



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD BAJO LA NORMA  
INTERNACIONAL ISO9001: 2000, IMPLANTADO EN LA  
PROCURADURÍA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL  
TRABAJO (PROFEDET), ÓRGANO DESCONCENTRADO  
DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN  
SOCIAL DEL GOBIERNO MEXICANO

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :  
AMANDA CAROLA ORNELAS RAMOS

ASESOR: DRA. MARÍA DE LOURDES SÁNCHEZ  
MENDOZA



MÉXICO, D. F.

2005



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.

Agradezco...

a mis padres por darme la vida, apoyo,  
comprensión y tolerancia incondicional (José  
Carlos un ejemplo de coraje y éxito y Paquita de  
templanza y corazón)

a mis hermanos por su cariño y sus retoños  
Fernanda.....Lou  
Juan Carlos..Elia....Bombón  
Paco.....Gina....Constanza....Aranza....Tamara

a ti, José Luis Marmolejo por compartir nuestras  
vidas con amor y hacerla una..... por tu  
perseverante buen humor, atención, cuidado y casi  
total desenfado por hacer cualquier cosa juntos

a mis amigos por estar ahí siempre y aceptarme así  
(ustedes saben como)

a Julieta Vernis, por esa luz que te hace brillar  
y por tu familia, la cual es de esas que por gusto  
escoges

a Claudia Ruíz por tu presencia, compañía y tan  
famoso mal carácter

a Daniela por ser buena escucha

a Laura Rocha por esa sencillez y sonrisa que  
nadie puede negarte nada

a Gustavo Hernández Vela por convivir  
"básicamente"

a mis compañeros de trabajo, con quienes a lo  
largo del tiempo logras amistades y/o apoyos  
verdaderos y otros no tanto.....¡también gracias!

## ÍNDICE

Introducción	I
1. La Administración Pública	1
1.1. Antecedentes	2
1.2. Modelos de Administración Tradicionales	15
1.3. Manuales de Organización Específicos de las instituciones de gobierno	22
2. Normas de Calidad	27
2.1. Normas de calidad y el escenario Internacional	29
2.2. Organización Internacional de Estándares (ISO)	32
2.3. Norma ISO9001:2000 (Requisitos)	36
3. El Sistema de Gestión de Calidad en PROFEDET (Alcance del Sistema, lineamientos institucionales y requisitos de la norma (ISO9001 versión 2000)	38
3.1. Enfoque basado en procesos	69
3.2. Descripción gráfica de los procesos (Mapa de procesos)	70
3.3. La Calidad como política pública de la Presidencia de la República	71
Conclusiones	80
Glosario de términos (ISO9000/ Fundamentos y vocabulario)	83
Bibliografía	86

## **Introducción**

Durante el siglo pasado y a la fecha, la participación gubernamental en la economía de muchos países de América Latina, ha sido el Estado el empresario más importante, donde las empresas públicas representan la concentración de mayor poder económico y cuya gestión no ha sido satisfactoria, al punto de que hoy es cuestionada su capacidad como administrador.

La Administración Pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado, lo que hace a muchos decir que representa el factor estratégico del desarrollo. Si el bien colectivo depende principalmente de la gestión del Estado, su administración tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales.

Aunado a lo anterior y entendiendo la globalización como un fenómeno que contiene tendencias comunes en las que se desenvuelven los estados en diferente grado cada uno de ellos, dentro de un escenario internacional de carácter económico, político, cultural, social, laboral, y tecnológico; se considera que la gestión pública es un factor determinante para el desarrollo y la aplicación de las políticas públicas dirigidas a los gobernados y específicamente a los receptores de servicios públicos por parte de las instituciones.

Ante esta problemática y atendiendo las necesidades propias de los estados, es urgente que los gobiernos instrumenten

mecanismos para la mejora de sus procesos organizacionales y operativos en apego a la normalización o estandarización correspondiente.

De esta manera la globalización es un fenómeno a través del cual hay un intercambio de información en el quehacer y cómo hacer (know-how) sistemas que permitan la mejor aplicación de las políticas y servicios públicos. Siempre y cuando se guarde la proporción de las necesidades y expectativas reales de los estados con base en sus políticas, territorio, gobierno y población.

La cooperación internacional es un medio por el cual los estados y Organismos No Gubernamentales llegan a tomar acuerdos, de alguna materia en específico dentro de las relaciones internacionales que los involucren a fin de aumentar la posibilidad de las partes para supervisar o verificar el cumplimiento de las disposiciones acordadas dentro del marco del derecho internacional.

Es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que, uno de sus órganos de trabajo es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cuya estructura organizacional tiene una División para la Administración Pública y Gestión para el Desarrollo (DPADM) dependiente del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

Esta división tiene como objetivo, reconocer las contribuciones institucionales dirigidas a realizar el rol, el

profesionalismo y la visibilidad del servicio público de los Estados miembros de las Naciones Unidas.<sup>1</sup>

Por lo anterior, esta división se ha dado a la tarea de promover el Concurso para premiar el Servicio Público promoviendo mecanismos para conocer los trabajos en materia de gestión de procesos de la administración pública de los Estados. Dicho concurso va dirigido a gobiernos, universidades e instituciones de administración pública.

Pero no solamente las Naciones Unidas reconocen estas necesidades, existen otros organismos que en materia de calidad elaboran y emiten normas para la estandarización de los procesos productivos o de servicios, sin importar el giro de la empresa o institución. Tal es el caso de la Organización Internacional de Estándares (ISO) y aquellos institutos o entidades que representan a cada país miembro ante este órgano.

Por lo anterior se puede advertir que, dentro del escenario internacional figuran organismos a favor del estudio de la gestión pública de los gobiernos y en general de organizaciones, empresas e instituciones.

Así como es posible aplicar normas, lineamientos o documentos normativos internacionales emitidos por un organismo internacional de normalización u otro relacionado con la materia reconocido en los términos del derecho internacional.

---

<sup>1</sup><http://www.eclac.cl/cgibin/getprod.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/2/13332/P13332.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>

El caso mexicano se expresa en la demanda de los servicios públicos por parte de la población, en los sectores tradicionales como salud, educación, agricultura, transporte, justicia, defensa, trabajo, y otros de no menos importancia, por lo que las instituciones del gobierno mexicano encaran graves problemas para satisfacer dichos servicios en su totalidad y en calidad satisfactoria.

## 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración concebida como coordinación de esfuerzos ha estado presente en todas las etapas históricas y actividades del hombre, desde el mismo origen de la humanidad.

"Antes del amanecer de la historia escrita, se habían iniciado ya grandes empresas, con complicadas formas burocráticas"<sup>2</sup>

Algunas de las descripciones más tempranas y claramente escritas de las formas jerárquicas se refirieron a organizaciones militares, siendo entre ellas notable la estructura creada por Alejandro Magno. Su sintagma (dieciséis filas de dieciséis hombres cada una) de 256 soldados se ideó con el fin de permitir un despliegue flexible y para utilizar con eficacia las armas disponibles. "Resulta, pues, evidente que la administración, con sus características de organización humana y formal, se ha manifestado en todas las épocas. Es tan antigua como el hombre mismo."<sup>3</sup>

La acepción etimológica de la palabra "administración" (del latín administratio-ONIS), significa acción de administrar. Acción del Gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al

---

<sup>2</sup> ROSCO AND C. MARTIN, Reflexiones acerca de las instituciones y de sus formas de proceder, ensayo recopilado en Administración Pública, Herrero Hermanos, México, 1967, p. 31.

<sup>3</sup> Raymundo Amaro Guzmán, Introducción a la Administración Pública, McGraw-Hill de México, 1986, p. 4,5.

resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.<sup>4</sup> En el libro citado "Introducción a la Administración Pública", el puertorriqueño Pedro Muñoz Amato señala que ésta es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político.

### **1.1 Antecedentes**

La administración pública egipcia es considerada una de las más avanzadas de la antigüedad y al igual que las demás naciones de la época, no legaron a la posteridad documentos donde se manifestara esa organización administrativa pese a que algunos escritos hacen referencia al pensamiento administrativo, los cuales fueron utilizados en las escuelas, conteniendo enseñanzas acerca de la conducta de los jefes. Los egipcios desarrollaron una administración pública centralizada como consecuencia de su propia economía y sistemas de organización, control y planificación. Como ejemplo se consideran las pirámides que revelan las habilidades administrativas y de organización de que los egipcios estuvieron dotados. Ciertamente, en todo el proceso de construcción de estas monumentales y milenarias pirámides, se aplicaron los principales principios de la ciencia de la

---

<sup>4</sup> Diccionario de la Lengua Española. Decimonovena edición. Madrid, 1970.

administración, tales como: planificación, organización, control y supervisión.

De igual forma Egipto representa la manifestación más antigua de una administración burocrática del poder público. Los medios de comunicación marítimos y fluviales requirieron la intervención del Estado para su administración. Resulta interesante saber que entre los factores esencialmente técnicos hay que considerar, como promotores de la burocratización, los medios de comunicación específicamente modernos, los cuales deben entrar en el cuadro de la administración pública en parte por necesidad y en parte por conveniencias técnicas (vías fluviales y terrestres, ferrocarriles, telégrafos, etc.)

En la actualidad, desempeñan el mismo papel que desempeñaban en el antiguo oriente los canales de Mesopotamia y la regulación del Nilo.

En otras civilizaciones como la Sumeria, fueron los primeros en tener escritura, los sacerdotes llevaban en forma arcaica, el control administrativo del cobro de los impuestos.

En China (2000a.C.): Utilizaban una junta de consejo para cada caso en que debía tomarse una decisión importante. Las parábolas de Confucio sugieren prácticas para la buena administración pública.

El espíritu público y la exclusión de la política en la administración.- "Debe tenerse cuidado en seleccionar funcionarios honrados, desinteresados y capaces"<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Op. Cit., Introducción a la Administración Pública., p. 99.

Enfocando el espíritu público, Confucio advierte la necesidad de excluir de la administración pública el favoritismo y el partidismo; al referirse a la actuación de funcionarios leales y cumplidos, Confucio señalaba que aunque un hombre pueda recitar hasta trescientos poemas, puede mostrarse inepto cuando se le da un trabajo administrativo en nombre del país, aunque pueda saber mucho de aquella materia, si se le manda a una misión en cualquier parte y no puede responder una pregunta personalmente y sin ayuda, entonces ¿para qué sirve? Lo anterior da clara idea de la necesidad de desarrollar adecuados criterios selectivos de personal, reto que aun es vigente en la actualidad. Las funciones públicas representan una difícil tarea que sólo llega a verse culminada cuando existen los conocimientos y habilidades que se requieren.

**Babilonia (1800 a.C.):** Código de HAMURABI: Uso del control escrito y testimonial, la responsabilidad no puede ser transferida, establecimiento del salario mínimo.

**Hebreos (1490 a.C.):** Conceptos de organización, principio de la excepción. **Grecia y Persia:** (400 a.C.) En Grecia Sócrates enuncia la universalidad de la administración, y Platón en su libro La República da sus puntos de vista sobre la administración de los negocios públicos y el principio de especialización.

Aristóteles (300 a.C.) En su libro La política distingue tres formas de administración pública.

En Persia Ciro enuncia el estudio de movimientos, manejo de materiales la importancia de las relaciones humanas. Y se conoce también la oración fúnebre pronunciada por Pericles: Nuestro Gobierno está en manos de, no de unos pocos, sino de muchos. Y a pesar de que todos los hombres son iguales a los ojos de la ley, son recompensados por la colectividad, cada quien según sus méritos; ni la posición social, ni la riqueza determinan el servicio que un hombre puede proporcionar a sus semejantes. A quien se refería Pericles por "muchos" y como administraban los negocios? Se ha de entender que "muchos" es un término de valor relativo y no estaba incluyendo a la mayoría de la población. Únicamente los hombres con más de dieciocho años de edad que estaban en posesión de derechos políticos y se consideraban ciudadanos únicamente a los nacidos de padres atenienses. Lo anterior significa que ya se manejaba un esquema de derechos políticos y sociales de la población, no obstante lo anterior, esta idea no fue del todo satisfactoria a diferencia del esquema de servicio civil chino.

**Roma** (175 a, C.) Catón enuncia la descripción de funciones.

**Judea** (Año 20): Jesús utilizó las relaciones humanas, la unidad de mando; y los reglamentos.

**Italia** (1525): Nicolás Maquiavelo enuncia las cualidades del liderazgo, consenso del grupo.

En lo relativo a la administración pública durante la edad media, hay signos evidentes de racionalización administrativa y dirección. Los dominios reales, las provincias eclesiásticas

y la jurisprudencia feudales tuvieron que ser manejados de alguna manera ya que algunos tratados contemporáneos revelan la dirección de propiedades y las obligaciones de funcionarios administrativos. La historia de la administración medieval ha sido además resumida por algunos autores. Entre la literatura se encuentra el diálogo inglés referente a la Tesorería escrito en 1179 por Richard Fitz Neal y el Estatuto de Carlomagno (arquetipos de administración medievales). En este diálogo de tesorería se formulan lineamientos respecto a las operaciones diarias de la Tesorería Inglesa Medieval, el Estatuto de Carlomagno comprende principios de administración como la delegación de funciones y autoridad en los mayordomos con capacidad para administrar la explotación de los predios feudales. Lo anterior implicaba facultad para contratar y supervisar personal de confianza: "Permítase a nuestros mayordomos, forestales, estableros, bodegueros, deanes, cobradores de impuestos y otros funcionarios hacer tareas fijas irregulares y que paguen impuestos prediales por sus parcelas; y en lo que corresponda a los oficios manuales que ellos mismos deban desarrollar, que lo hagan bien. Y si algún alguacil obtiene canonjía, permítasele encontrar un sustituto que lo releve de su trabajo manual y de otros servicios. Ningún alguacil ha de tener más tierra de la que pueda atender y administrar en un día".<sup>6</sup>

La Teoría de la Administración Pública consiste en el estudio de los aspectos administrativos del Estado. A ella le atañen

---

<sup>6</sup> Op. Cit. Introducción a la Administración Pública., p. 110.

los principios que explican, de manera general, el ser y el devenir de la administración pública. El ser de la administración pública consiste en los elementos esenciales que la constituyen; el devenir es su evolución hasta el presente. La diferenciación de lo administrativo a partir del concepto de policía, propició que desde 1756 se sentaran las bases para el estudio científico de la administración pública como una disciplina independiente. Lo administrativo fue diferenciado de lo político, lo financiero y lo económico, dentro del fenómeno estatal en su conjunto. Se trató de una precisión de funciones que se especializaban entre sí, pero que permanecían estrechamente relacionadas dentro de la unidad brindada por el Estado. Por consiguiente, el Estado es la unidad fenoménica y la unidad teórica que vincula a la Ciencia de la Administración Pública, con otras ciencias políticas que también tienen al Estado como objeto de estudio.

El momento histórico y teórico exacto en el cual se define lo administrativo dentro de los asuntos del Estado es fácilmente perceptible en el primer libro escrito sobre Ciencia de la Administración Pública, titulado Principios de Ciencia de la Policía (Grundzätze der Policey-Wissenschaft) de Juan Enrique Von Justi, publicado en 1756. En aquél entonces policía significaba lo que hoy en día entendemos por administración pública. Von Justi afirmaba lo siguiente:

"La policía es una ciencia tan poco conocida, que yo osolisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa, y que la haya

tratado a fondo e independiente de todas las otras ciencias, que tienen alguna relación con ella. La mayor parte de los errores que se han cometido sobre este punto, provienen de haberse confundido la policía con la política [Staatskunst, "arte del Estado"].

La diversidad de materias representadas por la policía, la política, la economía y la hacienda, conservaban su vinculación a partir de la unidad estatal. El Estado era, y es, la unidad que delinea el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública.

Antiguamente, la Ciencia de la Administración Pública estaba asimilada a nociones diferentes a su especificidad y con frecuencia se le consideraba poli, multi, pan o transdisciplinaria. Vista de tal modo, la administración pública aparecía como un campo de estudio residual de otras disciplinas, y por lo tanto, secundario y accesorio. Hace mucho tiempo que se liberó del vasallaje a que la obligó el derecho durante la primera mitad del siglo XX, especialmente el derecho constitucional y el administrativo.

Una de las características sobresalientes de la Ciencia de la Administración Pública, ha consistido en un proceso de construcción de su objeto de conocimiento a partir de una larga pugna por conservar su identidad y definición.

Se trata de retomar el hilo que se rompió hace más de ciento cincuenta años y continuar estudiando el objeto de análisis perdido: el Estado. Es regresar para continuar reconstruyendo una tradición abandonada, para conservar a la Ciencia de la

Administración donde debe de estar: estudiando al Estado. Se dice que la Corriente Cameralista es la precisa en cuanto a que, a partir de ésta se considera una ciencia a la administración pública.

El Cameralismo es virtualmente el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales.

En la edad moderna surgen los pioneros en el estudio científico de la administración pública a quienes se les conoce como los precursores y representantes de la escuela cameralista, profesores, administradores públicos, germanos y austriacos que inician el movimiento en el año 1550 y llegando a su esplendor en el siglo XVIII. Esta etapa coincide con el régimen centralizado y paternalista de Federico Guillermo I de Prusia (1713-1740) y María Teresa de Austria (1740.1780) En esta época prevalecen los estudios jurídicos de la administración con el surgimiento del Derecho Administrativo.

La escuela cameralista es la respuesta de los técnicos al servicio de la monarquía absoluta que demandaba mayor organización y eficientes prácticas administrativas para la mejor marcha de los asuntos reales y la debida protección y conservación de su patrimonio. Es así como surgen científicos y estudiosos de la materia quienes aportaron sus conocimientos en la elaboración de instrucciones y normas exclusivamente administrativas.

El pensamiento de la escuela cameralista como precursor del estudio científico de la administración pública, presenta dos fases históricas:

Primera.- Sus técnicos servían para incrementar el poder del monarca a través de las presiones estatales.

Segunda.- Que todo esto forma el núcleo de normas internas de la administración pública sobre las que el derecho administrativo fundamentara mucho de sus estudios.

La cameralística se limita al examen concreto de la actividad de administración y de sus problemas técnicos sin embargo tiene repercusiones a lo largo del siglo XIX no sólo para el nacimiento del derecho administrativo sino en confirmar a éste como una ciencia que permite estudiar algunas zonas de la actividad administrativa que no sería posible a través de un análisis exclusivamente jurídico.

La Ciencia de la Administración no entraña una disciplina en el sentido convencional del término, principalmente porque en su seno no existe un condicionamiento mutuo entre el objeto y el método, que es característico a las demás ciencias. Incluso, con mucha frecuencia se invocan los instrumentos epistemológicos tan grandemente desarrollados por disciplinas hermanas como la Sociología o la Ciencia Política. Sólo más recientemente, las Ciencias de Policía están contribuyendo más estrechamente con la Ciencia de la Administración al desarrollo de metodologías especializadas, principalmente en materia de implantación y evaluación.

En la evolución de la humanidad siempre existieron algunas formas rudimentarias, otras más avanzadas de administrar las Organizaciones.

## **México (1767)**

En el periodo del virreinato ubicado en México, se implantó el Sistema de Intendencias, el cual era una nueva organización para la administración de la Corona Española:

### **Sistema de Intendencias**

Entre las primeras funciones del visitador español José Gálvez, estuvo la de establecer una centralización administrativa orientada a fortalecer el control de la Corona sobre el virreinato. Dentro de este propósito se buscaba tomar medidas encaminadas a romper el monopolio que tenían las élites locales en el gobierno municipal, y establecer un sistema de división territorial similar al creado por el gobierno de Francia, y ya adoptado en España.

La implantación de este sistema exigió la división del virreinato en jurisdicciones político administrativas denominadas Intendencias, las cuales habrían de estar bajo la dirección de un funcionario que fungía como Gobernador General o Intendente, quien ejercía todos los atributos del poder: justicia, guerra, hacienda, fomento de las actividades económicas y obras públicas. Los intendentes debían utilizar su autoridad para movilizar la economía de sus provincias, y debían solicitar la colaboración del pueblo a fin de tener éxito; se consideraba necesario mejorar la participación pública en los asuntos comunales para que hubiese contacto entre gobernantes y gobernados, y lograr con ello una mayor estabilidad. Los intendentes debían estimular la actividad económica directa e indirectamente, por medio de obras



Las Ordenanzas establecían la nueva división territorial en 12 Intendencias, cuyas capitales serían México, Puebla, Oaxaca, Mérida, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, Valladolid, Guadalajara, Zacatecas, Durango, y Arizpe (Sonora-Sinaloa). No formaban parte de las intendencias de esta Ordenanza los territorios de California, Nueva Vizcaya, Nuevo México, Coahuila y Texas, quizá por tratarse de provincias que constituían la Comandancia General de Provincias Internas; además las ordenanzas mencionan aparte otras regiones como el Nuevo Reino de León y Nuevo Santander, donde el gobernador debía tener el mando en las causas de Hacienda y de Guerra.

La Administración es el resultado histórico de la contribución de filósofos, matemáticos, físicos, economistas, ingenieros, estadistas que fueron desarrollando y divulgando sus obras y teorías.

**Inglaterra:** Las ventajas de la especialización permitía la diferenciación entre gerentes y trabajadores.

Adam Smith (1780) con la primera revolución industrial (del carbón y del hierro), se utiliza el concepto de control y aplicación del principio de especialización a los trabajadores, métodos de trabajo control de auditoria, incentivo salarial.

En 1832 Charles Babbage, hace énfasis en el método científico, división del trabajo, estudio de tiempos y movimientos, especialización, contabilidad de costos.

En el siglo XIX Gran Bretaña desarrollo un avanzado sistema de administración de personal estatal, el cual concebía el

reclutamiento e ingreso al servicio público a través de adecuados criterios selectivos de personal. En el año de 1853, a raíz del informe NORTHCOTE TREVELYAN, se organizó el servicio civil inglés.

**Estados Unidos de América:**

En 1856 Daniel McCallum utilizó organigramas para comprender la estructura organizacional.

Los Estados Unidos tuvieron una administración de personal público basada en la filosofía del sistema del despojo político o "spoils system" que consistía en que el partido triunfador en las elecciones le corresponden los cargos de la maquinaria del gobierno para ofrecerlos como recompensa a sus afiliados: al vencedor le corresponden los despojos.

En 1903 Frederick Taylor (considerado el padre de la administración), desarrolla la teoría científica de la administración (énfasis en las tareas).

**Europa (1916):** Henri Fayol desarrolla la teoría clásica de la administración (énfasis en la estructura)

**Estados Unidos de América (1932):** Elton Mayo desarrolla la "Teoría de las relaciones humanas" poniendo énfasis en las personas. En 1940: Teoría de la Burocracia, su principal exponente Max Weber. En 1947: Teoría del comportamiento, su principal exponente Douglas Mc Gregor. En 1951: Teoría de sistemas. En 1954: Teoría Neoclásica, sus principales exponentes fueron Peter Drucker, Harold Koontz y Cyril O'Donnell. En 1962: Teoría del Desarrollo Organizacional; énfasis en las personas. En 1972: Teoría Contingencial;

énfasis en el ambiente y en la tecnología. En 1980: Teoría Z, su principal exponente William Ouchi. En 1990: La Reingeniería; Revisión fundamental y el rediseño radical de procesos, para obtener rendimiento en costos, calidad, servicio y rapidez de la empresa.

Una vez descritos los momentos más importantes en la historia de la humanidad con respecto a la administración, a continuación revisaremos la metodología tradicional de la evaluación de la gestión pública al interior de las instituciones y su eficacia.

## **1.2 Modelos de Administración Tradicionales**

A lo largo de la evolución de la administración pública, se han incorporado diversos mecanismos administrativos para racionalizar la forma de llevar a cabo acciones, dentro de las cuales destacan la planeación y la programación del presupuesto destinado a programas diversos.

"Sin embargo debe reconocerse que aún no se ha llegado a un punto de satisfacción de las formas y modalidades de actuación gubernamental, sin negar mejoría en el uso de ciertas técnicas administrativas y sobre todo por el establecimiento claro de algunas acciones y preferencias mediante sistemas mejor planeados y organizados, y en ocasiones favoreciendo procesos de tipo administrativo. Hacen falta mayores patrones de éxito en la actuación" <sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Medina Giopp, Mejía Lira, El Control en la implantación de la Política Pública, México, Plaza y Valdés, 1993. p. 10.

Al interior de la administración pública federal, se sabe que en la práctica se detectan fallas que contravienen a la planeación formal del órgano, institución o dependencia, tales como la multiplicidad de objetivos, intereses personales o colectivos tratándose incluso de organizaciones tales como sindicatos o simple y llanamente en la prestación de un servicio que se otorgue a la comunidad o incluso dentro de la propia organización con el personal adscrito a la misma, se detecta corrupción; entendiendo este término no solamente como la solicitud de una retribución indebida por el servicio otorgado, sino como aquella falta de probidad en el desempeño de las funciones correspondientes. El libro citado en el presente trabajo de investigación, "El control en la implantación de la política pública", el autor plantea la ausencia de un análisis **concomitante y expost** de su significado, del reconocimiento de la actuación y de una evaluación respecto a la eficacia y eficiencia o de estudios integrales sobre la significación de alguna política pública en cuestión. Hace énfasis en la falta de análisis sobre los resultados e impactos tenidos por y en diversas políticas públicas.

Existen varios modelos que contienen un enfoque por etapas para la administración de políticas públicas e incluso de algunos que ya manejan metodologías de procesos, a continuación se presentan algunos:

El *modelo de percepción política* corresponde a una propuesta analítica importante para la comprensión de modalidades de política y explicación de decisiones públicas.

Los principales enfoques al respecto son:

- a) Gestación
- b) Formulación
- c) Decisión
- d) Puesta en marcha (o implementación)
- e) Evaluación de los resultados

La Gestación es el reconocimiento del gobierno de la existencia de un problema, para lo cual pasará a formar parte de los asuntos gubernamentales, correspondiente a la llamada incorporación en la agenda.

La formulación corresponde a cuestionarse y analizar el como enfrentar el problema, en esta etapa se requiere de información adicional que en ocasiones no se cuenta con ella y que en la práctica se recurre a la toma de decisiones y acciones emergentes, comúnmente llamado "bomberazo", lo anterior implica una falta de planeación adecuada.

Una vez hecho el estudio en la medida de las posibilidades de la institución y/o del personal que le compete el asunto, deberán decidir la adopción de una acción propuesta en donde deberán intervenir los contactos personales, la similitud del punto de vista entre ellos, las preocupaciones del funcionario responsable de la decisión, las preocupaciones generales del gobierno, entre otros factores.

"La ejecución de la política corresponde a una etapa problemática, pues se exige la ubicación de las decisiones en el aparato público. Para muchos gobiernos es desalentador el toparse con una incapacidad para llevar a cabo decisiones políticas, derivadas de diversos factores, donde existe carencia de recursos, de formación y hasta niveles de corrupción importantes. Gran parte de nuestro esfuerzo corresponde a una búsqueda por garantizar de alguna forma el cumplimiento y satisfacción de los objetivos de una política".<sup>8</sup> La última etapa corresponde a la respuesta de que la política haga lo que se supone que debe hacer de acuerdo a lo planeado y el análisis de las consecuencias derivadas de ello. En la evaluación hay algunos problemas pues en ocasiones se prefiere actuar de acuerdo a una más intuitiva que sistemática o basada en hechos.

"En México, algunos juicios suelen ser parciales o basados en evidencias fragmentadas o sesgadas, incluso se prefiere informar al funcionario responsable exclusivamente sobre los hechos exitosos dejando de lado las metas no alcanzadas."<sup>9</sup>

Existe una tendencia a aplaudir al funcionario y resaltar que es un elemento que toma las mejores decisiones sin equivocaciones, sin importar resolver el problema de fondo.

Lo anterior es una realidad al interior de los procesos de las instituciones, no siempre se toman las mejores decisiones para solventar alguna falla o incumplimiento en lo planeado. Es

---

<sup>8</sup> Op. Cit. El Control en la Implantación de la Política Pública., p. 16.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 17

indispensable comenzar por el reconocimiento de las desviaciones o incumplimientos en objetivos y metas de acuerdo a lo planeado y no intentar ocultar los aspectos de fondo. Otro modelo sería el de "referencia" el cual incorpora aspectos políticos con un enfoque contingente y que se constituye así:

- 1) el reconocimiento de un problema
- 2) la definición de la naturaleza del problema
- 3) un diagnóstico de cuando menos algunas causas del problema y la propuesta de las medidas que podrían resolverlo o mitigarlo.
- 4) La definición de una solución u objetivo general.
- 5) La definición de ciertos objetivos particulares o estrategia para arribar al objetivo general y
- 6) La supervisión de la ejecución de la estrategia la cual puede ser realizada por el Estado mismo, por la contratación de algún ente privado o por una combinación de ambos.

De esta forma la importancia aún radica en el análisis del proceso administrativo dentro de la organización pública en la integración de los ámbitos de decisión, ejecución o evaluación.

La orientación de estos modelos está ubicada en los procesos de control y evaluación, subrayando que ésta es fundamental para el mejoramiento de la gestión pública, teniendo como premisa la búsqueda por una eficacia y eficiencia gubernamental que satisfaga al conjunto de la sociedad. Por

esta razón se considera que *el proceso decisorio* es la base de esta búsqueda.

El *proceso decisorio* es aquel que permite ubicar cuál es la situación en un organismo público y cuáles son los resultados esperados en una proyección de una situación determinada, es decir, ubicando la realidad se tiene la posibilidad de actuar para establecer metas esperadas.

Corresponde al análisis sobre la situación de decisión, identificando la condicionante respecto a las opciones posibles.

Una de las características más importantes de las organizaciones japonesas es la participación en la toma de decisiones, desde los niveles operativos hasta la alta dirección, aportando información relativa a las funciones que desempeñan desde el ámbito de competencia de sus áreas de trabajo; lo anterior implica la revisión de sus procesos con respecto a otros de la misma empresa.

De esta forma se pueden identificar posibles causas y también posibles soluciones a través de reuniones en comités reducidos para tomar las mejores y más convenientes decisiones. También permite identificar potencialidades orientadas a la satisfacción de las necesidades y responsabilizando a aquellas personas que tienen incidencia directa en la políticas públicas.

Otro factor importante en el proceso decisorio radica en el *liderazgo* de la dirección a través de una dinámica de consulta y participación con el resto del personal. Asimismo es

importante la consideración de los escenarios en donde evolucionen las alternativas previamente plantadas y finalmente la revisión y/o impacto de los resultados de las mismas.

El *liderazgo* se considera fundamental ya que se pueden presentar visiones distintas sobre un mismo proceso, ya que la opinión y perspectiva varía hasta un alto grado de conflicto ya que participarán individuos y organizaciones con intereses propios con respecto a un "mismo" objetivo. Lo anterior implica constantes procesos de lucha y negociación.

Finalmente la gestión entendiéndola ésta como el "conjunto de prácticas administrativas que se emplean en la dirección de las organizaciones para atender sus objetivos, implicando el establecimiento de condiciones de trabajo, modalidades organizativas, relaciones jerárquicas, manejo de personal y el establecimiento de valores y filosofías de trabajo."

Comprende dos conjuntos de referencia:

- ✓ Lo abstracto a lo descriptivo, formal ó estático, referido al aspecto normativo.
- ✓ Lo concreto, informal, dinámico (real).

Aquel responsable de la planeación de la gestión de la política pública o de un determinado proceso tiene la necesidad de ubicar su información en un espacio organizacional bajo un esquema institucional, ello implica el establecimiento de reglas sobre el quehacer de la institución, procedimientos y mecanismos en uso para la toma de decisiones.

De esta manera los procedimientos establecidos pueden hacer más difíciles o más fáciles las decisiones y reglas, ordenes de secuencia, filtros y limitaciones importantes.

La gestión también requiere considerar los recursos externos e internos, los primeros son aquellos elementos de carácter político, social, cultural que pueden afectar a tu proceso; los segundos se refieren a aquellos que dentro de la organización impactarían de forma estratégica, tales como el personal, sus costumbres y la propia cultura profesional. En este sentido la organización debe detectar y estudiar las necesidades o pretensiones de los usuarios finales de ese proceso.

Finalmente, también se considera que se cuente con una adecuada estructura funcional e infraestructura que vaya de la mano con un adecuado ambiente organizacional. Ya que el medio ambiente también es determinante. Si analizamos con detalle los anteriores modelos tradicionales de administración, podremos darnos cuenta de que todos y cada uno de ellos, llevan una metodología para la aplicación de los componentes que se consideran más importantes. Y que como veremos en el capítulo 2, algunos de estos componentes se mantienen vigentes en otros modelos contemporáneos de gestión administrativa.

### **1.3 Manuales de organización específico de las instituciones de gobierno**

Con el objeto de llevar cabo cualquiera de los modelos de administración antes presentados y para aplicar las políticas

públicas al interior de los procesos de las instituciones, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece lo siguiente:

**ARTÍCULO 14.-** Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

**ARTÍCULO 19.-** El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que

determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas."<sup>10</sup>

Entonces un manual específico será aquel documento que determine las unidades administrativas que conforman una Institución, los objetivos y responsabilidades que deben cumplir las áreas, orientado a una visión y misión institucional (dependiendo del sector que trate). Los manuales de procedimientos estarán dirigidos a la documentación y descripción de las actividades que los responsables de las unidades administrativas tienen a su cargo, señalando puntualmente los pasos que se deben cumplir para llevar a cabo el o los objetivos de los procesos internos.

Actualmente en algunas instituciones de gobierno, se está trabajando en la modificación de los manuales de organización específicos y de procedimientos, para aprobar un sólo documento que contenga la información de los dos anteriores y se llaman: Manuales de Filosofía y Cultura Organizacional.

Se pretende que este manual contenga un toque de desarrollo humano y que no se limite a dar cuenta de las funciones de las unidades administrativas que conforman una organización de gobierno.

No obstante lo anterior, al interior de las instituciones aún no queda claro cuál es el objetivo principal de esta modificación sobre los manuales, ya que el contenido se

---

<sup>10</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Título segundo, Méx. DF., Edit. Porrúa 2003, p. 11, 12.

muestra similar y no refleja algún cambio sustantivo en los resultados.

Un Manual de Organización Específico se conforma de los siguientes apartados: Introducción, antecedentes, marco jurídico atribuciones, estructura orgánica, objetivo y funciones.

Un manual de esta naturaleza es elaborado con la finalidad de brindar, en forma ordenada y sistemática la información estructural y funcional que sustenta la conformación de los órganos administrativos adscritos a una institución, también contiene los antecedentes históricos basado en una breve descripción de los propósitos o causa que dieron origen a la instancia administrativa en cuestión y de la evolución que ésta ha experimentado, destacando los principales cambios y transformaciones estructurales realizadas en el transcurso del tiempo.

El marco jurídico enuncia las disposiciones constitucionales, leyes, decretos, reglamentos y normas de la actividad institucional así como las atribuciones conferidas a la institución como una trascripción de los lineamientos legales y reglamentarios vigentes en los que se determina su competencia.

Dentro del aspecto organizacional incluye la estructura orgánica correspondiente de tal forma que hace posible visualizar los niveles jerárquicos y las relaciones de dependencia y el organigrama en el que se representa gráficamente la estructura de su organización.

En lo referente al carácter funcional de los órganos administrativos se describen las acciones generales y específicas que les corresponde desarrollar y ejecutar que definen claramente el ámbito de su competencia.

No obstante lo anterior, los manuales de organización, no cuentan con una metodología que les permita registrar y evaluar las acciones de las áreas sustantivas, sin embargo, sí se cuenta con informes alternos que regularmente los contiene un área de evaluación y estadística pero estos informes se basan en indicadores a nivel institucional y no propiamente por área, lo que genera que no se evalúe propiamente el desempeño de las funciones a cumplir y tampoco se cuenta con los elementos suficientes para el análisis y toma de decisiones inmediata para solventar algún problema detectado. Tampoco se cuenta con elementos para conocer de manera anticipada, algún problema potencial que se pueda presentar. Por lo anterior y bajo este esquema de operación, se entiende que la administración pública responde a lo planeado pero también a situaciones que pueden romper o resquebrajar en algún momento, esa dialéctica.

A continuación revisaremos otro esquema de administración, que ha surgido y ha sido utilizado en mayor medida en la empresa privada.

## **2. NORMAS DE CALIDAD**

Las normas internacionales en materia de calidad y gestión administrativa son una herramienta alternativa y opcional para la mejora en la operación de los procesos productivos y/o servicios de las organizaciones. El antecedente de estas normas surge a principios del siglo XIX, Europa vivía en un estado de agitación; los efectos de la revolución industrial se hacían evidentes en cualquier parte del continente. La revolución de la transportación dio inicio con la aparición de la máquina de vapor y el ferrocarril. Los rieles por los que los trenes se desplazaban fue el primer problema de estandarización entre los países; éstos tenían que ponerse de acuerdo en las dimensiones, material y las demás características de las vías por donde pasaría el tren. Tal situación de entendimiento fue la ideal para la introducción del telégrafo. Al ponerse en funcionamiento este nuevo medio de comunicación, inmediatamente se hicieron evidentes sus beneficios al acercar aún más a las empresas e industrias que existían en ese tiempo y quienes tenían una imperiosa necesidad de difundir noticias y mensajes de manera rápida y eficiente. Tanto el ferrocarril como el telégrafo transformaron de manera notable a la Europa del Siglo XIX.

Con el propósito de buscar una estructura y un método de funcionamiento que permitieran conocer los problemas planteados por las nuevas tecnologías de comunicación, así como también las demandas de los usuarios, en 1865 se fundó la

Unión Internacional de Telegrafía (ITU, por sus siglas en inglés).

La ITU fue la primera organización intergubernamental e internacional que se creó. Sin lugar a duda, la ITU fue el primer esfuerzo para estandarizar las comunicaciones en varios países.

Años más tarde, en 1884 al otro lado del Atlántico, en los Estados Unidos de América se funda la IEEE (Institute of Electrical and Electronics Engineers), organismo encargado hoy en día de la promulgación de estándares para redes de comunicaciones. En 1906, en Europa se funda la IEC (International Electrotechnical Commission), organismo que define y promulga estándares para ingeniería eléctrica y electrónica.

En 1918 se funda la ANSI (American National Standards Institute), otro organismo de gran importancia en la estandarización estadounidense y mundial.

En 1932, al fusionarse dos entidades de la antigua ITU, se crea la Unión Internacional de Telecomunicaciones, entidad de gran importancia hoy en día encargada de promulgar y adoptar estándares de telecomunicaciones. Por otra parte, en 1947 al finalizar la segunda guerra mundial, es fundada la ISO (International Organization for Standardization), entidad que engloba en un ámbito más amplio estándares de varias áreas del conocimiento. Actualmente existe una gran cantidad de organizaciones y entidades que definen estándares incluyendo aquellos relacionados con el sector de servicios.

## **2.1 Normas de calidad y el escenario internacional**

Entendiendo la globalización como aquellas características comunes en las que se desenvuelven los Estados en diferente grado cada uno de ellos, dentro de un escenario internacional de carácter económico, político, cultural, social, laboral, tecnológico y financiero; se considera que la gestión pública es un factor determinante para el desarrollo de los Estados y la aplicación de las políticas públicas dirigidas a los gobernados y específicamente a los receptores de servicios públicos por parte de las instituciones. Es por ello que cada vez más los organismos internacionales se preocupan por revisar opciones, normas y modelos que den respuesta a las necesidades de un mundo cambiante. Es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que, a través de uno de sus órganos de trabajo se encuentra la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dentro de su estructura organizacional tiene una División para la Administración Pública y Gestión para el Desarrollo (DPADM) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Esta División tiene como objetivo, "reconocer las contribuciones institucionales dirigidas a realzar el rol, el profesionalismo y la visibilidad del servicio público de los Estados miembros de las Naciones Unidas."<sup>11</sup> Por lo anterior, esta división se ha dado a la tarea de promover el Concurso para premiar el Servicio Público lanzando convocatorias para conocer los

---

<sup>11</sup><http://www.eclac.cl/cqibin/getprod.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/2/13332/P13332.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl/> (noviembre 2003)

trabajos en materia de gestión de procesos en la administración pública de los Estados. Dicho concurso va dirigido a gobiernos, universidades e instituciones de administración pública. La preocupación de los organismos internacionales por promover que, "los estándares hagan la vida más simple, permitiendo mayor fiabilidad y efectividad en los bienes y servicios que usamos" se comprueba con ejemplos:

Los fabricantes del plástico de las tarjetas se basan en un estándar conocido como ISO 7810 en donde se definen las dimensiones del plástico (85mm de largo, 54mm ancho y 0.8mm de grosor); en otro estándar, el ISO 7811, se definen las características del grabado y de la banda magnética.

Siendo uno de los miles de estándares que existen hoy en día, los cuales rigen nuestras actividades diarias, pues regulan los bienes y servicios que empleamos, permitiendo olvidarnos de marcas o de algún fabricante en especial. Por ejemplo, cuando vamos a comprar un módem, nos deberíamos de olvidar en primer término de la marca o modelo, debe de interesarnos en primera instancia que cumple con el estándar ITU-T V.90 cuando se trata de un módem de 56 Kbps o V.34 cuando se trata de uno de 28.8 Kbps.

La estandarización evita las arquitecturas cerradas, los monopolios y los esquemas propietarios. Cuando compramos equipos de telecomunicaciones con estándares propietarios no está garantizado que vayan a comunicarse con los demás equipos de la red. Tenemos que comprar el mismo dispositivo de la misma marca y la mayoría de las veces hasta del mismo modelo,

para que exista comunicación de extremo a extremo. Los estándares son la esencia de la interconexión de redes de comunicaciones, de muchas maneras, ellos son la interconexión. Así mismo, los estándares son la base de los productos y típicamente son los que marcan la diferencia entre la comunicación y la incompatibilidad.

No obstante la preocupación de los organismos internacionales, la elaboración de esquemas y metodologías para aplicar la estandarización en el sector servicios implica recursos destinados a la formación y capacitación en esta materia. Por otra parte, una norma "global" no significa necesariamente que los resultados de los requisitos de la misma sean los mismos en los distintos países que se apliquen modelos de esta índole, es decir que un modelo de calidad aplicado en el sector servicios y específicamente en gobierno, basado en los requisitos de la norma ISO9001:2000 puede tener mayor o menor impacto en ciertos requisitos implantados en un país determinado con respecto a otro.

Una encuesta sobre las normas ISO9000 aplicada en 15 economías de Norteamérica, Europa y Asia que cuentan con empresas que trabajan bajo estos modelos, refleja que las motivaciones y los beneficios son diferentes entre los distintos países y entre los distintos sectores de gobierno y actividad económica. Sin embargo "En general las principales motivaciones a la hora de obtener la certificación ISO9000 son las "mejoras de la calidad de los servicios y/o productos" "satisfacción del usuario", "mejora de los procedimientos" y

la "imagen corporativa" y en menor medida las ventajas en términos de "marketing".<sup>12</sup>

Pero quien emite estos requisitos de norma y dónde se ubica, dentro de los organismos más representativos y especializados se encuentra ISO.

## **2.2 Organización Internacional de Estándares (ISO)**

La ISO es una organización no-gubernamental establecida en 1947, tiene representantes de organizaciones importantes de estándares alrededor del mundo y actualmente conglomerada a 130 países. La misión de la ISO es "promover el desarrollo de la estandarización y actividades relacionadas con el propósito de facilitar el intercambio internacional de bienes y servicios y para desarrollar la cooperación en la esfera de la actividad intelectual, científica, tecnológica y económica"<sup>13</sup>. Los resultados del trabajo de la ISO son acuerdos internacionales publicados como estándares internacionales. Tanto la ISO como la ITU tienen su sede en Ginebra, Suiza. La Organización Internacional de Estándares, se encuentra estructurada por una Asamblea general, consejo, junta directiva, junta técnica, comité para el aseguramiento de la calidad (CASCO), comité para políticas del consumidor (COPOLCO), comité de desarrollo (DEVCO), comité de información (INFCO), comité sobre materiales de referencia (REMCO), comité permanente para el

---

<sup>12</sup> Charles J. Corbett, Anastasia M. Luca, Jeh-Nan Pan, ISO Management Systems, Vol. 3 N° 1, ISO Central Secretariat, Enero-Febrero 2003, Génova, Suiza, pp.27.

<sup>13</sup> Evelio Martínez Martínez, Estándares de Telecomunicaciones, RED, México, Julio, 1999, p. 12.

estudio de los principios de la normalización (STACO), los comités técnicos.

El trabajo técnico de la ISO se lleva a cabo a través de los comités técnicos y grupos de trabajo para cubrir las diferentes áreas de su campo de especialización, los comités tienen números asignados siguiendo el número progresivo en el que fueron creados empezando por el ISO-TC-1 creado en 1947, hasta el ISO-TC-218 creado en 1998. Cuando un comité técnico es disuelto su número no es asignado a un nuevo comité, de tal suerte que actualmente existe un listado de 218 comités de los cuales 186 se encuentran en funciones. Los organismos miembros que deciden tomar parte activa en el trabajo del comité técnico o subcomité se designan con el nombre de miembros participantes. Los países que solamente desean estar enterados del trabajo que realizan los comités técnicos o subcomités se registran como miembros observadores y la mayor parte del trabajo se lleva a cabo a través de correspondencia, solamente cuando es completamente justificable se convoca a reunión internacional. Cada año se circulan alrededor de 10,000 documentos de trabajo.

México es miembro de ISO a través de la Secretaría de Economía en la Dirección de Asuntos Internacionales y la Dirección General de Normas, misma que es la facultada para representar al país en todos los eventos o asuntos relacionados con la metrología y normalización, descrito en el artículo 4to de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Asimismo la Dirección de Normalización Internacional brinda atención a

diversos organismos internacionales a través de cuatro comités mexicanos especializados.

El procedimiento para la atención a organismos internacionales se encuentra definido en los "Lineamientos para la Organización de los Comités Mexicanos para la atención a Organismos Internacionales de Normalización" creados en 1999 por la Dirección General de Normas.<sup>14</sup>

Todas las actividades de normalización deben buscar, en la medida de lo posible la participación equitativa entre personal técnico, entidades del sector público, del sector federal, organismos de normalización nacional, cámaras, productores, distribuidores, comerciantes, prestadores de servicios, consumidores, escuelas de educación superior y en su caso algunos institutos.

México inició su participación oficial en ISO desde el 23 de febrero de 1947 y la labor técnica de creación de normas se delega en órganos políticos que a su vez pueden crear varios comités y subcomités en los que es posible participar a fin de hacer valer el interés nacional en el ámbito de la organización.

El texto de la Norma Internacional ISO 9001:2000 ha sido preparado por el Comité Técnico ISO/TC 176 "Gestión de la calidad y aseguramiento de la calidad", Subcomité 2 "Sistemas de la calidad". La transposición a una Norma Europea ha sido gestionada por el Centro de Gestión de CEN (CMC) con la ayuda grupo de trabajo.

---

<sup>14</sup> <http://www.economia.gob.mx/?P=509> 10 de diciembre de 2004.

Esta norma europea anula a las Normas EN ISO 9001:1994, EN ISO 9002:1994 y EN ISO 9003:1994.

Esta norma europea recibe el rango de norma nacional mediante la publicación de un texto idéntico a la misma o mediante ratificación antes de finales de junio de 2001, y todas las normas nacionales técnicamente divergentes se anularon antes de finales de esa fecha.

La publicación de la Norma EN ISO 9001:2000 afecta a la aplicación de la Decisión del Consejo 93/465/CEE del 22 de julio de 1993, relativa a los módulos correspondientes a las diversas fases de los procedimientos de evaluación de la conformidad y a las disposiciones referentes al sistema de colocación y utilización del marcado "CE" de conformidad, que van a utilizarse en las directivas de armonización técnica. Es importante remarcar que los módulos utilizados en directivas de armonización técnica individuales pueden comportar diferencias con relación a aquellos descritos en la Decisión del Consejo 93/465/CEE. En todos los casos, el anexo de la(s) directiva(s) pertinente(s) al caso es que se aplica legalmente. Los principios descritos en estos antecedentes permanecen válidos cualquiera que sean estas variaciones.

Las Normas Europeas EN 29001, EN 29002 y EN 29003 fueron reemplazadas por las Normas EN ISO 9001:1994, EN ISO 9002:1994 y EN ISO 9003:1994 que a su vez son ahora reemplazadas por la Norma EN ISO 9001:2000.

Cuando las organizaciones deseen implementar sistemas de gestión de la calidad de acuerdo con los módulos E, D o H,

pueden utilizar la Norma EN ISO 9001:2000. Se permite excluir requisitos específicos de esta norma con el fin de cumplir con algunos módulos.

### **2.3 Norma ISO9001:2000 -Organización Internacional de Estándares, versión 2000- (Requisitos)**

El objetivo de esta norma internacional consiste en especificar los requisitos para un sistema de gestión de calidad, cuando una organización o institución:

- a) Necesita demostrar su capacidad para proporcionar de forma coherente productos o servicios que satisfagan los requisitos de los usuarios y los reglamentos aplicables y
- b) Aspira a aumentar la satisfacción del cliente a través de la aplicación eficaz del sistema, incluidos los procesos para la mejora continua del sistema y el aseguramiento de la conformidad con los requisitos del cliente y los reglamentarios aplicables.

#### **Aplicación:**

Todos los requisitos de esta norma internacional son genéricos y se pretende que sean aplicables a todas las organizaciones sin importar su tipo, tamaño y producto suministrado.

Cuando uno o varios requisitos de esta norma internacional no se puedan aplicar debido a la naturaleza de la organización y de su producto, pueden considerarse para su exclusión.

Cuando se realicen exclusiones, no se podrá alegar conformidad con esta norma internacional a menos que dichas exclusiones queden restringidas a los requisitos expresados en el capítulo 7 y que tales exclusiones no afecten a la capacidad o responsabilidad de la organización para proporcionar productos que cumplir con los requisitos del cliente y los reglamentarios aplicables.

#### Introducción

- 1.- Objeto y campo de aplicación
- 2.- Normas para consulta
- 3.- Términos y definiciones
- 4.- Sistema de Gestión de la Calidad
- 5.- Responsabilidad de la Dirección
- 6.- Gestión de los recursos
- 7.- Realización del producto
- 8.- Medición, análisis y mejora

### **3. EL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN PROFEDET**

#### **Alcance del Sistema**

El Manual de Calidad de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) define el alcance del Sistema de Gestión de Calidad y tiene como objeto establecer las directrices y lineamientos que en materia de calidad se estima necesario para conseguir una adecuada gestión de los servicios gratuitos de asesoría jurídica personalizada y de conciliación en oficinas centrales, para la prevención y solución de conflictos laborales de los trabajadores, sus beneficiarios y sindicatos, siempre que lo soliciten.

Además, en el presente manual se describen los compromisos y responsabilidades que en materia de calidad, el personal asume, a fin de lograr la satisfacción total de los usuarios, promoviendo que todos los procesos del Sistema de Gestión de Calidad se lleven a cabo a través de una mejora continua. El organigrama de PROFEDET, la matriz de responsabilidades y el mapa de procesos identifican las unidades administrativas que conforman el Sistema.

La descripción del mapa de procesos define la categoría en la que se encuentra cada área involucrada y los procedimientos de cada una de ellas, detalla las actividades a desempeñar por parte del personal y las métricas comprometidas.

Es menester señalar que se excluye del alcance de este manual de calidad, el apartado 7.3 de la norma ISO9001:2000, relativo al diseño y/o desarrollo del producto o servicio, en virtud de que no es aplicable para las actividades

desarrolladas en la PROFEDET, debido a que la asesoría y conciliación no pueden ser diseñados. Los servicios se dan conforme a la Ley Federal del Trabajo, este ordenamiento es de observación general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas **en el artículo 123, apartado "A" de la Constitución.**

El Sistema de Gestión de Calidad se ha desarrollado de conformidad con los requisitos previstos en la norma internacional ISO 9001:2000 y la norma mexicana NMX CC-9001:2000. El manual describe el cumplimiento de los requisitos de la norma internacional. Asimismo, proporciona una explicación de los requisitos que no se aplican por el tipo de servicio y actividades desarrolladas en la Institución. La implementación y mantenimiento del Sistema de Gestión de Calidad comprende diferentes etapas:

- o Identificación de los procesos (Ver Mapa de Procesos) apartado 3.3.2 Descripción gráfica de los procesos.
- o Determinación de la secuencia e interacción de procesos.
- o Establecimiento de procedimientos de operación, criterios de supervisión para asegurar el funcionamiento efectivo y control de los procesos.
- o Asegurar la disponibilidad de recursos y de información necesarias para apoyar el correcto funcionamiento y seguimiento de los procesos.
- o Establecer métodos adecuados para la medición, seguimiento y análisis de los procesos.

- o Implantación de las acciones necesarias para lograr los resultados planificados y la mejora continua a través de las métricas de proceso, su evaluación y revisión en sesiones del Comité de Calidad.
- o Se asegura el control y evaluación de los servicios contratados que afectan la calidad del servicio.

**Requisitos de norma aplicados a PROFEDET**

- 1.- Objeto y campo de aplicación
- 2.- Normas para consulta
- 3.- Términos y definiciones
- 4.- Sistema de Gestión de la Calidad

Control de Documentos del Sistema de Gestión de Calidad

Los documentos requeridos por el sistema de gestión de la calidad deben controlarse. Los registros son un tipo especial de documento y debe establecerse un procedimiento documentado que defina los controles necesarios para:

- a) aprobar los documentos en cuanto a su adecuación antes de emisión.
- b) Revisar y actualizar los documentos cuando sea necesario y aprobarlos nuevamente
- c) asegurarse de que se identifican los cambios y el estado de revisión actual de los documentos,
- d) asegurarse de que las versiones pertinentes de los documentos aplicables se encuentran disponibles en los puntos de uso,

- e) asegurarse de que los documentos permanecen legibles y fácilmente identificables,
- f) asegurarse de que se identifican los documentos de origen externo y se controla su distribución, y
- g) prevenir el uso no intencionado de documentos obsoletos, y aplicarles una identificación adecuada en el caso de que se mantengan por cualquier razón.

Se cuenta con el procedimiento Control de Documentos del SGC, en el cual se indican las directrices de elaboración, revisión, aprobación, identificación, actualización y distribución de los procedimientos del sistema. Existe un listado de documentos controlados internos, en el cual se identifica el estado en el que se encuentran todos los procedimientos del sistema.

La adecuada distribución de los procedimientos permite que el personal que los requiere, los tenga disponibles y actualizados en su lugar de trabajo, asegurándose que el personal no conserve copias obsoletas. Si se requiere de modificaciones y/o actualizaciones a un procedimiento, éste debe someterse a una revisión y aprobación nuevamente antes de su emisión. Sólo se podrán conservar documentos obsoletos en el área responsable de control de documentos, los cuales deberán ser identificados con la leyenda de "Documento Obsoleto". Dado que los servicios de asesoría personalizada y de conciliación se basan en la legislación aplicable vigente, se cuenta con un proceso de actualización y distribución de

documentos legales de origen externo y la responsabilidad recae en el área de Investigaciones Jurídicas, para lo cual, existe un procedimiento documentado que describe el control y la distribución de los mismos. (Investigación y actualización jurídica)

El término de documentos obsoletos para el control de documentos externos en la PROFEDET no aplica, ya que la utilidad de los documentos legales depende del tipo de caso y el momento en el que éste se desarrolla.

### **Control de Registros**

Los registros deben establecerse y mantenerse para proporcionar evidencia de la conformidad con los requisitos así como de la operación eficaz del sistema de gestión de la calidad. Los registros deben permanecer legibles, fácilmente identificables y recuperables. Debe establecerse un procedimiento documentado para definir los controles necesarios para la identificación, el almacenamiento, la protección, la recuperación, el tiempo de retención y la disposición de los registros. Todos los registros se mantienen con el fin de demostrar la conformidad con los requisitos del usuario, así como la eficaz operación de cada uno de los procesos que intervienen en el mismo. El personal involucrado en el proceso, registra de manera legible el desarrollo de las actividades que están contempladas en sus procedimientos, tanto en soporte informático o en papel. Los registros se conservan un periodo determinado dependiendo de la utilidad y operación.

## 5.- Responsabilidad de la Dirección

La alta dirección debe proporcionar evidencia de su compromiso con el desarrollo e implementación del sistema de gestión de la calidad, así como con la mejora continua de su eficacia.

- a) comunicando a la organización la importancia de satisfacer tanto los requisitos del cliente como los legales y reglamentarios.
- b) Estableciendo la política de calidad.
- c) Asegurando que se establecen los objetivos de calidad
- d) Llevando a cabo las revisiones por la dirección y
- e) Asegurando la disponibilidad de recursos.

El Procurador General junto con el grupo directivo (mandos medios y superiores) establece en la PROFEDET el compromiso para el desarrollo y mejora del Sistema de Gestión de Calidad, por medio de los siguientes aspectos:

Definiendo una Política de Calidad de la PROFEDET, incluyendo ésta el compromiso para satisfacer los requisitos de los trabajadores (usuarios) que solicitan los servicios de asesoría jurídica personalizada y de conciliación en oficinas centrales, bajo los lineamientos legales y reglamentarios definidos en las normas de trabajo, previsión y seguridad social en el ámbito federal.

Mantener y mejorar los servicios de asesoría jurídica personalizada y de conciliación en oficinas centrales, mediante un procedimiento o metodología que permita conocer la opinión del usuario con relación a la satisfacción de sus

necesidades de orientación, asesoría y conciliación, respecto de sus obligaciones y derechos derivados de las normas de trabajo y de previsión y seguridad sociales, así como los trámites, procedimientos y órganos competentes ante los cuales acudir para hacerlos valer.

La PROFEDET apuesta por el camino de la Mejora Continua y para ello integra los ciclos de Planificación, Ejecución y Evaluación en el Sistema de Gestión de Calidad con el fin de cumplir con los requisitos del servicio.

Realizar revisiones periódicas del Sistema de Gestión de Calidad implantado para evaluar la eficacia de cada uno de los procesos que lo integran y dar seguimiento a las acciones resultantes.

Estableciendo el compromiso de asegurar la disponibilidad de recursos, tanto humanos, materiales y técnicos para el correcto funcionamiento del Sistema de Gestión de Calidad.

Enfoque al usuario

Se establece la metodología para asegurar que los requisitos del usuario son determinados y atendidos dentro del marco jurídico legal vigente, mediante la aplicación de los procedimientos siguientes: Obtención de Información de la Satisfacción del Usuario y Medición de la Satisfacción del Usuario Sobre el Servicio.

Los requisitos de los usuarios se determinan también conforme a la identificación de datos y la adecuación a las

disposiciones jurídicas aplicables que se detallan más adelante.

Política de calidad

El Procurador General ha definido, y el Comité de Calidad ha aprobado la siguiente:

Política de Calidad

**"En la PROFEDET estamos comprometidos a proporcionar servicios gratuitos de calidad con honestidad y transparencia en la procuración de la defensa del trabajo, para satisfacer las expectativas legítimas de nuestros usuarios, en apego a las normas aplicables y dentro de un proceso de mejora continua."**

La política de calidad se revisa de manera semestral como parte de la revisión de la dirección, para su adecuación y al propósito de la Institución, bajo una óptica de mejora continua, la cual está plasmada en el documento: Política de Calidad

Difusión de la Política de Calidad

Los integrantes del Comité de Calidad son responsables de difundir, comunicar y promover la política de calidad, a todo el personal involucrado dentro del alcance del Sistema de Gestión de Calidad. La difusión de la política se lleva a cabo mediante el manual, la distribución de un documento en forma controlada y utilizando otros medios pertinentes, para reforzar su conocimiento, proporcionado por la Coordinación de

Difusión y Publicaciones o elaborado por responsables de cada departamento, asegurándose de utilizar siempre la versión vigente.

## Planificación

### Objetivos de calidad

El Procurador General y el equipo directivo de la Procuraduría, han establecido los objetivos de calidad, observando que estos sean coherentes con su política de calidad y la planeación estratégica de la PROFEDET.

### Planificación del sistema de gestión de calidad

Para la planificación del Sistema de Gestión de Calidad se identifican los nuevos procesos o modificaciones necesarias a fin de cumplir con los objetivos de calidad, requisitos del usuario, los requisitos de la Institución y el mantenimiento de la integridad del Sistema. La planificación del Sistema de Gestión de Calidad debe estar alineada a los objetivos y proyectos estratégicos e indicadores establecidos por la PROFEDET. Los resultados obtenidos de la planificación del Sistema de Gestión de Calidad deberán definir la realización de los servicios con los recursos necesarios, tales como: Personal capacitado, recursos financieros, infraestructura, sistemas, procedimientos y registros e indicadores para evaluar el logro de mejoras. Toda la documentación que integra el Sistema de Gestión de la Calidad define las actividades y procesos previamente planificados para llevar a cabo el diseño

del Sistema y la realización de los servicios. (Planificación y revisión del SGC)

#### Responsabilidad, autoridad y comunicación

Las responsabilidades y funciones de la PROFEDET están establecidas en la legislación en materia laboral y de seguridad social y en el Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, (publicado en el Diario Oficial el día 14 de diciembre de 1999) y en el Manual de Organización Especifico de la PROFEDET autorizado el día 15 de diciembre de 1999. Las responsabilidades del personal que administra, realiza y verifica las actividades que afectan la calidad del servicio se describen en los procedimientos del Sistema de Gestión de Calidad.

#### Representante de la Dirección

El Procurador General ha designado a la Subprocuradora General de Asuntos Foráneos como su representante, con autoridad para diseñar, implantar, mantener y adaptar el Sistema de Gestión de Calidad, que independientemente de otras funciones tiene responsabilidad y facultad para: Informar del funcionamiento, desempeño y mejora del Sistema de Gestión de Calidad al Procurador General, asegurar que el Sistema de Gestión de Calidad implantado se mantenga de conformidad a la norma ISO 9001:2000, coordinar las actividades necesarias a fin de asegurarse de que se establecen y mantienen los procesos necesarios para el Sistema, asegurar que se promueva la

difusión de los requisitos de los usuarios en todos los niveles de la Institución.

#### Comunicación interna

Es responsabilidad de los Subprocuradores Generales y su personal de mando, usar los medios necesarios para lograr una eficaz comunicación de la información del Sistema de Gestión de Calidad y la retroalimentación de los usuarios.

Los medios más utilizados de comunicación interna son: la difusión de los documentos del Sistema, la emisión de oficios, comunicados, promocionales, boletines y página web, profedet.net, dirigidos a todo el personal. Una de las funciones principales de los integrantes del Comité de Calidad es comunicar al personal a su cargo todo lo relacionado con los avances de mejora al interior de los procesos que conforman el Sistema de Gestión de Calidad a través de reuniones internas, mesas de trabajo o cualquier otro medio que consideren conveniente. El representante de la dirección y/o el personal adscrito a su propia área, podrá levantar una no conformidad u observación interna para detectar oportunidades de mejora en la comunicación de cada área.

#### Revisión por la Dirección

##### Generalidades

El Procurador General junto con el grupo directivo, realiza al menos dos veces al año una revisión global del Sistema, con el objeto de verificar su eficacia, adecuación para cumplir con

los requisitos de la norma ISO 9001:2000, así mismo la política y los objetivos de calidad, métricas e indicadores del Sistema. De manera mensual se llevan a cabo revisiones a los procesos de las distintas áreas involucradas en el Sistema, los resultados se informan y en su caso se acuerdan las acciones necesarias en las sesiones del Comité de Calidad.

#### Información para la revisión

La información para realizar la revisión del Sistema de Gestión de Calidad es la que sigue: Resultados de las auditorias internas realizadas, información de las encuestas realizadas de manera sistemática a través de la cédula de opinión, resultados y toma de decisiones de los procesos, situación de las acciones correctivas y preventivas y situación de las acciones emprendidas en las revisiones previas, cambios que puedan afectar al Sistema de Gestión de Calidad y finalmente recomendaciones para la mejora.

#### Resultados de la revisión

Los resultados de la revisión del Sistema quedan reflejados en un Informe de Revisión del Sistema, tal y como se establece en el procedimiento: Planificación y revisión del SGC

#### 6.- Gestión de los recursos

La Secretaría General Administrativa junto con los responsables de las áreas del sistema, evalúan las acciones dirigidas a proporcionar con oportunidad los recursos humanos

y materiales esenciales, para el correcto funcionamiento del Sistema de Gestión de Calidad y satisfacer las necesidades de los usuarios.

#### Provisión de recursos

Los responsables de cada área identifican los recursos esenciales para la implantación, mantenimiento y mejora del Sistema. Los recursos pueden ser personal calificado, infraestructura, tecnología, información y servicios subcontratados. La Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, con base en los consumos históricos de bienes muebles y servicios demandados y, tomando en consideración el presupuesto de egresos autorizado a la Institución, elabora el Programa Anual de Adquisiciones, documento fuente a partir del cual adquiere y suministra insumos y bienes muebles, y contrata los servicios requeridos por el Sistema de Gestión de Calidad. (Control Presupuestal)

#### Recursos humanos

Compete a la Dirección de Recursos Humanos ejecutar el sistema de administración de personal, por el cual provee el capital humano mejor calificado que requieren los procesos en general, pero particularmente aquellos vinculados directamente a la atención y satisfacción de los usuarios.

### Asignación de personal

En apego a la Ley Federal del Trabajo y al Reglamento de la PROFEDET, para cada uno de los puestos de trabajo, con responsabilidades definidas en el Sistema, se han determinado los requisitos de competencia con base en la educación, formación, y experiencia, a fin de proporcionar un servicio de asesoría jurídica y de conciliación con calidad.

### Competencia, toma de conciencia y formación

La competencia del personal que participa en el Sistema de Gestión de Calidad, está garantizada mediante el desarrollo de un programa que considera las etapas siguientes: Determinación y actualización de los requerimientos de competencia laboral por puesto, calificación de la competencia laboral de los servidores públicos, capacitación y formación para superar o eliminar insuficiencias de incompetencia, evaluación de las acciones de capacitación o formación dirigida a mejorar las competencias de los servidores públicos y actualización de los registros de competencia laboral de los servidores públicos. Este programa se describe de manera pormenorizada en el procedimiento (Formación y competencia)

En la PROFEDET se han establecido vías de comunicación para la toma de conciencia del personal sobre la importancia de las actividades de su trabajo y su relación directa para el cumplimiento de los objetivos de calidad; tales como el propio Comité de Calidad, boletines informativos (Profedet.net), producción de material publicitario, mesas redondas,

auditorias internas, talleres y cursos dirigidos a difundir la norma ISO9001:2000 y el Sistema de Gestión.

#### Infraestructura y ambiente de trabajo

La PROFEDET cuenta con la infraestructura necesaria, instalaciones espaciosas y limpias que proporcionan el ambiente de trabajo adecuado para brindar los servicios de asesoría jurídica personalizada y conciliación. Para el servicio de Asesoría en la Planta Baja, se cuenta con dos módulos de recepción, con registro de usuarios, con apoyo de cuatro computadoras, dos salas de espera con el mobiliario adecuado, servicio de cafetería y área de servicio sanitario, para la atención de asesoría personalizada se cuenta con 17 cubículos, 13 consultorios, con el equipo básico de diagnóstico para las consultas médicas y equipo de soporte para el desarrollo de sus actividades, para valoraciones médicas existen, 6 áreas de exploración, en otra área se localiza el centro de información, en donde los usuarios acuden a solicitar resultados sobre el avance de los juicios y esta área está equipada con sala de espera, televisión y buzón de quejas. Existe un módulo de asesoría telefónica, dependiente de la Subdirección de Asesoría, la cual cuenta con 10 líneas digitales y 8 analógicas. Se localiza un módulo de presentación de quejas y acceso a la información de la PROFEDET.

## 7.- Realización del producto

La Subprocuraduría General de Asesoría y Apoyo Técnico y la Subprocuraduría General de Conciliación y Defensoría, planifican la realización del servicio, tomando como base la calendarización de metas e indicadores obtenidos del proceso de planeación global de la PROFEDET. Para asegurar asignación de recursos y presupuesto necesarios, se analiza la información estadística de la demanda del servicio de años anteriores.

La planificación de los servicios de Asesoría Jurídica Personalizada y Conciliación, es coherente con la planeación de la PROFEDET. La planificación del servicio toma en cuenta los siguientes factores: La demanda histórica del servicio, objetivos de calidad y métricas o indicadores de los procesos de realización del servicio, los requisitos del usuario, procesos clave de Asesoría Jurídica Personalizada y Conciliación.

Los procedimientos que describen las actividades, controles, verificaciones y supervisión de los procesos clave de Asesoría Jurídica Personalizada y Conciliación para realizar el servicio (ver mapa de procesos). Los registros, expedientes, oficios y demás documentos que proporcionan evidencia de la realización del servicio, con respecto a lo planificado. Y Proporcionar los recursos necesarios para la prestación de los servicios; se describe en, Mapa de Procesos y Proceso de planeación en la PROFEDET.

Procesos relacionados con los usuarios

Determinación de los requisitos relacionados con el servicio.

Las Subprocuradurías Generales identifican los requisitos relacionados con el servicio a través de: Nombre e identificación del usuario, trabajador, su beneficiario o sindicato (identificando requerimiento de sus necesidades).

Identificación de la contraparte, a fin de poder determinar la competencia local o federal del asunto. Selección del problema, conflicto o necesidad expresada por el usuario.

Legislación o marco jurídico legal aplicable. La acción jurídica a ejercitar, la prescripción del asunto y las pruebas que aporte el usuario.

Revisión de los requisitos del servicio con el usuario:

Con base en **el artículo 38** del Reglamento de la PROFEDET, podrá determinar la procedencia o improcedencia de representar o asesorar a los trabajadores, sus sindicatos o beneficiarios, cuando:

Los datos que proporcione para obtener el servicio resultaren falsos, desatienda dos o más citatorios de la PROFEDET durante el procedimiento conciliatorio o dentro del desarrollo del juicio.

Nieguen reiteradamente proporcionar información y elementos probatorios con los que cuenten para sustentar la acción que se pretenda ejercer, intervengan otro u otros abogados particulares, habiendo revocado el interesado el poder originalmente conferido, pretenda con posterioridad y sin justificación, ser nuevamente representado en el mismo asunto

por la PROFEDET y desatienda las indicaciones que les sean dadas a su actuación dentro de juicio, exista una causa de impedimento de un procurador auxiliar y no se cuente con otro en la localidad.

Fuera de los casos anteriormente mencionados, la PROFEDET deberá prestar sus servicios a los trabajadores, sus sindicatos o beneficiarios, aun cuando no dispongan de las pruebas indispensables, debiendo advertirles las consecuencias que esto podría ocasionar.

Los lineamientos para proporcionar los servicios de Asesoría Jurídica Personalizada y Conciliación están establecidos en el marco jurídico laboral aplicable, la Ley Federal del Trabajo y reglamento de la PROFEDET, si estos llegaran a sufrir algún cambio o modificación serían revisados, comunicados y distribuidos al personal, mediante el proceso de actualización de información jurídica, que se tiene documentado en:

Investigación y actualización jurídica.

Revisión de los requisitos relacionados con el servicio

Es responsabilidad de las Direcciones de Asesoría y Vinculación y de Consulta y Apoyo Técnico, asegurarse de que se revisan los requisitos o necesidades del usuario antes de comprometerse a proporcionar la asesoría o consulta, a fin de verificar que se cuenta con la capacidad y competencia necesaria para asegurar la calidad del servicio.

La revisión de los requisitos relacionados con el servicio, se lleva a cabo en la recepción de asesoría, en donde el

Procurador Auxiliar determina la competencia (federal o local) y el tipo de servicio que requiere (información o asesoría jurídica); si la autoridad es de carácter local, informa y canaliza a la autoridad competente y el producto será el oficio de canalización; si es de competencia federal, registra en Lista de Espera y toma datos generales del usuario a efecto de que sea atendido por otro Procurador Auxiliar de la Subdirección de Asesoría, el cual determina el procedimiento o trámite a seguir, ya que puede tratarse de: Asesoría Simple, Valoraciones Médicas, Representación Jurídica o Casos Mixtos, los cuales tendrán como resultado un producto, a saber: Si se trata de Valoración Médica se integra un expediente para que, mediante oficio, se solicite a la Subdirección de Medicina Legal la valoración correspondiente al usuario; si se trata de una Representación Jurídica, el producto es la integración del expediente, para ser canalizado a la Subprocuraduría General de Conciliación y Defensoría; y, en los casos mixtos, el producto será cualquiera de los señalados en las líneas que anteceden, así como el oficio de canalización a otras autoridades. Las actividades de revisión del servicio se encuentran documentadas en: Recepción General de Usuarios, Asesoría Personalizada e Integración de Expedientes.

Revisión de los requisitos relacionados con los antecedentes para conciliación.

Los requisitos que debe cumplir un Antecedente para ser susceptible de ser Conciliable son: Que la fecha de

prescripción no esté próxima, es decir, que existan mas de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción del Antecedente en el Módulo de Recepción de Antecedentes y la fecha de prescripción de la acción a intentar, que no sean antecedentes en los que las acciones a intentar o las prestaciones que se reclaman sean: Designación de Beneficiarios, prestaciones de tracto sucesivo, preferencia de derechos, que la contraparte sea un Organismo Público Descentralizado.

Cuando el Director de Representación Jurídica, los Subdirectores de Representación Jurídica, del D. F. o Z. M., o bien, los Coordinadores MC-10, dictaminan que el Antecedente Sí es Conciliable, estampan su firma y el sello de "CONCILIABLE" en el Antecedente y en el Libro de Gobierno y lo turnan a "CONCILIACION" por conducto del Módulo de Recepción de Antecedentes.

Los Criterios para dictaminar que un antecedente "No es Susceptible de Conciliar" son: Aquellos antecedentes en los cuales la fecha de prescripción está próxima, es decir, que existan 10 días hábiles o menos, contados a partir de la fecha de recepción del Antecedente en el Módulo de Recepción de antecedentes y la fecha de prescripción de la acción a intentar, que sean antecedentes en los que las acciones a intentar o las prestaciones que se reclaman sean: Designación de Beneficiarios, prestaciones de tracto sucesivo, preferencia de derechos, que la contraparte sea un Organismo Público

Descentralizado. Lo anteriormente expuesto se encuentra establecido en el Procedimiento de: Conciliación.

Comunicación con los usuarios

La PROFEDET ha establecido diferentes canales de comunicación hacia los usuarios: Proporcionar información sobre el servicio.- Se cuenta con programas de difusión en medios tales como la radio y televisión, vía telefónica y documental vía dípticos y carteles. Durante las asesorías, consultas y conciliaciones, la comunicación es constante de forma personal, escrita y vía telefónica. Se cuenta con una metodología para la detección de la opinión del usuario y la resolución de sus quejas. Las actividades de comunicación con el usuario están documentadas en: Recepción general de usuarios y orientación, asesoría personalizada, conciliación, control de citatorios, notificaciones y actas de audiencia de conciliación, valoraciones y dictámenes médicos, administración de usuarios en medicina legal, atención de quejas, obtención de información de la satisfacción del usuario.

Diseño y/o desarrollo.- Exclusión permitida.

**Justificación:** Este requisito no es aplicable para las actividades desarrolladas en la PROFEDET, debido a que la asesoría y conciliación no pueden ser diseñadas. Los servicios se dan conforme a la Ley Federal del Trabajo, este ordenamiento es de observación general en toda la República y

rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado "A" de la Constitución.

## Compras

### Proceso de compras

La Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales se asegura de que en la adquisición de bienes y la contratación de servicios, se garantice el cumplimiento de los requisitos y especificaciones exigidas por las áreas solicitantes, así como del cumplimiento de las normas jurídicas aplicables. El proceso de compras dentro del Sistema alcanza tanto a los procesos operativos, como a los procesos estratégicos y de soporte. Normativamente el proceso de compras se rige por lo establecido en la Ley de Adquisiciones; Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Decreto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, entre las principales disposiciones jurídicas.

En el orden operativo corresponde al Comité de Adquisiciones y a la Subdirección de Adquisiciones, establecer los criterios para selección y evaluación de proveedores. La Subdirección de Servicios Generales atiende a la inspección y en su caso, validación de los bienes y servicios adquiridos. En su respectivo ámbito de competencia, hacen lo propio las

Subdirecciones de Informática, Medicina Legal y Servicios al Personal.

#### Información de las compras

La información de la adquisición de bienes y la contratación de servicios se observa en diversos documentos, como son, la requisición de compra, solicitud de contratación de un servicio, pedido y/o contrato fincado y factura del proveedor. La Subdirección de Servicios Generales se encarga de verificar que los bienes que presentan los proveedores, reúnan las especificaciones señaladas en los pedidos y contratos. En caso de diferencias en cantidad o si no responden a lo solicitado, rechaza el pedido y lo comunica a la Subdirección de Adquisiciones. De igual forma el área solicitante revisa lo solicitado en el momento de su recepción. La evaluación y la contratación de los servicios se describe en los siguientes procedimientos:

Contratación de los Servicios Externos, Control de la Calidad de los Servicios Externos Contratados, Control Presupuestal.

Producción y prestación del servicio.

Control y validación de la producción

El control y validación de los servicios de Asesoría Jurídica Personalizada y Conciliación en oficinas centrales, se realizan a través de la supervisión de los procesos, a fin de asegurar el cumplimiento de las necesidades expresadas por el usuario y conforme a requisitos legales. El producto

resultante del proceso del servicio de asesoría jurídica personalizada, puede verificarse en las etapas clave del proceso. En el caso de que el asunto sea de competencia de otra autoridad, el producto es el oficio de canalización; si el caso es una asesoría simple, el producto será la consulta personal; si el caso es una valoración médica y/o representación jurídica, el producto es la integración de un expediente. Las actividades de control y validación realizadas a través de la supervisión, se describen en los siguientes procedimientos: Supervisión del Proceso, Revisión Mensual de los Dictámenes Médicos.

El producto resultante del proceso de Conciliación en oficinas centrales será en el control y registro de citas conciliatorias, citatorios a las partes, acta de diferimiento, acta de nueva cita por incomparecencia de alguna de las partes, acta de no arreglo, acta de remisión del antecedente a demanda por incomparecencia alguna de las partes, acta de desistimiento, convenio, acta de pago parcial y de acta de pago total. Conciliación, control de citatorios, notificaciones y actas de audiencia de conciliación.

#### Control y validación de la prestación del servicio

Considerando la prestación del servicio, como un producto agregado al proceso principal, dentro del alcance del Sistema, los procesos de asesoría jurídica personalizada y de conciliación son los procesos principales que recibe el usuario y no se ofrece algún otro servicio adicional a éste

dentro del Sistema de Calidad; por lo que el control y validación de la prestación del servicio no aplica a la Institución.

#### Identificación y trazabilidad

La identificación del servicio de asesoría y conciliación se lleva a cabo a través del nombre del usuario que requiere el servicio y la fecha en la que asiste a la PROFEDET. La identificación del estado de revisión y autorización de los oficios de canalización, expedientes y dictámenes médicos, se representa mediante la firma o rúbrica de los subdirectores de las áreas responsables.

La trazabilidad o historial del trabajador se conoce mediante la identificación del nombre, fecha en la que asisten a solicitar el servicio y el número del antecedente correspondiente.

#### Propiedad del usuario

Durante los servicios de asesoría jurídica personalizada y conciliación, se conservan los bienes que son propiedad del usuario a fin de asegurar la confiabilidad, manejo y control de los mismos. Es responsabilidad de todos los servidores públicos custodiar y cuidar la información para evitar el uso indebido de la misma, conforme a lo establecido en el Art. 8 de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* y el Art. 214 Fracción IV del *Código Penal* para el DF, así como de las disposiciones aplicables de la Ley

Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. La información propiedad del usuario empleada en los servicios de asesoría jurídica personalizada y de conciliación se identifica, verifican, protegen y conservan a través de la integración de los expedientes.

Asesoría personalizada

Integración de expedientes

Conciliación.

Conservación del producto

La conservación, protección y control de los expedientes resultado de la asesoría y de la conciliación, se lleva a cabo en el proceso del archivo y las actividades requeridas se describen en el siguiente procedimiento: Control de archivo y expedientes.

Control de dispositivos de seguimiento y medición

Exclusión permitida

Justificación: Las acciones de seguimiento y medición de los procesos del Sistema de Gestión de Calidad, se llevan a través de los registros y no se requiere de dispositivos y equipos de medición, no siendo aplicable este requisito de norma. La exclusión de este apartado no afecta la capacidad de PROFEDET para brindar el servicio a los usuarios, así como tampoco la conformidad del expediente generado de la asesoría. Los sistemas informáticos que usa la PROFEDET no aplican

actividades de seguimiento y medición, por lo que no es necesario tener un control y verificación del software.

## 8.- Medición, análisis y mejora

### Generalidades

PROFEDET ha planificado e implantado procesos, métodos y herramientas de seguimiento, medición, análisis y mejora para demostrar la conformidad del servicio, la satisfacción del usuario, y el cumplimiento de los procesos, asegurando así su conformidad al sistema y mejorando continuamente su eficacia.

### Seguimiento y medición

#### Satisfacción del usuario

Como una de las medidas del desempeño del Sistema de Gestión de Calidad, se llevan a cabo actividades de seguimiento y medición relativas a la percepción del usuario con respecto al cumplimiento de sus necesidades y requisitos durante los servicios de asesoría jurídica personalizada y de conciliación. La metodología de satisfacción del usuario se describe en los siguientes procedimientos:

Obtención de información de la satisfacción del usuario y medición de la satisfacción del usuario sobre el servicio.

### Auditoria Interna

Se ha implantado un sistema de auditorias internas para comprobar la adecuación, la eficacia y el cumplimiento del sistema, con los requisitos de la Norma ISO 9001:2000. Se

planifican y programan las auditorias internas, tomando en consideración el estado, la importancia de los procesos y las áreas a auditar, así como los resultados de auditorias previas. El representante de la dirección aprueba el plan de auditorias internas, elaborado por el auditor líder y revisado por la secretaría técnica, teniendo en cuenta que deben ser auditadas todas las áreas incluidas dentro del alcance del Sistema de Gestión de Calidad. El personal que realiza las auditorias está cualificado para ello y es independiente de los responsables directos auditados. Los resultados de las auditorias se documentan en un informe y se generan las acciones correctivas necesarias para solucionar las observaciones y las no conformidades detectadas. La metodología para la planificación, alcance, ejecución, y verificación de las auditorias internas del Sistema de Gestión de Calidad está descrita en el procedimiento: Auditorias Internas.

#### Seguimiento y medición de los procesos y productos

En el Sistema de Gestión de Calidad se aplican métodos apropiados para el seguimiento y medición de los procesos y productos, a fin de demostrar la capacidad de los mismos para alcanzar los resultados planificados. Cuando no se alcanzan los resultados planificados de los indicadores de los procesos, se llevan a cabo las acciones correctivas necesarias para asegurar la conformidad del servicio. El seguimiento de las características del producto (expediente, oficios y

dictamen), para verificar que se cumplen con los requisitos del servicio, se lleva a cabo conforme a lo establecido en el punto 7.5.1 Control y validación de la producción. La metodología de seguimiento y medición de los procesos y productos se describe en los procedimientos:

Medición y análisis de procesos del SGC, supervisión del proceso, control de citatorios, notificaciones y actas de audiencia de conciliación.

Control del producto no conforme

Se cuenta con tres tipos de producto no conforme.- Servicios no conformes en la asesoría jurídica personalizada, producto no conforme en citatorios y propuesta de negociación. El producto no conforme del servicio de asesoría jurídica personalizada, se detecta mediante la supervisión del proceso cuando no se cumple con los requisitos legales, administrativos y del usuario.

La Subprocuradora General de Asesoría y Apoyo Técnico se asegura que las asesorías y dictámenes médicos no conformes sean controlados y se tomen las acciones necesarias para su corrección. Cuando la Subdirección de Asesoría identifica un producto (expediente u oficio) no conforme turna al procurador auxiliar responsable para su reelaboración. Una vez, corregido, se vuelve a verificar para asegurar su conformidad aprobándolo mediante su firma o rúbrica. Las actividades de control de servicio no conforme se describen en el procedimiento Control de servicio no conforme.

El Producto No conforme en Conciliación se considera cuando el usuario no está de acuerdo respecto de los términos, condiciones y alcances de la negociación que le expone el procurador auxiliar al responsable del antecedente en la etapa de conciliación previa al juicio. Y también la no notificación al usuario y/o contraparte derivadas de causas imputables al procurador auxiliar, es decir, errores imprecisiones u omisiones en los datos escritos en el citatorio que impidan practicar la notificación. Las actividades y responsabilidades para estos productos no conformes están escritas en: Control de producto no conforme en conciliación.

#### Análisis de datos

La recopilación y análisis de los datos para demostrar la capacidad y la eficacia del Sistema de Gestión de Calidad, se obtienen a través de las siguientes fuente de información: Encuestas de satisfacción del usuario, reclamaciones y quejas de usuarios, no conformidades, acciones correctivas y preventivas, tendencias de los procesos y producto (métricas o indicadores de gestión), información del comportamiento de los proveedores.

Cada área es responsable de analizar los datos e información del resultado métricas o indicadores, evaluando las tendencias de los procesos y productos con los objetivos y estándares planificados, a fin de establecer acciones de mejora, contribuyendo a la eficacia del Sistema.

Medición y análisis de procesos del SGC.

### Mejora continua

La eficacia del Sistema se da por medio de la mejora continua, para lo cual se toman en cuenta los siguientes aspectos: Evaluación y cumplimiento de los objetivos y política de calidad, la evaluación de las tendencias en cumplimiento de los indicadores o métricas de los procesos, identificación de actividades de mejoras obtenidas de auditorias internas, quejas del usuario, acciones correctivas, preventivas y resultados de la revisión directiva.

Una vez identificadas las acciones de mejora, se planean las actividades para aumentar la capacidad de cumplir con los requisitos de los usuarios y del Sistema.

### Acción correctiva

Se ha establecido un procedimiento para eliminar las causas de las no conformidades reales, con el objeto de prevenir su repetición. La metodología para la toma de acciones correctivas incluye: Determinar las causas de las no conformidades reales, determinar e implementar las acciones correctivas necesarias, asignar responsables de la implantación de las acciones correctivas, registrar los resultados de las acciones adoptadas, revisar las acciones correctivas tomadas. Como se describe en el procedimiento: Acciones correctivas.

## Acción preventiva

Se ha establecido una metodología para evitar las causas de las no conformidades potenciales, con el objeto de anticiparse a la aparición de un problema que impacte en los procesos del Sistema de Gestión de Calidad. La metodología para la toma de acciones preventivas incluye: Determinar las causas de las no conformidades potenciales (probables), determinar e implementar las acciones preventivas necesarias, asignar responsables de la implantación de las acciones, registrar los resultados de las acciones adoptadas y revisar las acciones preventivas tomadas.

Algunas de las fuentes de información de entrada para la detección probable de un problema son: La evaluación de las tendencias en cumplimiento de los indicadores o métricas del Sistema de Gestión de Calidad, evaluación y cumplimiento de los objetivos y política de calidad. Las mejoras identificadas a través de auditorías internas, quejas del usuario, acciones correctivas, preventivas y resultados de la revisión directiva. Como se describe en el procedimiento: Acciones Preventivas.

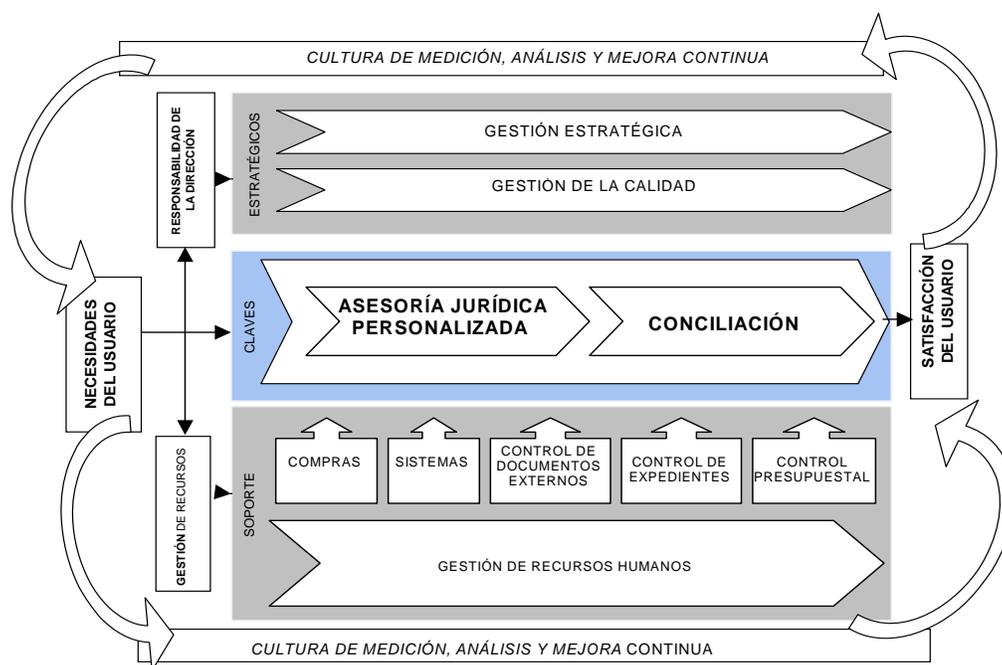
### **3.1 Enfoque basado en procesos**

Esta orientación tiene mucho que ver con el enfoque transversal de las unidades administrativas que tiende a romper con las organizaciones verticales que generan rigidez y son menos eficientes, reactivas o creativas en el entorno actual. Para implementar un enfoque basado en procesos es

necesaria una visión global de la organización respecto a las actividades como a los medios (humanos, técnicos, financieros, etc) “En efecto, en cuanto deben colaborar varios servicios en el marco de un proceso, es muy importante saber, por una parte cuales son los derechos y obligaciones de cada uno y, por otra parte cuales son las informaciones imprescindibles que deben intercambiar entre ellos.”<sup>15</sup>

### 3.2 Descripción gráfica de los procesos

Mapa de procesos



<sup>15</sup> Cédric Berger, Descripción gráfica de los procesos, Madrid, España, Asociación Española de Normalización y Certificación, 2001.

### **3.3 La Calidad como política pública de la Presidencia de la República.**

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 plantea en el apartado de antecedentes, las demandas de la población mexicana con respecto a las políticas públicas y a los servicios por parte de las instituciones gubernamentales.

La mayoría de las personas y las familias en México encuentran todavía en diversas políticas sociales la esperanza de alcanzar un desarrollo personal más pleno, un mejoramiento económico y una posición social más alta. Sin embargo, también expresan su insatisfacción con la calidad de los bienes o servicios que obtienen mediante algunos programas gubernamentales relacionados con la salud y la educación a todos los niveles y asimismo cuestionan la inequidad en el acceso y en la calidad de la infraestructura y los servicios asociados a estos programas en las distintas regiones del país, algunas de ellas no tan distantes entre sí. En la actualidad, la conciencia generalizada de que los recursos para aplicar los programas provienen de las contribuciones de la población conduce a exigencias crecientes ante las autoridades a cargo de tales programas, para que los lleven a cabo con equidad y de manera eficiente, honesta y en términos de calidad satisfactoria para los usuarios. Otros programas y políticas sociales no han logrado alcanzar grados altos de aprobación y reconocimiento social, debido a que su diseño da lugar a inequidades entre los beneficiarios,

se enfocan sobre poblaciones determinadas conforme a criterios imperfectos, que dan como resultado situaciones injustas que, en ocasiones, crean suspicacias sobre la ética con la que se aplican.

La responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos y en la ponderación objetiva de sus efectos deberán ser prácticas generalizadas; serán la clave para una democratización social efectiva. En materia social, además de alcanzar metas cuantitativas cada vez más ambiciosas, es necesario lograr incrementos de calidad y eficiencia que redunden en mayor satisfacción de la población, en la atención de grupos excluidos y marginados y en mayor productividad de los recursos presupuestales destinados a su atención.

Para enfrentar estos problemas, el área de desarrollo social y humano plantea objetivos rectores que dan sentido de unidad al conjunto de acciones de las secretarías y entidades que la integran. Estos objetivos rectores se refieren a:

1. Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.
2. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
3. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
4. Fortalecer la cohesión y el capital sociales.
5. Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

6. Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

En especial el objetivo seis se refiere a la capacidad de respuesta gubernamental dirigida a la ciudadanía, lo anterior responde a la mejora de los procesos internos para la aplicación de las políticas públicas en nuestro país.

Objetivo rector 6:

Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal.

Erradicar la corrupción y la impunidad y garantizar un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores de la Administración Pública Federal, permitirá acortar tiempos para alcanzar metas y optimizar los resultados en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de una cultura de la legalidad. La corrupción ha dejado exhausta la credibilidad social del gobierno: es indispensable combatirla a fondo.

Elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la ciudadanía, será un elemento fundamental para evitar las conductas indebidas en la función pública al eliminar espacios de corrupción, establecer condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y crear una cultura en la función pública basada en valores éticos.

Para evaluar el resultado de la lucha contra la corrupción se recurrirá a indicadores internacionales y a estimaciones del costo de la misma en términos de producto interno bruto, así

como a la percepción del ciudadano usuario de los servicios que presta la administración pública.

#### Estrategias

a].Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.

Instrumentar normas y procedimientos dirigidos a prevenir la discrecionalidad y el abuso de autoridad de los servidores públicos en la prestación de los servicios bajo su responsabilidad. Asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios, un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad. Impulsar una mejora regulatoria interna en la Administración Pública Federal que facilite la actividad gubernamental y garantice la aplicación de controles indispensables. Así también establecer programas de mejora continua en los procesos, organización y desempeño de las instituciones y de los servidores públicos.

Establecer los mecanismos y programas necesarios con las dependencias y entidades del gobierno federal y, en su caso, con las autoridades locales, con objeto de hacer esfuerzos integrales y coordinados para la transparencia y el combate a la corrupción.

b].Controlar y detectar prácticas de corrupción. Erradicar conductas y actos ilícitos en las instituciones públicas mediante la identificación de áreas, procesos y

servicios críticos susceptibles de corrupción, así como mediante el establecimiento de mecanismos dirigidos a mejorar, evaluar y dar seguimiento, de manera periódica, al desempeño de la gestión pública.

Transformar los órganos de control interno de las dependencias y entidades con un enfoque preventivo que centre la atención en el análisis y la mejora de los controles internos, en dar la atención debida a las denuncias ciudadanas y en llevar a cabo auditorias dirigidas a los aspectos sustantivos de la actividad pública y de los resultados que se deben obtener.

Establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las autoridades de los estados y municipios del país, a fin de garantizar el buen uso y aplicación de los recursos federales que se transfieren a los gobiernos locales.

c]. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad. Aplicar la ley para sancionar las conductas ilícitas de los servidores públicos, basándose en investigaciones debidamente fundadas que permitan enfrentar casos críticos de corrupción sin distinción alguna y, en general, concluir y difundir casos ejemplares de castigo que señalen la seriedad del Ejecutivo Federal en el combate a dicha lacra.

d]. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.

La credibilidad y transparencia de la gestión pública exige el acceso a la información gubernamental, con el objeto de mostrar el desempeño de las instituciones, el cumplimiento de los objetivos y programas de trabajo establecidos, el uso de

recursos asignados, el otorgamiento de sus servicios y los resultados alcanzados. Asimismo, es importante ampliar y garantizar la eficacia de mecanismos de registro, investigación y atención de quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía.

Promover el diseño y la aplicación de sistemas de medición que permitan conocer con mayor puntualidad la percepción de la sociedad sobre el fenómeno de la corrupción. Establecer acuerdos con la sociedad para enfrentar la corrupción, mediante acciones concretas que muestren su participación corresponsable en esta tarea nacional.

e]. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

Verificar el buen uso y aprovechamiento de los inmuebles patrimonio del gobierno mediante el registro público, el avalúo y la conservación de la propiedad inmobiliaria federal.

#### **Innovación y calidad gubernamental**

Es el proyecto del Ejecutivo Federal que, a través del modelo de calidad INTRAGOB se orienta a satisfacer plenamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos y clientes de los productos y/o servicios que proporcionan la Administración Pública Federal, la consolidación de una cultura de calidad, la mejora de la productividad y la competitividad, la innovación tecnológica, así como la actuación responsable del personal de todas las instituciones ante la sociedad.

Objetivo: La transformación radical de la Administración Pública para evidenciar en el Modelo de Calidad *INTRAGOB* un

nivel de madurez de 550 puntos que se refleje en la calidad de los procesos, bienes y/o servicios que se proporcionan y una dignificación de la imagen de los servidores públicos, así como de las dependencias y entidades evaluado desde el punto de vista de la ciudadanía, coadyuvando en el incremento de la productividad y la competitividad en las dependencias y entidades; para tal efecto, se elaboraron las siguientes directrices:

- Mejora en el corto plazo de la calidad de bienes y/o servicios del sector público que tienen un alto impacto en la ciudadanía.
- Establecimiento de una cultura de calidad en el servicio público.
- Transparencia en la Administración de las Dependencias y Entidades.
- Rendición sistemática de cuentas y de los resultados obtenidos por las Dependencias y Entidades.
- Visión de mejora continua, innovación y competitividad en la gestión de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal.

#### Política de calidad

“El Ejecutivo Federal sensible a las demandas de la sociedad se compromete a: implantar, desarrollar. Mantener y mejorar en todas sus dependencias y entidades un Modelo de Calidad Total, que le permita transformar la administración pública para proyectar un gobierno de clase mundial, con una imagen

CONFIABLE, INNOVADORA Y CON UNA SÓLIDA CULTURA DE CALIDAD. Reemplazar los esquemas tradicionales de la Gestión Pública, aplicando los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos, evaluando su gestión con estándares de excelencia, promover la dignificación y eficacia de la función pública y rediseñar sus procesos y servicios con un enfoque y necesidades de los ciudadanos y la sociedad.”<sup>16</sup>

El Sistema de calidad con enfoque basado en procesos que consoliden la competitividad del gobierno federal, consiste en establecer, desarrollar y mejorar programas que permitan la implantación de los sistemas que cumplan con los criterios (homólogo a los requisitos de la norma ISO9001:2000) en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

#### CRITERIOS:

1. Satisfacción del cliente
2. Liderazgo
3. Desarrollo del personal y del capital intelectual
4. Administración de la información y de la tecnología
5. Planeación
6. Gestión y mejora de procesos
7. Impacto de la sociedad
8. Resultados.

El Modelo de Calidad INTRAGOB es el resultado del aprovechamiento de todos los recursos, de la reducción de

---

<sup>16</sup> Red de Calidad del Gobierno Federal, versión 1, México, Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos, abril 2002, p. 6

costos, de valorar la importancia del cliente, del trabajo en equipo y de la pertinencia de las iniciativas individuales. El Gobierno Federal incorpora lo anterior a sus procesos de conformidad a lo establecido por las Normas Mexicanas y las Normas Internacionales vigentes en esta materia:

ISO9001:2000/NMX-CC-9001-IMNC-2000, ISO-14001/NMX-SAA-001:1996 y SAST-001-NMX.IMNC-2000.

Dada la importancia de estos sistemas, se requiere que todas las instituciones lleven a cabo la implantación de sistemas confiables, la obtención de resultados satisfactorios y la mejora continua de sus procesos a través de la certificación de sus sistemas de gestión de calidad por medio de organizaciones acreditadas en México.

"Los indicadores para medir el valor creado para la dependencia o entidad, los clientes y la sociedad y por la cultura de calidad, deben correlacionar la madurez del Modelo de Calidad INTRAGOB.

Los resultados deben ser comparados con los de organizaciones líderes regionales, nacionales y mundiales"<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ibidem. p. 41.

## **Conclusiones**

Revisados los modelos internacionales y nacionales de administración en materia de calidad anteriormente expuestos, cabe reflexionar que, no es suficiente que organismos y dependencias de gobierno practiquen novedosas y modernas formas de planeación, si éstas no se acompañan de una real política y efectiva incidencia en el logro y cumplimiento de metas y objetivos que respondan a las necesidades de los gobernados.

La planeación, implantación, seguimiento, control, verificación y evaluación de la gestión de un sistema de calidad gubernamental o no, se hace presente como el móvil indispensable en la búsqueda de la efectividad organizacional. Por otra parte y con respecto a todo proceso de actuación y ejecución de una determinada política pública exige que los resultados se vean orientados a una sociedad cada vez más democrática y participativa, así como es necesario que la organización le dé resultados a este sector de usuarios y la posibilidad de interactuar con el objeto de retroalimentar su opinión y mantener la mejora continua como un proceso permanente.

De esta forma, un sistema de gestión de calidad bajo los requisitos de una norma internacional y avalado por la Organización Internacional de Estándares, sí coadyuva a la eficacia y eficiencia de los servicios que en su caso proporcionan las Instituciones; sin embargo es indispensable el seguimiento, análisis y toma de decisiones de manera

permanente y responsable para renovar los procesos necesarios. Por lo anterior, también me refiero a los recursos humanos que desempeñan las actividades de la propia institución, quienes juegan un papel fundamental para lograr los resultados esperados.

Como lo cita el Lic. Carlos María Abascal Carranza, Secretario del Trabajo y Previsión Social, en el libro "México en la aldea global":

"Eficiencia Gubernamental.- En el pasado reciente las empresas más exitosas pasaron por un proceso severo de rediseño, modernización y eficientización; sólo así lograron sobrevivir en la competencia internacional. Ahora debe hacerse eficiente el sector público, desde una reforma y simplificación fiscal, pasando por la automatización de funciones y comunicaciones, hasta llegar a la desburocratización y al servicio excelente. Se requieren procedimientos de calidad, actitudes de calidad ante los ciudadanos, servicios públicos de calidad y resultados de calidad. Si queremos una nación de primera, necesitamos también un gobierno de primera; para proporcionar mejores servicios, el gobierno necesita mayores ingresos, sin aumentar las tasas de impuestos, sino mediante la captación de más contribuyentes y con el combate a la evasión fiscal."<sup>18</sup>

Si bien es cierto que esta administración 2000-2006 del gobierno federal apostó por implantar modelos innovadores para la gestión pública, será importante considerar la probabilidad

---

<sup>18</sup> Corral Raúl y Rojas Díaz-Durán, México en la aldea global, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, p.245, 246.

del cambio en esta materia para el próximo sexenio presidencial.

Finalmente, cabe señalar que la cooperación y participación internacional es fundamental para el desarrollo de los estados nación que busquen un mayor y mejor aprovechamiento de sus recursos, bajo este tenor me refiero a la globalización como un fenómeno solidario y no excluyente, es decir, que la aplicación de modelos de calidad aplicados a instituciones de gobierno e iniciativa privada, deben mejorar la eficiencia de sus procesos y que esto se traduzca en calidad de vida y bienestar.

## **Glosario de términos**

### **Cooperación:**

Las medidas de cooperación son las disposiciones tomadas por una de las partes con el fin de aumentar la posibilidad de la otra parte de supervisar (vigilar) y/o verificar el cumplimiento de las disposiciones de un acuerdo.

### **Derecho Internacional:**

Conjunto de normas fundamentales, interdependientes, de preeminencia universal, por el que los estados y consecuentemente los demás sujetos de la sociedad internacional deben regir su conducta en las relaciones internacionales.

### **Relaciones internacionales:**

Conjunto de interacciones de los sujetos de la sociedad internacionales todos los campos.

(Así, la ciencia de las Relaciones Internacionales, mediante un enfoque multi e interdisciplinario: político, económico, jurídico, social, cultural, militar, etc. Estudia, analiza y evalúa diversos aspectos de la política internacional.)

### **Globalización:**

Fenómenos de naturaleza o base física que abarcan todo el globo terráqueo como el de las telecomunicaciones, informática, redes de información, etc.

### **Mundialización**

Proceso continuo y permanente, inherente a la humanidad y por lo tanto característico de su evolución y desarrollo, de extensión y generalización creciente y progresiva a todo el

mundo de fenómenos de naturaleza eminentemente humana de muy diversa índole conforme van urgiendo en alguna parte del planeta, que actualmente han alcanzado mayor notoriedad y significación debido a la aceleración e intensificación que le han impreso los recientes adelantos científico tecnológicos, muy especialmente los enormes avances alcanzados en los campos de la informática. (Bautizada en Estados Unidos de América como globalización).

**Calidad:**

Grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos.

**Requisito:**

Necesidad o expectativa establecida generalmente implícita u obligatoria.

**Satisfacción del cliente:**

Percepción del cliente sobre el grado en que se han cumplido sus requisitos.

**Sistema:**

Conjunto de elementos mutuamente relacionados o que interactúan.

**Sistema de Gestión de Calidad:**

Sistema de gestión para dirigir y controlar una organización con respecto a la calidad.

**Gestión:**

Actividades para dirigir y coordinar una organización.

**Eficacia:**

Extensión en las que se realizan las actividades planificadas y se alcanzan los resultados planificados.

**Eficiencia:**

Relación entre los resultados alcanzados y los recursos utilizados.

**Mejora continua:**

Parte de la gestión de la calidad orientada a aumentar la capacidad para cumplir los requisitos.

**Trazabilidad:**

Capacidad para seguir la historia, la aplicación o la localización de todo aquello que está bajo consideración.

**Proceso:**

Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados.

**Procedimiento:**

Forma especificada para llevar a cabo una actividad o un proceso.

**Organización:**

Conjunto de personas e instalaciones con una disposición de responsabilidades, autoridades y relaciones.

## **Bibliografía**

- Medina Giopp, Mejía Lira, *El Control en la Implantación de la Política Pública*, México, Plaza y Valdés, 1993, 240 pp.
- Amaro Guzmán Raymundo, *Introducción a la Administración Pública*, México, McGraw-Hill 1986, 198 pp.
- Ortíz Reyez Gabriel, *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. 153 pp.
- Hernández Vela Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, México, DF, Ed. Porrúa, quinta edición, 1999, 817 pp.
- Omachonu Vincent, *Principios de Calidad Total*, México, Diana, 1995, 386 pp.
- Deming Wiliams Edwards, *Calidad, productividad y competitividad*, Madrid, Díaz de Santos, 1999, 391 pp.
- Lamprecht L. James, *Guía Interpretativa de ISO9001:2000*, con énfasis en la metodología estadística, México, Panorama Editorial, 2002, 215 pp.
- Seaver Matt, *Implementación de la ISO9000:2000*, México, Panorama Editorial, 2002, **387 pp.**
- Cédric Berger, Serge Guillard, *Descripción gráfica de los procesos*, Madrid, AENOR Asociación Española de Normalización y Certificación, 2001, 278 pp.
- Normas Internacionales  
UNE EN ISO9001:2000 Requisitos  
UNE EN ISO9000 Fundamentos y Vocabulario

- *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Gobierno de la República Mexicana.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2003, 1095 pp.
- UNE EN ISO9001:2000, publicación bimestral.
- *Diccionario de la Lengua Española*, 19 edición, Madrid, Porrúa, 1970.
- Muñoz Gutiérrez Ramón, *Red de Calidad del Gobierno Federal*, Oficina de la Presidencia de la República para la Innovación Gubernamental. México, Abril 2002, 41 pp.
- Corral Raúl y Rojas Díaz-Durán, *México en la aldea global*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 299 pp.