicos del negocio. En la época en que se concibió la calidad total, los "círculos de calidad" eran muy comunes. Se trataba, sobre todo, de mecanismos de participación de los empleados que generalmente no eran guiados por una estrategia ni por el interés en el cliente.

Por esta época se ensayan también otros sistemas de control entre los cuales se destaca el conocido como cero defectos. Este sistema se convirtió en un simple movimiento de voluntad, proclamaba que no habría defectos si cada uno daba lo mejor de sí; pero no se enseñaban los métodos y herramientas del control de calidad.

Hoy día los cambios cualitativos que se manifiestan en los artículos pertenecientes a cualquier rama cada vez se tornan más dinámicos, a la par que las exigencias de los consumidores se hacen mayores.

Todo ello conlleva a un esfuerzo incesante por el desarrollo de nuevas cualidades en los artículos, por la obtención de diseños que resulten más eficientes y atractivos.

Sobre la base de esta concepción y apoyado en las posibilidades que ofrece el desarrollo de nuevas tecnologías basadas en la amplia utilización de la automatización y computación, es indispensable controlar la calidad desde etapas tan tempranas como la de la concepción y desarrollo de los nuevos productos.

Un producto mal concebido y proyectado nunca será capaz de satisfacer las necesidades que de él se esperan, por mucho empeño que se ponga y mucha perfección que se logre en su elaboración.

Como consecuencia, se ha transformado el sistema de conceptos asociados a esta disciplina y ya se introducen nuevos términos como aseguramiento de la calidad, política de calidad, dirección de la calidad y sistema de la calidad propuestos por la ISO en su serie 9000, dirigida al aseguramiento de la calidad.

El concepto moderno "Garantía de calidad" refuerza la idea de establecer y mejorar los sistemas de control y fabricación con el fin de reducir al mínimo el riesgo de error, es decir, asegurar la calidad prevista y no simplemente controlar la calidad³.

En la actualidad, el mercado internacional se caracteriza por una oferta que excede la demanda. Los términos del comercio internacional son impuestos por los consumidores, lo que provoca que las exigencias se

³ Cfr. Lonardo Meeterns, Estrategias de productividad, Recursos Humanos y Competencia Laboral. México CONOCER -OIT, 1997

hagan más rigurosas y las condiciones de intercambio se tornen más difíciles.

Asimismo, el mercado mundial se caracteriza por una feroz competencia en la que sólo sobreviven aquellos que son capaces de producir de acuerdo con las exigencias de los consumidores. De hecho, la calidad y el precio son los factores más importantes para asegurar la estabilidad en el mercado internacional.

Una constante que ha estado presente en las etapas por las que ha atravesado el control de la calidad hasta nuestros días ha sido, sin dudas, la de contribuir a obtener bienes y servicios con la calidad deseada.

Sistema de calidad

El sistema de calidad es la vía empleada por la dirección de una organización empresarial para encauzar los esfuerzos de todos sus componentes hacia el logro de un adecuado nivel de aseguramiento de la calidad, siendo por tanto el instrumento que se emplea para la dirección de la calidad.

Según la NC 92-01-1 "Calidad: Términos y definiciones"; el concepto de sistema de calidad es el conjunto de la estructura organizativa, de

responsabilidades, de procesos y de recursos que se establecen para llevar a cabo la dirección de la calidad.

Las funciones que deben componer un sistema incluyen las etapas de desarrollo de los productos desde su concepción hasta la satisfacción de las necesidades de los consumidores.

Con el auge de la industria moderna no basta con controles de materias primas, procesos, producto terminado y almacenamiento, es necesario disponer de un sistema de acciones de corrección cuando se detecten desviaciones de los límites prefijados de cada control. En cada etapa de los procesos, las operaciones de control han de incidir en el propio sistema mediante una retroalimentación.

Alcance del sistema de calidad

El sistema de calidad abarca cuatro factores fundamentales:

1. Satisfacción del cliente.
2. Calidad en todos los niveles de la empresa.
3. Buena comunicación.
4. Hacerlo bien a la primera.

Para que un sistema de calidad cumpla con estos cuatro factores es premisa indispensable que la dirección de la empresa sea la máxima responsable del desarrollo, establecimiento e implantación del sistema de calidad como un medio para complementar la política de calidad

trazada y los objetivos de calidad enunciados. Al área de calidad le corresponde enfrentar la tarea de concebir, diseñar, poner a punto, implantar, controlar y perfeccionar este sistema.

Es importante que cada sistema de calidad, a pesar de tener una base organizativa común, se adecue al tipo de actividad, características y condiciones de cada empresa⁴.

La aplicación del sistema de calidad debe proporcionar confianza tanto a la dirección de la empresa como a los consumidores, que los bienes o servicios satisfacen realmente las necesidades de los clientes, para lo cual debe concebirse y proyectarse de manera que ponga énfasis en la prevención, más que en la detección de la producción defectuosa.

El sistema de calidad debe quedar claramente establecido en el marco del sistema de dirección general de la empresa y la responsabilidad por el control debe ser independiente de la responsabilidad por la producción.

Como requisito del sistema de calidad, en la serie ISO 9000 se establece el seguimiento en la implantación que se lleva a efecto mediante el control adecuado y sistemático de todas las actividades que inciden en la calidad. Por otra parte, las auditorías constituyen la herramienta fundamental para verificar que el sistema de calidad documentado ha sido implantado, y además revisar la efectividad del mismo.

⁴ Crf. Humberto Cantú Delgado, Desarrollo de una cultura de calidad. México McGraw Hill, 1997

Es importante que las distintas actividades del sistema queden sujetas a procedimientos operacionales, los cuales deben especificar los objetivos a cumplimentar y los métodos para alcanzarlos.

El desarrollo del sistema de calidad posee tres fases fundamentales:

1. Elaboración de la documentación. La componen los manuales de calidad, de procedimientos, y los registros y los planes de calidad.

El sistema de calidad debe conformarse desde el punto de vista metodológico por este conjunto de documentos técnicos normativos que deben describir el sistema y servir de referencia en su operación.

El sistema debe contener las regulaciones para la identificación de los documentos que lo integran, así como para su confección, distribución, y conservación; también debe contemplar las regulaciones para la introducción de cambios, modificaciones y adiciones a los documentos del manual.

2. Implantación: integra tres aspectos: La difusión, la sensibilización y la capacitación. Para esto la dirección debe prever y planificar los recursos necesarios para desarrollar, implantar y operar los sistemas de calidad.

3. Seguimiento: Lo componen las auditorias internas, las revisiones periódicas y las evaluaciones de proveedores. El sistema de calidad debe someterse a revisión interna mediante de una evaluación regular

de su comportamiento, con la finalidad de comprobar si éste resulta efectivo en el logro de los objetivos de calidad enunciados.

El sistema de calidad según la serie ISO- 9000

Como respuesta a una preocupación internacional por la mejora de la calidad en las relaciones económicas, la organización internacional de normalización ISO, mediante una serie de comités de trabajo ha elaborado y publicado una serie de normas que pretenden definir aquellos elementos adecuados y necesarios para poder asegurar y gestionar bajo criterios de calidad.

En 1987, el comité técnico de la ISO que es el organismo donde se encuadran a escala internacional los certificadores y homologadores de la normalización de estándares industriales, aprobó un paquete conjunto de normas bajo el número de serie 9000, en donde recogieron todos los sistemas de proceso y control de calidad practicados por sus diferentes miembros.

Tras 40 años de estudios, los expertos de la ISO decidieron que eran 20 los elementos que influyen directa o indirectamente en la calidad de la fabricación de un bien o la prestación de un servicio.

Estos 20 elementos y sus requisitos son los que recoge la norma ISO 9000 y que se implantan en la empresa cuando la misma quiere

conseguir un certificado que atestigüe la conformidad del sistema de calidad en las fases de diseño, producción, instalación y servicio posventa.

Para las empresas que no tengan diseño, se creó la norma ISO 9002 que es igual que la anterior, pero excluye el diseño. Por último, se creó otro modelo para aquellas empresas que necesitan asegurar la calidad en la inspección y los ensayos: ISO -9003.

Estas normas constituyen modelos que sirven como referencia cuando se considera qué aspectos hay que tomar en cuenta para orientar hacia la calidad los diferentes estilos de gestión en una organización. Además, definen los elementos básicos con los que debe contarse para dirigir la calidad; así, el gestor cuenta con un inventario de carácter fundamentalmente organizativo que ha de considerar en sus actividades.

Esto no implica, necesariamente, que una organización, que disponga y gestione este tipo de elementos, obtenga la calidad total en sus relaciones, productos y/o bienes, ya que depende de otro tipo de factores relacionados con aspectos de mayor intangibilidad.

Es necesario, además, adecuar la organización de modo que adopte una serie de prácticas de calidad recogidas como elementos del sistema a implantar que agrupa a las personas (actitudes y aptitudes), metodologías (orientadas hacia el cliente) y herramientas (soporte de la aplicación de las metodologías).

Los objetivos pretendidos por la ISO en el desarrollo de estas normas son básicamente:⁵

- Fomentar y desarrollar una cultura común de la calidad a escala mundial, mediante la aplicación de los criterios de gestión recogidos en ellas.
- Servir de soporte a las relaciones comerciales entre dos o más organizaciones garantizando que el proveedor gestione mediante un sistema de calidad y que, por tanto, los requisitos del cliente serán satisfechos.
- Ayudar a las organizaciones a definir, desarrollar e implantar sistemas de aseguramiento de la calidad para elevar la calidad de sus bienes y servicios, así como con vistas a satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes.

Los requisitos de los clientes a menudo se incorporan en las especificaciones. Sin embargo, éstas en sí mismas no pueden garantizar que éstos se satisfagan completamente cuando existen algunas deficiencias en el sistema organizativo del proveedor para suministrar y apoyar el producto.

Como consecuencia, estas preocupaciones han llevado al desarrollo de las normas y directivas de sistemas de calidad y a las guías que complementan los requisitos del producto dado en especificaciones

⁵ Javier Jasso, "Desempeño innovador y competitividad internacional." Documento de Trabajo CIDE No. 116

técnicas. Las ISO 9000 internacionales están destinadas a proporcionar un núcleo común genérico de normas aplicables a un amplio campo de sectores de la industria y la economía.

El cumplimiento de estas normas es voluntario, no obligatorio, aunque la autoridad competente de cada país por resolución puede declararla obligatoria. Estas ISO 9000 son prácticas y no burocráticas, y propenden al logro de la calidad total de una organización.

Por todo lo anterior, puede concluirse que esta serie de normas ISO 9000 surgen como respuesta a la necesidad de la mejora de la calidad y al desarrollo de una cultura común a escala internacional. Es importante destacar que las mismas indican el "qué" hacer, pero no el "cómo" hacerlo, que es responsabilidad de la propia organización. Por ello, forman un sistema que en sí es abierto, favoreciendo multiplicidad de opciones y la creatividad a la hora de definir soluciones a implantar.

Las normas de la serie ISO 9000 se dividen en cinco subconjuntos:

1. **ISO 9000:** Directrices generales para el uso de la serie de normas.
2. **ISO 9001:** Modelo para asegurar la calidad de diseño, desarrollo, producción, instalación y servicio del producto.

-
3. **ISO 9002:** Modelo complementario para asegurar la conformidad con los requisitos especificados durante la producción y la instalación.

 4. **ISO 9003:** Modelo complementario para asegurar la conformidad con los requisitos especificados en la inspección y ensayos finales.

 5. **ISO 9004:** Conceptos generales y guías para la administración general de la calidad.

Las normas ISO 9000 y la ISO 9004 establecen las disposiciones generales para todas las organizaciones con actividades de dirección de la calidad. La ISO 9004 abarca todos los factores administrativos, técnicos y humanos que afectan la calidad de los productos en todas las etapas de la espiral de la calidad, desde la detección de las necesidades hasta la satisfacción del consumidor. Estas etapas pueden incluir:

- Estudio e investigación de mercado.
- Diseño, especificaciones y desarrollo de nuevos productos.
- Aprovisionamiento.
- Planificación y desarrollo del proceso.
- Producción.
- Inspección, ensayo y examen.
- Embalaje y almacenamiento.
- Venta y distribución.

-
- Instalación y funcionamiento.
 - Asistencia técnica y mantenimiento.
 - Destino después de la vida útil.

Esta norma establece un conjunto básico de elementos con los que puede desarrollarse e implantar un sistema de dirección de la calidad.

En los apartados de esta norma se pone especial énfasis en la satisfacción de las necesidades del consumidor, que se establezcan las responsabilidades de cada una de las funciones y la importancia de evaluar, en la medida de lo posible, los beneficios y los riesgos potenciales de la calidad.

La selección de los elementos apropiados contenidos en esta norma y la extensión con que éstos sean adoptados y aplicados por una organización dependerán de factores como: el mercado al que sirve, la naturaleza del producto, los procesos de producción y las necesidades de los consumidores.

La norma ISO 9000 pretende ante todo suministrar una norma de evaluación universal de calidad capaz de identificar los procesos de producción industrial modernos.

Toda organización con actividades de dirección de la calidad debe consultar la norma ISO 9000 e ISO 9004 para desarrollar e implantar un sistema de calidad y determinar la extensión con que debe aplicarse cada elemento del sistema de la calidad.

Las normas ISO 9001, ISO 9002 e ISO 9003 son empleadas para el aseguramiento externo de la calidad, que no es más que el conjunto de actividades orientadas a dar confianza al cliente en que el sistema de calidad del suministrador permitirá conseguir un bien o servicio que satisfaga los requisitos establecidos por el cliente.⁶

Después de consultada la norma ISO 9000 referente a Regulaciones para la selección y utilización de estas normas, el suministrador y el cliente consultarán las ISO 9001, ISO 9002 e ISO 9003 para determinar cuál es la que más se ajusta a las condiciones.

El modelo a utilizar se seleccionará después del análisis sistemático de los factores siguientes:

- a) Complejidad del proceso de proyecto;
- b) Grado de desarrollo y experimentación del proyecto;
- c) Complejidad del proceso de producción;
- d) Características del producto (bien o servicio);
- e) Seguridad del bien o servicio, y
- f) Consideraciones económicas.

La tabla 1 muestra el contenido particular y el alcance de las normas ISO 9001, 9002 y 9003. Como se aprecia, éstas recogen numerosos aspectos relativos a la gestión empresarial de los negocios. En todos sus puntos de referencia se trata de establecer sistemas que

⁶Norma ISO 8402:94.México, IMNC, 1995

prevengan y detecten cualquier tipo de incidencia con respecto a la calidad.

1.1 Alcance de las normas ISO 9001, 9002 y 9003

Título	ISO 9001	ISO 9002	•
1.1.1.1 Principios y organización del sistema de calidad	♦	♦	
Auditoria interna del sistema	♦	♦	-
Costos de calidad	-	-	-
Calidad de marketing (revisión de pedidos)	♦	♦	-
Calidad en las especificaciones y el diseño	♦	-	-
Calidad en los suministros	♦	♦	-
Calidad en la producción (control de proceso)	♦	♦	-
Verificación de producto	♦	♦	-
Identificación, control y trazabilidad de producto	♦	♦	
Control del resultado de inspección o prueba	♦	♦	
Inspección o prueba del producto	♦	♦	
Control de los equipos de medida o prueba	♦	♦	
1.1.1.1. Control de productos no conformes	♦	♦	
Acciones correctivas	♦	♦	-
Manipulación, almacenaje, envasado y entrega	♦	♦	
Servicios postventa	♦	-	-
Documentación y registros de calidad	♦	♦	
Registros de calidad	♦	♦	
Personal: formación, calificación y motivación	♦	♦	•
Seguridad y responsabilidad de producto	-	-	-
Utilización de métodos estadísticos	♦	♦	
Producto suministrado por el cliente	♦	♦	-

Significado:

- * Requisitos completos
- * Requisitos menos exigentes que en la norma ISO 9002
- * Elemento no existente

La norma ISO 9001: "Sistemas de calidad. Modelo para el aseguramiento de la calidad en el diseño / desarrollo, producción, instalación y servicio posventa", es la más completa de las tres normas que 150 pretende se utilicen como referencia de carácter contractual. En todas se define una serie de elementos del sistema, para cada uno de éstos se establecen requisitos básicos de funcionamiento.

Las principales áreas que concretamente la norma ISO 9001 define como elementos del sistema son:

Revisión del contrato. Los contratos entre clientes y proveedores deben documentarse de manera precisa, evitando cualquier tipo de dudas en su interpretación, asegurando la conformidad de todas las partes y, en particular, la capacidad de cumplir lo establecido.

Diseño de productos y control de modificaciones. La calidad del diseño puede evitar la aparición de no conformidades en posteriores fases de desarrollo de un producto. Por ello, la norma hace especial hincapié en este aspecto, para que se utilicen procedimientos establecidos que aseguren que este diseño cumpla con las necesidades y exigencias del cliente desde el primer momento.

Así, se establecen requisitos para: planificación, datos finales, verificaciones y modificaciones del diseño.

Control de la documentación. La documentación es uno de los aspectos fundamentales en el aseguramiento de la calidad. El manual de calidad se convierte en el documento de referencia en materia de calidad. En él se indican las políticas, objetivos, planes, recursos y elementos del sistema de aseguramiento de la calidad.

Gestión de compras y evaluación de proveedores y subcontratistas. La gestión de la calidad debe llevarse hacia el aprovisionamiento, de manera que la empresa suministradora se asegure de la calidad de los bienes y servicios recibidos para prevenir posteriores faltas de calidad imputables a proveedores de segundo nivel.

Productos, suministrados por los clientes. En los casos que sea aplicable, se determinarán procedimientos para la gestión de productos suministrados por los propios clientes.

Identificación y trazabilidad del producto. La norma recomienda definir sistemas que permitan identificar productos durante las diferentes etapas de fabricación, entrega e instalación. Ello es especialmente relevante en casos de incidencia, ya que permitirá en cualquiera de las etapas en que se detecte, reducir sus consecuencias

en la manera que se consiga identificar aquellos elementos que han podido ser afectados por la misma situación.

Control del proceso de producción.

Se han de definir, documentar, distribuir y controlar procedimientos que afecten el desarrollo de los procesos productivos.

Procesos de manipulación, almacenaje, embalaje y entrega. Se han de documentar procedimientos en tal sentido que:

- Los métodos y medios de manipulación se adecuen a las necesidades de los productos evitando deterioros.
- Similares exigencias se establecen para el almacenamiento, añadiendo la necesidad de definir sistemas de control de entradas y salidas de almacenes.
- En cuanto al embalaje, se ha de garantizar que se cumplan los requisitos establecidos por el cliente.
- En caso que se establezca en el contrato, se incluirá la protección de los productos de entrega.

Gestión de los registros de calidad.

Los registros de calidad constituyen aquellos documentos que recogen datos acerca de la calidad de la organización. Deberán mantenerse al día los procedimientos para identificar, recoger, codificar, clasificar, archivar, actualizar y destruir y todos los registros relativos a la calidad.

Realización de auditorías internas.

Las auditorías constituyen sistemas de evaluación y control de la evolución de una actividad, permiten identificar y valorar determinadas disfuncionalidades de un sistema de gestión, de modo que el gestor sea capaz de aplicar medidas correctoras de una situación.

Formación y adiestramiento.

Es evidente que la formación constituye un aspecto de mejora de las capacidades de los individuos. Para lograrlo es necesario que las organizaciones identifiquen sistemáticamente las necesidades de formación de su personal y las satisfagan, seleccionando aquellos elementos de formación que se estimen más convenientes.

Servicios de posventa.

Un sistema de aseguramiento de la calidad debe definir clara y contundentemente acciones a desarrollar para garantizar la satisfacción del cliente durante la fase de uso del producto posterior a la venta.

Utilización de técnicas estadísticas.

Las técnicas estadísticas constituyen potentes herramientas de análisis que pueden identificar aspectos de mejora de la calidad.

Las normas abarcan también la manera de establecer un entorno de calidad total, para lo cual sugieren estándares de administración de calidad, de establecimientos de política de calidad y de fijación de un sistema de calidad. ISO- 9000 ofrece un proceso de acreditación de 10 pasos:

1. Capacitación gerencial.
2. Elaboración por escrito de una política de calidad
3. Nombramiento de un representante de calidad.
4. Identificación de responsabilidades.
5. Identificación de procesos empresariales.
6. Elaboración por escrito del manual de calidad.
7. Procedimientos de escritura.
8. Instrucciones de trabajo por escrito.
9. Capacitación para la utilización del sistema
10. Implantación.

Los detractores de la serie ISO 9000 señalan que las normas tienen limitaciones, que no definen un desempeño de categoría mundial en áreas decisivas, como las auditorías y el proceso de mejora continua.

No se concentra debidamente en actividades sin valor añadido y requiere personal independiente para la labor de verificación. Tampoco es específica en cuanto a los cambios de carácter organizacional y de los requerimientos de liderazgo necesarios para el cumplimiento de sus especificaciones.

Aunque no sea completa, la ISO 9000 es reconocida por cualquier empresa que desee hacer negocios, ya que cuando una organización tiene un sistema de calidad implantado y certificado, según la serie ISO 9000, constituye prácticamente un pasaporte para la exportación y crea confianza al cliente de que los productos que recibe cumplen con lo pactado. Internamente, se reducen los costos y hay incremento en la eficiencia y la competitividad.

Los países europeos exigen cada vez con más fuerza, que los bienes y servicios cumplan con las normas ISO y a pesar de que no existe una ley que obligue a las empresas a cumplir con este requisito, ya son más de 60 países y más de 40,000 organizaciones las que han recibido esta certificación; lo que constituye una muestra fehaciente de su popularidad y reconocimiento mundial.

CAPITULO II
ASPECTOS GENERALES

CAPITULO II

ASPECTOS GENERALES

Control

En la terminología industrial Control, es el acto de delimitar responsabilidad y autoridad con el fin de liberar la gerencia de detalles innecesarios, conservando los medios para asegurarse de que los resultados sean satisfactorios.

Los pasos para el control de la calidad son, en general, los siguientes:

- * Establecimiento de estándares para dar un seguimiento a los costos de la calidad, al funcionamiento y a la confiabilidad en el producto.
- * Estimación de conformidad. Comparación de la concordancia entre el producto manufacturado y los estándares.
- * Ejercer una acción cuando sea necesario. Aplicar la corrección necesaria cuando se rebasen los estándares.
- * Hacer planes para mejoramiento. Desarrollar un esfuerzo continuo para mejorar los estándares de los costos, del comportamiento y de confiabilidad del producto.

Desarrollo histórico

Antes de la Revolución Industrial, los productos eran hechos a mano. La calidad la garantizaba el conocimiento del artesano, quien tenía la visión global de todos los procesos que estaban involucrados en el producto final.

La industrialización y el incremento en la producción masiva han llevado a la especialización dentro de las compañías. Cada una de las personas se concentra en su pequeña sección de la empresa y no es posible tener una visión global de esta. Este proceso se limita confiar en el conocimiento y la capacidad del empleado para evitar que los productos defectuosos salieran al mercado.

La inspección se hizo necesaria, e inicialmente esta era realizada por el jefe o capataz de cada sección. Las actividades de la inspección se incrementaron progresivamente con el desarrollo industrial y fue necesario relevar entonces al capataz de algunas funciones en las que estaba involucrado. Más tarde se desarrolló un nuevo grupo de trabajo, llamado inspectores al inicio de la primera guerra mundial. Posteriormente se separa este grupo en una unidad organizacional independiente: el departamento de inspección que tuvo su inicio en los años veinte.

Durante la segunda guerra mundial se incrementó la producción masiva, pero al mismo tiempo el acceso a la fuerza de trabajo disminuyó. Para poder sobrellevar esto, fue necesario que el trabajo de inspección fuera más eficiente. Entonces se encontró que el control estadístico de la calidad era un medio efectivo para este propósito.

En particular las autoridades militares en Estados Unidos se interesaron por este tipo de procedimiento e instruyeron con los métodos estadísticos a los proveedores de materiales de guerra. Posteriormente estos métodos alcanzaron una amplia distribución y al mismo tiempo se fueron desarrollando consecutivamente.

La complejidad de los productos se incrementó y por lo tanto, el riesgo de defectos en las funciones de los productos. Hubo entonces un incipiente interés en la fiabilidad de los productos, y durante los años cincuenta se inició el desarrollo de los métodos especiales para incrementar la fiabilidad.

En un principio el interés se concentro en los productos electrónicos con fines militares y programas espaciales. La técnica de la fiabilidad se utiliza principalmente en el desarrollo del producto y el trabajo de diseño.

Durante los años sesenta se empezó a hablar acerca del control total de calidad. Para poder fabricar productos con alta calidad y a costos razonables, se encontró que concentrarse en funciones aisladas no era suficiente, si no que requería de actividades planeadas de calidad que cubrieran todas las funciones. Por lo que a esta manera de trabajar de cruce funcional se le denominó control total de la calidad.⁷

Al final de los años sesenta surgió un nuevo concepto que se hizo notar, llamado aseguramiento de la calidad. Sin embargo, no existe un total

⁷ SECOFI, Delegación Aguascalientes

acuerdo en lo referente al significado de este término. (la norma ISO 8402).

Durante los años setenta surgieron preguntas concernientes a la seguridad de los productos y a los daños que estos producían, por lo que se puso atención a estos aspectos relevantes. Esto fue el resultado del rápido desarrollo de la responsabilidad legal de los fabricantes, distribuidores, vendedores, etc., de pagar una compensación cuando los bienes ocasionan perjuicios a las personas o daños a la propiedad, las altas compensaciones que se aplican a los fabricantes han llevado a que los principios de control de calidad sean aplicados en mayor extensión.

Se ha encontrado que el control de calidad es un medio efectivo en el trabajo para la manufactura de productos sin riesgos.

En los últimos años los ejecutivos y los altos directivos de las empresas empezaron a mostrar interés por la calidad de los productos. La razón de este creciente interés fue que se hizo obvio para muchos de ellos que la calidad significaba mucho para el futuro de las compañías. El reconocimiento de esto se obtuvo a través del incremento en la competitividad y a las altas exigencias de calidad por el cliente.

Organización Internacional de Normalización (ISO)

La Organización Internacional de Normalización (ISO) es una federación mundial de organismos nacionales de normalización (Comités miembros de la ISO). Los comités técnicos de la ISO se encargan por lo general de la elaboración de normas internacionales. Los comités miembros nacionales interesados por un tema particular tienen el derecho de formar parte del comité técnico creado para este efecto. Las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, relacionadas con la ISO participan igualmente en estos trabajos. La ISO colabora estrechamente con la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI) en lo relativo a la normalización electrotécnica.

La publicación en 1987 de las Normas Internacionales de la serie ISO 9000 obedeció a exigencias básicas de los programas genéricos de gestión de calidad. Las normas de la serie ISO 9000 están redactadas en términos genéricos y son igualmente aplicables a empresas de servicios tales como bancos, hospitales, hoteles y restaurantes. Se desarrollaron principalmente para ser usadas dentro de las empresas y en las relaciones entre comprador y vendedor. Esta última aplicación implicaba para las empresas la posibilidad de evaluaciones múltiples y, en cierto número de países, la práctica de confiar la evaluación de sistemas de calidad de proveedores a organismos terceros, lo cual se ha desarrollado rápidamente.

En la actualidad no existe ningún mecanismo de la ISO que rija el reconocimiento mutuo de certificados de registro emitidos por organismos terceros a empresas cuyos sistemas de calidad han sido evaluados. Sin embargo, para promover la convergencia entre las normas nacionales, el Comité del Consejo para la evaluación de la conformidad (ISO/ CASCO) ha preparado y publicado guías que forman parte de la colección de guías ISO/CEI. Algunas guías son aplicables directamente, como es el caso de la guía ISO/CEI 40 “ Requisitos Generales para la Aceptación de Organismos de Certificación” y de la guía ISO/CEI 48 “ Requisitos para la Evaluación y el Registro por Terceros del Sistema de Calidad de un Proveedor”, las cuales han sido adoptadas en muchos países tanto en sus reglamentos sobre programas de certificación como en normas nacionales o en normas regionales como es el caso de las Normas Europeas de la serie EN 45000 de CEN/CENELEC.

Mientras que los certificados ISO 9000 en cuestión no se entregan en nombre de la ISO, se ha considerado necesario que la ISO juegue un papel en la diseminación de información sobre los programas nacionales que operan en los países miembros.

La norma BS 5750.

La BS 5750 es una serie de normas que regulan la calidad en el Reino Unido, apareciendo antes de ISO 9000, y que sigue vigente en esta nación, siendo equivalentes sus normas a las de esta última. La norma BS 5750, que es la de los sistemas de calidad, tiene su origen en las compras

militares. Debido a la naturaleza crucial de esos productos y a los problemas prácticos de investigar los productos defectuosos usados en las acciones, se puso énfasis en ver cómo se hacen los productos y en los sistemas de calidad de los proveedores correspondientes. Se fijaron normas apropiadas para los sistemas de calidad, incluso a nivel internacional (OTAN) para los gobiernos que cooperan y los gobiernos aliados y con normas nacionales correspondientes. En el Reino Unido hay una variedad de normas de la Defensa, por ejemplo, la 05-21.

Cuando esas normas se establecen y se dan a conocer en toda la industria, aumenta la demanda de bienes o servicios comparables, fuera de los terrenos de la defensa. Es probable que esto haya conducido en 1.979 a la BS 5750. La versión corregida en 1.987 de la BS 5750 fue más amplia y continúa siendo la norma reconocida y aceptada para los sistemas de calidad.

No solo se redactó la BS 5750 para cubrir actividades ajenas al abastecimiento militar, sino que también se trató de hacerla aplicable a nivel mundial. Por consiguiente, se puede aplicar a todos los sistemas de calidad de todas las organizaciones comerciales. Esto significa que además de ser pertinente en el caso de los fabricantes, también lo es para los proveedores de servicios; sin embargo, es improbable que un proveedor de servicios se sienta estimulado al leer la norma BS 5750. Resulta claro que el lenguaje, la terminología y las aparentes suposiciones, son más accesibles para el fabricante que para el proveedor de servicios.

Incluso hay fabricantes ajenos al terreno de la ingeniería que sienten que la norma se escribió sin tomar en cuenta sus negocios. A pesar de esto, se intenta que la BS 5750 sea de aplicación universal; y, en la práctica, los elementos de fabricación de la norma se pueden adaptar en todos los casos a la situación de los servicios, aún cuando estos son la base principal.

La serie ISO 9000 es la norma internacional equivalente para los sistemas de calidad y, al igual que la BS 5750, está disponible en una serie de documentos. Aparte de algunas diferencias sobre la forma en que se expresa, el contenido de la serie ISO 9000 es igual al de la BS 5750, y las partes claves tienen sus números de equivalencias. Estos equivalentes no son coincidencia. La serie ISO 9000 se modeló sobre la BS 5750, que fue la pionera de los sistemas de calidad a nivel internacional.

Una compañía que cumple con los requerimientos de la BS 5750 cumple también los del equivalente en la serie ISO 9000. El valor práctico de la equivalencia de BS 5750 e ISO 9000 se encuentra en la exportación o la realización de negocios por todo el mercado sencillo de la Comunidad Europea. En todas las naciones industrializadas existe una norma nacional para los sistemas de calidad, compatibles con la ISO 9000; y por consiguiente, la valoración y registro de la BS 5750 tienen reconocimiento mundial y valor comercial.

Beneficios de los sistemas de calidad basados en ISO- 9000

Los beneficios tangibles de tales sistemas de la calidad incluyen:

- Mejor diseño del producto.
- Mejor calidad del producto.
- Reducción de desechos, rectificaciones y quejas de los clientes. Eficaz utilización de mano de obra, máquinas y materiales con el resultado de una mayor productividad.
- Eliminación de cuellos de botella en la producción y creación de un clima de trabajo distendido, lo que conduce a unas buenas relaciones humanas.
- Creación de una conciencia respecto a la calidad y mayor satisfacción de los empleados en el trabajo, mejorando la cultura de la calidad de la empresa.
- Mejora de la confianza entre los clientes.
- Mejora de la imagen y credibilidad de la empresa en los mercados internacionales, lo cual es esencial para el éxito en la actividad exportadora.⁸

ISO 9000 aspectos particulares

La evolución de la calidad y del sistema de normalización ha variado mucho. A principios de la década de los sesenta fue cuando se crearon las tres normas que sirvieron de base a las actuales Normas ISO 9000. Estas fueron creadas con fines militares bajo el nombre MIL - Q - 9858 A

⁸ Badia Jiménez, Albert, calidad: enfoque ISO 9000 Barcelona Deusto 1998.

(requisitos para un programa de calidad), MIL-STD - 45662 A (requisitos para un sistema de calibración), MIL-I-45208 A (requisitos para la inspección). Posteriormente, la British Standards Institution emitió su serie BS 5750 que describe los elementos básicos de la calidad y que fue adaptada por la International Organization for Standardization reagrupándola en diferentes series temáticas (Numeral anterior).

Cuando una empresa ha dado el paso de decidirse a implantar un sistema de calidad, se encuentra con el problema de elegir el modelo que más le conviene. La serie de normas ISO 9000 ofrece tres opciones. La más exigente de todas es la ISO 9001, que consta de 20 puntos que deben ser implantados y documentados. Por su parte, la ISO 9002 solo se diferencia de la anterior en la eliminación del aspecto concerniente al diseño (consta de 19 puntos), Por último la norma ISO 9003, mucho más corta ya que no contiene los puntos concernientes a:

⇒Diseño.

⇒Compras.

⇒ Control de procesos.

⇒Posventa.

La norma ISO 9001 está reservada para aquellas empresas que tengan diseño o desarrollo de servicios. Si la empresa no tiene diseño debe ceñirse a la 9002 o a la 9003. Para saber cual escoger se debe consultar si en la empresa existe un proceso de prestación de servicio que deba ser controlado. En el caso de exista se deberá elegir la ISO 9002 y en caso contrario la 9003.

CAPITULO III

**LA CALIDAD DE LOS
SERVICIOS SOCIALES DEL
ESTADO MEXICANO**

CAPITULO III

LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS SOCIALES DEL ESTADO MEXICANO

Los servicios sociales públicos son servicios que se ofrecen de forma directa a los ciudadanos para cubrir sus necesidades en relación con la sanidad, la vivienda, la educación, la asistencia y la seguridad social. Esta actividad no se solamente limitan solamente al sector público; cada vez es mayor la participación de organizaciones privadas, de voluntariado o de otro tipo del tercer sector. En los últimos años, estos servicios han sido objetos de reforma y modernización generalizados, destinados a racionalizar costes, coordinar las prestaciones y atender a las necesidades reales de los usuarios.

El referente que tiene al alcance sobre la calidad de los servicios públicos, lo constituye un resumen de un extenso informe de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo en el que se pasa revista a las reformas y cambios fundamentales que están produciéndose en los servicios sociales públicos, especialmente los destinados a satisfacer las múltiples necesidades de los grupos más desfavorecidos. Dicho informe estudia fundamentalmente las repercusiones que han tenido las iniciativas destinadas a mejorar la calidad sobre el servicio ofrecido y sobre las condiciones de trabajo del personal.⁹

⁹ Arellano David, Et al., Reformando al gobierno, una organización del cambio gubernamental, Miguel Ángel Porrua, CIDE, México DF 2000

Perspectivas de la calidad en el gobierno mexicano y la transición hacia el ISO - 9001

Los sistemas de calidad ISO-9000 están teniendo un desarrollo importante en el sector público de México. Si bien está lejos de convertirse en una estrategia generalizada, el ISO-9000 se ha venido incorporando a la administración pública de una manera segura y creciente desde 1995, sobresalen en este desarrollo, los avances de tres instituciones que un conjunto representan el 8% del universo de instituciones certificadas en México: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), y la secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI / ahora Secretaría de Economía). Así mismo sobresale el caso de Guanajuato como el estado más activo en el desarrollo de sistemas de calidad ISO-900 en el sector público.

Las instituciones públicas con sistemas de calidad ISO 9000 han incorporado los conceptos fundamentales de la norma y con ello han logrado un mayor control de sus operaciones. Los hallazgos de esta investigación permiten afirmar confiablemente que las instancias de gobierno certificadas son; en conjunto, organizaciones más ordenadas, más limpias, mejor controladas y mejor documentadas que el común denominador de otras instancias de gobierno.

Las instituciones públicas con sistemas de calidad ISO 9000 han adoptado la norma sin grandes dificultades técnicas y humanas. La implicación de sistemas de calidad y su certificación implica, desde luego, mucho trabajo extra, mismo que se tiene a recargar en un equipo líder,

con alta motivación de logro y entrenamiento especializado. El papel de un “campeón de proyecto” es también imprescindible para obtener las mayores ventajas posibles de la implantación de sistemas de calidad, la ausencia de ese líder puede implicar deserciones y baja probabilidad de éxito. También es evidente que cuando la implantación de sistemas ISO 9000 es una política corporativa o ministerial, los avances son muchos mayores que cuando la iniciativa y decisión depende de los directores de las instancias.

Es evidente que a fin de implantar los sistemas ISO 9000, el personal en general también requiere aumentar su esfuerzo cotidiano y realizar cambios, a veces radicales, a las maneras acostumbradas de realizar el trabajo. Pero los hallazgos de esta investigación no señalan las resistencias del personal, o de los representantes sindicales, como un problema o restricción mayor para la implantación de sistemas de calidad. Este hallazgo demuestra que las personas conservan su motivación natural hacia el mejoramiento, aún cuando hayan trabajado por años en organizaciones estáticas. Con excepción de algunos casos con fuerte tradición burócrata y corporativista, el personal aceptó trabajar por el sistema de calidad sin mayores incentivos a los comunes: reconocimientos en especie, más capacitación, y sobre todo, espíritu de equipo.

El alcance de los sistemas de calidad ISO 9000 en el sector público cubre en promedio 18 requisitos de los 20 requisitos de la norma 9001: 1994 las principales excepciones son el requisito de diseño (93%), de servicio de seguimiento (56%), y de producto suministrado (49%). Solo una institución pública había migrado a la ISO 9001: 2000.

La estructura documental de los sistemas de calidad es homogénea: un manual de calidad, un manual de procedimientos generales (promedio 18), un manual de procedimientos operativos (promedio 117). El número promedio de documentos a nivel operativo y de registros tiende a ser muy alto debido a que la constitución de la muestra incluye organizaciones de gran tamaño. No obstante, la percepción de la muestra incluye organizaciones de gran tamaño. No obstante, la percepción de los investigadores es que los sistemas documentales producidos por el ISO 9000 son demasiado grandes y pesados, y se requiere una labora de simplificación y depuración en la mayoría de los sistemas investigados.

La implantación de un sistema de calidad ISO 9000 en el sector público suele hacerse en cinco etapas de duración variable, la gran mayoría (75%) realiza el proceso entre 7 y 18 meses, de tal manera que el promedio de duración es de un año. El tiempo de implantación es muy importante para el buen diseño y experiencia del sistema antes de la certificación, no parece recomendable que un sistema sea certificado antes de cumplir el año de iniciado el proceso, y tampoco que sea certificado sin al menos tres meses de operación en pleno.

La mayor parte de los procesos ISO incluyen otras estrategias de desarrollo organizacional tales como planeación estratégica, programas de seguridad, círculos o grupos de calidad, y desde luego, mejora continua. Más aún, el ISO 9000 debería concebirse como un elemento de una estrategia de desarrollo institucional, y nunca como un fin por si mismo.

Solamente cinco requisitos de la norma ISO 9000 significaron un promedio de dificultad de aplicación alto o medio, es decir, por encima del 50%: 4.14 acciones correctivas y preventivas (69%), 4.9 control de proceso (62%), 4.5 control de documentos y datos (54%), producto no conforme (51%), y de sistemas de calidad (51%). En conclusión, la aplicación de las normas ISO 9000 es viable en el sector público, no hay razones justificadas para pensar lo contrario.

El enfoque de los sistemas de calidad en gobierno es todavía muy funcionalista y a veces francamente mecánico. Se nota una alta preocupación por dar cumplimiento exacto a los requisitos de la norma pero carente de un enfoque de procesos. Al personal se le piden funciones del sistema de calidad con una fuerte connotación burocrática, poco flexible; por ejemplo: aprenderse la política de memoria, al igual que su procedimiento, y llevar muchos registros con exactitud, pero se descuida la actitud de servicio al cliente y la cultura de mejora continua.

El control de procesos está en franca expansión en las instituciones públicas con sistemas de calidad, pero insuficiente para alcanzar una cultura de administración de procesos. Se ha avanzado en el uso de mediciones e instrumentos de control.

La cultura de medición en la mayoría de las instituciones investigadas no ha pasado de lo elemental, y en las instituciones con mayor desarrollo métrico su aprovechamiento es todavía incompleto. Aún así los avances de la medición en las instituciones con sistemas de calidad ISO 9000 son muy parecidos a organizaciones que no tienen sistemas de calidad. Falta

énfasis en indicadores de desempeño, mucho más análisis de datos, y sobretodo mayor participación del personal de todos los niveles en actividades de medición.

Los programas de capacitación son constantes en las instituciones públicas con sistemas de calidad ISO- 9000. el promedio de horas en la implantación se acerca a las 50 horas por empleado, lo cual es muy superior al promedio de las instituciones públicas convencionales. Sin embargo, la mayor parte de los cursos apenas superan la capacitación sobre lo básico de sistemas de calidad, mientras que la capacitación especializada está limitada a grupos pequeños. Es notorio que el personal tiene una mayor disposición a servir, pero todavía no se logra un cambio radical de actitud como para hablar de una nueva cultura de servicio en el gobierno, falta traspasar los límites de la burocracia minimalista, o del menor esfuerzo, para pasar la frontera hacia el servicio de valor agregado.

Los procesos o proyectos de mejora continua suelen centrarse en cumplir requisitos, o solucionar no conformidades, más que transformar procesos, lograr la mejora del servicio, o asegurar satisfacción de ciudadanos. Muestra de ello es la abundancia de acciones correctivas y la escasez de acciones preventivas. Todavía se conserva la actitud correctiva del gobierno. Hay mucha reverencia por pasar los procesos de auditorias, pero todavía poco entendimiento y aplicación del círculo PHVA: planear, hacer verificar, actuar.

La eficacia de los sistemas de calidad en el sector público de México puede evaluarse de dos maneras: alta si analizamos el desempeño de las

instituciones certificadas con el promedio de desempeño logrado en el pasado por esas instituciones públicas. Eficacia media si analizamos con criterios estrictos la relación de los objetivos planteados y los logros alcanzados y eficacia baja en relación con el camino faltante por recorrer para tener culturas de calidad de alto desempeño. Por otro lado, en cuanto a la eficiencia, referida el retorno de la inversión de esfuerzos y de recursos, la conclusión es que los sistemas de calidad ISO 9000 son un medio viable para mejorar el aprovechamiento de recursos en beneficio de la calidad de los servicios de gobierno, aunque se desconoce la tasa promedio de retorno a la inversión en el sistema de calidad.

Niveles de madurez del desempeño de los sistemas de calidad en el sector público de México.

La Norma- Guía ISO 9004:2000 contiene en sus anexos una tabla que resume los niveles de madurez del desempeño de los sistemas de calidad, tomando esa tabla como guía, vamos a resumir los hallazgos de esta investigación para hacer una evaluación final de la madurez de los sistemas de calidad en el sector público de México. Esta evaluación final tiene un carácter hipotético.

Como se manifiesta en la siguiente tabla, las conclusiones del nivel de madurez alcanzado por los sistemas de calidad ISO 9000 en el sector público de México, muestran una distribución normalizada entre los cinco niveles de desempeño sugeridos por la ISO 9004: 2000. Esta evaluación

final podría calificarse de optimista, pero hemos concluido esto como resultado de dos comparaciones:

- a) Comparar el desempeño de las instituciones certificadas con el ISO 9000 y otras instituciones de gobierno.
- b) Comparar el desempeño actual de las instituciones con el desempeño previo a la implantación del sistema de calidad.

Niveles de madurez de los sistemas de calidad en las instituciones públicas de México

NIVEL DE MADURES	NIVEL DE DESEMPEÑO	ORIENTACIÓN	PROPORCIÓN DE LA MUESTRA EN ESTE NIVEL
1	Sin aproximación formal	No hay una aproximación sistemática evidente; sin resultado, resultados pobres, o resultados imprescindible.	1%
2	Aproximación reactiva	Aproximación sistemática basada en el problema; mínimos datos disponibles sobre los resultados de mejora	24%
3	Aproximación del sistema formal estable	Aproximación sistemática basada en el proceso, etapa tempranas de mejoras sistemáticas; datos disponibles sobre la conformidad con los objetivos y existencia de tendencias de mejora	50%

4	Énfasis en la mejora continua	Proceso de mejora en uso; buenos resultados y tendencia mantenida a la mejora	24%
5	Desempeño de mejor en su clase	Proceso de mejora ampliamente integrado; resultados demostrados de "mejor en su clase" por medio de estudios comparativos	1%

Consideramos en resumen que los sistemas ISO -9000 hacen bien al gobierno, y que la evolución en sus aplicaciones permiten ser optimistas, si bien no demasiado, si lo suficiente para afirmar que los mejoramientos en el desempeño de las instituciones publicas con sistemas de calidad ISO -9000 son superiores a las instituciones que no tienen un sistema de calidad ISO- 9000.Siendo los siguiente:

- Se ha incrementado la conciencia de la necesidad de estrategias y políticas coordinadas a escala nacional, y en varios Estados de la república se han realizado ya importantes progresos para su introducción.
- Muchas de las reformas llevadas a cabo en los servicios sociales públicos se han marcado como objetivo central la implicación y participación del usuario.
- Los servicios se destinan cada vez más a grupos sociales concretos, mediante paquetes de medidas e itinerarios de inserción más integrados y mejor coordinados.

- Se acrecienta la tendencia a diversificar los proveedores, subcontratando servicios a organizaciones privadas, semipúblicas, sin ánimo de lucro y de economía social enraizadas en el sector del voluntariado y de la comunidad.

- Se observa un nuevo impulso de mejora de la calidad en los servicios sociales públicos, tanto por cuanto se refiere a las normas nacionales como a las desarrolladas a escala local.

- Resulta cada vez más necesario establecer indicadores de buena calidad, de los derechos del usuario y de las condiciones de trabajo, a los que pueda recurrirse para la elaboración de normas.

- La introducción de mecanismos de garantía de la calidad y de reflexión y evaluación en términos organizativos ha funcionado mejor cuando se ha permitido a los trabajadores participar en el diseño de su trabajo y del servicio mismo, cuando se ha trabajado en equipo y con métodos de gestión flexibles y abiertos.

- Las innovaciones y reformas en el sector asistencial han inducido una descentralización, un aumento de los recursos para los sistemas informales de atención, una mayor colaboración entre los organismos correspondientes y una planificación integrada de la asistencia.

- Para los jóvenes desempleados de larga duración, la mejor coordinación de los servicios ha redundado en la adopción de medidas integrales

basadas en la activación del mercado laboral acompañada de una panoplia de ayudas sociales.

- Habida cuenta de que las mujeres son importantes usuarias y proveedoras de servicios, la igualdad de oportunidades y la compaginación de la vida familiar y laboral se convierten en un punto nuclear en los debates sobre la calidad de los servicios y de la vida laboral.

El ámbito público y laboral

El objetivo principal de este punto es determinar cómo están afectando los cambios y reformas llevados a cabo en los servicios sociales públicos a la calidad de los servicios y a la de la vida laboral. Para ello, se busca profundizar en las iniciativas que impactan en grupos de usuarios muy desfavorecidos y con múltiples necesidades, a saber: personas dependientes de edad avanzada, jóvenes desempleados de larga duración, adultos con dificultades de aprendizaje y adultos con enfermedades mentales.

Se trata de examinar qué significa cambios en el actuar público en relación a «prestación de servicios coordinados e integrados» e «implicación y participación del usuario», así como de ver qué medidas se han adoptado para lograrlas; el estudio pretende evaluar cómo se llevan a la práctica estos cambios fundamentales, y cómo pueden traducirse en servicios de mejor calidad.

Se estudia para ello una serie de medidas que propugnan la coordinación e integración de los servicios a escala nacional y local; el papel de los que toman decisiones en la formulación de políticas; las estrategias de implicación del usuario; la articulación y detección de las necesidades del usuario; y la modificación de los regímenes organizativos y de financiación.

La reestructuración de los servicios públicos acarrea nuevos cambios organizativos, y la implicación del usuario se traduce en nuevas prácticas laborales; así pues, examinó el impacto sobre la calidad de la vida laboral y la implicación de los trabajadores en la prestación de los servicios y en las iniciativas tendentes a mejorar la calidad.

Se establece asimismo la relación entre la evolución mundial, nacional y local tanto en lo referente a la calidad de los servicios como a las condiciones laborales. Se observa la importancia en la reciente evolución política en las áreas de la inserción social, igualdad de oportunidades y empleo. Al mismo tiempo, los criterios del consenso de Washington que delinea la unión económica y monetaria y el pacto de crecimiento y estabilidad, que constituyen un factor de presión en el control del gasto público. Principales desafíos a que se enfrentan los servicios sociales públicos.

Se han identificado un buen número de desafíos primordiales en relación con la reestructuración de los servicios sociales públicos, la calidad del servicio y la de la vida laboral. Dichos desafíos se inscriben en un contexto político que potencia lo siguiente:

-
- Las medidas destinadas a incrementar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, una economía mixta de oferta y una creciente demanda de los usuarios; incluso si muchos países sufren limitaciones presupuestarias.
 - Los servicios descentralizados a escala local para mejorar la flexibilidad e integración de los sistemas asistenciales, especialmente en respuesta a su desinstitucionalización.
 - El fomento de la inserción social y del derecho de cualquier ciudadano a una renta mínima y al acceso a determinados servicios; nuevas iniciativas políticas que tratan los riesgos sociales, como el crecimiento de la pobreza familiar, el aislamiento o la inferioridad de condiciones respecto al sistema educativo.
 - La reducción de la dependencia de la asistencia social y el fomento de una mayor autoconfianza mediante medidas activas en el mercado laboral, como las destinadas a la formación, la reinserción y la experiencia profesional.¹⁰
 - Una mayor implicación de los sectores sin ánimo de lucro, voluntario y comunitario en la prestación de los servicios mediante paternalismos o con subvenciones directas de la administración.
 - Nuevas formas de gestión del sector público y mejor gestión del erario público.

La Calidad del servicio

Las políticas pluridimensionales y coordinadas establecen el marco de acción para mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a los usuarios desfavorecidos y excluidos. Pero es necesario saber después cómo desarrollar políticas a todos los niveles: mundial, nacional, regional y local. Un importante desafío en el futuro será el desarrollo de alianzas entre organismos a todos los niveles para fomentar una mejor coordinación de los servicios. La participación e implicación de los usuarios, sus defensores y sus organizaciones deberían orientar tanto la política nacional como la prestación de servicios locales.

Aunque se ha progresado en la mejora de la calidad de los servicios, es necesario perfeccionar los indicadores de calidad y los sistemas de garantía de ésta tomando como base las buenas prácticas ya existentes en los servicios sociales públicos. Como estrategia, la calidad debería desarrollarse a escala nacional, para permitir su aplicabilidad local y la participación de los usuarios y el personal en su diseño, puesta en práctica y evaluación.

La calidad de los servicios está indiscutiblemente ligada a la calidad de la vida laboral. En varios casos ha quedado patente que la inseguridad laboral y la diferencia de condiciones de trabajo entre el sector público y las organizaciones sin ánimo de lucro han acabado por minar la moral de

¹⁰ González Parodi, Gretchen, *Administración y estrategias de fin de siglo UNAM México*, 1997

los trabajadores, repercutiendo así sobre la calidad del servicio. En cambio, cuando se instauran buenas prácticas laborales y buenas condiciones de trabajo, la satisfacción profesional y la gratificación de carácter no económico son elevadas

Calidad de la vida laboral

A lo largo de este proceso destinado a lograr unos servicios mejor orientados, coordinados e integrados, las prácticas laborales han cambiado de forma significativa, obligando al personal a desarrollar una mayor competencia en lo relativo a la reestructuración de los servicios, la garantía de la calidad y los servicios orientados al usuario.

Parece demostrado asimismo que el personal ha tenido que empezar a trabajar de forma más autónoma, resolviendo problemas puntuales y acogéndose a prácticas más flexibles. Si bien es cierto que el personal se implica enormemente con los usuarios de los servicios, las medidas para mejorar la calidad de los servicios suelen primar sobre la calidad de la vida laboral.

El estrés, el exceso de trabajo y los problemas de salud empiezan a ser habituales entre los trabajadores de los servicios sociales públicos. Aún así, algunos de los casos estudiados apuntan buenas prácticas en la gestión del cambio, así como la introducción de ayudas diseñadas para minimizar estas nuevas presiones laborales y permitir a los trabajadores compaginar vida familiar y profesional.

En este nuevo clima de reestructuración y trabajo integrado, se revela la necesidad de la formación y desarrollo del personal, de horarios flexibles y de la igualdad de oportunidades. Siendo las mujeres mayoría entre las filas tanto de los usuarios como de los principales proveedores de servicios, la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades con servicios y condiciones de empleo de gran calidad es otro reto importante para el futuro desarrollo de los servicios sociales públicos.

Satisfacer las necesidades de los grupos de usuarios El cambio y la reforma se han traducido en la aparición de servicios de carácter local que satisfacen las necesidades de los distintos tipos de usuarios (adultos con enfermedades mentales, adultos con dificultades de aprendizaje, personas dependientes de edad avanzada, jóvenes parados de larga duración) de forma más coordinada.

El objetivo en el sector de la asistencia social ha sido permitir a las personas dependientes de edad avanzada y adultos con dificultades de aprendizaje o enfermedades mentales permanecer en sus hogares o comunidades locales; para ello se han creado nuevas estructuras de apoyo a la familia, y se han destinado los recursos a paquetes conjuntos de medidas asistenciales para los más necesitados, lo que ha permitido orientar mejor los servicios a sus destinatarios.

La coordinación de los servicios ofrecidos a los jóvenes desempleados de larga duración ha permitido ofrecer unos servicios más englobadores que abordan tanto la desigualdad de condiciones de acceso a la educación como el abandono precoz de la escuela, la drogadicción, la falta de hogar

u otras formas de exclusión. Ello se revela particularmente importante a la luz de una Estrategia para el Empleo y conjuntada con las políticas nacionales, que pretenden reducir la dependencia del Estado y ofrecer oportunidades de inserción social a través del trabajo.

Garantía de la calidad

De lo anterior se desprende que la mejora de la calidad de los servicios exige la aplicación de métodos de evaluación tanto cualitativos como cuantitativos. Además, depende de la participación de todos los interesados en el proceso de desarrollar normas de calidad y métodos de medición, y requiere una flexibilidad local que permita que la evaluación de la calidad sea elocuente, práctica y pertinente.

Promotores y participación

Las buenas prácticas revelan la importancia de la participación y del promotor a todos los niveles (local, regional, nacional y mundial), entre los distintos sectores proveedores de servicios sociales públicos, y con los usuarios y las comunidades locales. El promotor puede ser un requisito previo para desarrollar servicios coordinados e integrados fomentando nuevas formas de trabajo, nuevas estrategias, nuevas relaciones y nuevas formas de pensar. Puede ayudar asimismo a desarrollar normas de calidad ya aceptadas.

Coordinación e integración de los servicios

La coordinación e integración de los servicios sociales públicos ha ganado importancia a la hora de mejorar la calidad del servicio para grupos desfavorecidos, facilitando el fomento de la inserción social y la reducción de desigualdades. Muchas medidas pretenden aproximar a los grupos marginados al mercado laboral. En cualquier caso, deberá estudiarse mejor la función de los servicios en la asistencia a personas que no podrán acceder al mercado laboral por razones de edad, incapacidad u otras deficiencias.

Inserción social e igualdad de oportunidades

En las estrategias de inserción social se pretenden orientar mejor los servicios a los usuarios para responder a sus múltiples necesidades y riesgos. No obstante, estas prácticas no han sido siempre generalizadas, y subsisten problemas serios de continuidad en la financiación. Se desprende asimismo que la acción sobre la igualdad de oportunidades y la conciliación de la vida familiar y laboral acrecientan su importancia conforme asciende la cifra de mujeres que se incorporan al mercado de trabajo.

Evaluación

El futuro desarrollo de los servicios sociales públicos en el mundo dependerá de la eficacia de la evaluación de los resultados y de cómo se aproveche el potencial de buena práctica. A escala mundial, el reconocimiento del papel desempeñado por los servicios sociales públicos en la integración europea puede consolidarse introduciendo objetivos, indicadores y parámetros de referencia que permitan desarrollar unos servicios públicos de calidad y unas mejores condiciones de trabajo para los trabajadores de los mismos.

La mayoría de las instituciones públicas tuvieron problemas serios, en alguna parte del proceso de implantación, por falta de aceptación del sistema de calidad por parte del personal y de algunos directivos. Además constataron la presencia de otros problemas que restringen el avance del proyecto de calidad y aumentan el grado de dificultad de la certificación tales como la percepción del aumento en el trabajo rutinario, la percepción del sistema de calidad como un aspecto independiente de las actividades cotidianas, la apatía por realizar el trabajo, de una manera ordenada y apegada al procedimiento, etc. Sin embargo, se coincide que superada las etapas difíciles del proceso de implantación, y sobre todo habiendo logrado la certificación, las experiencias comprobadas manifiestan una transformación muy importante en el personal, el funcionamiento de la organización y la cultura de calidad y servicio hacia el ciudadano.

Las instituciones que han incorporado las normas de calidad confirman los siguientes beneficios:

-
- Mayor orden para la realización de sus actividades
 - Funciones claras y precisas que evitan duplicidad en el trabajo
 - Mayor limpieza y un mejor ambiente de trabajo
 - Mayor compromiso hacia la calidad
 - Un sentido de orgullo que incrementa la identidad hacia su institución
 - Mejora en la imagen de la institución pública y de los servicios públicos
 - Mayor crecimiento personal profesional y
 - Una gran satisfacción por lo logrado

También se coincide en varios aspectos superiores de las instituciones con ISO 9000: la limpieza en todas las áreas, la disposición del personal para atenderlos, los jardines bien cuidados, el mayor orden y la vigilancia estricta, la mejor tecnología tanto en los procesos de operación como en la administración, de tal suerte que las instituciones certificadas presentan un notable cambio en comparación con la típica imagen de la burocracia tradicional.

También se observó una intensidad de los esfuerzos, y la mejora real y efectiva de los procesos, en el avance en la cultura de calidad, y en el cambio de relación del gobierno con los diversos sectores de la sociedad. En este tema es difícil establecer una tendencia, aunque estamos de acuerdo en que la orientación del cambio es positiva en todas las instituciones, con excepción de algunas muestras de centralización en el diseño y administración de algunos sistemas de calidad.

Se confirman completamente la percepción ciudadana de mejoría, y se fortalece con los comentarios que ponderan una experiencia con tendencia satisfactoria, y que los ciudadanos reconocen un cambio significativo tanto en el servicio como en el trato personal, habiendo excepciones, en donde las instituciones no aplicaron correctamente las normas de calidad perdurando, el servicio de mala calidad con tramites más burocráticos y complicados aunados con un deficiente sistema de informática.

En conclusión, la descripción y experiencia, y observaciones en las instituciones públicas certificadas con ISO 9000 confirman la consistencia de los hallazgos y los resultados que se obtuvieron en la investigación. Evidentemente hay muchas áreas de discusión sobre la precisión de los hallazgos, pero no se duda de la valides en la orientación de los resultados reportados por las instituciones de la muestra.

Las comprobaciones de campo confirman que los sistemas de calidad ISO 9000 en el sector público de México han demostrado que son un medio efectivo para el mejoramiento de los procesos, y eventualmente para el cambio cultural en la administración pública. Se reconocen las complejidades en los procesos de diseño, implantación y seguimiento de estos sistemas.

La mayor parte de los hallazgos y testimonios apuntan en un mismo sentido: los sistemas ISO 9000 tienden a mejorar el desempeño de las instituciones del sector público. Pero también es claro que algunos elementos de los sistemas, tales como la medición de indicadores típicos tienen limitaciones importantes, en algunos casos serias deficiencias de tal

manera que la confiabilidad de las mediciones es apenas aceptable. Por otro lado los resultados obtenidos no siempre son contundentes o por lo menos, presentan alguna variación o inconsistencia en su comportamiento. En otras palabras, se manifiestan altibajos en le comportamiento en algunos resultados críticos.

CAPITULO IV

**GESTIÓN Y CALIDAD DE
LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

CAPITULO IV

GESTIÓN Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La perspectiva de los ciudadanos, clientes y usuarios.

Para entender la gestión de la calidad en los servicios públicos es necesario plantear varias preguntas ¿Qué esperan los ciudadanos que acuden a ellos? ¿Se busca una atención personalizada, eficacia y rápida? ¿Qué suele recibir el usuario? ¿Coincide con sus expectativas? Estas preguntas deben plantearse obligatoriamente los promotores públicos que generalmente en tiempos pasados solían pasarse por alto. Se necesita hacer una acertada reflexión sobre la realidad de la calidad de los servicios públicos y apostar por una gestión orientada a satisfacer las expectativas del ciudadano-cliente. Pero estamos en condiciones verdaderamente de definir ¿qué es la calidad en los servicios públicos?

Para hablar de calidad en la prestación de servicios públicos se debe recurrir a la definición que se dio en el capítulo I. Si buscamos calidad aplicada a la producción de servicios, veremos que aquí las referencias son ya mucho menos numerosas y, sobretodo, mucho más recientes, de hace quince años como máximo. Pero es cuando nos interesamos por la calidad aplicada a servicios públicos es cuando empezamos a tener auténticos problemas para encontrar referencias y experiencias, y más si lo buscamos en nuestro medio y en relación al mundo local o universitario.

El interés por la calidad en los servicios públicos es un fenómeno muy reciente que viene enmarcado sobre todo por el profundo y rápido cambio que se está produciendo en la administración pública a raíz de la apertura y en la relación que establece con los ciudadanos.

Hoy los ciudadanos han dejado de ser los "administrados" por el estado, más o menos conforme a los servicios que les "daba" la administración, y transitar a ser "ciudadanos-clientes", que saben que pagan y, en consecuencia, exigen a cambio servicios de calidad y, además, de calidad entendida desde su punto de vista. Así, la administración se convierte en proveedora de servicios para un "mercado" de ciudadanos que le demanda calidad.

Si revisamos la abundante literatura sobre calidad industrial encontraremos muchas definiciones más o menos complejas, pero detrás de todas ellas siempre subyacen un par de conceptos implícitos:

- a) De acuerdo con normas (que se cumplan las especificaciones).
- b) Adecuación a las expectativas o necesidades (que se genere satisfacción).

No es sólo cuestión de "normas". Encontraremos calidad siempre que:

Un producto o servicio se haga de acuerdo a las especificaciones (como las normas ISO 9000 para el aseguramiento de la calidad,) y Finalmente, que el cliente esté satisfecho porque vea cubiertas sus expectativas. La calidad de un servicio no será entonces solamente una cosa de "normas" sino que es preciso que finalmente se traduzca en "satisfacción" de los usuarios.

Características de los servicios públicos

Los servicios no son exactamente ni tienen características de bienes industriales y todo lo que sabemos de la calidad industrial no podemos traspolarlo sin más a la producción de servicios.

Hay algunos aspectos diferenciales de los servicios que vale la pena tener presentes en el momento de plantear mejoras de calidad:

Aspectos diferenciales de los servicios públicos

Intangibilidad: Los servicios no se pueden almacenar.

La rapidez de respuesta ("just in time") se convierte en un elemento fundamental de la calidad. Hay que prever qué haremos cuando nos aumente súbitamente la demanda (en una oficina municipal de consumo cuando aparece en la televisión que hay un problema sanitario en un producto de una marca conocida).

Heterogeneidad: Los servicios son difíciles de estandarizar y esto dificulta un nivel de calidad uniforme.

Los servicios de calidad deben ser equitativamente heterogéneos (hay que tratar a la gente de forma personalizada).

Inseparabilidad: La producción y el consumo del servicio se realizan simultáneamente.

El usuario muchas veces puede ver el proceso de producción del servicio y, además del resultado final, juzga la calidad del proceso (no es suficiente con recoger la basura bien y rápidamente; además es necesario no estorbar a los vecinos o a los otros conductores).

Y, finalmente, hay que recordar que nosotros trabajamos con servicios públicos que, en relación a la calidad, tienen algunos aspectos diferenciales respecto de los que se ofertan en régimen privado y que, en cualquier caso, habremos de tener bien presentes:

Objetivos: El objetivo de los servicios públicos es maximizar el bien público, cosa bastante interpretable, a diferencia de la cuenta de resultados, objetivo final a maximizar en los servicios privados.

Igualdad: Han de garantizar la igualdad/equidad en su prestación.

Monopolio / Oligopolio: Frecuentemente se ofertan en régimen de monopolio / oligopolio. Tienen el "mercado cautivo", sin los mecanismos habituales de competencia (en todo caso, la competencia es por comparación territorial o cronológica)

Usuarios: Los usuarios (los que hacen uso) de los servicios no coinciden siempre con los clientes (los que los pagan). Sea como sea, unos servicios públicos de calidad han de dar satisfacción tanto a los usuarios como a los clientes.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Evaluación: Se produce un veredicto indirecto sobre su bondad; la reelección o no de sus últimos responsables.

Perspectiva de conjunto: Al plantearse la mejora de la calidad de los servicios de una administración pública, uno puede plantearse hacerlo desde:

- La perspectiva de la propia administración.
- La perspectiva del ciudadano.

Hay que ser conscientes de que pueden ser bien diferentes. Cuando una administración se plantea, la mejora de un servicio determinado, a partir de su propia información y criterios, programará una determinada calidad para el servicio (por ejemplo, el horario de atención, el espacio físico...). A eso lo denominaremos calidad "programada".

Simultáneamente, los ciudadanos usuarios del servicio –que se han enterado de que se reformará el servicio- también se forman una idea de como habría de ser éste: es lo que llamaremos la calidad "esperada".

Naturalmente, estas dos calidades, la "programada" por la administración y la "esperada" por el ciudadano, no tienen porqué coincidir. Y, de hecho, casi nunca coinciden.

El caso es que las mejoras programadas finalmente se ponen en practica por la administración y, al final, tenemos otra calidad: la calidad "ejecutada". Dependiendo de lo buena que haya sido la gestión (si somos

buenos planificadores, si hemos hecho un buen control de gestión, etc...) esta calidad "ejecutada" coincidirá más o menos con la "programada".

Si lo miramos desde el punto de vista del ciudadano, lo que se ve al final del proceso, esta calidad finalmente ejecutada, es la calidad "percibida". Naturalmente, por muchos esfuerzos que haya hecho la administración para hacer coincidir la ejecución final con lo que había programado, si la calidad inicialmente programada no coincidía con la que esperaban los ciudadanos, es completamente imposible que la calidad finalmente "percibida" coincida con la "esperada".

Y para una administración pública, lo que es realmente importante es justamente conseguir que la calidad finalmente percibida por los ciudadanos coincida con la que ellos esperaban; a esto se le llama satisfacción.

La mejora de la calidad en las administraciones públicas actuales ya no se puede basar únicamente en mejoras en los sistemas internos de gestión (planificación, control...). Hay que mejorarla desde el punto de vista del ciudadano:

El auténtico objetivo no es hacer coincidir todo lo ejecutado con lo que habíamos programado, sino que el ciudadano, perciba, reciba, unos servicios como los que él esperaba.

Para hacer esto es evidente que primero hay que:

Conocer que es lo que esperan los ciudadanos, conocer su expectativa. Solamente así podremos adaptar nuestra programación a su calidad "esperada".

Pero no siempre podremos (o querremos) hacer todo lo que los ciudadanos demandan ¿qué pasa cuando no podemos? Pues que seguramente tendremos buenas razones para no hacerlo (presupuestarias, técnicas, de valores...). Hay que comunicar estas razones para ajustar la expectativa de los ciudadanos a lo que nosotros realmente podemos ofrecer. Todo esto, que podemos relacionarlo honestamente con el marketing (forzar la coincidencia entre la calidad "programada" y la "esperada"), es preciso hacerlo antes de ponernos a ejecutar nada.

Si lo conseguimos, si lo que nosotros queremos hacer coincide con lo que los ciudadanos esperan, entonces sí: seamos buenos gestores internos (dirección por objetivos, control de gestión...) y consigamos ejecutar exactamente todo lo que teníamos programado; seguro que al final del proceso la calidad percibida por los ciudadanos estará muy próxima a la que ellos esperaban. Es decir, estarán satisfechos y nosotros habremos conseguido nuestro auténtico objetivo.

Los ciudadanos y los servicios públicos

Para hacernos una idea de que es lo que esperan los ciudadanos de un servicio, puede ser muy ilustrativo ver cuales son los determinantes de la calidad de un servicio (adaptado de Zeithaml, Parasuraman y Berry) desde el punto de vista del usuario.

Estos 10 factores, linealmente independientes, están obtenidos a partir del estudio de los usuarios de un amplio conjunto de servicios –incluidos los públicos-, y hay que tener claro que en una medida u otra siempre están presentes en cualquier servicio.

Veamos estos diez factores determinantes adaptados a un servicio público:

1. **Fiabilidad:** el trabajo se hace bien hecho y a la primera.
2. **Capacidad de respuesta:** las cosas se hacen rápidamente y con puntualidad.
3. **Competencia:** los empleados públicos saben hacer las cosas.
4. **Accesibilidad:** los servicios son cómodos y fáciles de obtener.
5. **Cortesía:** a los ciudadanos se les trata con amabilidad y con la máxima atención.

-
6. **Comunicación:** se informa a los usuarios en un lenguaje comprensible.
 7. **Credibilidad:** los servicios y sus proveedores son honestos y reales.
 8. **Seguridad:** se garantiza la seguridad física y la confidencialidad.
 9. **Comprensión:** la administración se pone en el lugar del ciudadano.
 10. **Soporte físico:** el entorno en el que se prestan los servicios es agradable y aporta calidad.

Vemos que la fiabilidad y la capacidad de respuesta representan más del 50% de la calidad percibida por los usuarios; y el soporte físico, allí donde habitualmente actuamos cuando queremos mejorar la calidad de un servicio, apenas supera el 10%.

Dicho de otra manera: si actuamos sólo sobre los elementos tangibles (mobiliario, locales...) podemos aspirar, en el mejor de los casos, a mejorar la calidad desde el punto de vista del usuario en un 11%; en cambio, si actuamos sobre la formación del personal, los procesos y los horarios de atención, fácilmente la podemos mejorar en un 50%.

Por último, hay que tener presente que además de estos 10 factores, en el caso de los servicios públicos habremos de incluir dos factores específicos más:

a) **Igualdad/Equidad:** A todo el mundo se le trata igual; no hay privilegios ni discriminación.

b) **Honestidad:** La administración pública y sus trabajadores no actúan en beneficio propio ni con intereses partidistas. Todo esto nos aproxima a la concepción de calidad que pueden tener los usuarios de servicios públicos.

Pero si en realidad queremos conocer cual es la calidad concreta y que aspectos específicos es preciso mejorar en un servicio determinado, no nos quedará más remedio que preguntar a los usuarios o, por lo menos, estar atentos a sus quejas y sugerencias. De hecho, si queremos conocer la percepción de los ciudadanos respecto de un determinado servicio solamente tenemos dos posibilidades:

⇒Estar atentos a los usuarios.

⇒Utilización de métodos pasivos de conocimiento de la percepción como los sistemas de quejas y sugerencias (habitualmente telefónicos).

Son sistemas que, aunque no siempre carentes de sesgos importantes, tienen un coste de implementación muy bajo y, en consecuencia, pueden llegar a resultar muy eficientes. Preguntar a los usuarios. Utilización de métodos de encuesta (sistemáticas a todos los usuarios, mediante muestreos representativos, con grupos focales de selección aleatoria...).

Son métodos que, si se hacen bien, son muy fiables y generan una gran cantidad de información útil para la toma de decisiones, aunque habitualmente comportan costes significativos. En definitiva, el gran reto actual de los programas de mejora de la calidad en la administración pública, no está tanto en implantar sistemas de dirección por objetivos, control de gestión o rediseño de procesos (calidad interna), sino en mejorar la calidad desde el punto de vista del ciudadano, usuario y/o cliente de los servicios públicos (calidad externa).

Y, sin duda, la principal dificultad es que acostumbramos a no tener ni idea de cómo los ciudadanos ven a nuestros servicios y, menos aún, de cómo quieren que sean.

Servicios públicos y calidad

En México y en otras partes del mundo se asegura la calidad de los servicios públicos mediante las normas de reconocimiento internacional ISO 9000. Muestra de lo anterior es la reciente certificación ISO 9002 que recibió la Secretaría de Economía tanto en sus 50 representaciones federales como en la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, y además la ISO 9001 en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.

La Secretaría de Economía desarrolla el programa para establecer los sistemas de calidad ISO 9000 a fin de satisfacer ágil, oportuna y eficientemente a sus usuarios. Programas similares se desarrollan en

algunos municipios del país, éstos han tomado como guía experiencias de otros países para asegurar la calidad de los servicios públicos.

Personas y empresas han felicitado públicamente a la Secretaría de Economía por sus programas para asegurar la calidad de sus servicios. Ésta no ha tratado de inventar un modelo propio de calidad sino ha adoptado como guía las normas, los parámetros y sistemas reconocidos en todos los países del mundo que sirven para certificar la calidad de empresas privadas y dependencias públicas que ofrecen bienes o servicios.

La demanda de los servicios públicos

En México, se ha pedido públicamente que se establezcan los sistemas modernos de calidad en los servicios públicos. En especial se reclama calidad en los servicios educativos y de salud, pero de manera urgente en los de seguridad pública. Estas demandas deberán ser promovidas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en los casos de los servicios federales.

No es desatinado pedir que se asegure la calidad de los servicios que prestan los centros escolares, las clínicas, los sanatorios y los hospitales. Tampoco está infundado demandar que se establezcan sistemas de calidad en los servicios de seguridad pública y procuración de la justicia. En este ramo es plenamente factible y urgente procurar todo bien.

Hace algunos años, la empresa de consultoría Qualitec Internacional propuso a los funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que establecieran los sistemas ISO 9000 para asegurar la calidad de sus servicios. Los funcionarios no entendieron esa propuesta, posiblemente. Hoy sería recomendable que consideraran como posible mejorar sus servicios en bien de la sociedad.

El gran movimiento mundial para establecer sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad no sólo abarca a las empresas privadas, se ha extendido a todos los ámbitos de la vida de las naciones.

Países como Singapur han decidido establecer programas para certificar la calidad de los servicios públicos dentro del esquema ISO 9000. En otras partes del mundo también se exploran y adoptan con éxito esos modelos de calidad.

En la municipalidad de Maipú, Argentina, se establecieron los sistemas de Calidad ISO 9000 en todos los servicios públicos que se ofrecen a la población. Ello benefició a sus habitantes y, políticamente, al partido al que pertenecen los gobernantes de esa municipalidad, tan es así que aumentaron en un 25 por ciento los votos en su favor en las últimas elecciones.

En Estados Unidos, el vicepresidente Al Gore felicitó a los dirigentes y empleados del servicio postal de ese país por haber logrado establecer en su operación el sistema de calidad ISO 9000.

En la edición de julio y agosto de 1994 de ISO 9000 News, se informó del programa de la municipalidad de Saint Augustin de Desmaures, provincia de Quebec, Canadá, para establecer los sistemas ISO 9000 en toda su administración y todos sus servicios. Ya alcanzaron la certificación con grandes beneficios para la municipalidad.

Calidad de los servicios del gobierno

Inscrita en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la SCT está en un proceso de transformación, pero no gradual ni paulatina, sino rápida y continua que le permita contribuir en la construcción de un gobierno de calidad total, y uno de sus principales elementos para lograrlo es la Unidad de Apoyo al Cambio Estructural.

La modernización es un concepto sociológico que también se utiliza en el ámbito político. Es, en este segundo sentido donde radica su enorme atractivo, por abrir la posibilidad para hablar de la profundidad del cambio.

Alude cambios en todos los órdenes de la vida social, económica, política y cultural, los cuales generalmente se asocian a los pasos que debe seguir una sociedad atrasada, tradicional y subdesarrollada para lograr avances sustantivos que le permitan arribar a una situación en la que se encuentran otras sociedades catalogadas como mejores y más avanzadas.

Para orientar el despegue que México necesita en la transición de una sociedad tradicional a otra más avanzada, el Gobierno Federal elaboró el

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual contempla el contexto de un mundo donde todos los países enfrentan "en mayor o menor medida los retos de la globalización, la modernización y el cambio tecnológico"; por tal motivo, para llegar a cumplir la visión del México al que se aspira en el año 2025 se requiere (como lo establece el PND) "que todas las dependencias y entidades utilicen prácticas de un buen gobierno, así como las acciones necesarias para contar con finanzas públicas sanas".

Esto es lo que ocurre en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la cual a pesar de no haber sufrido adecuaciones sustanciales en cuanto a su función, nombre y misión -como sucedió con otras como las Secretarías de Seguridad Pública, de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía) y la de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural- sí se encuentra inmersa en un proceso de reestructuración que le permitirá cumplir con la responsabilidad de dar respuesta a las peticiones y expectativas de los ciudadanos.

Unidad de Apoyo al Cambio Estructural de la SCT inscrita en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la SCT está en un proceso de transformación, pero no gradual ni paulatina, sino rápida y continua que le permita contribuir en la construcción de un gobierno de calidad total, y uno de sus principales elementos para lograrlo es la Unidad de Apoyo al Cambio Estructural.

En el cambio estructural de la SCT es una área relativamente nueva y que a lo largo de sus siete años de vida ha sufrido diversas transformaciones, quizá la más importante es la actual por estar enmarcada en un esquema

nacional de privatizaciones, modernización de procesos y compromiso social de las personas que están involucradas en el cambio estructural del gobierno.

La implantación del sistema de gestión de la calidad en la SCT, busca, entre otros objetivos, promover una cultura basada en la mejora continua; crear valor a los clientes (ciudadanos), al personal y a la institución; desarrollar prácticas directivas de administración con principios y valores de calidad; crear un lenguaje común y generar sinergia en los grupos de trabajo; y, promover la comunicación y el intercambio de información en las unidades administrativas.

Todo lo anterior, enmarcado en el cambio estructural de la Secretaría de Estado que tiene tres grandes ejes:

1. Aprovechar los activos del gobierno y del país. Desarrollar esquemas tanto de inversión privada como de inversión multidimensional en la que participen los gobiernos estatales, el federal y la iniciativa privada para obtener recursos que ayuden a modernizar los diferentes sectores de la SCT. Continuar con los procesos de desincorporación y otros proyectos financieros que doten de recursos a la Secretaría para la modernización y la atención óptima de los usuarios.
2. Promover la calidad total gubernamental a través de la implementación de programas a lo largo y ancho del país, en coordinación con la Oficialía Mayor de la dependencia.

-
3. Continuar con la modernización de la Secretaría en toda la República, la cual implica el cambio estructural para trabajar con mayor eficiencia y eficacia en favor de brindar una mejor atención al cliente.

Es importante señalar que en la SCT existen organismos descentralizados y órganos desconcentrados (Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Administraciones Portuarias, Servicios de Navegación Aérea y Servicio Postal Mexicano, entre otros) que constituyen un núcleo importante para desarrollar el trabajo que se lleva a cabo en la dependencia; razón por la que todos ellos están coordinados por la misma y forman parte de los programas principales, incluido el de calidad total.

Creer con calidad es uno de los mandatos de la administración federal (PND 2000-2006), por lo que el Ejecutivo Federal creó la Comisión para el Crecimiento con Calidad y es con ella con quien se coordinan las acciones de las dependencias y entidades del gobierno. Este proyecto supone para la SCT la inclusión de toda la gama de activos duros (son los que el gobierno crea y a través de los cuales presta servicios, tales como puertos marítimos, aeropuertos, carreteras y satélites, entre otros).

Es evidente que al mejorar la calidad aumentan las posibilidades de competencia, y, en este sentido, el capitán Rodolfo Salgado Leyva precisa que la visión de resultados y de orientación al cliente tanto externo como interno de la SCT -a través de la activación de competencias organizacionales-, habla de la habilidad que tiene el gobierno federal, a través de la institución, de prestar servicios de acuerdo a las necesidades de los clientes.

"Las competencias están basadas no sólo en los activos, sino también en factores tales como las personas (tener el número adecuado del personal capacitado para brindar un servicio de calidad), el conocimiento, los procesos, los sistemas de medición y una cultura favorable de orientación de servicio al cliente y al trabajo en equipo hacia el interior de la secretaría", explica Salgado Leyva. Herramientas para conseguir la competencia.

En la SCT existen una serie de sistemas y esquemas que se siguen, dentro de los cuales se cuenta con herramientas y metodologías, para activar las competencias. Las herramientas de la calidad y sus diferentes filosofías son algunas de ellas; sin embargo, Rodolfo Salgado considera que "independientemente de la filosofía específica que siga una organización al final del día el objetivo es el mismo: la satisfacción del cliente".

Para satisfacer al cliente debe haber eficiencia hacia el interior y es ahí donde la SCT tiene una gama de herramientas que ha tomado prestadas de diferentes filosofías para implementarlas en los procesos de medición de la calidad, resultados y mejora continua de la atención al público (incluye las típicas de la calidad como son las espinas de pescado y diferentes análisis estadísticos de procesos). Con la intención de que también las herramientas se usen correctamente la secretaría ha tenido y tiene planes y programas muy amplios de capacitación al personal, la cual incluye a todos los mandos, incluso a los mandos superiores (como el titular de la dependencia).

Metas a lograr en los servicios públicos

De acuerdo con el jefe de la Unidad de Apoyo al Cambio Estructural, el cambio para incrementar la calidad tiene un inicio formal y uno informal, pero nunca termina, es continuo. Su implementación entusiasma a muchas personas porque creen en las filosofías que buscan la mejora hacia el interior de sus áreas de trabajo.

En SCT el inicio formal se dio con la conformación del comité de gestión de la calidad de la dependencia, presidido por el secretario de la misma, arquitecto Pedro Cerisola y Weber e integrado por el titular de la Unidad de Apoyo al Cambio Estructural, los subsecretarios, la oficial mayor, la titular del Órgano Interno de Control, los coordinadores generales y los directores generales.

A partir del arranque formal ha habido una serie de actividades dentro del modelo de calidad y mejora continua, las cuales reflejaron que era clave iniciar un proceso de planeación estratégica y la definición de la visión y el código de ética para la SCT. Incluir el diagrama de Sistema de Gestión de Calidad SCT. Durante el sexenio actual, en todas las instalaciones de la SCT en el país, existen acrílicos con las leyendas que sintetizan la misión, la visión y el código de ética; esto con la intención de reforzar una filosofía de trabajo en todos sus servidores públicos.

También hay un documento con la definición de los objetivos estratégicos del plan sectorial, donde se menciona lo que se quiere lograr en seis años de gobierno y los planes de cómo se van a llegar a cumplir las metas;

entre las que se exalta a corto plazo certificar los principales procesos operativos y de atención al cliente, respaldado por el sello de garantía bajo las principales normas en la materia.

Después de un análisis de la misión estratégica, la SCT identificó una serie de procesos clave (son aquellos que hacen que las cosas sucedan), los cuales se han ido depurando y orientando a los de alto impacto, como aquellos que están orientados al servicio al cliente, en este caso los ciudadanos y aquellos que influyen mucho en la eficiencia del funcionamiento de la SCT.

Procesos claves en la calidad de los servicios públicos

Los objetivos del gobierno federal, entre otros son: atender las necesidades de los usuarios y promover el desarrollo armónico de los diferentes sectores y elevar su nivel de calidad para competir con otros países.

A partir de estos objetivos, la SCT ha identificado más de 100 procesos clave dentro de las funciones que realizan todas sus unidades administrativas, así como los organismos descentralizados y órganos desconcentrados.

Destacan entre estos: los procesos para la expedición de licencias al personal técnico aeronáutico (capitanes, pilotos aviadores y sobrecargos) ya que es un servicio donde todo el año miles de personas renuevan y refrendan las licencias que los certifican para desempeñar su trabajo todos

los años; los procesos para la expedición y refrendo de permisos para la radio y la televisión, y los procesos para la expedición de refrendos de permisos de puertos y marina mercante.

El número de trámites que se llevan a cabo en la Secretaría cada año y donde se atiende al público usuario (personas físicas o morales) asciende a millones en todo el territorio nacional.

Por la importancia y magnitud de las atribuciones de la dependencia y para poder seguir brindando un servicio eficiente y de calidad, se recomienda que las instancias correspondientes hagan las revisiones y modificaciones necesarias a las leyes, reglamentos y normas que conciernen a la SCT para adecuarse a la competencia organizacional que implica la modernización del gobierno federal.

Finalmente, el capitán Salgado Leyva expresa su deseo de que la semilla de mejora continua y de calidad total que se ha sembrado en la SCT eche raíces y que su crecimiento continúe, a pesar de que concluyan seis años de gobierno, ya que considera que de esta manera no se quedará en un esfuerzo aislado, en un programa con principio y fin, sino que se continuará trabajando "porque no se trata de más trabajo sino de mayor eficiencia, para que al final del día las personas que reciben el servicio tengan una mejor percepción de que el gobierno y la Secretaría los atiende y soluciona sus necesidades con calidad".

Y el legado de mejora estructural servirá a todos, ya que la SCT será una mejor institución, por esta razón se considera importante entrar a los estándares de calidad de la norma ISO 9000 para obtener la validación de

que "lo que se está haciendo se está haciendo bien y de acuerdo con las normas internacionales; desde una visión integral que busca contar con la infraestructura que permita atender los tratados de libre comercio internacionales".

Los objetivos del gobierno federal, entre otros son: atender las necesidades de los usuarios y promover el desarrollo armónico de los diferentes sectores y elevar su nivel de calidad para competir con otros países.

La implantación del sistema de gestión de la calidad en la SCT busca, entre otros objetivos, promover una cultura basada en la mejora continua, crear valor a los clientes (ciudadanos), al personal y a la institución.

CAPITULO V

**REGULACIÓN Y
EFICIENCIA DE LOS
SERVICIOS PÚBLICOS**

CAPITULO V

REGULACIÓN Y EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El shock neoliberal aplicado a partir de la década de los noventa profundizó muchos de los lineamientos estratégicos de la política económica de la última (apertura y desregulación asimétricas de la economía, privatización, liberalización financiera, ajuste y precarización del mercado laboral), avanzando sustancialmente en la intensidad, la articulación y la funcionalidad de las políticas públicas respecto de, por un lado, el programa de estabilización implementado a principios de 1991 y, por otro, fundamentalmente, de los objetivos refundacionales perseguidos: la consolidación de un nuevo sendero de acumulación y reproducción del capital sobre distintas bases económico-sociales. Ello se ha visto potenciado ante la irreversibilidad de parte importante de los cambios derivados o inducidos por las nuevas políticas públicas.

Así, por ejemplo, el mayor nivel de exposición a la competencia externa, la reestructuración y subrogación del estado, la valorización financiera del capital como eje ordenador de la economía, las elevadas –ya de carácter estructural– tasas de desempleo y subempleo, los desconocidos niveles de pobreza e indigencia y, como síntesis funcional de todo ello, la creciente concentración del poder económico en un núcleo acotado de grandes agentes son, sin duda, algunos de los fenómenos sobre los que –parece– continuarán estructurándose los escenarios futuros de la economía nacional.

En ese marco, el programa de privatizaciones desarrollado en el país constituye, atento al impacto económico-social de sus realizaciones, uno de los ejes centrales de esas políticas públicas y de la estrategia refundacional que las sustentan. Basta considerar, al respecto, algunas de sus principales resultantes estructurales: la consolidación y preservación de mercados mono u oligopólicos con, incluso, garantías de internalización de rentas extraordinarias; la transferencia de activos –subvaluados– y, fundamentalmente, de un poder regulatorio decisivo en términos de la configuración de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía; la profundización del proceso de concentración y centralización del capital y la consiguiente reconfiguración del poder económico local.

En este contexto, cabe señalar que las sustanciales modificaciones estructurales de la década se expresan en la composición de la cúpula empresaria (las 200 empresas de mayor facturación), donde se reconocen dos etapas que mantienen notorias discrepancias en términos de la evolución de los diferentes capitales que son los propietarios de las grandes firmas. En la primera de ellas –que comprende de 1991 a 1995– los cambios fundamentales están sustentados sobre dos procesos estrechamente vinculados entre sí: la privatización de las empresas públicas y la irrupción de las asociaciones entre grupos económicos locales y diversos tipos de capital extranjero.

No menos importante es reparar en que las trascendentales modificaciones en la propiedad de las empresas estatales traen aparejadas alteraciones sustantivas en los activos financieros y el capital líquido que pertenece a las fracciones locales del capital concentrado, y

que se originan en el predominio que ejerce la valorización financiera desde fines de los años setenta. En efecto, la notable importancia que asumen las privatizaciones en términos de la incidencia estructural y de la rentabilidad, hizo que los grupos económicos repatriaran durante esos años una parte de los ingentes recursos que habían fugado al exterior desde 1979 en adelante, y que se encontraban invertidos en diversas colocaciones financieras, incluso en bonos de la deuda pública Argentina (títulos que, cabe mencionar, fueron utilizados para participar del proceso privatizador, dado que se fomentó –en particular, en la llamada “primera etapa” de las privatizaciones– la capitalización de bonos de la deuda externa).

En la segunda etapa –de 1995 en adelante–, al impacto de los cambios anteriores le sucede otro que consiste en las transferencias de propiedad que involucran a la totalidad o a una parte del capital de numerosas empresas privadas, entre las que se cuentan varios de los principales consorcios que adquirieron las empresas públicas en los años anteriores.

Estas transferencias dan lugar, en términos generales, a un aumento muy importante en la incidencia de las empresas transnacionales y los conglomerados extranjeros, en detrimento de los demás tipos de propiedad, especialmente de los grupos económicos que se habían consolidado durante los años previos.

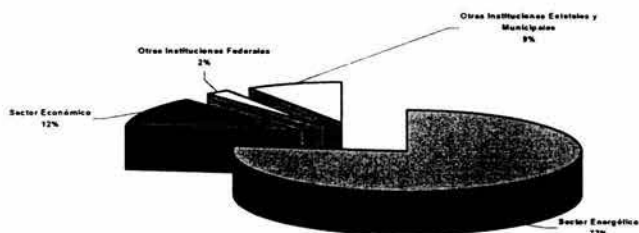
Sin embargo, nuevamente en esta etapa las modificaciones en la propiedad de los activos fijos tienen su correlato en términos de los activos financieros de residentes locales en el exterior ya que a las modalidades

adoptadas durante la década de los años ochenta (usufructo de los diferenciales existentes entre las tasas de interés vigentes en el mercado externo –en el cual se endeudaban– y en el interno –en el cual colocaban los fondos–) se le agrega una nueva forma de valorización financiera: las ganancias patrimoniales que realizaron los grupos económicos locales y algunos conglomerados extranjeros por la venta de sus activos fijos, especialmente de sus paquetes accionarios en las empresas privatizadas, remitiendo los recursos obtenidos al exterior, dando lugar a la etapa de mayor fuga de capitales locales de los últimos veinticinco años (entre 1992 y el 2000 salieron del país 67,6 miles de millones de dólares, superando el actual stock los 120 mil millones de dólares, magnitud que representa aproximadamente el 90% de la deuda externa del estado argentino).

Las instituciones públicas certificadas en México

Las instituciones de gobierno y del sector público de México que han implantado y certificado sistemas de calidad ISO-9000, hasta finales del año 2000, suman 711 sistemas certificados. La distribución sectorial de estas certificaciones muestra una fuerte concentración en sólo dos sectores muy activos en la certificación de sistemas de calidad, los cuales son: el sector energético con 540 certificados que representan el 77% del total, el sector económico con 85 certificaciones que representan el 12% del total. Otros dos grupos pueden formarse con otras instituciones federales agrupadas que constituyen el 2% del universo con un total de 13 certificados, y otro grupo formado por instituciones estatales y municipales que representan el 9% del total del universo con 66 certificados.

**Distribución sectorial de las instituciones públicas
certificadas con ISO-9000 en México**



Instituciones públicas certificadas con sistemas de calidad ISO-9000	Número de certificados	%
PEMEX	318	45
Comisión Federal de Electricidad	226	32
Secretaría de Economía	85	12
Otras instituciones públicas federales, estatales y municipales	82	11
Total	711	100

Fuente: PEMEX, CFE, SECOFI, Instituciones estatales y municipales, y organismos certificadores

La distribución de los sistemas de calidad ISO-9000 por instituciones también está muy concentrada entre instituciones públicas: Petróleos

Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI/Ahora Secretaría de economía). Entre estas tres instituciones públicas constituyen el 89% de todos los certificados ISO-9000 emitidos para el sector público en México. El restante 11% está distribuido entre otras instituciones federales y estatales, y muy escasamente, en algunas instituciones municipales.

El tamaño y constitución del universo de instituciones públicas certificadas en México fue obtenido por el equipo de trabajo de esta investigación por medio de un largo proceso de indagatorias directas de varias fuentes, principalmente de organismos certificadores y las propias instituciones públicas certificadas. La construcción de este censo deja ver que las bases de datos en materia de desarrollo de calidad ISO-9000 en México están incompletas y sin actualizar, por esta razón tanto el universo como la muestra de investigación tienen un margen razonable de error¹¹.

Los números indican que los giros públicos con mayor desarrollo en materia de sistemas de calidad son la explotación, procesamiento y distribución del petróleo y sus derivados; la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; y los servicios de promoción y apoyo al desarrollo económico del país. Es notorio que los tres giros públicos con más alta certificación estén francamente orientados al desarrollo industrial del país, y que tanto PEMEX, como la CFE, sean instituciones públicas que han recibido fuertes presiones de los grupos nacionales e internacionales que favorecen la privatización de ambos sectores, por eso

¹¹ Este es un producto con gran valor informativo. Puede ser el primer censo de sistemas de calidad ISO-9000 en el sector público de México. Estimamos que el margen de error de este resultado es de $\pm 5\%$.

las presiones para mejorar el desempeño del sector público industrial son equivalentes a las que tienen las organizaciones del sector privado de la economía para mantenerse en los mercados.

Por todo esto, es evidente que al menos las dos grandes instituciones públicas industriales -PEMEX y la CFE- hayan incorporado al ISO-9000 como parte de su estrategia de defensa y de desarrollo. Al mismo tiempo, es francamente conocido el medio científico y tecnológico que ambas instituciones son sobresalientes en sus actividades de investigación y desarrollo, comparadas desde luego con otras instituciones públicas, e incluso privadas, de México.

Los datos del universo de sistemas de calidad certificados en el sector público también dejan ver que el ISO-9000 apenas comienza su desarrollo en otras instituciones. Aparte de PEMEX, CFE Y SECOFI, entre todas las demás suman apenas 82 instituciones. Estas están distribuidas de la siguiente manera: 16 son instituciones federales, 54 estatales, 7 paraestatales, y apenas 4 organizaciones son municipales, y también se incluye una institución mixta federal- estatal¹².

En cuanto a los niveles de gobierno que han obtenido certificados ISO-9000 se puede decir que el gobierno federal, con el 91% del total de las certificaciones del sector público de México, lleva una gran delantera en relación con otros niveles de gobierno. Seguido muy lejos por los gobiernos estatales que representan el 7.5%, y todavía más lejos los

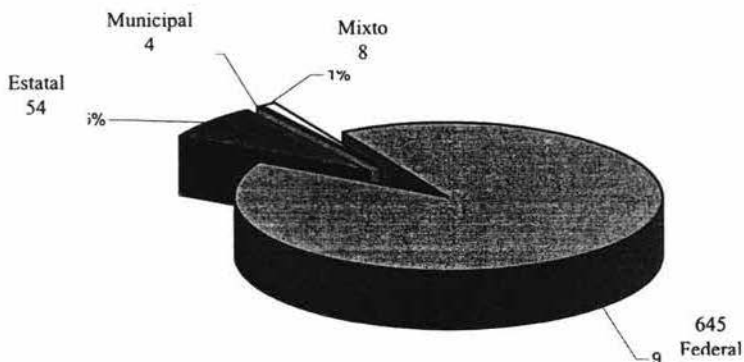
¹² El anexo uno de este informe se presenta la lista de las 711 instituciones federales, estatales y municipales que se integran el universo de instituciones públicas certificadas con el ISO-9000. Los datos de dichas organizaciones se obtuvieron en las áreas de calidad de cada institución y con los organismos certificadores, por lo que cualquier omisión o error, queda fuera de nuestro alcance.

gobiernos municipales que apenas han logrado un 0.5% de las certificaciones totales del sector público. Es posible que esta distribución refleje la capacidad de gestión y los avances de capacitación en los tres niveles de gobierno.

¿Qué porcentaje del total de instituciones públicas en México representan estas 711 organizaciones certificadas? En realidad este dato es difícil de validar por que las bases del cálculo pueden ser definidas de varias formas, las dos principales son:

Niveles de gobierno con certificados de calidad ISO-9000	No.	%
Nivel federal	645	91
Nivel estatal	54	7.5
Nivel Municipal	4	0.5
Nivel mixto paraestatal	8	1
Total	711	100

Distribución de las certificaciones ISO-900 por niveles de gobierno en México (Universo)

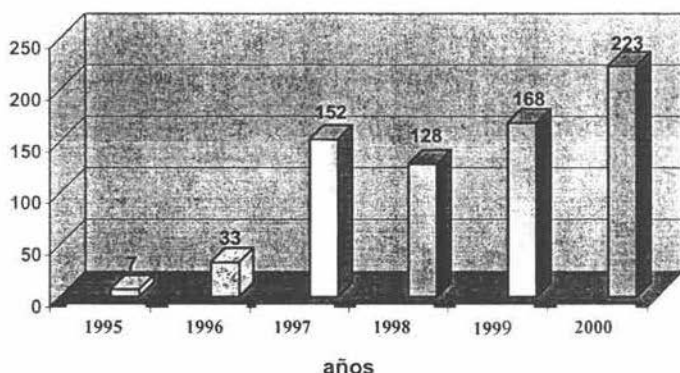


a) Tomando como base el número total de instituciones federales y sus organismos y delegaciones, las secretarías y organismos públicos de los estados, y todos los municipios de México; o bien, b) Tomando como base todas las divisiones o unidades de producción o servicio que contenga cada una de las instituciones mencionadas anteriormente, en este caso un municipio común por ejemplo, en lugar de contar por uno en el primer método, contaría por 10 o más unidades certificables según su complejidad y tamaño, con lo cual la base para calcular el porcentaje crecería enormemente.

Según las estimaciones obtenidas en esta investigación¹³, la base del cálculo en el primer método se acerca a 6000 instituciones públicas en los tres niveles de gobierno en México: Federal, Estatal y Municipal. Usando esta base de cálculo se puede afirmar que cerca del 12% de las instituciones del sector público tienen al menos un sistema de calidad certificado ISO-9000 en alguna de sus divisiones. Pero aplicando la segunda base de cálculo, los números son mucho menos optimistas. Con este método, el número de organizaciones y unidades de servicio o producción del sector público podrá multiplicarse al menos por 10 (la estimación mas conservadora) con lo cual el universo de unidades de gobierno que requieren un sistema para asegurar la calidad de sus actividades de producción o servicio crecería, insistimos al menos, hasta 60,000 instancias públicas certificables. En este caso, el porcentaje máximo de organizaciones o divisiones del sector publico en un sistema de calidad certificado en ISO-9000 apenas llegaría al 1.2%, y además se tendría que aclarar que de este 1.2%, el 1% estaría concentrado en sólo tres instituciones publicas, con lo cual se obtendría que apenas un raquíto 0.2% de las instancias o divisiones orgánicas públicas en México, descontando a PEMEX, CFE Y SECOFI, trabajan con sistemas de calidad certificados.

¹³ Las fuentes consultadas son muy variadas, la principal: instituto Nacional de Administración Publica en México. México, Noriega/INAP, 2000.

Crecimiento del ISO-9000 en el Gobierno Mexicano (Número de instituciones por año)



Pero también hay espacio para ver el fenómeno de ISO-9000 en sector público mexicano de manera más optimista. El crecimiento de los últimos años es sobresaliente, similar a otros sectores económicos de México. La implantación de sistemas de calidad en el sector público ha crecido en un promedio de 168 instituciones por año en los últimos cuatro años, es decir, que de 1997 al año 2000, los sistemas ISO del sector público se han duplicado cada dos años. Por otro lado, este ritmo de crecimiento es probable que se mantenga aun que la base de calculo haya crecido, esto implico que en el 2001 se dieron 265 certificaciones a fin de mantener esa tasa de duplicación cada dos años.

La distribución del universo por estados de la republica indica que los estados más activos en el desarrollo de sistemas de calidad ISO-9000 en el sector público son: el estado de Guanajuato con 76 organizaciones que representan el 11% del total; en segundo lugar esta el Distrito Federal con 60 organizaciones que representan el 8% del total. Se observa que todos

los estados de la república cuentan por lo menos con una institución pública con sistemas de calidad ISO-9000.

En suma podremos decir que la implantación de sistemas de calidad en el sector público de México es incipiente y muy concentrado, pero en general se puede hablar de una fuerte tendencia, incluso de cierta moda, hacia el desarrollo del ISO-9000 en las instituciones públicas de México. Es evidente que veremos mucho más desarrollo en los próximos años, dada la orientación manifiesta de la administración del presidente Fox y su programa estratégico de innovación gubernamental centrada en la calidad.

Sistemas de calidad ISO-9000 en sector público por estado en México	Número de certificaciones	%
Guanajuato	77	11
DF	60	8
Veracruz	58	8
Tamaulipas	38	5
Nuevo León	35	5
Hidalgo	28	4
Sonora	28	4
Oaxaca	27	4
Jalisco	26	4
Sinaloa	20	3
Coahuila	19	3
Chiapas	19	3
Chihuahua	19	3

Durango	16	2
Edo. México	15	2
Tabasco	14	2
Baja California	13	2
Michoacán	13	2
Querétaro	13	2
Puebla	11	2
Aguas Calientes	11	2
SLP	10	1
Colima	7	1
Yucatán	7	1
Guerrero	6	1
Campeche	5	1
Morelos	5	1
Zacatecas	5	1
Baja California Norte	4	1
Nayarit	4	1
Tlaxcala	2	0.3
Quintana Roo	1	0.1
Nacional*	96	14

* NOTA: Existe 96 certificaciones que no se ubican en un estado en específico, y se consideran a nivel nacional, por ejemplo las certificaciones de los ductos, en caso PEMEX

La concentración de la propiedad

Uno de los elementos sustantivos –y distintivos– del programa privatizador desarrollado en los últimos años es el que deviene de su muy activo papel como propulsor del proceso de concentración y centralización del capital. Tanto por las modalidades que adoptó la privatización de la mayor parte de las empresas públicas, como por las debilidades y omisiones en materia de defensa de la competencia –no sólo en el plano normativo sino también en la propia acción reguladora–, el programa descentralizador emerge como un hito fundamental en la dinámica y en los alcances de la concentración del capital en el país.

En consonancia con la premura –política, institucional, fiscal– privatizadora, contraponiéndose a las recomendaciones y a las mejores prácticas internacionales en la materia, la despreocupación por difundir y fragmentar la propiedad de las empresas privatizadas_ (por ejemplo, a través del mercado de capitales o, incluso, de la entrega gratuita de acciones u ofertas preferenciales para los usuarios de los distintos servicios) constituye uno de los componentes esenciales del programa de privatizaciones.

Esa desatención oficial por distribuir o atomizar la propiedad de las empresas privatizadas conllevó, en realidad, una clara inducción a la centralización y concentración del capital y, con ello, a la consolidación de un creciente poder de negociación en manos de conglomerados que a partir de allí pasaron a controlar una muy diversa gama de actividades –en

muchos casos integradas vertical u horizontalmente–, y al consiguiente debilitamiento del papel regulador del estado.

Ello se conjuga, a la vez, con la sobrevivencia y reforzamiento de monopolios –u oligopolios– legales, bajo condiciones que no sólo aseguran nulos riesgos empresarios sino, fundamentalmente, tasas de retorno muy elevadas, así como la transferencia –a un núcleo sumamente acotado de grandes agentes económicos– de un poder decisivo respecta de la determinación de la estructura de precios y rentabilidades del conjunto de la economía Argentina y, por esa vía, de variables de ostensible significación económico-social como, por ejemplo, la distribución del ingreso o la competitividad de los distintos sectores de actividad.

Así, como resultado esperable de las propias modalidades de las privatizaciones, queda claramente de manifiesto, al momento de la transferencia al sector privado de las distintas empresas, un triple nivel de concentración del capital. Por un lado, en cuanto a la propiedad en cada una de las empresas privatizadas: las tenencias accionarias quedaron concentradas en, a lo sumo, tres o cuatro firmas o grupos que conformaban los respectivos consorcios adjudicatarios.

Se verifica, asimismo, otro muy elevado grado de concentración de la propiedad en el plano sectorial. Es decir que no sólo hay un marcado grado de concentración a nivel de cada una de las empresas privatizadas sino, también, en cada uno de los distintos sectores/áreas de actividad involucrados en el programa de privatización.

Por último, considerando a este último en su conjunto, también se manifiesta un muy elevado nivel de concentración de la propiedad. En efecto, un muy acotado número de grandes conglomerados económicos (en la generalidad de los casos, asociados con firmas extranjeras) pasó a controlar un amplio y diversificado grupo de ex-empresas públicas.

Como resultado de las principales modalidades que asumió el proceso privatizador, este conjunto reducido de grandes grupos económicos logró, adicionalmente, incrementar en forma considerable el grado de integración vertical y/o horizontal de sus actividades y, en algunos casos, diversificar sus inversiones hacia áreas/sectores en los que, entonces, no tenía una presencia activa.

Asimismo, la creciente polarización del poder económico se ha visto potenciada frente a la debilidad –y/o inacción– en materia de legislación “anti-trust” e, incluso, de defensa de los derechos de usuarios y consumidores. En ese marco, cabe resaltar, en especial, la escasa preocupación –normativa y regulatoria– que ha merecido la llamada defensa de la competencia.

El introducir competencia, el promover –y aun, forzar– patrones de comportamiento empresarial que se asemejen, en todo lo posible, a los esperables en mercados competitivos, constituyen mecanismos ineludibles en materia de regulación de monopolios naturales.

La regulación de la propiedad emerge, en ese sentido, como un componente insoslayable. Si bien se trata de principios elementales de la

regulación pública, en la experiencia Argentina sólo han sido contemplados –insuficiencias y debilidades regulatorias implícitas mediante– en el campo de las privatizaciones realizadas en la provisión de gas natural y de energía eléctrica (las únicas concretadas al amparo de leyes específicas, y que contemplan ciertas restricciones en materia de defensa de la competencia).

En ambos casos, la desintegración vertical y horizontal de las ex-empresas públicas en varias unidades de negocios –tanto en nivel de generación (en el caso eléctrico), como de transporte y distribución (en los dos sectores)– procuraba segmentar las respectivas actividades y, con ello, introducir ciertos niveles de competencia “por comparación”.

En ese sentido, en ambos casos se establecieron diversas restricciones o limitaciones en cuanto a posibles vínculos de capital entre empresas que operen en las distintas fases de las respectivas cadenas así como, en el caso eléctrico, en un mismo segmento de la misma (en particular, en el campo de la transmisión y de la distribución), tendientes a evitar la reconcentración de los respectivos sectores, y sus consiguientes impactos sobre la posibilidad de introducir algún grado de competencia en tales mercados.

Sin embargo, también en estos dos únicos ejemplos en el campo de las privatizaciones en los que, en principio, se atendió la problemática de la regulación de la propiedad del capital y la concentración de los mercados, las imprecisiones, “debilidades” e, incluso, las modificaciones introducidas respecto de la normativa original –sumadas a la escasa predisposición

oficial por regular efectivamente en la materia–, han ido desvirtuando los lineamientos originales.

La inexistencia de normas antimonopólicas específicas en los restantes servicios públicos privatizados conlleva la preservación de mercados fuertemente imperfectos y, a la vez, el consiguiente fortalecimiento de aquellas fuerzas centrípetas que favorecen o inducen el acceso a crecientes niveles de concentración –vertical u horizontal– de tales mercados.

Ello se ha visto agravado frente a las manifiestas debilidades e imprecisiones de la legislación local de defensa de la competencia. En efecto, a lo largo de los años noventa, al tiempo que se transferían monopolios naturales desde la esfera pública a la privada, continuó vigente el decreto-ley 22.262, sancionado por la dictadura militar a mediados de 1980.

Recientemente en agosto de 1999, y luego de más de ocho años de tratamiento parlamentario de diversos proyectos, fue sancionada la ley 25.156 que introduce una serie de mejoras sobre aquél (en particular, en lo referido al control previo de las fusiones y adquisiciones).

De todas maneras, en el ámbito de aquellos mercados sujetos a regulación pública (como los de los servicios privatizados), las diferencias entre ambas normas no resultan ser tan sustantivas o, por lo menos, plantean ciertos interrogantes en cuanto a su respectiva interpretación. En efecto, una conceptualización sesgada (quedaban exceptuadas de la norma

aquellas actividades “que se atengan a normas generales o particulares o a disposiciones administrativas dictadas en virtud de aquéllas”) derivó en su no aplicación en el ámbito de los servicios públicos privatizados. Por su parte, la nueva y demorada ley de defensa de la competencia no incorpora mayores precisiones al respecto. Por lo contrario, el texto de dos de sus artículos alienta –o podría devenir en– interpretaciones inconexas.

Así, inserto en el capítulo vinculado con concentraciones y fusiones, se señala que “cuando la concentración económica involucre a empresas o personas cuya actividad económica esté reglada por el estado nacional a través de un organismo de control regulador, previo al dictado de su resolución, deberá requerir a dicho ente estatal un informe con opinión fundada sobre la propuesta de concentración económica en cuanto al impacto sobre la competencia en el mercado respectivo o sobre el cumplimiento del marco regulatorio respectivo”. Por su parte se establece que “queda derogada toda atribución de competencia relacionada con el objeto-finalidad de esta ley otorgada a otros organismos o entes estatales”.

La experiencia reciente muestra que a casi dos años de vigencia de la ley, y ante la no conformación se han registrado muy pocas intervenciones de la actual Secretaría de Economía, la Desregulación y la Defensa del Consumidor.

Las debilidades e imprecisiones de la legislación antimonopólica se conjugan, así, con la despreocupación oficial por introducir competencia en los servicios públicos privatizados, tanto en el plano normativo como regulatorio. Ello ha asumido un papel protagónico en el ejercicio pleno del

poder de lobbying, y en el despliegue de estrategias y prácticas abusivas por parte de los grandes grupos económicos –concordantes con sus posiciones dominantes en los mercados–; en otras palabras, el desenvolvimiento natural de las asimétricas “fuerzas de mercado”.

En síntesis, el reconocimiento implícito de las fuerzas de coerción del poder económico y político devino, naturalmente, en una amplia gama de acciones –y omisiones– en materia normativa y regulatoria, que no parecen ser meras consecuencias de las urgencias e improvisaciones del proceso privatizador sino, por lo contrario, de una estrategia institucional plenamente funcional a los intereses de las actuales fracciones hegemónicas del capital concentrado local.

Las principales “debilidades” regulatorias y normativas de las privatizaciones argentinas. Sin duda, el entramado normativo en el que se inscribe el accionar de las empresas privatizadas explica, en lo sustantivo, esa importante recomposición del perfil de la economía local que tuvo lugar en el transcurso de los años noventa. Se trata, en tal sentido, de acciones y omisiones que han terminado por construir –y afianzar– un escenario privilegiado por las políticas públicas acotado, en cuanto a sus beneficios, a un escaso –pero muy diversificado e influyente– número de agentes económicos.

El modelo de calidad en el gobierno argentino.

En América latina existe un referente importante en el que se intentó aplicar un modelo gerencial de calidad, que sirve como guía y experimento para aplicarse al resto de los países latinoamericanos. El experimento no arrojó los resultados que se habían pronosticado, esto se debió a la debilidad y precariedad regulatoria que caracteriza la experiencia privatizadora en Argentina y se manifiesta en muy diversos campos: inexistencia o formulación –tardía, limitada y, cuando no, precaria– de marcos regulatorios, constitución de débiles agencias reguladoras –en la generalidad de las áreas, con posterioridad a la transferencia de los activos y, en no pocos casos, con claros signos de captura por parte de la/s empresa/s regulada/s y/o del Poder Ejecutivo–, recurrentes renegociaciones contractuales –que apuntaron, sistemáticamente, a preservar o acrecentar las rentas de privilegio de las firmas prestatarias–, así como la sanción de diversas disposiciones (vinculadas, en lo sustantivo, con el comportamiento de los precios y las tarifas) que contravienen normas de superior status jurídico.

En realidad, en última instancia, los denominados “defectos” o “problemas de diseño” regulatorios, los llamados “errores” derivados de la premura privatizadora, no son más que manifestaciones de un fenómeno mucho más complejo: la plena funcionalidad de la regulación pública –y la consiguiente desnaturalización de su propia fundamentación – de los servicios privatizados respecto de la lógica de acumulación y reproducción del capital de los grandes conglomerados locales y extranjeros que, a

partir de su activa presencia en los distintos procesos de privatización, han pasado a consolidarse como el núcleo hegemónico del poder económico en el país.

En ese sentido, cabe referirse al hecho de que en la Argentina, en la generalidad de los servicios públicos privatizados, se ha venido aplicando –en sus diversas variantes domésticas– el sistema de regulación tarifaria conocido como de “price cap”, o de precio tope o máximo (IPD-X, donde IPD es algún índice de precios doméstico, y X un “factor de eficiencia” que apunta a que las firmas transfieran a los usuarios parte de sus ganancias de productividad o, en otros términos, a impulsar que los usuarios y consumidores del servicio se apropien de parte de las mejoras en la “eficiencia macroeconómica” de las prestatarias).

El mismo, desarrollado en la experiencia privatizadora inglesa, concentra la acción reguladora en los precios máximos que pueden percibir las empresas monopólicas por la prestación de los respectivos servicios; contraponiéndose a los criterios aplicados usualmente en los EE.UU., donde el control regulatorio se ha focalizado, histórica y preponderantemente, sobre las tasas de ganancias obtenidas por las empresas (mecanismo de “cost plus” o de tasa de retorno).

El sistema de “price cap”, en contraposición con los métodos de regulación del tipo “cost-plus” (o “mark-up”), adoptado en la generalidad de los servicios públicos privatizados en la Argentina ofrece, en principio, las siguientes ventajas: tarifas reales decrecientes en el tiempo, en tanto el factor de eficiencia que se sustrae transfiere a usuarios y consumidores las

ganancias de productividad o eficiencia microeconómica registradas por la/s firma/s sujeta/s a regulación; la actualización de las tarifas no está relacionada con costos o precios que pueden ser manipulados por la/s empresa/s regulada/s (como, por ejemplo, a través de precios de transferencia con firmas vinculadas).

De esta manera, las prácticas técnico-contables aplicadas son irrelevantes y disminuyen así los riesgos implícitos en las asimetrías de información que, naturalmente, supone la relación entre el ente regulador y la/s firma/s regulada/s; esta/s última/s cuenta/n con incentivos suficientes como para incrementar su eficiencia macroeconómica en tanto ello deviene en beneficios internacionales hasta que se transfieran a tarifas, tendiendo a configurarse un proceso de retroalimentación positiva (siempre procurando que los costos operativos disminuyan en una proporción sistemáticamente mayor a la establecida para la baja de las tarifas); los procedimientos de ajuste de tarifas son relativamente automáticos, sin conllevar grandes costos de información y regulación. Ello supone, a la vez, la posibilidad cierta de minimizar el riesgo de la llamada captura o “cooptación” del regulador.

Sin embargo, estas ventajas “teóricas” del sistema de “price cap” se han visto permanentemente erosionadas en la experiencia privatizadora Argentina, a punto tal que se asiste a, por ejemplo, una muy marcada y creciente distorsión en las estructuras de precios y rentabilidades relativas de la economía a favor de, precisamente, las actividades y empresas privatizadas “reguladas” bajo un por demás atípico mecanismo de “price cap”.

Los impactos de las “fallas regulatorias” sobre la razonabilidad de las tarifas y los márgenes de beneficio de las empresas prestatarias de servicios privatizados, como era de esperar, todas las ostensibles “falencias” en materia de regulación tarifaria tuvieron un impacto de significación sobre las tarifas finales abonadas por los distintos consumidores (sobre todo, los residenciales de menor poder adquisitivo) y, naturalmente, sobre los márgenes de beneficio de las empresas prestatarias.

En función de ello, cabe incorporar algunos comentarios en relación con el grado de “razonabilidad” de las tarifas (y de las rentabilidades). Se trata de una figura económico-jurídica con una sólida tradición internacional que, en sus matizadas interpretaciones locales, se ha venido utilizando en diversas normas referidas a actividades privatizadas en la Argentina.

Al respecto, es dable destacar que cualquiera sea el criterio comparativo que se adopte para evaluar el grado de “razonabilidad” de los beneficios que han venido internalizando las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados se llega a una misma conclusión: se trata de beneficios extraordinarios y de privilegio (de los más elevados en el nivel local e, incluso, en la generalidad de los sectores, en el plano internacional) que descansan, sobre última instancia, en tarifas que no se caracterizan, ni mucho menos, por su “justicia” y “razonabilidad”.

En tal sentido, vale la pena enfatizar que la correspondencia inversa que se verifica entre el –nulo– “riesgo empresario” que subyace a la operatoria de las firmas privatizadas y las –extraordinarias– tasas de rentabilidad

internalizadas por las mismas encuentra como principal elemento explicativo los rasgos distintivos del privilegiado entorno normativo y regulatorio –y/o de contravención institucional de la legislación vigente– que delimita el desenvolvimiento de este conjunto acotado de empresas. Algunos lineamientos de política económica destinados a disminuir la concentración, la salida de recursos locales al exterior y el predominio del poder económico de las empresas que controlan los servicios públicos privatizados.

En tanto la concentración económica es una problemática que involucra las distintas instancias del funcionamiento económico de la sociedad, las políticas orientadas a neutralizar sus efectos y restablecer la equidad y la eficiencia económica comprometen diversas áreas de la política económica. Así, por ejemplo, el control de la salida de capitales locales al exterior está directamente relacionado con las políticas del sector externo y tributarias (algunas de dichas propuestas de medidas pueden ser consultadas en los apartados correspondientes). Por lo tanto, se explicitan las políticas específicas orientadas a regular el comportamiento y rentabilidad de los servicios públicos privatizados.

Revisión tarifaria integral de los servicios públicos privatizados en el marco de las disposiciones legales que emanan de las leyes 23.696 (de Reforma del Estado), 17.520 (de Peajes), 24.065 (Marco Regulatorio Eléctrico), 24.076 (Marco Regulatorio del Gas) 23.928 (Convertibilidad).

Eliminación de las atípicas e ilegales cláusulas de ajustes periódicos de las tarifas de los servicios públicos, y su “desdolarización”. Los privilegios de

las prestatarias de los servicios públicos se han visto potenciados ante la aplicación de atípicas cláusulas de ajuste periódico de las tarifas que, incluso, convierten la experiencia privatizadora Argentina en un caso único en nivel internacional (como el de aplicar, como “precios correctores” en la utilización del mecanismo de “price cap”, la evolución de índices de precios ajenos a la económica local).

Se trata, en la generalidad de los casos, de la recurrencia a una artimaña normativa: la “dolarización” de las tarifas como paso previo al establecimiento de cláusulas de indexación de las mismas, asociadas con las variaciones en índices de precios al consumidor, mayoristas o una combinación de ambos, de los EE.UU., lo cual supone la contravención de las explícitas disposiciones de la ley de Convertibilidad. De allí la imperiosa necesidad de, tal como se desprende del Dictamen No. 153/2000 de la Procuración del Tesoro, se eliminen todas aquellas cláusulas de ajuste periódico de las tarifas que contravienen lo dispuesto por la ley de Convertibilidad.

En ese marco, también, y en tanto se trata de disposiciones que emanan de decretos del Poder Ejecutivo que conllevan manifiestas inequidades respecto las restantes actividades económicas, disponer la “desdolarización” de todas aquellas tarifas de los servicios públicos expresadas en dicha moneda, en tanto se trata de un “seguro de cambio” que supone un privilegio adicional del que gozan las empresas prestatarias de tales servicios y ningún otro “precio relevante” de la economía local.

Reajuste de los llamados “precios base” de las tarifas, como medio para limitar las ganancias extraordinarias de las prestadoras de servicios públicos. La premura en la realización de las privatizaciones derivó, entre otras cosas, en la fijación de “precios tope” que desde los mismos inicios de la actividad de las empresas en manos privadas garantizaron a las mismas la obtención de márgenes de beneficio sumamente elevados.

Un muy claro ejemplo, a simple título ilustrativo, lo ofrece la privatización de ENTel que, en tal sentido, emerge como uno de los casos emblemáticos: al cabo de los diez meses previos a la transferencia de la empresa el valor del pulso telefónico se incrementó, medido en dólares estadounidenses, más de siete veces (en un período en el que los precios mayoristas se incrementaron el 450%, y el tipo de cambio –“apenas”– el 235%). De resultas de ello, los precios de partida de la actividad privada superaron con holgura a los establecidos, incluso, al momento del llamado a licitación pública. De allí la necesidad de proceder a una revisión tarifaria integral que derive en la obtención – tal como se desprende de la legislación vigente (en especial, la ley No. 23.696 de Reforma del Estado) – de tarifas y rentabilidades “justas” y “razonables”.

Eliminación de las demoras regulatorias y aplicación efectiva de los factores de eficiencia. La “demora regulatoria” asociada traslado a las tarifas abonadas por los distintos tipos de usuario de los servicios públicos del coeficiente de “eficiencia empresarial” ha sido en la Argentina por demás significativa. Ello merece ser resaltado porque se trata de una de las principales “fallas normativas” que contribuyeron a desvirtuar buena parte de las ventajas que, en teoría, se desprenden de regular precios en

mercados monopólicos u oligopólicos a través del mecanismo de “price cap” (precios reales decrecientes, transferencia a los usuarios de las ganancias de productividad de las firmas prestatarias, etc.) y, como tal, ha jugado un papel decisivo en la explicación de, por un lado, el comportamiento de las tarifas de los distintos servicios privatizados y, por otro, la notable expansión económica que experimentaron las empresas privatizadas en el transcurso de los años noventa.

Aplicación efectiva de la figura de la “neutralidad tributaria” en el ámbito de los servicios públicos privatizados. Los marcos que regulan los distintos servicios públicos privatizados establecen que las empresas prestadoras pueden (deben) trasladar a las tarifas finales abonadas por los usuarios las variaciones de costos originadas en cambios en las normas tributarias (excepto en el impuesto a las ganancias).

Esta figura legal de la “neutralidad tributaria” o “estabilidad impositiva” reconoce que todo incremento o decremento –respecto de las condiciones vigentes al momento de la transferencia de los respectivos servicios a manos privadas– en las cargas impositivas que afecten a las empresas, puede (debe) ser trasladado a los consumidores y usuarios de los mismos.

Al respecto, durante el decenio de los años noventa, en el marco de una creciente regresividad de la estructura tributaria, se han ido sucediendo diversas disposiciones legales que en materia impositiva conllevaron reducciones de consideración en la carga fiscal que afecta al conjunto de las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados (reducción en las cargas patronales, en el impuesto a los sellos y a la importación de

bienes de capital, etc.). No obstante, el seguimiento de la evolución de las tarifas de los distintos servicios, en su relación con las respectivas cláusulas normativas vinculadas con sus ajustes periódicos, indica la no observancia empresarial –y la inexistencia de control regulatorio alguno al respecto– de la correspondiente transferencia a los usuarios de las reducciones en las cargas impositivas derivadas de la exención y/o supresión de diversos gravámenes y de las menores alícuotas impositivas y/o bases imponibles de determinados tributos.

En ese marco se impone la revisión integral de los montos no transferidos –e internalizados, ilegalmente, por las empresas– al conjunto de usuarios y consumidores de los distintos servicios públicos –así como los casos en los que fueron transferidos parcialmente sólo a algunos segmentos–, derivados de la eliminación de determinados gravámenes o de la reducción de sus respectivas alícuotas.

Una vez determinada la apropiación ilegal de las consiguientes rentas extraordinarias (sacrificio fiscal no transferido a los usuarios y consumidores) emerge, naturalmente, el tema de stock y “flujo”. En tan sentido correspondería: determinado el “stock” ilegalmente internalizado por las empresas, fijar un plan de reintegro de tales rentas a los usuarios y consumidores; modificar las respectivas tarifas a partir del cálculo de la incidencia efectiva –y ponderada– de la reducción de las cargas fiscales de acuerdo con, por un lado, la conformación de los costos impositivos de las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados y, por otro, de la consiguiente configuración de los ingresos de tales empresas.

Reglamentar, en el ámbito de los servicios públicos privatizados, la legislación de Defensa de la Competencia. Aplicar la normativa referida a restricciones a la propiedad en aquellos sectores (esencialmente, gas y electricidad) en los que se encuentra contemplado, ampliando, al mismo tiempo, la normativa regulatoria en el sector petrolero y avanzando en la constitución de un ente regulador único en el campo de la energía.

Las actuales inconsistencias de la ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia dan lugar a omisiones regulatorias que derivan, en última instancia, en la inacción pública en materia de defensa de la competencia en el campo de los servicios públicos. Ello obliga a precisar su marco de injerencia en el ámbito de los servicios públicos. Asimismo, en los casos en los que existen normas específicas de carácter sectorial vinculadas con limitaciones en la propiedad entre los distintos eslabones de las respectivas cadenas (gas y electricidad) resulta imperioso exigir a los entes reguladores el cumplimiento pleno de la normativa legal vigente, en términos de las respectivas incumbencias respecto del órgano de aplicación de la ley N° 25.156.

Asimismo, atento a la recurrente violación de las normas vigentes por parte de las empresas petroleras, sumada a los amplios márgenes de libertad con que cuentan para el ejercicio pleno de prácticas abusivas de su poder de mercado (con sus consiguientes efectos en cascada), surge la indispensable necesidad de formular un marco regulatorio específico para dicho sector que, fundamentalmente, impida la apropiación de las exorbitantes rentas de privilegio sobre recursos naturales no renovables. En este sentido, sería imprescindible avanzar en la creación de un ente

regulador que comprenda el conjunto de las actividades que conforman el sector energético y que tenga especial injerencia en, entre otros, la fijación de los precios relativos, la estructura del mercado y la propiedad de las firmas sectoriales, y el manejo racional –desde una perspectiva intergeneracional– de los recursos naturales no renovables.

En función de lo anterior, y considerando el creciente grado de concentración en los distintos eslabones de la cadena energética, así como la fuerte integración vertical y/o horizontal de las empresas líderes, cobra particular interés avanzar en la conformación de un “ente regulador de la energía”, que se articule institucionalmente tanto con los organismos de defensa de la competencia que existen en el país como con la Secretaría de Energía, de forma tal de reforzar el control sobre el comportamiento de las empresas del sector y, por esa vía, reducir al máximo posible la posibilidad de que dicho actores instrumenten distintos tipos de conductas abusivas, con claras implicancias negativas sobre un amplio espectro de actividades (en especial, aquellas industriales energo-tensivas).

Dotar de independencia y autarquía plena a las agencias de regulación y control de los servicios públicos privatizados, y garantizar el cumplimiento de las normas que emanan de la Constitución Nacional en lo atinente a los entes reguladores. Al respecto, resulta imprescindible la constitución de agencias de regulación y control, autárquicas e independientes del poder político, con una clara diferenciación de sus misiones, funciones y responsabilidades tendientes a, por un lado, verificar el cumplimiento pleno y satisfactorio de las obligaciones a cargo de las empresas prestadoras de

servicios públicos y, por otro, en aquel marco, a proteger los intereses y derechos de usuarios y consumidores.

Asimismo, deberían cumplimentarse las disposiciones que surgen del Artículo 42 de la Constitución Nacional que, en procura de la protección de los derechos de los usuarios y consumidores de bienes y servicios dispone, por ejemplo, la participación de representantes de las provincias y de organizaciones de usuarios en los entes de control (de forma de garantizar el efectivo control social de su desempeño).

Por otro lado, en tanto una parte importante del financiamiento de la mayoría de los entes de control proviene de un porcentaje sobre los ingresos de las respectivas empresas reguladas (lo cual determina que el ente presente escasos incentivos para promover una rebaja de tarifas –y, por esa vía, de los ingresos por ventas y de los beneficios de las firmas–) es imprescindible introducir importantes modificaciones en tal esquema de financiamiento. Ello permitiría no sólo incrementar los incentivos para que los distintos entes promuevan una reducción de las tarifas, sino también para disminuir considerablemente el riesgo de “captura del regulador” por parte de la/s empresa/s regulada/s.

Integrar en la problemática regulatoria y, en particular, en los respectivos marcos sectoriales, una visión dinámica de la incorporación del desarrollo científico-tecnológico en el ámbito de los servicios públicos privatizados, recuperando o preservando el poder de decisión del estado en la definición de lineamientos estratégicos en la materia.

Esto último es muy importante por cuanto, si bien durante la década pasada han introducido nuevas tecnologías, los sectores prestadores de servicios públicos se han transformado, en la generalidad de los casos, en importadores de paquetes tecnológicos sobre los cuales casi no tienen participación alguna en su elaboración y posterior gestión. Es más, a partir de los noventa muchas empresas prestatarias han tendido a externalizar sus áreas de ingeniería local, reemplazándolas por la incorporación de tecnología importada y prácticamente sin desarrollo local alguno. Sin duda, avanzar desde el estado en la promoción de políticas de Investigación y Desarrollo (I&D) en el ámbito de los sectores privatizados tendría múltiples “externalidades” positivas como, por ejemplo, revitalizar una –estratégica– esfera (la de la I&D) que en los años noventa resultó particularmente agredida por las políticas neoliberales; lograr una mayor articulación –hoy prácticamente inexistente– entre el sector privado y las distintas instituciones públicas dedicadas a la generación de ciencia y tecnología (Universidades, CONICET, SETPCyT, etc.). Ello, a la vez, permitiría avanzar en la conformación de un perfil productivo mucho más “conocimiento-intensivo” y, por lo tanto, caracterizado por una mayor generación de encadenamientos de valor agregado.

En estrecha relación con el punto anterior, consensuar con las empresas reguladas la implementación de programas de desarrollo de proveedores locales, en el marco del cumplimiento de la legislación vigente del “compre nacional” (ley 23.697).

Esto contribuiría, en primer lugar, a promover el crecimiento de un actor económico (las PyMEs) que en los años noventa resultó particularmente

afectado por la orientación de la política económica (estas empresas tenían una significativa gravitación en los distintos mercados dedicados a la elaboración de bienes utilizados por las empresas prestatarias de servicios públicos –en particular, bienes de capital–). Ello permitiría no sólo fortalecer un perfil productivo más “cerebro-intensivo” (ver el punto anterior), sino también, a la par de una mayor generación de valor agregado doméstico y puestos de trabajo (con requerimientos de mano de obra de elevado nivel de calificación), incrementar el grado de integración nacional de la producción local y, por esa vía, comenzar a revertir el proceso de desarticulación del tejido productivo al que se asistió durante los noventa.

Propender a la universalización de los servicios públicos básicos, sobre la base de principios de equidad social y equilibrios espaciales ineludibles. Garantizar la prestación de aquellos servicios que hacen a la salud de la población. Se trata de una problemática ineludible que, en el marco del programa de privatizaciones desarrollado durante los años noventa, se ha visto totalmente subordinada frente a los objetivos perseguidos en –y por– las llamadas “urgencias” privatizadoras.

En ese marco, y atento a las peculiaridades que revelan los distintos marcos regulatorios y/o los respectivos contratos de concesión, se torna ineludible la jerarquización del objetivo de integrar al conjunto de la sociedad al acceso a tales servicios públicos. Para ello, siempre atendiendo a sus peculiaridades, se deberán implementar todas aquellas acciones que, a través de incentivos específicos a –y/o de subsidios explícitos a cargo de– las empresas privadas responsables de la

prestación de los respectivos servicios, garanticen tal acceso "universal" a los mismos.

Incluso, deberán ser revisadas todas aquellas normas vigentes que, como en el caso del suministro de agua potable, permiten el corte de su suministro ante la falta de pago de tres boletas consecutivas, independiente de toda consideración sobre las posibilidades efectivas de pago de quienes –socialmente, por las propias políticas públicas implementadas en los últimos años en el país– se encuentran marginados y excluidos del mercado laboral y, por ende, del acceso de ingresos que le permitan sufragar las crecientes tarifas de los servicios públicos básicos.

Se entiende por valorización financiera a la colocación de excedente por parte de las grandes firmas en diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos, etc.) en el mercado interno e internacional. Este proceso, que irrumpe y es predominante en la economía Argentina desde fines de la década de los años setenta, se expande debido a que las tasas de interés, o la vinculación entre ellas, supera la rentabilidad de las diversas actividades económicas, y al acelerado crecimiento del endeudamiento externo que opera como una masa de excedente valorizable.

El ejemplo que ofrece la experiencia británica es claramente ilustrativo. En las privatizaciones realizadas en la década de los ochenta durante el gobierno de M. Thatcher, la fragmentación de la propiedad de las empresas privatizadas aparece como un elemento constitutivo esencial de la estrategia política de legitimación de las transformaciones encaradas por el Partido Conservador. Ver, Walters, A.; "La Privatización en el Reino

Unido", en Privatización. Experiencias mundiales, Ediciones Cronista Comercial, Buenos Aires, 1988.

Las posteriores transferencias de participaciones accionarias en el interior de los consorcios adjudicatarios han tendido a profundizar, aún más, tales niveles de concentración de la propiedad. Para el caso del mercado telefónico, ver Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M.; "El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia"; FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Colección Economía Política Argentina, Buenos Aires, 2000. En el caso de Aguas Argentinas S.A. (monopolio proveedor de agua y servicios cloacales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y 17 partidos del conurbano bonaerense), el grupo Soldati transfirió sus tenencias accionarias al socio mayoritario (Lyonnaise des Eaux-Dumez); en el ámbito de la electricidad, entre otros, el grupo Techint vendió su participación en Edelap S.A. a la empresa estadounidense The AES Corporation, como producto de lo cual esta última pasó a ejercer el control de la distribuidora. También, en el caso de los ferrocarriles de pasajeros se asistió al mismo fenómeno: en Transportes Metropolitanos S.A., las empresas Román S.A., EACSA y Electrónica S.A. le vendieron sus tenencias accionarias a Ormas S.A. que, así, pasó a controlar el 50% del consorcio adjudicatario de las ex líneas Belgrano Sur, Roca y San Martín (el otro 50% quedó en manos de Trainmet S.A.).

Si se analizan los consorcios adjudicatarios en el campo de la electricidad (generación, transmisión y distribución) se constata que, por ejemplo, el

grupo Pérez Companc pasó a controlar una porción decisiva del mercado. Lo propio sucede en el caso del transporte y distribución del gas natural, así como en el complejo petrolero donde, más allá del ejemplo que ofrece Repsol-YPF, los conglomerados Pérez Companc, Techint y Soldati resultaron adjudicatarios de empresas gasíferas, así como de áreas centrales y secundarias de explotación petrolera y gasífera –y de otros activos de YPF–. Idénticas consideraciones cabe realizar respecto de las estrategias desplegadas por las concesionarias telefónicas y de las adjudicatarias de las concesiones viales.

Tal es el caso de, por ejemplo, Astra, Techint, Pérez Companc, Soldati, Macri, y CEI Citicorp Holding, a los que se les transfirió un poder regulatorio decisivo –sino determinante– sobre la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía Argentina, y, por lo tanto, sobre la competitividad de una amplia gama de sectores de la actividad económica (en especial, los productores de bienes).

Incluso, el Artículo 25 de la Ley 24.240 (Defensa del Consumidor) señala, en el capítulo vinculado con los usuarios de servicios públicos domiciliarios, que: “Los servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla, serán regidos por esas normas, aplicándose la presente ley supletoriamente” (*cursiva propia*).

Las únicas excepciones, muy parciales y acotadas en cuanto a su significación real, las brindan los ejemplos de la regulación inicial de las telecomunicaciones, y la de la concesión del servicio de agua potable y

desagües cloacales. En el primer caso, originalmente el Pliego de Bases y Condiciones contemplaba un mecanismo de determinación tarifaria por el que la tarifa básica de inicio de la gestión privada debía garantizar a las licenciatarias (Telefónica de Argentina S.A. y Telecom Argentina S.A.) una tasa de retorno del 16%.

En respuesta a los intereses de ambas empresas, dicha cláusula no fue incorporada en los contratos de transferencia de la ex-Entel, pasando a aplicarse directamente el sistema "price cap". Por su parte, en el caso de la concesión de Aguas Argentinas S.A., dicho sistema fue aplicado (también, con muy diversos matices) hasta fines de 1999, cuando las Resoluciones Nros. 601 y 602 de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, modificaron considerablemente los criterios de regulación tarifaria de dicha concesión.

Así, por ejemplo, en los dos únicos marcos regulatorios sancionados por ley nacional (los correspondientes a la energía eléctrica y al gas natural) se alude, reiteradamente, al carácter de "justas y razonables" que deben asumir las tarifas. Por ejemplo, en las leyes Nros. 24.065 (Marco Regulatorio Eléctrico) y 24.076 (Marco Regulatorio del Gas Natural), ambas sancionadas en 1992, se explicita, entre los correspondientes objetivos de la regulación, "que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables".

Asimismo, con ligeras diferencias de redacción, en sus respectivos articulados se señala que "los servicios... serán ofrecidos a tarifas justas y razonables" y, en ese marco, que las mismas "deberán posibilitar una

razonable tasa de rentabilidad a aquellas empresas que operen con eficiencia". En principio, parecería surgir que la "razonabilidad" de los márgenes de beneficio a que da lugar determinado nivel de las tarifas es, en última instancia, el criterio rector como para discernir en torno de la "justicia y razonabilidad" de estas últimas.

VI CONCLUSIONES

VI. CONCLUSIONES

A manera de conclusión se puede decir que, la tendencia en los últimos años de aplicar un mayor control en la provisión de bienes y servicios por parte de los Gobiernos, va de la mano tanto del proceso actual de globalización y con las políticas de los gobiernos de tener finanzas públicas sanas.

Lo anterior se puede explicar de la siguiente manera; en la economía global se trata de ser competitivo y por lo tanto, se ajustan los procesos de prestación y producción de bienes y servicios a las normas internacionales de calidad, para así reducir los costos innecesarios en los procesos productivos.

Dado lo anterior, se reducen los costos de operación de las entidades públicas, al reducir trámites y procesos innecesarios que influyen en las estructuras de costos de dichas instituciones. Al reducir se los costos innecesarios de operación, se trabaja de una manera más eficiente y por lo tanto el gasto del gobierno se reduce y, podría así de esta forma, tratar de mantener unas finanzas públicas sanas.

Pero el que las instituciones públicas prestadoras de servicios, se ajusten y, por lo tanto, trabajen bajo estándares internacionales de calidad tiene otros efectos positivos para las administraciones, como por ejemplo, la población demandante de estos bienes y servicios, al momento de percibir una mayor calidad en los servicios que le provee el Estado, se siente más

complacida y por lo tanto podría dar un voto a favor de la administración en curso, lo cual es importante para esta.

Pero al tratar de brindarle un mejor servicio al público en general, se debe de tomar en cuenta lo que estas esperan en la calidad de los servicios, y así crear objetivos para que lo que las instituciones planean ofrecer a la población sea consistente con las demandas de las personas, y para esto existen diferentes mecanismos de consulta.

El que el gobierno trabaje de manera eficiente y con normas de calidad certificadas, en la prestación de servicios, tomando en cuenta lo que esperan las personas de estos, genera un aire de confianza entre el público usuario, y una estabilidad política para las administraciones que se ajustan a las normas y toman en cuenta las necesidades reales de las personas y no solo lo que ellos creen que es lo que necesitan.

La calidad entendida como una estrategia de desarrollo administrativo se ha incorporado de lleno a los modelos de gestión de la administración pública en muchos países del mundo en especial en los países con mayor desarrollo e innovación tecnológica. Los gobiernos de los países también han incorporado la calidad entre sus principales propósitos. En el caso de México, es evidente que la calidad se ha incorporado en muchas instituciones de gobierno, principalmente de nivel federal. La calidad como estrategia es uno de los postulados principales de la nueva política de gestión de la administración del presidente Vicente Fox, la cual ha propuesto dos líneas estratégicas con la calidad como punta de lanza : la

estrategia de crecimiento con calidad y la estrategia de innovación gubernamental.

Los sistemas de gestión de la calidad, como el ISO 9000, son afines a los postulados de la nueva gestión pública, la cual recibe sus principales conocimientos y prácticas de gestión de los modelos y los paradigmas de la administración en sectores de competencia económica. La implantación de estos modelos no está libre de críticas pues se argumenta, entre mucho otros factores, que los problemas, la intencionalidad y el contexto organizacional de la administración pública son muy diferentes a los de la administración de empresas privadas. Y se concluye que, de la misma manera que los modelos de administración de países desarrollados no pueden ser importados linealmente a países menos desarrollados, el traspaso de sistemas organizacionales del sector privado al sector público implica un proceso de adaptación que no puede resolverse con modelos simplistas o lineales. Sin menospreciar estos argumentos, los hallazgos de esta investigación demuestran que los procesos de adaptación de los sistemas de gestión de calidad ISO-9000 al sector público se han realizado con un éxito razonable, y que si bien los sistemas de calidad no son una solución definitiva para muchas restricciones estructurales y culturales de la administración pública, sí representan un modelo con capacidad para elevar los indicadores básicos de desempeño de los servicios de las instituciones públicas.

La reforma del estado es un tema central de agenda política mundial, uno de sus propósitos fundamentales es de rediseñar los gobiernos para elevar su capacidad de gestión los programas de reforma o cambio de la

administración pública en México en la segunda mitad el siglo XX han pasado por tres etapas u orientaciones diferenciadas: racionalización, modernización e innovación.

Los programas de racionalización intentaron establecer mayor orden y control en las operaciones de las instituciones públicas dentro de marcos renovados de regulación administrativas. La etapa de la modernización pretendió mejorar la eficiencia gubernamental mediante la incorporación de métodos profesionales y técnicas modernas de administración. Y la innovación busca elevar la capacidad de la gestión gubernamental por medio de incorporar las tecnologías operativas y las prácticas de gestión mas avanzadas a fin de constituir sistemas integrales de administración. Ninguna de ninguna de las dos primeras etapas logró los éxitos prometidos por las administraciones federales o estatales que los implantaron. No decimos que no haya habido avances importantes si no que los procesos quedaron incompletos y no pudieron abatir las inercias de deterioro mas preocupantes de la administración pública la corrupción la ineficiencia y la centralización.

La tercera etapa, de la innovación, está en su nacimiento y habrá que esperar para evaluar sus resultados. Los sistemas basados en las normas ISO-9000 versión 1994, con parte la intencionalidad de los métodos de la nacionalización y la modernización, los resultados revisados en esta investigación obtienen calificación aprobatoria en estas dos intenciones. Es decir estos sistemas aseguran orden y control y mejoran la eficiencia de los procesos incluidos en sus ámbitos. Pero habrá que ser cautelosos en esperar que estos sistemas contribuyan a la

innovación gubernamental, si lo hacen o no, dependerá e la estrategia aplicada y de la asimilación cultural de los nuevos valores de la versión 2000 de las normas ISO 9000, las cuales pretenden una gestión sistémica, procesal y preventiva que coincide con las intenciones de la innovación. Insistimos habrá que esperar sus aplicaciones para revisar sus resultados.

La innovación de la gestión pública es un proceso de alta complejidad. Las instituciones públicas son organizaciones muy complejas que no pueden ser transformadas con métodos únicos o totalizadores. Las nuevas políticas de gestión y administración, la renovación de los marcos reguladores la innovación de sistemas de información y organización y la reingeniería de los procesos son entre otros, los principales instrumentos para el cambio organizacional.

Pero la complejidad de las organizacionales gubernamentales no pueden reducirse a lo formal, hace mucho tiempo que las ciencias sociales descubrieron el papel determinante de los procesos informales en una organización. El contexto y el tiempo en que suceden los hechos, las redes organizacionales, los valores, normas y símbolos, producen una realidad organizacional que pueden ser inmune a intenciones proyectos, y expectativas simplistas.

En esta investigación se ha demostrado que los sistemas de gestión de la calidad producen mejoramientos importantes en los servicios, pero debemos reconocer que sus alcances pueden ser insuficientes para una transformación institucional profunda, pueden ser en todo caso un

elemento consolidador de una estrategia de cambio o innovación inteligente que considere a las instituciones públicas como organizaciones vivas y pensantes.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO David, et al., *Reformando al Gobierno, Una visión Organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, D. F. 2000.

BADIA Jiménez, Albert, *Calidad: enfoque ISO- 9000*, Barcelona, Deusto, 1998.

Baeza G. Mónica y MERTENS, Leonard, *La Norma ISO-9000 y la competencia laboral*, CONOCER-OIT, México, 1998.

BARNES, Frank, "ISO-9000: Mith and Reality", *Advanced Management Journal*, Spring, 1998.

BESSE Juan, edt al, *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. IX, núm. 1, México, 2000.

BRAVO Ahuja R., Víctor, *La empresa pública industrial en México*, INAP, México, 1982.

CABRERO Mendoza, Enrique, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) logros y desencantos*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 1998.

CABRERO Mendoza, Enrique, edt al., *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 1996.

CANTÚ Delgado, Humberto, *Desarrollo de una cultura de calidad.*, McGraw Hill, México, 1997.

CLAD, Una nueva gestión pública para América Latina. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 1998.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA,, Estudio sobre los establecimientos Certificados en ISO-9000 en México. CONACYT, México, 1998.

CROZIER, Michel, La crisis de la inteligencia: Ensayo sobre la incapacidad de las élites para reformarse, INAP, Madrid, 1996.

DE LA CERDA Gastélum, José, ¿Mejoramiento o deterioro? Una investigación sobre innovación tecnológica, reingeniería, calidad y productividad en empresas mexicanas, UNIVA, México, 1999.

DE LA CERDA Gastélum, José, Los laberintos del mejoramiento: la búsqueda de competitividad en la empresa latinoamericana, Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1995.

DE LA CERDA Gastélum, José, Administración de procesos, UNIVA/unadis, México, 1994.

DE LA CERDA Gastélum, José y Francisco Núñez, La administración en desarrollo: hacia una nueva gestión administrativa en México y Latinoamérica, Diana, México, 1998.

DIEUSAERT, Tom, "El ISO-9000: ¿un manual? , Expansión, 29 marzo – 12 de abril, 2000.

ESTÉVEZ Ramírez, Fausto, Sistemas globales de gestión de calidad y ambiental, Qualitec Internacional, vol 1, México, 1999.

HARRINGTON, James, “Como implementar la ISO-9000/QS 9000 en la mitad del costo y la mitad del tiempo, sin papeleo”. Apuntes IMECCA, México, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, La Organización de la Administración Pública en México. México, Noriega/INAP, 2000.

GESTIÓN DE LA CALIDAD EN SERVICIOS PÚBLICOS, La Perspectiva De Los Ciudadanos, Clientes Y Usuarios

Albert Gadea 2000

Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet (Barcelona)

gadeaca@gramenet.diba.es