



UNIVERSIDAD
NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA CALIDAD TOTAL COMO ESTRATEGIA
COMPETITIVA APLICADA AL ORGANISMO PÚBLICO
DESCENTRALIZADO CAMINOS Y PUENTES
FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS
(CAPUFE), EN EL PERIODO 2000-2005**

T E S I S
Q U E P R E S E N T A :

EDWIN ALAN GONZALEZ GARCIA
PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACION PÚBLICA
OPCION EN ADMINISTRACION PÚBLICA

MAESTRA MARIA DE JESUS ALEJANDRO QUIROZ

MEXICO, D.F.

OCTUBRE DE 2006



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.

DEDICATORIA

Quiero compartir la emoción y la alegría de realizar este trabajo con mis padres y mi hermano, quienes han trabajado permanentemente conmigo para apoyar este objetivo. Este logro mío deben sentirlo propio, pues les pertenece desde que se sumaron a este esfuerzo. Lourdes, Emilio (papá) y Emilio (hermano), les agradezco por igual su dedicación, su generosidad, su respaldo y su confianza. Que Dios bendiga sus corazones que son mi fortaleza.

A nuestra amada bb Lulú por llenarnos de alegría y motivación. Un día nos alcanzarás en este camino y has de superarnos. A mi cuñada, gracias por la hermosa niña a la que diste vida y con ello, enriqueciste las nuestras.

A mis abuelos Guadalupe, Pilar, Benjamín y Juan, porque ante las grandes personas que son mis padres entiendo lo grandes que fueron también ustedes.

A mis tíos Rosario, Julia, Porfirio y Miguel, por estos últimos años en que hemos compartido el tiempo que nos faltaba y que estamos recuperando.

A mis primos Ana (chapis), María de la Luz, Guadalupe y Juan. También para Gyssel y Michel esperando que ésto sea todo lo contrario a un mal ejemplo o una mala influencia.

A Norma y Ezequiel por su confianza y por ayudarme a encontrar la puerta de entrada a la Administración Pública. A ambos y a sus hijas Charito y Yahaira por permitirme esta larga visita. Valoro y aprecio con especial gratitud su hospitalidad.

A mi tía María, ejemplo de lucha constante y superación permanente. De igual forma, a mis padrinos Armando y Consuelo, a quienes aprecio y respeto por recibirnos siempre con calidez.

A :(), Esther Vicencio, Lourdes Martínez, Jorge Delgado, Diana de la Madrid, Juan Velázquez, Beatriz Pereyra, Ruth Sánchez, Selene Martínez, Sara Esther Hernández, Sergio Sánchez, Paty Lázaro, Fernando Coria, porque al conocerlos pude entender con claridad el concepto de amistad.

A mis compañeros de trabajo Olga Rangel, Gaby Pérez, Gaby Salcedo, Teodoro González, Noe Congo y Fernando Ortega, por el apoyo, el ánimo y las facilidades –respectivamente, otorgadas para presentar y dedicarle tiempo a este proyecto.

A mi jurado: Mtra. María de Jesús Alejandro Quiroz por el privilegio y el honor de contar con su experiencia y calidad profesional para asesorarme en este trabajo de titulación. Al Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez, Dr. Ricardo Campos Álvarez Tostado, Dr. Sergio Ballesteros Mesa y Mtro. Gabriel Campuzano Paniagua, por el tiempo que dedicaron a revisar esta investigación y por sus recomendaciones que me han permitido enriquecer su contenido.

Al personal académico y administrativo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y a nuestra máxima Casa de Estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), formadora de conciencias libres y críticas, por permitirme acceder a una educación profesional de calidad y brindarme elementos académicos para sumarme en la construcción de una Administración Pública socialmente responsable, capaz de llevar a México a un futuro mejor.

Atentamente
Edwin Alan González García
Orgullosamente UNAM

Octubre de 2006

ÍNDICE

	Página
Introducción	1
Capítulo I: Elementos del Estado y su Relación con la Empresa Pública	
1.1 Estado	8
1.2 Gobierno	11
1.3 Administración Pública	15
1.4 Empresa Pública	19
Capítulo II: Calidad en la Administración Pública	
2.1 Modernización del Estado a nivel mundial	24
2.2 Tendencias globales de innovación en la Administración Pública	27
2.3 Antecedentes de esquemas de calidad en México	31
2.3.1 Programa de modernización de la Administración Pública (PROMAP)	35
2.4 Programa actual de calidad de la Administración Pública Federal	37
2.4.1 Agenda Presidencial de Buen Gobierno	41
2.4.2 Líneas estratégicas para un Buen Gobierno	44
2.4.3 Certificación y modelos de calidad para un Buen Gobierno: normas ISO e INTRAGOB	47
2.4.3.1 Certificación ISO:9000	49
2.4.3.2 Modelo de Calidad INTRAGOB	51
Capítulo III: Prestación de servicios carreteros de altas especificaciones por Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE)	
3.1 La construcción de la infraestructura de comunicaciones terrestre nacional y la fundación de CAPUFE: antecedentes	53
3.2 Condición actual de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE)	59
3.3 Participación de CAPUFE en el sector comunicaciones	62
Capítulo IV: Calidad y mejora continua, estrategias para la competitividad en Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE)	
4.1 Programa Institucional de Desarrollo	65
4.2 Implementación del Modelo de Calidad INTRAGOB en Caminos y Puentes Federales	72
4.3 Certificación de procesos en Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos basados en las normas internacionales ISO:9000	101
4.3.1 Procesos certificados por CAPUFE en ISO:9000	102
4.4 Impacto del modelo de Calidad INTRAGOB y de la certificación de procesos en ISO:9000 en la prestación de servicios carreteros	104
4.5 Riesgos y oportunidades de la aplicación de modelos de administración privados en la Administración Pública	110
Conclusiones	113
Anexos	120
Fuentes	123

INTRODUCCIÓN

Durante muchos años las Administraciones Públicas a nivel federal, estatal y municipal, no contaron con una estructura que fuera capaz de producir bienes y prestar servicios que atendieran con eficiencia las demandas de los ciudadanos, mucho menos existían procesos gubernamentales orientados a generar estándares de calidad que permitieran satisfacer de manera más adecuada las necesidades cotidianas de la sociedad mexicana.

El Estado hacía un uso legal de los recursos públicos, pero los bajos resultados obtenidos de un gasto ostentoso y los continuos fracasos económicos terminaron por restarle legitimidad. En la raíz de esta inoperancia se encontraba una Administración Pública que requería de ser fortalecida urgentemente.

Adicional a lo anterior, como se describe a partir del capítulo I de esta investigación, la globalización y la participación de México en organismos y tratados internacionales destacaron la necesidad de actualizar el concepto de Administración Pública, de tal manera que se pudiera superar el déficit de capacidad gubernamental.

Así, la apertura económica, la aceleración de la interdependencia entre países que trajo consigo la globalización y especialmente, una mayor competencia política nacional, fueron factores que obligaron al Gobierno a modernizarse, lo que ha implicado desde entonces corregir las fallas con medidas a instrumentar por la Administración Pública orientadas hacia objetivos y prioridades de carácter público, con la finalidad de operar de manera productiva para ser competitivos dentro del país y en su relación con otras naciones.

Con el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) antecedente principal de las actuales estrategias impulsadas por el Ejecutivo Federal, ambas descritas en el capítulo II de esta investigación, el Gobierno mexicano empezó a ubicar al ciudadano en el centro de atención de la función pública, lo que implicó mejorar los servicios y también la búsqueda de métodos y prácticas para mejorar el desempeño de las dependencias y entidades paraestatales, encontrando en la innovación y la cultura de calidad total las herramientas adecuadas.

Desde entonces, innovación y calidad son una necesidad a la vez que una obligación dentro de toda actividad no sólo privada, sino principalmente pública, por lo que en la administración del Presidente Vicente Fox Quezada se han establecido un conjunto de principios destinados a asegurar el cumplimiento de niveles mínimos de calidad que faciliten la interacción entre el Gobierno y los ciudadanos¹.

¹ La Agenda de Buen Gobierno y el Modelo INTRAGOB, sientan las bases para la aplicación de un modelo innovador y de calidad en la Administración Pública Federal, mismos que serán abordados en el capítulo II de este trabajo.

A la par de estos principios, durante el sexenio foxista se ha promovido el reconocimiento a los esfuerzos que en esta materia efectúan las dependencias y entidades paraestatales, para estimular que las mejores prácticas de Gobierno en todos sus niveles cambien el modelo de gestión de la Administración Pública.

Dichos reconocimientos y premios se otorgan desde el presente sexenio en la Semana Nacional de Innovación y Calidad en la Administración Pública que organiza la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, bajo los siguientes criterios²:

- Reconocimientos Innova: otorgados a las mejores prácticas de innovación del gobierno federal y estatal en tres categorías: práctica con impacto a una o varias áreas de institución; con impacto a toda la institución; y con impacto directo a la ciudadanía.
- Premios Innova: distingue las prácticas exitosas en materia de innovación por parte de la Administración Pública Federal, que fortalecen la Agenda de Buen Gobierno.
- Premios Intragob: se otorga a las unidades de la Administración Pública que destacan por su madurez en la implantación de la cultura de calidad total. Las categorías premiadas son: Dependencia, Entidad, Centro de Trabajo o Área Operativa.
- Premios Innova Estatales: se otorga a los gobiernos estatales, cuyas prácticas han transformado los servicios a la ciudadanía mediante el fomento de la mejora continua, la innovación y el trabajo en equipo de los servidores públicos.
- Premios Gobierno y Gestión Local: se otorgan a los gobiernos municipales que han introducido mejoras en la gestión pública, nuevas formas de interlocución entre gobiernos y ciudadanía, estrategias creativas de promoción del desarrollo local, y nuevas formas que fortalezcan la democracia y mejoren los resultados de la acción gubernamental.

Con lo anterior se hace evidente la preocupación y el interés que han adquirido los temas de calidad e innovación para el Ejecutivo Federal. Sin embargo, es claro que promover y determinar estos valores no garantizan el éxito en su implementación en la Administración Pública.

Según lo señala F. Sáez Vacas: “la calidad solo puede convertirse en una fuente de ventaja competitiva para aquellos (...) que establecen sus planes de gestión de calidad basándose en la mejora continua”.³

² Información obtenida de la página de Internet de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental: www.innova.presidencia.gob.mx

³ Sáez Vacas, F. et al. Gestión de la Calidad Total.

Como se pone de manifiesto en la presente investigación, es evidente que a pesar de que existan planteamientos y directrices muy concretas de lo que debe hacerse, siendo la sociedad tan diversa, plural y dinámica, un modelo a seguir debe ser lo bastante preciso para lograr sus objetivos, pero también lo suficientemente flexible para ajustarse a los cambios y la evolución que impone el desarrollo natural de la sociedad a partir de su maduración política. De ahí que la mejora continua sea una forma de adaptación de procesos que debe impactar principalmente a la cultura organizativa.

De forma paralela a la necesidad de efectuar cambios en las instituciones públicas de México, se ha hecho hincapié en la necesidad de realizar una reforma del Estado. “La reforma del Estado significa tener la capacidad de reconocer que las prácticas añejas y el sistema imperante ya no son funcionales para cumplir los cometidos de la institución estatal. Significa la reforma, mejorar las capacidades de dirección, coordinación y gestión pública y reemplazar las anteriores a fin de estar en condiciones de responder con eficacia y eficiencia a las demandas de la sociedad plural”.⁴

No obstante, realizar una transformación profunda del Estado, una reforma a sus estructuras, resulta complicado. Por lo tanto, la innovación y la calidad se presentan como una solución posible y viable para fortalecer a la Administración Pública y llevarla de la obsolescencia a la modernidad.

Si se logra que las dependencias y entidades paraestatales sean funcionales y productivas, se estará coadyuvando en adaptar al Gobierno a las nuevas dimensiones sociales, lo que le permitirá ser capaz de administrar el nuevo concepto de Estado que derive de una reforma, pues mientras no hayan instituciones eficientes, ningún modelo de nación es viable porque no se pueden construir bases sólidas para el desarrollo nacional.

Ante lo expuesto y por los fines que persigue este trabajo, es preciso mencionar que la innovación y la promoción de la cultura de calidad ha sido una fórmula que en el caso del Descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE), ha servido para reinventar los procesos que permiten mejorar la prestación de servicios carreteros según lo que la gente quiere; de igual forma la calidad se traduce en el nivel de satisfacción óptimo con que un usuario califica el estado que guarda la infraestructura que opera dicho Organismo.

Si se observa el desarrollo histórico de las comunicaciones carreteras en México, analizado en el tercer capítulo de esta investigación, la innovación y la calidad evidentemente han sido un motor de transformación que han servido en CAPUFE para mejorar la prestación de este importante servicio y evidencian el esfuerzo por estar a la altura de las expectativas ciudadanas para el efectivo cumplimiento de la función social de comunicar.

⁴ Vicencio Martínez, María Esther. Tesis: La Administración Municipal y el Proceso de Desarrollo de sus Recursos Humanos Enfocados a la Calidad Total. México. 2004. p. 3

Porque en esencia, el reto es efectuar una mejora sustantiva en el sistema carretero, que sea perceptible y que contribuya con ello a poner a México al día y a la vanguardia. En este contexto se desarrolla la hipótesis principal de este trabajo, la cual se planteó en los siguientes términos:

- Mediante la implementación de un programa integral de mejora continua en áreas estratégicas de CAPUFE es factible que el Modelo de Calidad tenga resultados positivos al interior del Organismo, lo cual permitirá satisfacer las necesidades de comunicación carretera en México, ello redundará en un servicio de calidad para los usuarios y, por lo tanto, del cumplimiento de las estrategias de Buen Gobierno.

El resultado es que tanto en CAPUFE, como en cualquier otro organismo público, el éxito en la ejecución de programas con enfoque de calidad depende del grado de integración de la institución en su conjunto y la coordinación de sus actividades para lograr objetivos comunes que le permitan mantener la operatividad permanentemente.

Así, con base en el mejoramiento cotidiano de los procesos, se ha podido enfocar a la empresa para que el cumplimiento de sus objetivos a corto plazo tengan un impacto positivo en los de largo plazo, los cuales garantizan niveles óptimos de calidad en lo administrativo, técnico y operativo, pero sobre todo, se ven reflejados en beneficio del usuario.

Por lo tanto, el desarrollo de este trabajo permite afirmar que en CAPUFE hay un compromiso formal con las estrategias para un Gobierno de calidad, ya que a partir de su implementación el Organismo ha sido capaz de modernizar gradualmente el sistema carretero de México y coadyuvar en el dinamismo del sector comercial y cultural al permitir el desplazamiento de bienes y personas con rapidez y seguridad.

No obstante, lo más destacable es el hecho de que a pesar de las dificultades económicas que enfrenta el país, CAPUFE ha podido mantener su viabilidad como empresa pública rentable y competitiva en costos de operación, en calidad de los servicios y en beneficios adicionales para los usuarios, como resultado de adoptar y aplicar medidas efectivas, congruentes con el Modelo de Calidad y con la Agenda de Buen Gobierno.

En el desarrollo de esta investigación, fundamentalmente en el Capítulo IV, se plasman elementos que permiten afirmar que en la actualidad la base de toda acción de Gobierno tiene como eje rector la satisfacción del cliente, que para el caso que nos ocupa son los usuarios de los caminos y puentes federales de cuota.

En este sentido, el Modelo para la Calidad Total (INTRAGOB) establece un acuerdo esencial con satisfacer las expectativas de los ciudadanos, pero su correcto desempeño depende y se sustenta, en principio, de la actitud positiva y propositiva del capital humano orientado a dotar de valor a los servicios destinados a los usuarios.

Otra de las hipótesis formuladas se refiere a la necesidad de predisponer al capital humano a los cambios que CAPUFE requiere para adecuar sus procedimientos a las condiciones actuales:

- La implementación de un programa de innovación y calidad en CAPUFE requiere de un proceso integral de sensibilización al cambio, puesto que estos cambios modifican conductas, comportamientos y procedimientos en los cuales es necesario que el servidor público esté consciente de la necesidad de que participe activa y propositivamente pues su actitud impacta a la estructura en general.

El proceso de desarrollo de una cultura de calidad y de innovación supone en principio un cambio de actitud y para ello, es inevitable cambiar la manera de pensar y de actuar. Porque es el trabajador el que con base en su experiencia va a determinar las cosas que se están haciendo bien y a las que es necesario mejorar.

Es decir, el personal tiene que superar las barreras que le impiden agregarle valor a su trabajo. Si lo logra, estará innovando, y el perfeccionamiento de sus procesos traerá como resultado un bien o servicio de calidad que beneficiará tanto a su Institución como a los clientes a los que van dirigidos sus esfuerzos.

Un cambio interno en las instituciones está basado especialmente en adecuar procesos para el cumplimiento de los fines sociales que les dan legitimidad y para los cuales fueron concebidas. Esto obliga a superar las oposiciones a implementar nuevos procedimientos, la resistencia al cambio y la incertidumbre de verse desplazados por no adaptarse a las innovaciones que el Gobierno implementa para cumplir con las expectativas del ciudadano.

Lo anterior lleva a comprobar la tercera hipótesis planteada en este trabajo:

- Tanto la implementación del Modelo de Calidad INTRAGOB, como la certificación de procedimientos en ISO:9000 deben garantizar no sólo que la prestación de los servicios para los cuales fue creado el Organismo se efectúen con base en la Calidad, sino que además, permitan desarrollar nuevas prácticas que resulten útiles para otras entidades paraestatales y dependencias del Gobierno Federal.

Como se ha señalado, ningún proceso de mejora continua enfocado a lograr la calidad total en la generación de bienes y la provisión de servicios públicos puede implementarse sin tomar en cuenta las condiciones y las exigencias de la sociedad, ya que deben partir de un plan concreto de Gobierno para responder a las demandas de los ciudadanos y han de definirse en un marco de políticas públicas de reforma, que para el caso de nuestro país dichas políticas se concentran tanto en la Agenda Presidencial de Buen Gobierno como en el Modelo de Calidad INTRAGOB, aplicables a la Administración Pública en su conjunto.

Estos lineamientos, como señala el Ejecutivo Federal, buscan fomentar: “una nueva cultura en la gestión pública para generar un cambio de actitud en los servidores públicos, con el propósito de establecer una sana relación entre el Gobierno y la sociedad, basado en el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas, a fin de recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas”.⁵

En realidad, la innovación gubernamental y la cultura de calidad aún no se han logrado desenvolver en su potencial ideal, en parte por los diferentes niveles de desarrollo alcanzado por cada Dependencia o Entidad Paraestatal, pues cada una enfrenta las dificultades que su ámbito de competencia les impone para alcanzar el grado de madurez que pretende la administración del Presidente Vicente Fox al término de su sexenio, ubicado en el nivel aceptable.

Se puede señalar entonces, a partir de los resultados de la presente investigación, que el grado de madurez que la Administración Pública Federal ha logrado, depende de la facilidad y la habilidad de cada Institución para modificar estrategias y orientarlas hacia la generación de bienes o la prestación de servicios con calidad, pero también, de la forma en que éstas han garantizado y asegurado los procesos que les han permitido superar rezagos y convertir esas desventajas en áreas de oportunidad hacia un cambio que las lleve a un nivel competitivo.

Antes de entrar de lleno al contenido de este trabajo de investigación, es importante manifestar que las reservas de ley que protegen la información que genera el Organismo Público Descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, obligaron a desarrollar este trabajo con base en la experiencia personal, profesional y laboral del postulante y en menor medida, con los resultados preeliminares que fueron presentados por esta empresa pública al Comité que verifica el avance en la aplicación del Modelo de Calidad INTRAGOB, elementos que han servido de sustento para el análisis y el cumplimiento de los objetivos que persigue esta investigación, principalmente en el último capítulo.

⁵ Fox Quezada, Vicente. Cuarto Informe de Gobierno. 1 de septiembre de 2004.

En síntesis, es esta investigación un aporte significativo para la Administración Pública Federal, ya que contribuye a difundir los esfuerzos que se realizan para lograr esa transformación del Gobierno que logre que el país tenga una mejor infraestructura y mejores servicios, porque ni es cierto que en la actualidad los administradores públicos no hacen lo suficiente para cambiar las condiciones de las cosas, ni lo es tampoco que la eficacia y la eficiencia son inalcanzables dentro de la función pública. Se trata pues del análisis de estrategias de gran alcance donde la innovación, la mejora continua y la calidad son una tendencia que parece irreversible en la Administración Pública Federal.

CAPÍTULO I

ELEMENTOS DEL ESTADO Y SU RELACIÓN CON LA EMPRESA PÚBLICA

1.1 ESTADO

En México y en prácticamente todos los países del mundo se han presentado transformaciones que afectan el paradigma tradicional de Estado. Las sociedades ya no se perciben de manera aislada sino integradas en un sistema global donde inclusive, se pretende entender y explicar al Estado a partir de factores económicos, impulsados por las fuerzas de la oferta y la demanda en un mercado mundial que busca limitar los instrumentos y fines sociales de la política y sus instituciones en su afán por incrementar la competitividad.

En todo el mundo, los procesos de rediseño de la organización gubernamental son continuos y permanentes, impulsados principalmente por procesos de transición política⁶ que responden a la creciente demanda por hacer que la democracia sea más significativa para la gente y que permita mayores oportunidades de participación en la elaboración de las políticas públicas.

El papel y la naturaleza actual del Estado responden a todos estos cambios, pues los gobiernos enfrentan hoy retos internos y externos en los que la globalización ha agregado nuevas capas y complejidades a la tarea de gobernar. En suma, los Estados deben generar una estructura de gobierno hábil y constantemente innovadora⁷ que responda con acciones y medidas de calidad a las crecientes expectativas y necesidades de los ciudadanos.

Por ello, es preciso también revalorar los fines prácticos de la política como medio para entender la realidad humana, superar rezagos económicos, e integrar a las instituciones políticas, sociales y económicas, para que la suma de ese esfuerzo genere un bien común, un beneficio colectivo que objetive y legitime a los Estados en su conformación interna y los fortalezca en sus relaciones con el exterior.

⁶ En términos rigurosos de análisis político, la conceptualización de “transición política” se refiere a un lapso en el cual se da un cambio de régimen político a otro. En el caso de México, hay quienes asumen el proceso de la transición política como transición a la democracia.

⁷ La innovación es fundamental para permitir que el Estado cumpla con sus fines sociales, pues queda claro que aquellos que cuenten con gobiernos capaces de enfrentar los retos de la modernidad no lo harán con los métodos tradicionales, sino mediante niveles sin precedentes de innovación y calidad.

No obstante, el contexto descrito permite advertir que a pesar de las constantes transiciones, la característica esencial que conserva el Estado, independientemente de la etapa histórica que lo determine, es que representa y personaliza la institucionalización del poder. Para abordar el tema del Estado a continuación se exponen sus elementos principales.

Existe una idea general del Estado y un concepto compartido por la mayoría de los autores y estudiosos que lo definen como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.

Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico.

Se ha dicho que la ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son los elementos materiales del Estado.⁸ Sin embargo, no se debe ignorar que lo mismo la población que el territorio se encuentran en todo caso, determinados por el ordenamiento jurídico; dichos elementos se examinan a continuación.

Las personas que pertenecen a un Estado componen la población de éste. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble: como objeto –súbditos- o como sujeto –ciudadanos- de la actividad estatal. Se entenderá para el primer caso cuando la población está sometida a la autoridad política y, por tanto, forman el objeto del ejercicio del poder; para el segundo, cuando participan en la formación de la voluntad general y son, por ende, sujetos de la actividad del Estado.

La pertenencia al Estado está condicionada por un vínculo jurídico específico: la nacionalidad, que debe ser distinguida de la ciudadanía, ya que implica la posibilidad de intervenir, con el carácter de órgano, en la vida pública.⁹

El territorio se define como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder. Siendo éste de naturaleza jurídica sólo puede ejercitarse de acuerdo con normas, creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito espacial de validez de tales normas es precisamente el territorio en sentido político.

Aun cuando el territorio representa el espacio en que tienen vigencia las normas que el Estado crea o reconoce, hay que advertir que el poder de éste no se ejerce directamente sobre dicho espacio, sino a través de las personas que integran la población estatal.

⁸ Icilio Van, Filosofía del Derecho. Madrid, 1941, p. 150.

⁹ En México, los artículos 34, 35, 36, 37 y 38 de la Constitución Política, hacen referencia a la nacionalidad y la ciudadanía.

Toda sociedad organizada requiere de una voluntad que la dirija. Esta voluntad que constituye el poder del grupo se define como Gobierno. Generalmente, el gobierno se divide en tres poderes: uno legislativo, otro ejecutivo y el último judicial. En el caso del ejecutivo, puede apoyarse en la Administración Pública centralizada o paraestatal. El gobierno es abordado con mayor amplitud en el punto 1.2 de este trabajo.

La soberanía del Estado mexicano está reconocida en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

En resumen, por población se entiende el conjunto de hombres que se organizan en torno al Estado; el territorio es el espacio vital de la población en el cual se aplican las normas expedidas y es el lugar donde no se admite un poder superior o igual al del Estado. Poder es la capacidad de imponer la voluntad propia a sí mismo y a los demás; esta voluntad se manifiesta mediante las normas jurídicas, que son respetadas mediante la convicción o por medio del uso de la fuerza pública.

Revisados los elementos constitutivos del Estado y sus características, culminamos con dos definiciones de investigadores mexicanos. El Dr. Ricardo Uvalle dice que: “El Estado es una institución formada para asegurar a favor de la sociedad sus condiciones y relaciones de vida... un instrumento indispensable y constructivo dotado de poderes, atribuciones, normas y medios que, al conjugarse, adquieren una suma de potestad e imperium que se explica por su propia naturaleza, es decir, su poder mismo.”¹⁰

Por su parte, el Dr. José Juan Sánchez González, menciona que: “El Estado... es una organización institucional, autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas económicas y políticas. También es la organización que logra articular a diversas instituciones estatales, paraestatales y sociales, que en conjunto realizan un esfuerzo estratégico para lograr los objetivos y funciones que buscan el cambio social y la implementación de reformas...”¹¹

Para los fines de este trabajo, se entiende por Estado a la organización dotada de capacidad legal para ejercer el poder en beneficio de la población, mediante una estructura de gobierno que legitima sus acciones en razón de la función social que desempeña, y cuya única obligación es realizar todas aquellas acciones necesarias para dar una respuesta satisfactoria a los requerimientos que la población de su ámbito territorial le demande.

¹⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. Formación de directivos y calidad total en la Administración Pública. Revista IAPEM. p.42.

¹¹ Sánchez González, José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México. México. Ed. INAP. p. 68.

1.2 GOBIERNO

Estado y Gobierno son conceptos diferentes, pues mientras el primero representa el todo político, y en él reside el poder de crear el orden político, el segundo es la actividad del órgano encauzada a la actualización de ese orden, es decir, a concretarlo en actos particulares.

Cuando el poder soberano de una comunidad pertenece a un individuo, se dice que el Gobierno o la Constitución son monárquicos. Cuando el poder pertenece a varios individuos, la Constitución se llama República. La República es una aristocracia o una democracia, según que el soberano poder pertenezca a una minoría o a una mayoría del pueblo.

En una democracia, la voluntad de la comunidad es siempre creada a través de una discusión entre mayoría y minoría y la libre consideración de los argumentos en pro y en contra de una regulación determinada. Así, la discusión libre entre mayoría y minoría es esencial a los gobiernos democráticos, porque constituye la forma idónea para crear una atmósfera favorable para establecer compromisos¹², pues el consenso forma parte de la naturaleza misma de la democracia.

En la democracia representativa, en que el principio democrático se encuentra reducido a la elección de los órganos creadores del derecho, el sistema electoral es decisivo para determinar el grado de realización de la idea de democracia. La función de votar es un procedimiento de creación y/o integración de órganos, donde los votantes nombran a uno o más individuos que han de ser electos. El acto por el cual un individuo es electo, esto es, la elección, se compone de actos parciales de los votantes, de los actos de votar.¹³

Por lo tanto, la función electoral, considerada como condición esencial de la vida del Estado, hace del sufragio un deber ciudadano, no solamente moral, sino jurídico. Sin embargo, aun cuando los votantes tienen la obligación de participar en la selección de los funcionarios públicos, proyectos legislativos o las cuestiones de interés social que les sean sometidos, no existen sanciones contra quienes no cumplen con este deber legal.

Hasta hace poco tiempo, la estructura de poder en México se concentraba fundamentalmente en el Poder Presidencial. Sin embargo, como está concebido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), México es una República Federal bajo un sistema democrático.

¹² Para el caso que abordamos, por compromiso se entiende la solución de un conflicto por una norma que no coincide enteramente con los intereses de una de las partes, ni se opone enteramente a los intereses de la otra.

¹³ La CPEUM en los artículos 32, 35, 36 y 38, hacen referencia a los derechos, obligaciones y condiciones para votar y ser votado en los procesos electorales nacionales.

Específicamente, el artículo 40 constitucional dispone: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecidos según los principios de esta ley fundamental”.

Como forma de Estado, México se asume como una república representativa porque los titulares de los organismos públicos son renovados periódicamente por el pueblo y tienen un poder limitado jurídicamente. Es democrática porque la soberanía del país reside en el pueblo¹⁴. Es federal porque los distintos Estados se unen para formar un todo, mediante el establecimiento de un pacto que se denomina federal; en este convenio, los estados renuncian a su soberanía, aunque eso no les impide poseer una Constitución propia, que en ningún caso podrá contravenir lo dispuesto en la Carta Magna.

Asimismo, el artículo 115 de la CPEUM establece que: “los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”.

El poder político de los Estados miembros de la Federación sólo puede ejercerse, por lo tanto, dentro de los límites asignados a éste por la CPEUM. En el artículo 124 se establece, además, que todas las facultades que no estuvieren expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Encontramos, además, en el artículo 41 de nuestra Constitución Federal que “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores...”. Y en el 49 se establece que “el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”

En principio, a cada uno de los poderes corresponde una función propia: la legislativa al Congreso, la jurisdiccional a los jueces y tribunales, la administrativa al poder ejecutivo.¹⁵

¹⁴ De acuerdo al artículo 39 de la CPEUM: “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo...”

¹⁵ En el artículo 49 de la CPEUM se establece que para ejercer el poder del Estado, se deberá contar con un poder ejecutivo, un legislativo y un judicial. Señala que no pueden recaer dos o más poderes en una sola persona, salvo en casos excepcionales como una invasión, o una grave perturbación de la paz pública o cualquier otra que ponga en peligro el régimen político; en tales casos, el Presidente de la República podrá suspender las garantías individuales que obstaculicen el restablecimiento del orden.

El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en un órgano bicameral, llamado Congreso de la Unión, compuesto por las Cámaras de Diputados y Senadores, que tienen como función primordial la creación de leyes. Sin embargo, legalmente poseen también facultades político administrativas en la expedición de decretos y facultades jurisdiccionales en la realización de fallos.

La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados llamados uninominales, electos por el principio de votación mayoritaria relativa en cada uno de los 300 distritos en que se divide el país, y 200 diputados plurinominales –de representación proporcional-, repartidos entre las cinco circunscripciones en que se divide el país.

La Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales 64 son electos según el principio de mayoría relativa, correspondiendo dos a cada Estado y dos al Distrito Federal. 32 senadores más, son acreditados al partido que en cada Estado y el D.F. represente la primera minoría. Los 32 senadores restantes se designan mediante el principio de representación proporcional.

Algunas de las atribuciones más importantes de la Cámara de Diputados son las siguientes: política, expedir el bando solemne para dar a conocer la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral; administrativa, aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación; jurisdiccional, declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra funcionarios públicos y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra ellos se instauren.¹⁶

La Cámara de Senadores tiene, entre sus principales atribuciones las siguientes: analizar la política exterior y aprobar los tratados internacionales; administrativas, aprobar los nombramientos que haga el Presidente de agentes diplomáticos, altos jefes de las fuerzas armadas y del Procurador General de la República; jurisdiccional, ser jurado de sentencia en los juicios políticos que se lleven a cabo por faltas cometidas por los servidores públicos.¹⁷

Entre las facultades legislativas del Congreso, está la de tener la potestad de reformar y adicionar la Constitución, junto con las legislaturas de los Estados, aunque es importante aclarar en este sentido, que esta atribución se refiere a su capacidad de sólo hacer remiendos, más no le compete alterar ni sustituir los principios jurídicos, sociales, políticos o económicos fundamentales.

Se debe añadir que ni el Poder Ejecutivo ni el Congreso de la Unión están facultados para desmembrar los principios de equidad, justicia, libertad, igualdad y racionalismo que le dio el constituyente de 1917, pues estos dos son poderes constituidos, no constituyentes, en virtud de lo cual su función es acatar lo establecido.

¹⁶ Artículo 74 de la CPEUM.

¹⁷ Artículo 76 de la CPEUM.

Al Poder Judicial le corresponde aplicar el derecho, es decir, le compete conocer y resolver conflictos relativos al cumplimiento y aplicación de las leyes federales. La función judicial consiste propiamente en impartir justicia.

Su labor consiste en mantener, proteger y conservar los preceptos constitucionales, que son necesarios para mantener el Estado de Derecho; protege las garantías individuales establecidas en la Constitución; interpreta y aplica las leyes en los casos sometidos a su consideración y funciona como órgano de equilibrio entre los demás poderes de la federación.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 94 de la CPEUM, el Poder Judicial Federal se integra por: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal

De acuerdo con la CPEUM, en su artículo 80: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Por ello, los demás funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal (APF), desde los secretarios de Estado, hasta los empleados de base, no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia, y pueden ejercer una autoridad delegada conforme a lo que autorizan las leyes y lo que disponga el presidente de acuerdo con ellas.

La razón de que el Poder Ejecutivo sea unitario y no lo desempeñe un cuerpo colegiado se justifica por la naturaleza de la función que tiene asignada: la ejecución de las leyes que emanen del Poder Legislativo, misma que debe ser rápida y eficaz para que resulte efectiva, lo que supone una unidad de acción y una responsabilidad individual.

El Presidente de la República es un funcionario designado mediante elección directa, dura en su cargo 6 años y no puede ser reelecto bajo ninguna circunstancia.¹⁸ Tiene en sus manos la política internacional, hacendaria, monetaria, educativa, laboral, agraria y de seguridad social.¹⁹

La personalidad única del titular del Poder Ejecutivo Federal conlleva la necesidad de que sea auxiliado por el aparato de dicho poder, que se conoce como Administración Pública Federal, cuyos elementos se exponen en el siguiente apartado.

¹⁸ Artículo 83 de la CPEUM

¹⁹ Las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal están señaladas en el artículo 89 de la CPEUM.

1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública está caracterizada por atributos propiamente estatales y tiene por objeto a la sociedad. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad.

De manera general la Administración Pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo. Constituye una capacidad que produce poder. En sentido más estricto, es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, promueve la convivencia civilizada.

“La Administración Pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta inflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la Administración Pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La Administración Pública es el Estado en acción, el Estado como constructor”.²⁰

La Administración Pública es parte –quizá la más importante- de uno de los Poderes en que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo, que no tiene, al igual que los demás poderes, una personalidad propia.

En resumen, “la Administración Pública 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”.²¹

Antes de abordar la configuración de la Administración Pública en México, hay que resaltar un aspecto más que se debe considerar en la actualidad con respecto a su funcionamiento. Este es, el que deriva del impacto que tiene la globalización en su ámbito de competencias y el rediseño de sus estructuras.

Según el Comité de Cooperación Técnica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “cada país ha respondido al desafío de la globalización de diferente forma... no hay un método ideal en materia de manejo público... Destacan las variaciones que han sido inspiradas por las técnicas usadas en el sector privado y que han sido utilizadas por la Administración Pública, cuyo designio es realizar un cambio fundamental que transforma la conducta y actitudes de los servidores públicos”.²²

²⁰ Dimock, Marshall. Significado y alcances de la Administración Pública. Nueva York. Ed. Russell & Russell. 1967.

²¹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. México. Ed. Porrúa. 1985.

²² OCDE. La Transformación de la Gestión Pública: las Reformas en los países de la OCDE. 1997.

El centro de estas transformaciones tiene como objetivo que la Administración Pública esté en contacto con los ciudadanos y que responda con oportunidad a sus demandas.

Este contexto supone a su vez una lucha permanente contra la corrupción, modificar estructuras burocráticas grandes y anticuadas para llevarlas a la era de la información, como medidas para identificar un “buen gobierno”²³. Lo cierto, es que ningún país queda exento de este fenómeno.

Retomando el caso de nuestro país, la Administración Pública es el órgano operativo del Poder Ejecutivo -al frente de la cual está el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos-, cuya estructura, funcionamiento y atribuciones, están consignadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).²⁴

Dicha ley, en su artículo 1º establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, en donde se determina que “La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

Las secretarías de Estado en el desempeño de sus funciones tienen como titular a un secretario, auxiliado por subsecretarios, directores generales, subdirecciones y jefes de departamento. Cada secretaría tiene tres unidades fundamentales que se encargan de la planeación, la dirección y el control de las actividades a su cargo. Estas son:

- Oficialía Mayor: responsable de la administración interna de la secretaría. Autoriza la adquisición de bienes, elabora programas y proyectos anuales de programación y presupuesto, lleva las relaciones laborales, capacita al personal, desarrolla políticas de recursos materiales, financieros, de información y capital humano.
- Unidad de Contraloría Interna: vigila el cumplimiento de las normas de control, fiscalización y evaluación, expedidas por la Secretaría de la Función Pública (SFP), mediante la elaboración de normas de control y la realización de auditorías.

²³ En la revista N° 59 de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), publicada en el mes de agosto de 1996, no existe una definición concluyente de un “buen gobierno”, solo descripciones amplias y generales que afirman que “los conceptos de gobernabilidad y de buen gobierno se refieren al ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad, para el logro de objetivos económicos y sociales”. De lo anterior, se entiende que en la visión de cada Estado, se distinguirán los elementos que caractericen un buen gobierno, que será tal, siempre y cuando resuelva las demandas sociales con efectividad.

²⁴ La LOAPF fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de diciembre de 1976.

- Unidad de Comunicación Social: encargada de difundir la información necesaria a la opinión pública y a otros órganos de gobierno que lo soliciten. Efectúa, además, síntesis informativas y coordina las publicaciones tanto de información ciudadana, como las de carácter interno.

Para llevar a cabo los asuntos de orden administrativo, el sexenio foxista se apoya en las siguientes dependencias, las cuales tienen el mismo nivel jerárquico:

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

En el artículo 45 de la LOAPF se establece que: “Los organismos descentralizados son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”, y tienen por objeto, realizar actividades en áreas estratégicas o prioritarias, así como coadyuvar en la prestación de un servicio público con impacto social.

Entre los organismos descentralizados existentes destacan: Petróleos Mexicanos (PEMEX); Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC); Comisión Federal de Electricidad (CFE); Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE), cuya cabeza de sector es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Este último descentralizado –objeto de estudio del presente trabajo de investigación-, cobró especial importancia tras la decisión del Ejecutivo para llevar a cabo una reestructuración operacional de las carreteras, pues ha garantizado el buen funcionamiento de éstas, debido a su experiencia técnica, operativa y administrativa, acumulada por más de 35 años manejando con criterios de integridad, rentabilidad y compromiso social los caminos y puentes de cuota.²⁵

Con respecto a los fideicomisos públicos, la LOAPF señala en el artículo 47, que son aquellos que: “el gobierno federal o alguna de las entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos”.

²⁵ En el capítulo IV de este estudio se exponen a detalle aquellas medidas que se han implementado en CAPUFE, y que le han permitido -en este ánimo del Ejecutivo Federal por poner a México al día y a la vanguardia-, mejorar sus procesos, establecer criterios de calidad total y certificar aquellos procesos que le permiten cumplir su misión con responsabilidad social.

En el conjunto de fideicomisos públicos que actualmente se reportan como constituidos por la Administración Pública Federal, por el objeto al que ha sido destinado y por las circunstancias de su creación, destaca el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).

El 27 de agosto de 1997 el gobierno federal publicó en el DOF la declaratoria del rescate carretero de 23 obras concesionadas a particulares, ante su inexperiencia para explotar, operar, conservar, construir y mantener autopistas de cuota²⁶.

Dicho decreto entró en vigor a partir del 1 de septiembre de ese mismo año, donde el gobierno federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), entregó al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C (BANOBRAS), en el Fideicomiso N° 1936, constituido para el apoyo de Autopistas Rescatadas FARAC, el control de las mismas.

A partir de ese momento se instrumenta el rescate carretero, en el cual destaca la participación de CAPUFE por ser el único organismo dependiente del gobierno federal con la capacidad de manejar con eficacia y eficiencia la red carretera de cuota, ante la incompetencia de la iniciativa privada para realizar esta tarea. En virtud de lo anterior, BANOBRAS celebra un contrato de prestación de servicios con ese descentralizado para operar y mantener las carreteras rescatadas a través del FARAC.

Consciente de los retos que impone la globalización, en México el Gobierno Federal (2000-2006) ha venido incorporando los conceptos de innovación y calidad en el rediseño y la modernización de la Administración Pública, para recuperar con ello la confianza de los ciudadanos mediante la prestación de servicios de mayor calidad.

Destaca el propósito del Ejecutivo Federal por consolidar una Administración Pública de calidad total, basada en el diseño de una estrategia que garantice a la sociedad mexicana un gobierno eficiente, efectivo, confiable y que ofrezca resultados tangibles y mejorados.

A partir de lo anterior se plantean estrategias específicas y el establecimiento de un Modelo Nacional para la Calidad Total, adecuado a los retos de la globalización así como a las tendencias internacionales en la materia de calidad total, a través de un enfoque sistémico que garantiza la integración de sus elementos, la comunicación y flexibilidad para preparar a las organizaciones a los cambios que el entorno presenta y su metodología de aplicación orienta a la innovación y mejora continua.²⁷

²⁶ Los resultados del rescate carretero evidencian que son infundadas las ideas de que el sector privado es más eficiente que el sector público, por lo que el estilo de gestión de las empresas privadas no necesariamente es la respuesta a los problemas que enfrenta la Administración Pública.

²⁷ En los capítulos II y IV se abordan los puntos que contempla la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, las Líneas Estratégicas para un Buen Gobierno y el Modelo Nacional para la Calidad Total, como medidas

1.4 EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

La Empresa Pública es uno de los instrumentos utilizados por el Estado con la finalidad de realizar determinadas funciones que le son inherentes. Y podemos agregar que a través de ellas, el gobierno ha podido intervenir y orientar el desarrollo político y económico, pues un número importante de ellas cumple con una función social específica generando, por ejemplo, infraestructura básica educativa o de comunicaciones, por mencionar algunas.

El Dr. José Juan Sánchez González destaca que en México, durante la colonia, se crearon los organismos precursores de la empresa estatal, cuyas funciones consistían en regular y restringir determinadas actividades económicas, principalmente agrícolas o mineras, así como promover y estimular otras que permitieran aumentar el poder económico de la corona, reforzar el control político sobre la población y dar paso al surgimiento de los monopolios estatales como el de cobre, estaño, plomo, de la sal y la pólvora.

Señala que en el periodo posterior a la Independencia, en 1830, el Banco del Avío se constituyó como un instrumento de política económica de gran alcance, lo que lo convierte en un intento deliberado del gobierno por influir en el ritmo y dirección del desarrollo económico.

“Durante la última administración de Antonio López de Santa Anna, el Estado definió con mayor precisión su intervención como promotor de las actividades económicas mediante el decreto del 22 de abril de 1853, en el que el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio quedó encargado de la expedición de patentes y privilegios o concesiones, del fomento de todos los ramos mercantiles e industriales, de la construcción de caminos y otras formas de comunicación, de las obras públicas de utilidad, así como de la elaboración anual de la estadística general del país...”.²⁸

A fines del siglo XIX: “el Estado extendió su participación en empresas industriales y de servicios, entre las que destacan las relacionadas con la prestación del servicio eléctrico en diversas regiones del país”.²⁹

difundidas por el Ejecutivo Federal a fin de responder tanto a la mejora de los servicios públicos, como al entorno globalizado, así como la aplicación específica que se ha hecho de ellas en CAPUFE.

²⁸ Sánchez González, José Juan. Empresas Públicas y Privatización en México. Documento de trabajo para la materia de Empresa Pública. FCPS-UNAM. México. 2000. p.p. 83-84.

²⁹ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez Sergio. Las Empresas Públicas en México. México. Ed. Porrúa. 1983. p. 36

Al concluir el periodo revolucionario, en el año 1925 se crearon la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México así como la Comisión de Caminos con el propósito de integrar y comunicar nuevamente todo el territorio nacional. En la década de los 30 destaca la creación de Nacional Financiera y del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (hoy Banobras) para financiar infraestructura y promover el desarrollo urbano del país.

Durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas se crea entre otros la Comisión Federal de Electricidad. Asimismo, la expropiación petrolera dio paso a la creación de Petróleos Mexicanos (PEMEX), que históricamente representa la empresa pública más importante de México.

Con el general Manuel Ávila Camacho se tomaron medidas para fortalecer la relación Estado-empresarios, se promovió la actividad agrícola y el sector industrial, lo que permitió un crecimiento económico sostenido, siendo el Estado un agente importante para dinamizar la economía nacional.

Por su parte, el Presidente Miguel Alemán tuvo como propósito de gobierno modernizar la política y la economía, para lo que se requería más participación del Estado. “De 1940 a 1952 el número de empresas pasó de 57 a 158... la industria paraestatal se fomentó en ramas importantes y, como resultado de la intervención de Nacional Financiera, el Estado adquirió participación mayoritaria o minoritaria en numerosas empresas manufactureras”.³⁰ Durante los sexenios de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz esta misma visión fue compartida.

Con los problemas de legitimidad que arrastraba el sexenio de Luis Echeverría derivados de la crisis de 1968, su gobierno se propuso recuperarla a través de la reactivación económica orientada al cultivo de productos básicos para el desarrollo nacional, así como atender a los grupos de población menos favorecidos. Para cumplir tal objetivo, la solución fue incrementar el número de empresas paraestatales, de comisiones, fondos y fideicomisos.

Elia Marum Espinosa, señala que la decadencia del Estado empresario inicia precisamente con Luis Echeverría en el periodo de 1970-1982, donde la conformación de Empresas Públicas se dio para complementar la inversión privada e impulsar a la actividad pública en la economía por medio de subsidios y fomento industrial. El auge petrolero se aprovechó y también se descuidó. Para 1982 se tenían 1155 empresas, incluyendo la Banca, nacionalizada en el último año de gobierno de José López Portillo. Y agrega que una de las causas del crecimiento de las Empresas Públicas fue la falta de inversiones por parte del sector privado debido a que no tenían confianza en las acciones gubernamentales.

³⁰ Sánchez González, José Juan. Empresas Públicas y Privatización en México. Documento de trabajo para la materia de Empresa Pública. FCPS-UNAM. México. 2000. p. 93.

“Con la privatización³¹ de las empresas públicas en la década de los ochenta y noventa, la mayor parte de las entidades públicas pasan a formar parte del sector privado y se inicia el proceso de extinción del Estado Empresario mexicano. Un nuevo proceso de acumulación de capital se comienza a formar, con una ascendente clase empresarial apoyada por el gobierno, surge como la impulsora del modelo de crecimiento: el neoliberal. Privatización y neoliberalismo son esenciales para la conformación del desmantelamiento del Estado de Bienestar...”³²

Una definición jurídica del concepto Empresa Pública lo realiza Sergio García Ramírez, quien señala que es: “una unidad de producción de bienes o prestación de servicios... formada por decisión inmediata del Estado... con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación de capitales privados o sociales, o de aplicación de precios y tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público... sujeta al cumplimiento forzoso y directivo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario”.³³

A esta definición, debemos agregar un ingrediente que es primordial para integrar todo el contexto de desarrollo de la Empresa Pública y que va más allá de interpretaciones jurídicas o de variables económicas. Éste es el factor político, puesto que el grado de intervención del Estado en la actividad económica no está determinado por la rentabilidad financiera de sus empresas, ya que no todas persiguen objetivos comerciales, sino por motivaciones de carácter estratégico para el desarrollo social, como es el caso de las inversiones de alto riesgo y de larga maduración. Ejemplo de estas últimas, la formación de infraestructura carretera, cuyo plazo de retorno de inversión es muy lento y, en algunos casos, irrecuperable.

El Dr. José Juan Sánchez González sostiene que “existe una estrecha relación entre el Estado de Bienestar (en su manifestación interventora) con las Empresas Públicas, debido a que éstas se convierten en instrumentos efectivos de su política económica. El crecimiento, diversificación y expansión de las empresas públicas en el mundo se encuentra asociado al Estado de Bienestar”.³⁴

³¹ “Se considera como privatización todo aflojamiento de los controles gubernamentales, incluida la venta de un interés minoritario en una empresa estatal a compradores privados, la delegación de responsabilidades administrativas en una empresa estatal a administradores privados e incluso, la reducción de un monopolio estatal para permitir la entrada de empresas privadas en el mercado”. Definición tomada de: La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal. FCPS-UNAM. México. 1993. Tesis de Maestría en Administración Pública de Sánchez González, José Juan. P. 118.

³² Sánchez González, José Juan. Empresas Públicas y Privatización en México. Documento de trabajo para la materia de Empresa Pública. FCPS-UNAM. México. 2000. p. 115.

³³ García Ramírez, Sergio. Constitución y Ordenación Económica del Estado. México. Mercado de Valores No. 34, año XLI. 1981. p. 885

³⁴ Sánchez González, José Juan. Empresas Públicas y Privatización en México. Documento de trabajo para la materia de Empresa Pública. FCPS-UNAM. México. 2000. p. 1.

Señala que: “el Estado de Bienestar... tuvo en el gasto público uno de sus mayores mecanismos de incidencia en la economía nacional, sin embargo, la forma histórica y real se realizó mediante la conformación y operación de las Empresas Públicas... que, como instancia de gestión pública, tuvo una gran diversidad de fines: industriales, productivos, agrícolas, de servicios, de bienestar social, comerciales, culturales, educativos, entre los más destacados”.³⁵

José F. Ruiz Massieu, en su obra *La Empresa Pública. Un Estudio de Derecho en México*, define a la Empresa Pública como: “la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica... se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general”.

A lo anterior, el Dr. Sánchez González agrega que: “la Empresa Pública tiene, por consecuencia, en su calidad de instrumento de gobierno, objetivos específicos, que derivan de los objetivos nacionales y de los propósitos gubernamentales.

Pero, lo que en principio justificó la intervención estatal a través de las Empresas Públicas como una razón de Estado, en la actualidad, las tendencias neoliberales la consideran un obstáculo para la consolidación de un Estado abierto, pues desfigura la operación y funcionamiento del mercado.

Aducen lo anterior, en virtud de los pobres o nulos rendimientos que muchas Empresas Públicas han tenido a lo largo de su historia, pues carecen de capacidad técnica, imprecisiones de operación, elevados costos materiales y humanos, entre otras deficiencias. Sin embargo, es preciso considerar que la inviabilidad de muchas de ellas se debe a la irresponsabilidad y falta de compromiso moral con que fueron manejadas.

No obstante, no se puede generalizar, pues también es cierto que una de las mayores contribuciones de las Empresas Públicas son los niveles de bienestar aceptables alcanzados en los rubros educativos, de salud, vivienda, servicios urbanos y desarrollo de infraestructura pública -para generar condiciones propicias e incentivar la inversión privada-.

El carácter jurídico del Estado como empresario, lo determina la CPEUM, en los artículos 27 y 28, al reconocer el papel que tiene en materia económica, principalmente como rector y promotor de la actividad económica.

Con la expedición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) se presta atención a la naturaleza y peculiaridades de la Empresa Pública al establecer un régimen particular para ella que se distingue por poner énfasis en su debida autonomía de gestión y en el necesario fortalecimiento de sus órganos de gobierno.

³⁵ Sánchez González, José Juan. Empresas Públicas y Privatización en México. Documento de trabajo para la materia de Empresa Pública. FCPS-UNAM. México. 2000. p. 21.

La LFEP representa "...un gran avance en el ámbito jurídico administrativo: cubrió el vacío de la reglamentación legislativa prevista desde 1981 por la CPEUM; estableció un régimen jurídico propio de las entidades paraestatales... (al considerarlas)... en su función socioeconómica y en sus aspectos particulares de operación; postuló la autonomía de gestión y la consolidación interna de las entidades a partir de sus órganos de gobierno y permitió delimitar las intervenciones de las coordinadoras de sector y de las globalizadoras".³⁶

A manera de conclusión de este apartado, se observa que el carácter público de una empresa se adquiere desde el momento en que ésta recibe recursos no privados para administrarla, operarlas o crearlas, con la finalidad de intervenir en sectores estratégicos, prioritarios o que no son atractivos para las empresas privadas y que, no obstante, se requieren como detonantes económicos, como medios para mantener la estabilidad social, o inclusive, como instrumentos para alcanzar objetivos políticos tan diversos como el poder mismo lo requiera.

Este capítulo ha abordado la formación del Estado, el Gobierno, la Administración Pública y las Empresas Públicas, así como las particularidades de su estructura y funcionamiento en México, lo cual refleja que los cambios permanentes que ocurren en la sociedad demandan condiciones ideales de desarrollo para los ciudadanos. Atender satisfactoriamente estas demandas que surgen al interior del Estado y las presiones que ejerce el exterior, requieren que la Administración Pública instrumente las medidas que le permitan ofrecer soluciones de manera oportuna y a tono con las expectativas del ciudadano.

A fin de abundar en esta materia, se exponen en el siguiente capítulo las estrategias y programas con orientación a la calidad total, promovidos por el Ejecutivo Federal con el objetivo principal de generar hábitos efectivos de trabajo en el personal público, para brindar mejores servicios a los ciudadanos y que éste se convierta en el centro de todo su quehacer institucional.

³⁶ De la Mora Montes, Guillermo D. Tesis: La E.P. en México. Herramientas que Apoyan su Administración. México. UNAM. 2004. p. 71.

CAPÍTULO II

CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1 MODERNIZACIÓN DEL ESTADO A NIVEL MUNDIAL

En los últimos años del siglo pasado y especialmente a lo largo de esta década, los Gobiernos se han visto forzados a responder tanto a las peticiones de los ciudadanos como a la progresiva dificultad que implica la interacción en el entorno global.

Para enfrentar esta problemática, la transformación, la reforma y el desarrollo administrativos, se han orientado conforme a las condiciones locales, pero sin perder de vista los contextos internacionales, donde la competitividad se ha convertido en el requisito indispensable para lograr niveles aceptables de desarrollo económico y social.

Y es que la competitividad es actualmente una condición que deben adquirir las naciones para ser exitosas en este mundo globalizado. Para participar en este nivel de exigencia, las naciones se proponen establecer un marco institucional y jurídico que contribuya a elevar la productividad, además de solidificar una infraestructura en óptimas condiciones.

Estos movimientos en el área de la Administración Pública que buscan el fortalecimiento de las instituciones son frecuentes en casi todos los países del mundo, independientemente de su condición política, social y económica, todo con el fin de incrementar sus niveles de competitividad. En el contexto de esta enorme pluralidad, se reconocen cuatro tendencias mundiales.³⁷

Construcción o reconstrucción del Estado. A nivel mundial hay países que viven un proceso de construcción o reconstrucción del Estado. Esta tendencia se presenta de dos maneras: la primera ocurre en países que necesitan partir de cero o bien rediseñar sus instituciones gubernamentales, como es el caso de algunas naciones africanas. La segunda tiene que ver con países que inician procesos de cambio de régimen político. En estos casos el reto consiste en dismantelar las antiguas instituciones del Estado para alinearlas con los nuevos valores de apertura, participación y transparencia.

³⁷ Bertucci, Guido. La Innovación Gubernamental en el Mundo: Retos y Perspectivas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU. Noviembre de 2003. Las tendencias descritas forman parte de la exposición presentada por este autor durante el Quinto Foro Global sobre Reinención del Gobierno, realizado en la Ciudad de México en el mes de noviembre de 2003. Otros fragmentos de esta exposición son retomados a lo largo de este trabajo de titulación a fin de reforzar y orientar la investigación.

Modernización del Estado. Este es un reto que afecta a todos los países y se relaciona con la adaptación y mejora de las estructuras administrativas, innovación, manejo financiero responsable y adaptación tecnológica, como respuestas a las nuevas necesidades y demandas de sociedades mucho más complejas y heterogéneas de lo que eran hace apenas unas décadas. En otras palabras, es un proceso de reajuste de las instituciones del Estado y de la gestión pública ante la necesidad de mejorar la relación costo-eficiencia, la calidad, la simplicidad y la participación del gobierno. La necesidad de mejorar la eficiencia del sector público y de recortar costos recae en una serie de medidas que incluye la privatización, la desregulación y la introducción en el sector público de mecanismos que se asemejan a los del mercado.

Reconfiguración del papel del Estado. Con el avance de la globalización y los cambios ocurridos a nivel internacional, las funciones y el rol del Estado se han transformado sustancialmente. Las tendencias mundiales de globalización y participación ciudadana han obligado a los gobiernos a debatir sobre el papel del Estado, a considerar la reingeniería de procesos gubernamentales, recapacitar a los funcionarios públicos y replantear las políticas públicas. Dados los rápidos cambios tecnológicos y de la economía global, los gobiernos aprenden, además, a evaluar continuamente su desempeño en lo que concierne a las demandas ciudadanas y presiones globales.

Revitalización de la democracia. La cuarta tendencia que ha surgido en los últimos años está relacionada con una creciente demanda por hacer que la democracia sea más significativa para la gente, y que permita mayores oportunidades de participación en la elaboración de las políticas. En muchas democracias avanzadas los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil muestran una insatisfacción creciente por la manera en que operan las democracias, principalmente por la influencia del dinero en los procesos electorales. Es por esto que la ciudadanía exige que el gobierno se reforme para mejorar la participación pública, pulir sus operaciones y mejorar la calidad de los servicios que presta.

Lo anterior hace evidente el por qué los beneficios de la globalización han sido tan disparejos. Lo que se requiere para disfrutar sus ventajas y mitigar sus costos sociales es fortalecer a los Estados a través de las instituciones, del desarrollo de su capital humano, la implementación de nuevas tecnologías a los procesos de gobierno y la generación de infraestructura.

Concretamente, el panorama económico mundial exige ser competitivo, reto de primer orden para los países. Quedarse rezagado en este rubro significa perder la gran oportunidad de crecimiento y desarrollo, sobre todo para los países con economías emergentes, como México. Competir en el mercado global demanda en la actualidad del esfuerzo coordinado de los Gobiernos, de los agentes productivos y de la sociedad en su conjunto.

En este orden de ideas la calidad en el Gobierno es importante desde cualquier punto de vista, pues permite que la Administración Pública ejerza su actividad con eficiencia, eficacia y económica, lo que a largo plazo puede traducirse en buen Gobierno, que proporcione a la sociedad mejores condiciones de vida, una economía competitiva y una ciudadanía más satisfecha en sus expectativas.

Por ello, la competitividad es un asunto fundamental en la modernización del Estado, que incluye el impulso a la inversión productiva nacional y extranjera, la ejecución de obras de infraestructura estratégica (en el caso de CAPUFE, la construcción de carreteras de altas especificaciones) y la introducción de nuevas tecnologías en los procesos administrativos, sin que estas medidas se tomen por estar en boga o porque en otras partes del mundo han funcionado, es decir, que las prácticas de innovación, calidad, competitividad y reforma administrativa deben efectuarse donde sea posible hacerlo considerando los factores culturales del país y no porque sea algo novedoso.

2.2 TENDENCIAS GLOBALES DE INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Indiferente a lo que ocurría en las organizaciones privadas, la Administración Pública no se preocupaba por atender la idea de eficiencia y eficacia; su organización y funcionamiento no reparaba demasiado en los recursos que utilizaba y mucho menos en los resultados obtenidos.

Sin embargo, con la transformación del Estado benefactor se hizo necesario justificar las políticas públicas con base en los resultados materiales conseguidos. De ahí la necesidad de que la Administración Pública comenzara a aplicar las técnicas de presupuesto por programa, dirección por objetivos, entre otras. A pesar de que los resultados de aplicar dichas técnicas no fueron tan evidentes o contundentes, sirvieron para generar la inquietud por innovar las viejas formas burocráticas y sustituir instrumentos arcaicos por una mayor gestión operativa.

Así, los últimos años han sido testigos de una serie de cambios en la configuración actual de la Administración Pública. La mayoría de estos cambios está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en lo que se conoce como ciencias del **management**.

Según Koldo Echebarría y Xavier Mendoza: “Con el adjetivo público, el management se ha convertido en el punto de referencia obligado de los programas de modernización administrativa. El nacimiento del **New Public Management (NPM)** constituye una de las tendencias internacionales más notables en la Administración Pública”.³⁸

La nueva gerencia pública tiene su origen, según el Dr. Omar Guerrero³⁹: “hacia finales de la década de los 80 (como resultado) de las crisis recurrentes en el espacio económico dentro y fuera del Estado parecieron insalvables. Por lo tanto, el Estado Administrativo resulta no sólo artificial, sino estorbo y nada mejor que procurar su reforma, con un nuevo paradigma gerencial considerado como ágil, eficiente y moderno que propone una renovada esencia empresarial dentro del gobierno, en reemplazo de la supuestamente agotada naturaleza burocrática...”⁴⁰

El interés por el management refleja las dificultades de la administración pública para enfrentar la complejidad de los problemas que surgen en la sociedad de nuestros días y ponen de manifiesto las limitaciones de las perspectivas tradicionales que han proporcionado sus modelos de conducta.

³⁸ Echebarría Koldo y Mendoza Javier. La especificidad de la Gestión Pública: El concepto de Management Público. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. 1999

³⁹ La forma que personifica el neoliberalismo en Administración Pública es el Nuevo Manejo Público (new public management).

⁴⁰ Guerrero, Omar. La nueva gerencia pública. México. Ed. Distribuciones Fontamara. 2004. p.p. 54-55.

No obstante, es importante destacar que la naturaleza de las cuestiones públicas hace imposible que la Administración Pública encuentre la solución a todos sus problemas en las técnicas del sector privado como el management, pues el contexto en el que tienen lugar los procesos de gestión de unos y otros son diferentes⁴¹:

- La sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos.
- El hecho de que las Administraciones Públicas tienen el carácter de poderes públicos.
- La naturaleza distinta de los procesos de creación de valor por parte del sector público.
- La dificultad de medir el valor creado.

Por tal motivo, el aparato público ha tenido que aplicar estas técnicas donde es posible hacerlo, o sólo como un marco sobre el cual puede construir sus propios modelos. De ahí que el desarrollo del management público puede contemplarse como un proceso que va progresivamente de la adaptación creativa a la reinención definitiva, es decir, de la imitación a la innovación.

Como ha quedado evidenciado, si bien es cierto que el management no constituye una respuesta válida para todos los problemas de la gestión pública, sí contribuye a resolver algunos de ellos, particularmente con las técnicas que están pasando de la capacitación que va de ejercer la función directiva a la capacitación para el liderazgo del cambio organizativo.

Las reformas introducidas en los últimos años se han conjuntado en dos grupos principalmente: el primero de ellos –descrito en los párrafos anteriores- se caracteriza por poner énfasis en una mayor eficiencia, una mejor respuesta de los funcionarios en las organizaciones, y por la adopción de varias formas de descentralización y/o privatización.

El segundo grupo de reformas está orientado hacia la **Administración de Calidad Total** en las organizaciones públicas. Los esfuerzos en este sentido, se enfocan en mejorar la calidad y prestación del servicio y en la mayor satisfacción de los ciudadanos. De igual manera, promueven la participación amplia de los servidores públicos en la toma de decisiones y en la comunicación al interior de las instituciones.

⁴¹ Losada i Marrodán, Carlos. ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicada a la Administración Pública. E.E.U.U. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. p. 20

En este grupo de reformas se observan diferencias notables con respecto a las del management. El buen desempeño depende del mejor uso de los recursos, de los conocimientos y habilidades del personal; los empleados en toda la organización –no sólo los directivos- participan en el logro de la calidad; la dirección externa disminuye considerablemente, excepto en lo que tiene que ver con la satisfacción del ciudadano.

Estos principios de calidad se basan en cuatro ideas fundamentales⁴²:

1. Reducir los obstáculos burocráticos.
2. Colocar a los clientes en primer plano.
3. Potenciar al personal para que obtenga resultados.
4. Volver a los servicios básicos.

De esta forma, los beneficios obtenidos con la aplicación de la Administración de Calidad Total son muchos y variados. Dependen de lo que una organización pública hace, cómo lo hace y cómo puede hacerlo mejor a partir de lo que le exige el ciudadano objetivo. Todo esto como parte de un proceso bien definido, responsable y participativo permite mejorar la comunicación y la habilidad para resolver problemas.

Así mismo, al involucrar a todos los empleados en la identificación y solución de los problemas se mejora la toma de decisiones y se incrementa el potencial para la ejecución efectiva de nuevos procesos y sistemas, lo que se traduce también en mejores relaciones tanto en el entorno de trabajo como con los ciudadanos, además, al darse este nivel de interacción es posible reducir la duplicidad de esfuerzos y el mal uso de los recursos públicos.

No obstante, queda claro que ninguna reforma en la Administración Pública debe considerar únicamente aspectos de carácter técnico o administrativo, sino también el impacto que los cambios tienen sobre la gobernabilidad, pues resulta más que necesario y deseable que a partir de un gobierno de calidad se puedan mejorar las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos a quienes atienden.

Con base en lo anterior, queda claro que una Administración de Calidad Total puede contribuir a mejorar la eficiencia en las organizaciones públicas, pero sólo contribuir, pues como señala Patricia W. Ingraham: “por sí sola, la Administración de Calidad Total no solucionará los problemas que enfrentan los organismos públicos... la creación de servicios civiles con la capacidad de ser creativos, negociar acuerdos, educar, iniciar y manejar cambios, requiere liderazgo político, voluntad y apoyo, así como liderazgo organizacional y una gestión más eficaz”.⁴³

⁴² Gore, Al. National Performance Review. Executive Office of the President. E.E.U.U. 1999 p.p. 6-7.

⁴³ Ingraham, Patricia. Administración de Calidad Total en las organizaciones públicas: perspectivas y dilemas. Artículo publicado en Governance in a changing environment. Montreal, Canada. Ed. MAcGill-Queen's University Press. 1995

Aunado a este grupo de reformas conviene destacar que el combate a la corrupción y la transparencia⁴⁴ en los procesos gubernamentales son necesarios en virtud de que ambas medidas son determinantes para disminuir los costos del gobierno, incrementar la calidad de los servicios y tener una mejor relación con los ciudadanos.

⁴⁴ En el punto 2.4.1 se aborda con mayor amplitud el tema de la transparencia y el combate a la corrupción considerados en la Agenda de Buen Gobierno

2.3 ANTECEDENTES DE ESQUEMAS DE CALIDAD EN MÉXICO

La política de modernización tiene antecedentes desde los años sesenta en los cuales se realizaron diversos intentos de reforma administrativa y centra sus estrategias en la simplificación administrativa y la desregulación económica (esto último principalmente en los años ochenta), que buscan dotar de mayor efectividad a la función pública, a partir del mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios que se proporcionan a la ciudadanía.

El propósito constante que se persigue con estas acciones es hacer más eficientes a las organizaciones públicas y el funcionamiento de su administración. Así, el proceso de reforma administrativa pretende actualizar y mejorar permanentemente mediante vertientes de actuación tan importantes como la simplificación administrativa, la capacidad de respuesta del Estado para atender con prontitud y efectividad las demandas de la población.

En la historia de la modernización de la Administración Pública mexicana⁴⁵, se han realizado esfuerzos múltiples, algunos con mejores resultados que otros, pero todos con la intención de contar con un mecanismo de apoyo que permita ejecutar más adecuadamente la política económica y social del país.

Un antecedente importante de ello lo encontramos en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, quien se propuso implementar la modernización administrativa en dos campos: el primero, referido a la estructura, los procedimientos y la coordinación de las entidades públicas; el segundo, con la intención de elevar la eficiencia y productividad a partir de la capacitación del personal.

Para ello se incorporaron Comisiones, entre las más importantes: la Comisión Especial para el Control de Contratos de Obras y la de Estudios del Territorio Nacional y Planeación. Se creó también la Comisión de Administración Pública, encargada de analizar las reformas administrativas que requería el gobierno para el cumplimiento de su Plan de Desarrollo. No obstante, los resultados obtenidos no fueron los esperados.

El gobierno de Luis Echeverría plantea entonces no sólo una reforma política, sino que va más allá y propone la Reforma del Estado. Con esa intención se buscó el saneamiento de las finanzas públicas, la diversificación de exportaciones, mayor independencia con el exterior e incremento en el Gasto Público.

⁴⁵ Información obtenida de: Empresas Públicas y Privatización en México y Las Empresas Públicas en México, publicaciones de Sánchez González José Juan y Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez Sergio, respectivamente.

Así mismo, se realizaron estudios tendientes a conducir de manera programada las acciones de la Administración Pública Federal. Con la creación en 1971 de la Dirección General de Estudios Administrativos se sustituyó a la Comisión de Administración Pública. Sus actividades estaban encaminadas a elaborar las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.

Sobresalen de dicho Programa la creación de las Unidades de Programación, la Comisión de Coordinación y de Control del Gasto Público, los Presupuestos por Programa y las Comisiones Sectoriales.

Por su parte, José López Portillo se propuso realizar la reforma política, la reforma administrativa y la reforma económica. A partir de la reforma administrativa se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), encargada de la planeación integral. Esta Secretaría concentraría las actividades de programación, presupuestación, evaluación y control.

Durante su sexenio se publicaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; y la Ley General de Deuda Pública. Los Comités Promotores Estatales de Planeación del Desarrollo trabajaron en evitar los contrastes entre la planeación nacional y los programas que desarrollaban los gobiernos locales.

En el período presidencial 1982-1988, de Miguel de la Madrid⁴⁶ la Reforma Administrativa entra a un replanteamiento y reordenamiento del aparato administrativo, encaminado a la regulación y control de las dependencias públicas; a dar más claridad al ejercicio del servidor público; y al desarrollo de sus recursos humanos, apoyada en las reformas a la Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley de Planeación, junto con las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución consolidan el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En 1983-1988 se elabora y propone el Plan Nacional de Desarrollo, el cual encamina sus objetivos a la descentralización de la vida nacional y al fortalecimiento del federalismo.

Se hace necesario reforzar la gestión pública, ante las demandas sociales de mayor productividad, transparencia y honestidad, lo que obligó a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, junto con el Sistema Nacional de Control y Evaluación del Gasto Público para apoyar estas actividades.

⁴⁶ La información de los periodos presidenciales de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, fue obtenida del Manual del Participante del Curso sobre el PROMAP, elaborado en mayo de 1999 por la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), actualmente Secretaría de la Función Pública (SFP).

En 1985 entra en funcionamiento el Programa de Simplificación Administrativa Pública Federal, cuyo objetivo es reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos. Simultáneamente entran también en funcionamiento las ventanillas únicas de trámites y los manuales de trámites y servicios al público.

Con Carlos Salinas de Gortari, en el periodo 1988-1994, emergen programas con amplia participación ciudadana y de organizaciones autónomas, entre los que destacan:

1. El Programa de Contraloría Social, que fortalece la relación Gobierno - Sociedad.
2. El Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral, la Procuraduría Agraria y el Tribunal Superior agrario.
3. La autonomía del Banco de México respecto del Poder Ejecutivo.
4. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).
5. El Programa de Apoyo al Campo (PROCAMPO).

A fin de avanzar en la modernización de la Administración Pública, durante el mismo periodo se llevaron a cabo las siguientes acciones:

1. Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
2. Elaboración del Programa Nacional para la Modernización de la empresa pública ⁴⁷ 1990-1994, que propone establecer índices de medición para su evaluación.

Por su parte, en el régimen de Ernesto Zedillo Ponce de León, El 28 de diciembre de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el que se establece que la organización y coordinación del desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con la intención de optimizar y aplicar sus recursos con criterios de eficiencia, es competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El 12 de abril de 1995, se publica en el mismo Diario el Reglamento Interno de la Secretaría, en el que se establecen sus unidades administrativas y las atribuciones de cada una de éstas. La Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), es la responsable del diseño del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública en el que se establecen compromisos y objetivos específicos por parte de las dependencias y entidades para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad.

⁴⁷ La intención de modernizar a las empresas públicas, más que obedecer al principio de hacerlas socialmente responsables, como se evidencia hoy en día tras los procesos de privatización, no tenía otra intención que la de hacer atractivas a estas empresas para el capital privado.

Para la elaboración del programa, se llevaron a cabo foros de consulta popular con cinco temas básicos: Mejoramiento de la organización de la Administración Pública Federal y descentralización administrativa; medición y evaluación de la gestión pública y mejoramiento de métodos y procesos; dignificación y desarrollo del servidor público, mejoramiento de la atención al público y fortalecimiento de la participación ciudadana y; adecuación del marco normativo. En ellos se detectaron como problemas principales los siguientes:

1. Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental.
2. Centralismo
3. Deficiencia en la medición y evaluación del desempeño gubernamental.
4. Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Los resultados de estos foros se utilizaron para la elaboración del diagnóstico general de los problemas antes mencionados, mismos que fueron considerados puntos críticos en materia de modernización y desarrollo administrativo, y que permitieron identificar áreas de oportunidad específicas. Más adelante fueron incorporados al Plan Nacional de Desarrollo para establecer las líneas de acción para la modernización administrativa en que se sustenta el PROMAP.

2.3.1 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (PROMAP)

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)⁴⁸, desarrollado durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, estableció los objetivos generales y las líneas de acción y estrategia para impulsar un decidido movimiento dirigido a analizar y mejorar la función pública, con el objetivo de atender con mayor eficiencia y eficacia los servicios públicos.

El esquema de fortalecimiento y consolidación de la modernización en la Administración Pública Federal tuvo como finalidad generar los elementos necesarios para que las dependencias y entidades determinaran las acciones de mejora de sus procesos y servicios prioritarios, de tal forma que les permitiera integrar desde una perspectiva estratégica el proceso de planeación para la programación, presupuestación y evaluación de su quehacer institucional.

En este programa la capacitación constituyó uno de los principales mecanismos de sustento de los procesos de cambio y mejora de las instituciones, al ser la herramienta a través de la cual se forma, actualiza y desarrolla el capital humano como elemento sustantivo que impulsa la productividad de las instituciones.

El PROMAP consideraba dos objetivos principales:

1. Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
2. Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Este Programa agrupó sus actividades en torno a los siguientes cuatro subprogramas:

Subprograma I. Participación y Atención Ciudadana: Se perseguía como objetivo el lograr una participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales para lograr una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

⁴⁸ La información relativa al PROMAP fue obtenida de la página web de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), actualmente Secretaría de la Función Pública (SFP).

Subprograma II. Desconcentración y/o Descentralización Administrativa:

Impulsar la descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia los gobiernos estatales y municipales, así como la descentralización administrativa. Por otra parte, se procuró profundizar en la desconcentración de funciones en órganos administrativos con facultades de decisión en materias y ámbitos territoriales específicos.

Subprograma III. Medición y Evaluación de la Gestión Pública: Sus objetivos eran fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y obtener la confianza de la sociedad a través de mecanismos idóneos para prevenir, detectar acciones de corrupción y, en su caso, se aplicaran las sanciones pertinentes.

Subprograma IV. Dignificación, Profesionalización y Ética del servidor público: Con las acciones previstas en este subprograma se promovió el impulso al desarrollo de los recursos humanos de la Administración Pública Federal mediante su mejoramiento y bienestar.

De acuerdo con el análisis de la entonces SECODAM, la ejecución del PROMAP permitió desarrollar una infraestructura de organización y operación en las dependencias y entidades del Gobierno Federal que propició la mejora de los servicios que deben proporcionarse a la población.

Señala además que en su primera etapa, el PROMAP alcanzó avances y resultados de carácter general que significaron una base importante para la transformación de las instituciones, aún cuando incidieron de manera limitada en las funciones principales bajo su responsabilidad.

Con base en la información obtenida se estructuró el Esquema de Fortalecimiento y Consolidación de la Modernización, y se desarrolló la segunda etapa del PROMAP.

Esta segunda etapa estuvo dirigida a desarrollar una estrategia para enfocar los esfuerzos de modernización hacia los proyectos, procesos y servicios prioritarios de cada. La estrategia de fortalecimiento y consolidación implicó modificar diversos criterios para la operación del PROMAP, que se reflejaron principalmente en:

- La planeación estratégica de cada institución, a fin de determinar los elementos fundamentales de su misión, visión y objetivos estratégicos, así como la dirección de los trabajos de modernización.
- El diagnóstico funcional y operativo de proyectos, procesos y servicios determinados como prioritarios por cada institución, su análisis para identificar debilidades y áreas de oportunidad, así como el diseño y aplicación de acciones específicas para su mejora.

En esta etapa se abrió la determinación de dirigir las acciones de modernización hacia todos aquellos aspectos que dispuso cada institución para mejorar su organización y funcionamiento.

2.4 PROGRAMA ACTUAL DE CALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Administración Pública Federal en su totalidad, tiene el desafío de sobreponerse al largo periodo de abandono del que fue objeto durante décadas y que ha motivado en los ciudadanos la inconformidad y la desconfianza en las instituciones del Estado.

Sin embargo, esta situación no es característica únicamente de nuestro país, ya que, como se ha venido señalando, los Gobiernos a nivel mundial se han visto forzados por sus ciudadanos a responder a sus demandas y a las exigencias que derivan de la globalización.

Aunado a lo anterior, el avance en las tecnologías de la información, la democratización y la pluralidad política, las exigencias de una sociedad más informada y demandante de más espacios de participación, han mostrado la limitada capacidad de los Gobiernos en el mundo para responder a estas realidades inéditas.

Hoy como nunca los Gobiernos diseñan nuevos procedimientos con los cuales sus Administraciones Públicas puedan generar mayor eficiencia en el manejo de los recursos limitados con que cuentan para incrementar sustancialmente la calidad de vida de la sociedad. Estos movimientos globales que intentan dar una nueva dimensión al papel del Gobierno tienen cosas en común; sin embargo, como señala Carlos Fuentes, los problemas globales requieren soluciones locales, pues las causas esenciales son distintas de un país a otro.

Las condiciones de México en los últimos años, aunado al proceso de transición democrática, han generado una aguda discusión respecto a los métodos que tradicionalmente ha seguido el Estado. Ante ello, incremento en la calidad de los bienes y servicios públicos ha sido la respuesta para enfrentar la creciente insatisfacción de la ciudadanía con el Gobierno.

Arthur Miller y Ola Listhaug señalan en torno al descontento social generalizado respecto a las instituciones estatales que: “el desempeño del gobierno no solo se evalúa de acuerdo con medidas materiales o condiciones económicas... los ciudadanos esperan que el gobierno funcione de manera honesta, competente y eficiente”.⁴⁹ De ahí que la exigencia fundamental de la sociedad esté orientada al mejoramiento constante y la calidad de los bienes y servicios.

⁴⁹ Miller, Arthur et al. Ciudadanía Crítica. Oxford. 1999. Ed. Oxford University

Uno de los elementos que se debe incluir es la aplicación de las tecnologías de la información en los diversos procesos de la Administración Pública, pues son ya indispensables en muchos procesos, principalmente en finanzas, eficiencia gubernamental, competitividad. Por ello un alto porcentaje de los servidores públicos han logrado innovar con el apoyo de la tecnología, herramienta necesaria para adecuar las acciones del gobierno a los entornos complejos que derivan de la globalidad.

En la actualidad un Gobierno de calidad es una necesidad en todos los países y tiene que ver con la conformación y rediseño de las estructuras administrativas, manejo financiero adecuado y aplicación de la tecnología que beneficie a los ciudadanos, al ser factores que incentiven la productividad y la competitividad.

Consciente de estas exigencias, en México el Gobierno Federal (2000-2006), incorporó las prácticas de innovación y calidad en aras de la modernización de las instituciones públicas, para recobrar la confianza de los ciudadanos mediante la prestación de servicios y la generación de bienes con estándares de calidad que satisfagan a quien los recibe o utiliza.

Para el Presidente Vicente Fox la innovación es prioritaria, pues ésta se concibe como un medio que conduce a la calidad. Los resultados de este esfuerzo han reubicado al ciudadano en el centro de todo el quehacer de la administración donde el reto más importante de cada institución de la Administración Pública Federal es contribuir a que los mexicanos tengan un Gobierno efectivo.

Este doble esfuerzo, fomenta el cambio de métodos, estructuras y procedimientos para darle a los ciudadanos el Gobierno eficiente, honesto y transparente que espera; intenta asimismo no detener la atención de las urgencias nacionales.

Este enfoque representa un reto muy grande y cada institución pública debe estar alineada en el mismo esfuerzo. Por ello, se han creado distintas redes de innovación y calidad en cada una de las dependencias y entidades paraestatales, y la forma no perder de vista el objetivo común se consolidó en la estrategia de Buen gobierno que el Presidente Fox anunció el 6 de noviembre de 2002.

En su cuarto informe de gobierno señaló: “el buen gobierno hace de los ciudadanos el centro de sus acciones. Su misión es actuar con transparencia y rendir cuentas claras; es promover una mejor regulación; es profesionalizar a los servidores públicos y usar las nuevas tecnologías para atender las demandas ciudadanas. El buen gobierno implica servicios de calidad y mejor uso de los recursos públicos”.

Sin embargo, crear un Gobierno de calidad no ha estado exento de problemas ya que al establecer un programa de calidad se requieren recursos con los que no cuentan algunas instituciones, o por el contrario existe la percepción de que en otras hay un desperdicio brutal que no se justifica ante los mínimos resultados que se obtienen.

No obstante lo anterior, establecer las bases para un Gobierno de calidad es fundamental para la administración de Vicente Fox, que está decidido a institucionalizar la innovación y la calidad, generando los espacios donde ambas puedan ser desarrolladas plenamente.

Indudablemente, con la llegada de los nuevos momentos democráticos en México, la atención de las instituciones del Estado y de los ciudadanos se centra cada vez más en la eficiencia del poder político, y se está exigiendo contar con un buen gobierno.

En este proceso, se ha consolidado de manera diversa, aunque permanente, la idea de que el poder político debe superar sus esquemas arcaicos y obsoletos cuya inutilidad, han impedido generar acuerdos políticos, construir infraestructura e incrementar los niveles de competencia que se requieren para obtener los beneficios de la globalidad.

De ahí la necesidad de modificar la forma en que está organizada la Administración Pública para rediseñarla ya no bajo la lógica burocrática arcaica, sino como un instrumento apto en la tarea de hacer gobierno, un aparato que mejore la relación entre gobernantes y gobernados.

En este marco se desenvuelve la cultura de innovación y calidad con la cual se pretende que los servidores públicos trabajen con niveles aceptables de efectividad, para que el conjunto del cuerpo ejecutivo federal tenga un desempeño competitivo.

Este enfoque supera con mucho los modelos anteriores de modernización e innovación gubernamental, pues se trata de una visión alternativa que establece un marco analítico específico referido a la creación de valor público.

El concepto de valor público⁵⁰: “asume que la gente tiene la capacidad y la libertad para expresar sus preferencias respecto a las actividades y resultados de la Administración Pública. También asume que las Administraciones Públicas (a nivel Federal, Estatal y Municipal) tienen la voluntad y la capacidad para acomodar sus objetivos a las preferencias ciudadanas; y más que eso, asume que al entregar el valor público requerido, la gente estará dispuesta a pagar por él con dinero, con el voto, u ofreciendo su tiempo para colaborar con el gobierno”.

Lo que se pretende es establecer una relación transparente entre ciudadano y gobierno cuyo aspecto central es la capacidad de las administraciones para orientar su trabajo hacia lo que más le importa a la gente, y a darles los servicios que verdaderamente requieren.

⁵⁰ Bertucci, Guido. Informe Mundial del Sector Público 2003. Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la ONU. 2003.

Fue ante este panorama que el presidente Vicente Fox Quezada, anunció las seis estrategias que conforman la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, con las que se busca avanzar en la construcción de un gobierno más cercano a la gente, con altos estándares de calidad en los servicios que ofrece a la ciudadanía y el establecimiento de un gobierno de clase mundial.

Así, se observa que uno de los principales objetivos planteados por la administración foxista consiste en poner a nuestro país al día y a la vanguardia que, en sus propias palabras: "éste no es un mero lema publicitario, sino la exigencia de los mexicanos, de un país que ha cambiado y que desea que sus instituciones funcionen adecuadamente para consolidar la gobernabilidad".⁵¹

Y precisamente uno de los ingredientes primordiales de la nueva gobernabilidad es el Buen Gobierno, entendido éste como un gobierno cercano a la sociedad, siempre dispuesto a escucharla; un gobierno plenamente respetuoso de la legalidad, honesto, transparente y eficaz.

⁵¹ Fragmento del mensaje del Presidente de la República, Vicente Fox Quezada, en el marco del 2º Foro de Innovación y Calidad en la APF.

2.4.1 AGENDA PRESIDENCIAL DE BUEN GOBIERNO

Al formular el programa de Gobierno para México, el Presidente Vicente Fox consideró los siguientes principios, definidos en una agenda muy clara de Buen Gobierno, la cual se concentra en los siguientes seis puntos⁵²:

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

En cada uno de estos temas es notable que en el centro de estas estrategias se encuentra el ciudadano, puesto que expresan responsabilidades específicas, y se puede deducir que fueron desarrolladas bajo las siguientes consideraciones:

- **Gobierno que cueste menos:** la estrategia de un *gobierno que cueste menos* no sólo se limita a ejercer menos recursos, sino más bien a combinar un gobierno austero con un gobierno de calidad que ofrezca mayores beneficios a la sociedad poniendo especial énfasis en devolverle a cada ciudadano más valor agregado por lo que pagan de impuestos.
- **Gobierno de calidad:** la competitividad internacional aunado a la creciente desconfianza de los ciudadanos ha evidenciado la necesidad y replantearse la organización del Estado, lo que ha obligado a redefinir los procesos y estructuras de la Administración Pública Federal de acuerdo con los modelos de calidad total que ha diseñado el Gobierno Foxista tales como el INTRAGOB.

⁵² La definición de estas estrategias están plasmadas en la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, emitida por iniciativa del Ejecutivo a través de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.

La implementación de un modelo de calidad total reforzado con la certificación de procesos bajo normas internacionales son algunas de las medidas que se han tomado en México para superar debilidades históricas que permitan que el Gobierno desarrolle las condiciones que requiere para responder a las expectativas del ciudadano.

Conviene destacar dos aspectos fundamentales con respecto a la calidad, dados los fines que se persiguen en esta investigación. Por un lado, con un Gobierno que trabaje con estándares de calidad se busca recuperar la confianza de los ciudadanos mediante un programa integral de políticas públicas; por el otro, concordar con las tendencias internacionales de la implementación de normas y modelos de calidad total que le permitan a México enfrentar relaciones en condición de iguales con otros países.

- **Gobierno profesional:** esta estrategia forma parte esencial del Buen Gobierno. La razón es simple: cualquier organización está basada en su gente; éste es su activo más valioso, es el capital más importante de todo gobierno.
Gobierno digital: la base de este nuevo paradigma debe traducirse en competitividad gubernamental, sustentada en el aprovechamiento óptimo de las tecnologías de la información, para alcanzar niveles crecientes de productividad, eficiencia y generación de valor en las organizaciones públicas.
- **Gobierno con mejora regulatoria:** De manera simple ésto significa traducir los documentos a términos que permitan ser entendidos por el lector objetivo para derrumbar barreras históricas de complejidad y tecnicismos, mejorar los trámites administrativos de todo tipo haciéndolos más claros, ágiles, fáciles y seguros.
Gobierno honesto y transparente: promover una mayor honestidad y transparencia en la Administración Pública mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que permite consultar la información que genera el Poder Ejecutivo y obliga al Gobierno a rendir cuentas que, en términos llanos: “la rendición de cuentas es el proceso mediante el cual mostramos plena y verazmente nuestro desempeño a quienes tienen el derecho de conocerlo”.⁵³

En resumen, la Agenda de Buen Gobierno pretende simplificar, unificar y hacer más efectivos los esfuerzos que hacen posible el cambio, la transformación de la Administración Pública y dirige los resultados hacia la consolidación de un gobierno que proporcione los productos esperados, con procedimientos claros, implementando tecnología de vanguardia, apelando tanto a la moral y la profesionalización del servidor público como a la entrega de más y mejores servicios gastando menos.

⁵³ McTigue, Maurice P. George Mason University. E.E. U.U. Fragmento de su ponencia ante el 4º Foro de Innovación y Calidad en la APF. Noviembre de 2004.

En palabras del Jefe de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, Ramón Muñoz Gutiérrez: “con el apoyo de todos los servidores públicos que están comprometidos con el cambio, se está afianzando cada día con más fuerza y entusiasmo la nueva cultura de función pública...”⁵⁴

En esta agenda se pone de manifiesto el compromiso de esta administración por superar los desafíos en materia de gestión gubernamental, requisito indispensable para cumplir con las metas planteadas en las áreas de crecimiento con calidad.

El mejoramiento de los servicios puede o no tener repercusiones inmediatas, pero es fundamental para obtener el apoyo de la ciudadanía y poder recuperar su confianza en el Gobierno. Por esa razón el titular del Ejecutivo ha enfatizado el compromiso de su administración por: “implantar, desarrollar, mantener y mejorar en todas las dependencias y entidades públicas un modelo de calidad que permite la transformación de la Administración Pública Federal en un gobierno de clase mundial”.⁵⁵

⁵⁴ Muñoz Huerta, Ramón. Fragmento de su ponencia ante el 4º Foro de Innovación y Calidad en la APF. Noviembre de 2004.

⁵⁵ Fox Quezada, Vicente. Tercer Informe de Gobierno. 1 de septiembre de 2003.

2.4.2 LINEAS ESTRATÉGICAS PARA UN BUEN GOBIERNO

Retomando los puntos de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, se señalan seis estrategias bien definidas⁵⁶:

Primera: alcanzar un gobierno eficiente; es decir, que haga más con menos; que proporcione mejores servicios con menos recursos.

Segunda: garantizar un gobierno de calidad total; es decir, que mantenga un firme y permanente compromiso con la calidad de los servicios que ofrece a la ciudadanía.

Tercera: desarrollar un gobierno profesional; en otras palabras, un gobierno capaz de atraer y retener a las mejores mujeres y a los mejores hombres, así como de capacitarlos y evaluarlos permanentemente, para que le cumplan de manera siempre oportuna y eficaz a la ciudadanía.

Cuarta: consolidar un gobierno digital. Aprovechar al máximo las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, no sólo para reducir la corrupción y transparentar la función pública, sino también para hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad.

Quinta: contar con un gobierno con mejora regulatoria, más ágil y flexible. Es decir, un gobierno que elimine el exceso de trámites, sin abandonar sus responsabilidades.

Sexta, y principal característica de nuestra gestión: garantizar un gobierno honesto y transparente. Sólo procediendo siempre con honestidad, podremos derrotar a la corrupción, desterrar la prepotencia y el favoritismo en la toma de decisiones, y lograr que la ciudadanía confíe de nuevo en sus autoridades, como siempre debió haber sido.

Para lograr este propósito se identificó la problemática que existe en torno a cada uno de los puntos que contiene la Agenda de Buen Gobierno:

1. Gobierno que cueste menos: Se requiere un Presupuesto de Egresos de la Federación que tome en consideración las metas y prioridades nacionales, así como un gobierno competitivo y austero que incorpore las mejores prácticas nacionales e internacionales, basado en estándares de gasto y operación.

2. Gobierno de calidad: La falta de un sistema de gestión de calidad certificado impide la asignación adecuada de recursos técnicos y económicos en los procesos y servicios sustantivos. El servidor público manifiesta incredulidad ante los programas gubernamentales. No existen estándares de calidad o cumplimiento cabal en los productos y servicios que se otorgan.

⁵⁶ Fox Quezada, Vicente. Presentación de la Agenda de Buen Gobierno. México. Presidencia de la República. 2001. p. 1.

Se requiere un gobierno de calidad, con procesos que se generen a partir de las necesidades del ciudadano, y que observe una mejora continua en sus niveles de eficiencia y satisfacción. Carencia de personal capacitado en materia de calidad. La cultura en la administración pública se enfoca hacia una gestión de cumplimiento que no toma en cuenta la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos y la sociedad.

3. Gobierno profesional: La ausencia de un sistema integral de administración de recursos humanos se ve reflejada en la discontinuidad en los programas de gobierno. La escasa inversión en capacitación de personal, la falta de reconocimiento social al servicio público en general y, en algunos casos, su pobre desempeño, evidencia la necesidad de crear un sistema integral de administración de recursos. La tendencia mundial de orientar la gestión pública hacia las competencias (capacidades), obliga a solicitar requisitos mínimos en las instituciones.

4. Gobierno digital: Los gobiernos están obligados a actuar para mejorar la entrega de servicios. Las tecnologías de información y comunicaciones continuarán facilitando las mejoras en el procesamiento masivo de tareas y en la operación de la administración pública. Las aplicaciones basadas en la Internet pueden generar mejoras significativas en la eficiencia gubernamental como resultado de la integración de sistemas que permitan compartir mejor y con mayor sencillez la información entre las diferentes instituciones del gobierno.

5. Gobierno con mejora regulatoria: El marco normativo actual responde a una arraigada cultura de control y la centralización de trámites de autorización. Las dependencias y entidades dictan disposiciones adicionales al interior de sus organizaciones que, en la mayoría de los casos, tienden a complicar aún más sus trámites internos.

La desorganización y la falta de difusión de esta excesiva normatividad provocan que el servidor público se paralice y que su trabajo diario se oriente a cumplir con la normatividad en lugar de dirigir su esfuerzo a brindar servicios de calidad al ciudadano.

6. Gobierno honesto y transparente: La sociedad en general tiene una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental debido a los problemas de corrupción, opacidad y discrecionalidad, y a la deficiente cultura de rendición de cuentas en el sector público que responde básicamente a las siguientes causas: un marco normativo complejo, con amplios espacios de discrecionalidad y subjetividad, estructuras sobredimensionadas, misión y objetivos difusos, procesos de trabajo no orientados a obtener resultados y que aportan escaso valor agregado a la sociedad, recursos humanos con deficiencias en su capacidad técnica y ética que afectan la calidad de su desempeño.

Retomando lo que se ha señalado, el Gobierno tiene siempre la necesidad de mejorar sus procesos administrativos para cumplir con las exigencias de la ciudadanía y con los requisitos internacionales para ser competitivos en la globalidad. Lograrlo de manera sustancial implica un esfuerzo y un compromiso permanente de los servidores públicos en el que la suma del trabajo individual se traduzca en un beneficio social colectivo.

Lo anterior pone en evidencia que las estrategias de Buen Gobierno no deben quedar sólo como compromisos explícitos con la ciudadanía, ni limitarse a cumplir con responsabilidades y objetivos específicos, sino como instrumentos que transformen el estado que guarda la Administración Pública y que permitan reinventar el sentido de la función pública.

2.4.3 CERTIFICACIÓN Y MODELOS DE CALIDAD PARA UN BUEN GOBIERNO: NORMAS ISO E INTRAGOB

El principal propósito que debe buscar un Gobierno de calidad es generar hábitos útiles, es decir, que la implementación de programas de calidad deben pasar de ser meras intenciones de buen Gobierno para constituirse como elementos propios de carácter cultural. Y esa visión debe ser compartida por todas las dependencias y entidades paraestatales. La administración Foxista ha reforzado estas aspiraciones mediante la certificación de procesos basados en la norma internacional ISO:9000 y con la ejecución del Modelo de Calidad Total INTRAGOB.

De esta forma México se suma al movimiento mundial que demanda la implementación de procedimientos y modelos que promuevan y aseguren la calidad en las instituciones, en los que se establece que los beneficios generados le son entregados a la sociedad, con lo que se fortalece la imagen del Gobierno en el interior y se obtienen ventajas competitivas con respecto a otras naciones.

Acorde con lo anterior, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, el Modelo de Calidad INTRAGOB contribuye a las seis estrategias que forman parte de la Agenda de Buen Gobierno puesto que tiene un enfoque ciudadano en la generación de bienes y prestación servicios que suministra la Administración Pública Federal. Asimismo, se propone fortalecer el servicio civil de carrera, desarrollar una cultura de calidad y promover la honestidad del capital humano que integra el servicio público federal.

“El Modelo de Calidad INTRAGOB está centrado en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos, como eje rector de los esfuerzos de calidad, mejora continua, innovación, competitividad, integridad y transparencia por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con el fin de que los resultados obtenidos impacten directamente en la percepción de la calidad del servicio por parte de la ciudadanía”.⁵⁷

Uno de los principios que caracterizan al Modelo INTRAGOB, es su capacidad para generar y mejorar prácticas en los rubros clave de la gestión pública, por lo que su diseño fue realizado con base en un enfoque integral que pone especial énfasis en el entendimiento global del funcionamiento de las instituciones para provocar su mejoramiento continuo, facilitando su administración.

⁵⁷ Sánchez García, Alejandro et al. Modelo de Calidad INTRAGOB. Comité Técnico del Premio INTRAGOB. México. Presidencia de la República. 2005.

Como herramienta, posibilita el diagnóstico y evaluación de los avances o escala de madurez organizacional, lo cual permite distinguir las fortalezas y oportunidades de la Dependencia o Entidad, en tres aspectos correlacionados e interdependientes⁵⁸:

- **Enfoque.**- Diseño de sistemas y procesos en búsqueda de mejores formas de trabajar.
- **Implantación.**- Aplicación de disciplinas y condiciones de control de sistemas y procesos, para crear cultura.
- **Resultados.**- Efecto causal de las dos dimensiones anteriores para crear valor hacia todos los grupos de interés de la organización.

Hay que agregar que el Modelo INTRAGOB es un Sistema de Gestión que induce la transformación de las instituciones públicas para lograr niveles de desempeño característico de aquellos organismos que han sabido adaptarse a las altas exigencias que requieren los ambientes globalizados, lo que en el caso de México, permitirá conformar una Administración Pública Federal de clase mundial.

Acorde con el señalamiento anterior, el Presidente Vicente Fox se comprometió a: “implantar, desarrollar, mantener y mejorar en todas las Dependencias y Entidades un Modelo de Calidad, que le permita transformar a la Administración Pública Federal en un Gobierno de Clase Mundial, con una imagen confiable, transparente, innovadora y una sólida Cultura de Calidad”.⁵⁹

⁵⁸ Sánchez García, Alejandro et al. Modelo de Calidad INTRAGOB. Comité Técnico del Premio INTRAGOB. México. Presidencia de la República. 2005.

⁵⁹ Modelo de Calidad INTRAGOB. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. México. 2005.

2.4.3.1 CERTIFICACIÓN ISO:9000

La certificación bajo la norma ISO:9000 es otorgada por la Organización Internacional de Normatización (ISO por sus siglas en inglés), compuesta por más de 170 países, organizada en diferentes comités técnicos que se dedican a la emisión de normas que buscan el aseguramiento de la calidad.

Las normas ISO establecen las necesidades y requisitos básicos que deben cumplir las organizaciones para obtener una certificación que tiene reconocimiento internacional. Las normas unifican criterios de medición en el mundo con lo cual se garantiza la calidad de un producto o servicio.

Para el Dr. Víctor M. Martínez, las normas ISO:9000: “definen las disposiciones a tomar dentro de una empresa relativa a la organización, la formalización y las acciones preestablecidas para que el cliente esté seguro de recibir el objeto de la oferta conforme a la propuesta, al catálogo o a la descripción del contrato”.⁶⁰

En la opinión de José Luis Palacio Blanco, rector de la Universidad Tecnológica de León, las normas ISO:9000 reconocen la importancia de la calidad como parte esencial de los objetivos de una organización para cumplir en forma continua las necesidades del usuario, lo que a su vez se traduce en competitividad, al mejorar las prácticas institucionales.

Las normas internacionales proporcionan la información necesaria para la creación de un sistema de gestión de la calidad, que enfatiza la importancia de:

- Establecer planes de acción para cumplir las expectativas del cliente (ciudadano).
- Diseñar procesos que generen valor para la organización responsable de producir bienes o proporcionar un servicio y para quien los adquiere.
- Obtener los resultados esperados de un proceso.
- La mejora continua de los procesos con base en la correcta interpretación de indicadores.

Es importante mencionar, que es requisito del ISO que las normas sean revisadas en promedio cada cinco años para asegurar su vigencia ante la realidad productiva mundial. La versión 1994 de las normas pertenecientes a la familia ISO:9000 fueron revisadas y modificadas a partir del 15 de diciembre de 2000, dando origen a la versión denominada ISO:9001-2000.

⁶⁰ Martínez Chávez, Víctor Manuel. Diagnóstico Administrativo: Procedimientos, Procesos y Reingeniería. México. Ed. Trillas. 1998. p. 297.

En la norma ISO:9001-2000: “la calidad es definida como la facultad de un conjunto de características inherentes en un producto, sistema o proceso de cumplir los requerimientos de los clientes o de otras partes interesadas”.⁶¹

Para dar mayor soporte a la estrategia del Gobierno de Calidad, además de implementar el Modelo de Calidad Total INTRAGOB, se ha hecho necesario contar con la definición del conjunto de elementos que deben caracterizar los bienes o servicios que produce la Administración Pública.

Con esta intención las dependencias y entidades paraestatales aplican las normas ISO:9000 como un mecanismo administrativo que certifica y deja constancia tanto en el país como a nivel internacional que se están definiendo y mejorando permanentemente los procesos enfocados a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

⁶¹ Meraz Marín, Ricardo. Tesis: Propuesta de Elaboración del Manual de Calidad de una Institución Pública, Bajo las Normas ISO 9000. México. Universidad Pedagógica Nacional. 2004. p. 31.

2.4.3.2 MODELO DE CALIDAD INTRAGOB

Para fomentar y establecer una cultura de calidad que permita que el Gobierno cumpla con los compromisos adquiridos con la Agenda de Buen Gobierno se requiere no solamente certificar los procesos gubernamentales bajo normas con reconocimiento internacional, sino contar con un Modelo a seguir por la Administración Pública Federal. Con esta idea se creó el Modelo de Calidad Total INTRAGOB.

Dicho modelo es según la administración Foxista, una nueva filosofía de gestión que establece principios y valores que derivan en ocho criterios que establecen la pauta en materia de calidad. Los ocho criterios del Modelo de Calidad Total INTRAGOB son los siguientes:

1. **Satisfacción del cliente:** permite conocer, anticipar y exceder los requerimientos y necesidades completas de los clientes, es decir, determina el nivel de satisfacción del cliente.
2. **Liderazgo:** muestra el papel y la participación de la alta dirección como líder principal del proceso de mejora continua hacia la Calidad Total.
3. **Desarrollo del personal y gestión del capital intelectual:** aquí se identifican, estimulan y optimizan las potencialidades del personal. Además se organizan los sistemas de trabajo, capacitación, trabajo en equipo, reconocimientos, mejoramiento de la calidad de vida en el trabajo y ambientación permanente para la calidad. Con este módulo se busca la satisfacción y motivación de la gente que trabaja en la Administración Pública.
4. **Administración de la información y la tecnología:** Implementación de sistemas para el diseño, selección y administración de la información, así como el análisis, confiabilidad y administración de la tecnología.
5. **Planeación:** este módulo es fundamental, pues se debe planear continuamente la parte estratégica (definición de metas) y la operativa (cumplimiento de las metas).
6. **Gestión y mejora de los procesos:** aquí se examinan los elementos fundamentales del Sistema de Gestión de Calidad, Protección Ambiental y Seguridad Industrial.
7. **Impacto:** este módulo se refiere a la contribución de las propias organizaciones de la Administración Pública al entorno y la promoción de la cultura de calidad.
8. **Resultados:** análisis de la interrelación entre los indicadores clave de la organización (la sociedad, la organización y la cultura de la calidad) y el valor creado por la madurez en calidad de sus procesos y sistemas.

Mediante INTRAGOB, el Ejecutivo Federal persigue el objetivo de implantar, desarrollar, mantener y mejorar en todas sus Dependencias y Entidades un Modelo de Calidad que le permita reemplazar los esquemas tradicionales de la Gestión Pública, con los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos, atendiendo tres aspectos prioritarios: la Calidad de los Servicios, la integridad de los Servidores Públicos y la percepción de la sociedad respecto a la Confiabilidad y Eficacia de la Administración Pública Federal.

“El reto en la aplicación del Modelo, se centra en la capacidad de los líderes para alentar la apertura hacia la mejora continua y la innovación en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, asumiendo con ello el compromiso de propiciar el cambio que requiere el país para hacer frente a las nuevas realidades que se presentan en el contexto mundial, a las cuáles México debe responder”.⁶²

La información vertida en este apartado permite constatar la preocupación del Gobierno mexicano por incentivar la competitividad al interior de las instituciones. Ello explica la adopción durante el sexenio del Presidente Vicente Fox de programas adecuados para promover la inversión en el capital humano, transparencia en el desempeño de las instituciones y una promoción permanente por generar actitudes innovadoras mediante el mejoramiento continuo de los procesos administrativos, con medidas tan simples que van desde la disminución de burocracias, hasta proyectos de inversión en tecnologías de la información que le den viabilidad a la Administración Pública.

La innovación y las estrategias de calidad en el Gobierno empiezan a tener un impacto trascendente sobre los resultados efectivos que percibe la ciudadanía respecto de las instituciones públicas. De ahí que, elevar la productividad en la Administración Pública, debe convertirse en una tarea permanente a la vez que reconocerse como un medio eficaz que permite superar debilidades.

A fin de proseguir con el desarrollo de la investigación, se expone a continuación la transformación histórica del organismo público descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, los esfuerzos por mejorar de manera sustantiva la percepción ciudadana con respecto a su quehacer institucional y su consolidación como una empresa pública competitiva que contribuye al crecimiento de México.

⁶² Sánchez García, Alejandro et al. Modelo de Calidad INTRAGOB. Comité Técnico del Premio INTRAGOB. México. Presidencia de la República. 2005.

CAPÍTULO III

PRESTACIÓN DE SERVICIOS CARRETEROS DE ALTAS ESPECIFICACIONES POR CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS (CAPUFE)

3.1 LA CONSTRUCCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE COMUNICACIONES TERRESTRE NACIONAL Y LA FUNDACIÓN DE CAPUFE: ANTECEDENTES

A lo largo de la historia de México, diversas instituciones han tenido la responsabilidad de administrar, conservar, operar, modernizar y desarrollar la infraestructura de comunicaciones vía terrestre, que ha permitido al país afianzar vínculos entre la población al integrar sus regiones e incentivar la actividad económica, en cuyo trabajo se funda una parte importante del crecimiento de la Nación.

La posibilidad de desplazarse por las autopistas y puentes con seguridad y rapidez, ha requerido de la suma constante de capacidades físicas, compromiso público con el desarrollo nacional, visión de Estado y la aplicación de los avances tecnológicos en las diferentes etapas de la construcción de los caminos de México.

Es una historia larga y compleja cuyo origen se remonta a la apertura de veredas por los primeros pobladores de América, las cuales se transforman con la llegada de carruajes y bestias de tiro traídas por los europeos, pero que se acelera principalmente con el automóvil, elemento que desemboca en la red moderna de autopistas que se construyen desde el siglo XX y más aún en la actualidad.

En los diversos periodos de la construcción de México, ha habido múltiples protagonistas cuya motivación ha permitido unir y comunicar por tierra sus zonas y regiones, facilitando la articulación de éstas con todas las entidades federativas, mejorando el traslado de mercancías y de personas con mayor comodidad, seguridad y eficiencia.

En la historia de los caminos de nuestro país⁶³ se pueden encontrar caminos de tierra y agua en el pasado remoto de los olmecas, caminos de piedra con las culturas maya y azteca; de conquista marcados por europeos a caballo en el momento del descubrimiento y colonización de México; de desarrollo en el periodo colonial; de soberanía en el revuelto siglo XIX; de reconstrucción nacional en el siglo XX; de avance en el siglo XXI. Así se resume la construcción de las carreteras que hoy comunican a los mexicanos.

El periodo de guerras intestinas que abarca desde la Independencia hasta el fin de la Revolución Mexicana, arrojaron el deterioro y el abandono de los caminos cuyas condiciones acentuaron la marginación social en la que vivía la mayoría de los mexicanos que habitaban los pueblos incomunicados.

Una idea de la grave situación se evidencia con el dato de que en 1921 la extensión total de los caminos nacionales, 456 kilómetros, era considerablemente inferior a la existente en los últimos años de la época colonial, 1,500 kilómetros de caminos carreteros, situación que se explica por la destrucción que provocaron las guerras o borrados por la vegetación ante el abandono de los usuarios.

El uso creciente del automóvil requirió la construcción de caminos idóneos y marca el inicio de una nueva etapa en la historia de los caminos de México. El 17 de octubre de 1925, el Presidente Plutarco Elías Calles crea por decreto la Comisión Nacional de Caminos, institución dotada de autonomía y patrimonio propio, con las atribuciones de construir, mejorar y conservar los caminos nacionales. A partir de entonces las vías terrestres comienzan a verse como un factor de progreso.

“El 11 de diciembre de 1927, desde el Castillo de Chapultepec, mediante un detonador eléctrico, Elías Calles hizo explotar una carga de dinamita en el kilómetro 402 de la carretera México – Acapulco, con el que se eliminó el último obstáculo para enlazar a las dos ciudades”.⁶⁴

Desde esa fecha la construcción de carreteras permite el florecimiento del México moderno en el que se combinan tres elementos fundamentales: la coherencia de la gestión gubernamental que asume el control legal, técnico y financiero de la construcción de vías terrestres; la transformación física de los caminos que se diseñan para un nuevo tipo de transporte; y la modificación en el trazo de la red de carreteras para comunicar a las regiones del país, de norte a sur.

⁶³ Los antecedentes de la construcción de la infraestructura carretera y la fundación de CAPUFE fueron tomados del libro: La Historia de los Caminos de México. México. 1994. Ed. Banobras. Tomo 3; de publicaciones de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE) y de la página de Internet del Organismo www.capufe.gob.mx

⁶⁴ La Historia de los Caminos de México. México. 1994. Ed. Banobras. Tomo 3.

En 1931 desaparece la Comisión Nacional de Caminos, cuyas funciones las asume la Dirección Nacional de Caminos, dependiente de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Para 1949 se crea la Compañía Constructora del Sur, S.A. de C.V., empresa de participación estatal que en 1952 inaugura los primeros caminos de cuota que marcarían la pauta de la nueva cultura carretera del país: la autopista México - Cuernavaca y la vía corta Amacuzac – Iguala.

La operación de las carreteras de cuota efectuada por esa Compañía, es asumida por el organismo descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos, creado en 1958, que desempeña entre otras funciones, la de administrar las carreteras de cuota de esos tiempos: “México-Cuernavaca, Cuernavaca–Amacuzac, Amacuzac–Iguala, además de la México–Querétaro, inaugurada en noviembre de ese año, y del puente sobre el río Sinaloa”.⁶⁵

Un año después adopta el nombre de Caminos y Puentes Federales de Ingresos, debido a un crecimiento notable y constante, ya que en tan solo cuatro años aumentaron considerablemente las obras a su cargo y la adopción de nuevas funciones.

El 29 de junio de 1963 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se crea el organismo público descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, que entre las nuevas funciones que se le confieren destacan la administración de los servicios de transbordadores, los puentes internacionales y el establecimiento y administración de plantas elaboradoras de productos de pavimentación.

En 1969, con el fin de desconcentrar algunas actividades de caminos y puentes y se establecen las dos primeras delegaciones de zona, con sedes en Tijuana, B.C. y Reynosa, Tamps. A su vez, el 20 de agosto de 1979 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto que crea un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes llamado Servicio de Transbordadores, cuya finalidad fue la de simplificar la estructura orgánica de la Administración Pública Federal y así facilitar el establecimiento, administración y operación de las vías generales de comunicación.

En 1984, ante el crecimiento de la infraestructura del Organismo y para continuar con la simplificación de la administración paraestatal, se desconcentran funciones mediante la creación de cinco delegaciones de zona con sedes en Guadalajara, Jal., Querétaro, Qro., Cuernavaca, Mor., Puebla, Pue., Coahuila de Zaragoza, Co., y Veracruz, Ver.

⁶⁵ La Historia de los Caminos de México. México. 1994. Ed. Banobras. Tomo 3.

Como resultado del programa global de modernización, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, reestructura su organización y funcionamiento, mismo que queda oficializado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1985.

El 24 de noviembre de 1993 se autoriza, mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial, la reestructuración de la organización y funcionamiento de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, lo que le permite una participación más activa en los proyectos de inversión para la construcción y explotación de las carreteras y puentes federales que se concesionen; asimismo, establece la integración de su patrimonio y redefine la formación de su Consejo de Administración como la máxima autoridad de la Entidad.

Con fecha 4 de noviembre del año de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto Orgánico, ordenamiento mediante el cual se fundamentan las facultades de las unidades administrativas que conforman el organismo público descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, a través de las cuales se realizan las actividades en forma programada para el cumplimiento de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

Con base en las facultades que le confiere el decreto que crea este Organismo y el Estatuto Orgánico, el Consejo de Administración autorizó en 1995, 1996 y 1997, mediante diversos acuerdos, el establecimiento de diversas áreas, con lo cual se reestructuran las funciones operativas, técnicas y administrativas, en especial, el proceso de modernización demandó la generación de nuevos esquemas de organización para cumplir cabalmente con los objetivos institucionales establecidos.

Destaca la incorporación de las Gerencias de Tramo México-Cuernavaca, Cuacnopalan-Tehuacán-Oaxaca, Arriaga-Huixtla, Guadalajara-Colima, Tepic-San Blas, Chapalilla Compostela y Atlacomulco-Maravatío. Esta reestructuración orgánica fue autorizada a partir del 1° de agosto de 1997 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por otra parte, el 1° de Septiembre de 1997, el ejecutivo federal emitió el decreto de rescate carretero, en donde se recuperan 23 concesiones otorgadas a particulares, entre las cuales incluyen tramos, libramientos y puentes, que se encontraban en crisis financiera, asignándole a CAPUFE su administración y operación mediante contrato de prestación de servicios firmado por CAPUFE y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. en el fideicomiso 1936, denominado de Apoyo Para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), con lo que el Organismo casi triplicó la red a su cargo.

De acuerdo a lo anterior, la red de CAPUFE incrementó su presencia en 28 Entidades Federativas de la República, lo cual significó que se tuvieron que redefinir los esquemas de regionalización, otorgando a las delegaciones regionales y gerencias de tramo una mayor responsabilidad al adicionarles el control de más tramos carreteros y puentes.

Por su ubicación geográfica y al no ser posible la vinculación de algunos tramos carreteros, con las delegaciones regionales existentes, se determinó la creación de dos nuevas delegaciones regionales: la Delegación Regional IX Zona Occidente y la Delegación Regional X Zona Norte. Asimismo, la transformación de la Gerencia de Tramo México-Cuernavaca a Delegación Regional IV Zona Centro-Sur, mismas que fueron aprobadas a partir del 1° de febrero de 1999.

La nueva estructura orgánica autorizada y registrada a partir del 1° de febrero de 1999, requiere adecuaciones en cuanto a la denominación de algunas áreas con el propósito de hacerlas más congruentes con las funciones que desarrollan, autorizándose a partir del 1° de agosto de ese mismo año, una nueva estructura en donde destaca principalmente los cambios de denominación y adscripción de diversas unidades administrativas en las Direcciones de Operación, Técnica, Jurídica y Administración y Finanzas.

Con fecha 31 de diciembre de 1999, se publica en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Estatuto Orgánico, mediante el cual se fundamentan las facultades de las unidades administrativas que conforman el organismo público descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, acordes con la estructura orgánica autorizada en agosto de ese año.

El marco jurídico que regula el funcionamiento de CAPUFE es el siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
D. O. F. 5/II/1917 y sus reformas
- Ley de Vías Generales de Comunicación
D. O. F. 19/II/1940 y sus reformas
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
D. O. F. 29/XII/1976 y sus reformas
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
D. O. F. 31/XII/1982 y sus reformas
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
D. O. F. 14/VI/1986
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. D. O. F. 11/VI/2002

- Decreto que reestructura la organización y funcionamiento del organismo público descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
D. O. F. 2/VIII/1985
- Decreto que reforma y adiciona el diverso por el que se reestructura la organización y funcionamiento del organismo público descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
D. O. F. 14/IX/1995
- Estatuto Orgánico de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos D. O. F. 31/XII/1999.
- Condiciones Generales de Trabajo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales
D. O. F. 10/VI/1975
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales
D. O. F. 24/I/1990
- Reglamento Interior de la S.C.T.
D. O. F.21/VI/1995
- Agenda Presidencial de Buen Gobierno
- Modelo de Calidad Total (INTRAGOB)
- Normatividad relativa al Reconocimiento INNOVA

3.2 CONDICIÓN ACTUAL DE CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS (CAPUFE)

Como se ha mencionado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos "es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto administrar y explotar, por sí o a través de terceros, mediante concesión, caminos y puentes federales; llevar a cabo la conservación, reconstrucción y mejoramiento de los mismos y participar en proyectos de inversión y coinversión para la construcción y explotación de las vías generales de comunicación en la materia, pudiendo afectar para tal propósito los ingresos provenientes de las vías que administra".⁶⁶

La experiencia acumulada por este organismo durante más de cinco décadas, le permite operar la red más importante de comunicaciones terrestres de México que incluye puentes y autopistas de cuota, que genera beneficios financieros considerables para que el Estado pueda aplicarlos a diferentes programas de gobierno. Es necesario mencionar que la política tarifaria es determinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en promedio, cada año las incrementa entre 3 y 5%.

A partir de 1989, CAPUFE inicia la operación por contrato de caminos y puentes concesionados a terceros, así como la aportación de recursos financieros y la cesión de tramos carreteros a diversas obras concesionadas al sector privado, mismas que en septiembre de 1997, fueron rescatadas por el gobierno federal con el objeto de eliminar rezagos importantes en el mantenimiento de esa infraestructura.⁶⁷

De esta manera, el 14 de agosto de 1998 CAPUFE asume la responsabilidad contractual de operar y mantener las 23 carreteras rescatadas, concesionadas al BANOBRAS y radicadas en el Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) para su administración.

⁶⁶ Programa Institucional de Desarrollo (PID) de CAPUFE. México. Diciembre de 2002. El PID es un documento que sirve de referencia en diversos puntos de esta investigación.

⁶⁷ A partir de 1987, se otorgaron 52 concesiones para autopistas. El programa de rescate de autopistas puesto en vigor el 1 de septiembre de 1997 abarcó 23 de esas 52 concesiones. Se asume que en la quiebra de éstas influyeron las siguientes causas: 1) muchos de los proyectos ejecutivos fueron mal elaborados y las obras resultaron más costosas de lo programado; 2) los concesionarios aplicaron tarifas tan elevadas que inhibieron un adecuado flujo vehicular; 3) adicional al punto anterior, se aduce que los aforos fueron sobreestimados, situación agravada por la crisis económica de 1994; 4) finalmente, los proyectos descansaron en un alto endeudamiento, en pesos y en dólares, mal estructurado de origen y que además, con la macroevaluación de diciembre de 1994 y la excesiva alza de los intereses bancarios acabó de afectar financieramente dichos proyectos.

Para fines del 2002, CAPUFE operaba una infraestructura propia conformada por: “11 autopistas con una longitud total de 856.6 kilómetros y 30 puentes, 13 de ellos internacionales. En paralelo operaba por contrato 3,981.4 kilómetros de autopistas y diez puentes de la red FARAC”.⁶⁸

Con esta capacidad operativa la presencia institucional de esta empresa pública equivalente al 82% de la red nacional de caminos de cuota, en 48 autopistas y cuatro libramientos con una longitud total de 4,838.0 kilómetros y 40 puentes.

Actualmente, CAPUFE opera la siguiente infraestructura:⁶⁹

LONGITUD DE OBRAS				
	CAMINOS	PI	PN	TOTAL PUENTES
Red Propia	97,917	1,648	6,852	8,500
Red Farac	4.494,777	3,439	7,894	11,333
Red Contratada	423,450	0,577	1,512	2,089
TOTAL	5.016,144	5,664	16,258	21,922

LONGITUD TOTAL EN OPERACIÓN:⁷⁰	5.038,066
--	------------------

El equipamiento de las 166 plazas de cobro de la red operada por CAPUFE alcanza una capacidad instalada de 866 carriles, en los que se encuentran instalados 906 equipos de control de tránsito y se dispone de 818 carriles normales y 88 reversibles. Asimismo, se incluye la operación de 269 carriles IAVE, de los cuales 238 son mixtos y 31 exclusivos.

Para el mantenimiento y los requerimientos de expansión e integración de la infraestructura, el organismo ha aplicado procedimientos constructivos de alta tecnología, materiales acordes con los objetivos de mejora, que sean menos agresivos con el medio ambiente, con periodos de vida útil mayores de la carpeta asfáltica, lo que se traduce en reducción de los costos de preservación y de niveles adecuados de rentabilidad, que a su vez habla de un ejercicio más responsable de los recursos.

Respecto a los servicios carreteros conexos –torres de auxilio vial, servicio médico, ambulancias, grúas, paradores y otros-, se supervisa permanentemente que su funcionamiento cumpla con estándares de calidad y eficiencia. Conjuntamente, se monitorean las condiciones climatológicas, la superficie de rodamiento, incidentes y demás factores que permitan proporcionar información oportuna al usuario antes y durante su traslado, sobre el estado de las autopistas.

⁶⁸ Programa Institucional de Desarrollo. Caminos y Puentes Federales. Diciembre de 2002.

⁶⁹ Información obtenida de la página de Internet de CAPUFE: www.capufe.gob.mx

⁷⁰ Para conocer la descripción y detalle de la infraestructura carretera ver anexo 1 p. 122.

En el tema de seguridad carretera, la identificación de zonas de alto riesgo de siniestralidad se ha constituido en una preocupación constante del Organismo, la detección de puntos negros⁷¹ de alta frecuencia de accidentes en los tramos carreteros ha sido prioritaria. Entre las acciones preventivas tendientes a disminuir ese índice de siniestralidad destacan los trabajos de reencarpetado, reforzamiento de señalamientos verticales y horizontales, así como la presencia permanente de la Policía Federal Preventiva como apoyo a los servicios de orientación, auxilio y seguridad que se proporcionan al público usuario.

Es importante destacar que la innovación y la modernización en CAPUFE no sólo han abarcado adaptaciones tecnológicas de punta a nivel administrativo y de generación o mantenimiento de infraestructura. La reestructuración organizacional ha permitido adaptar una administración que promueve la eficiencia de la Institución, lo que supuso compactar y redimensionar su estructura central, acorde con las disposiciones establecidas por el Gobierno Federal orientadas a reducir el gasto corriente en la Administración Pública, mediante la instrumentación de un Programa de Retiro Voluntario.

Adicionalmente, los programas de capacitación se han traducido en una mejora paulatina y permanente del nivel académico de los empleados, el cual se ha visto reflejado en la prestación de un servicio con un mayor grado de eficiencia y calidad al público usuario.

Todo ello ha contribuido a que CAPUFE se convierta en un instrumento idóneo de la Administración Pública Federal para apoyar la optimización del funcionamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Autopistas de Altas Especificaciones, al establecer condiciones que posibilitan la modernización, integración y ampliación de la infraestructura carretera en su conjunto.

⁷¹ Se denominan puntos negros a aquellos tramos en los que el índice de accidentes es frecuente y mayor por las características del suelo o debido al trazo geométrico de un camino.

3.3 PARTICIPACIÓN DE CAPUFE EN EL SECTOR COMUNICACIONES

La creación, mejoramiento y conservación de la red carretera ha constituido en los últimos años una prioridad para el gobierno mexicano, principalmente como estrategia para el desarrollo y el desempeño óptimo de la economía, al conectar de manera eficaz a las regiones productivas del país con el comercio global, pero también como factor de integración social que da lugar a la equidad y la interacción de la población.

Es por ello que la misión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) se contempla: “dotar al país con comunicaciones y transportes que hagan posible la integración de todos los mexicanos entre sí y con el resto del mundo, aprovechando los avances tecnológicos y generando valor agregado para las diversas actividades económicas y sociales del país, de manera equilibrada, sostenida y en armonía con las particularidades culturales y del medio ambiente”.⁷²

Se establece, además, en la visión de esa Secretaría: “ser un agente de cambio en el país, mediante la promoción y la generación de más y mejores servicios e infraestructura de comunicaciones y transportes, que sean accesibles a todos los mexicanos y coadyuven al mejoramiento de la calidad de vida y a la construcción de una sociedad más igualitaria y justa, siempre trabajando con las más elevadas normas de calidad y ética profesional, estableciendo sinergias entre los distintos órdenes de Gobierno y con la sociedad en general”.⁷³

Para la realización de estos fines se requiere no sólo la participación de la SCT, sino también de los gobiernos municipales, estatales, capitales privados y, particularmente con respecto a los caminos de cuota, de la intervención de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE).

En concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 y el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006, CAPUFE tiene como visión: “un México que cuenta con un sistema optimizado de autopistas, caminos y puentes de altas especificaciones, con servicios de calidad, que utiliza sistemas automatizados, información en tiempo real, así como formas de cobro que agilizan la velocidad de operación de los vehículos. Un sistema que es operado y administrado con máximos estándares de exigencia y seguridad para beneficio de los usuarios y que contribuye al desarrollo del país”.⁷⁴

⁷² Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006. SCT. México. 2001.

⁷³ Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006. SCT. México. 2001.

⁷⁴ Programa Institucional de Desarrollo 2002-2006. CAPUFE. México. 2002.

De conformidad con lo anterior, se establece que la misión de este Organismo consiste en: “consolidarse como una Institución modelo en la prestación de servicios carreteros de calidad, que facilite el desplazamiento de personas, bienes y servicios con seguridad, comodidad, rapidez y economía, que opere en forma óptima una infraestructura de primer nivel y contribuya a la expansión e integración de la red nacional de caminos y puentes de cuota, conformando un equipo humano que encuentre su motivación en la superación y el espíritu de servicio”.⁷⁵

En el cumplimiento de estos objetivos se pueden observar acciones de modernización de la infraestructura terrestre, que se han concentrado en la construcción de nuevas carreteras y la ampliación y mejoramiento de otras ya existentes, cuyo impacto pretende ser un detonante para apoyar el comercio interior y exterior del país, incentivos para las actividades productivas y la generación de empleos.

Esta estrategia pretende extender la cobertura de los caminos nacionales con carreteras de altas especificaciones técnicas para apoyar el desarrollo regional y la seguridad de quienes las utilizan, mejorar los accesos a las ciudades, puertos, aeropuertos y fronteras, para facilitar la interconexión eficiente de los transportes y dar mayor continuidad a la circulación vial.

En suma, se advierte que para alcanzar plenamente los propósitos de mayor desarrollo social, político y económico a que aspira nuestro país, la política de crecimiento con calidad planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se sustenta en la modernización de una infraestructura que estimule el desarrollo nacional.

Para coadyuvar en este propósito, CAPUFE se propuso los siguientes objetivos institucionales⁷⁶:

- Incrementar el uso de la infraestructura carretera a su cargo.
- Garantizar elevados niveles de seguridad y de servicio de la infraestructura carretera a su cargo.
- Aumentar los márgenes de rentabilidad en la operación de los caminos y puentes de cuota que opera.
- Ampliar, modernizar y diversificar la oferta y calidad de los servicios a los usuarios carreteros.
- Participar activamente en la expansión e integración de la Red Nacional de Caminos y Puentes de Cuota.

⁷⁵ Programa Institucional de Desarrollo 2002-2006. CAPUFE. México. 2002.

⁷⁶ Programa Institucional de Desarrollo 2002-2006. CAPUFE. México. 2002.

Los alcances institucionales conjuntan los siguientes objetivos específicos para CAPUFE:

- Maximizar tránsito e ingreso y racionalizar su gasto, a efecto de optimizar el remanente financiero.
- Generar recursos financieros para inversiones rentables a través de la utilización de fuentes externas de financiamiento, base para modernizar, operar y proporcionar mantenimiento mayor a la infraestructura carretera, instrumentar proyectos carreteros de coinversión con el sector privado e implementar proyectos rentables asociados con el uso y aprovechamiento integral de los derechos de vía y zonas aledañas.
- Desarrollar un sistema tarifario que responda al objetivo de estimular el uso de las carreteras y puentes de cuota y a los requerimientos del desarrollo regional.
- Incrementar la eficiencia en todos los ámbitos de su quehacer, particularmente en la operación, mantenimiento y administración de sus activos mediante la utilización de tecnologías de punta, específicamente las vinculadas con sistemas de control de aforo e ingreso, cobranza, equipamiento, procedimientos administrativos y de construcción, así como la utilización de materiales que permitan alargar la vida de los activos, con la consecuente reducción de los costos de mantenimiento.
- Perfeccionar los mecanismos de control y administración financieros para garantizar la utilización óptima de los remanentes de operación.
- Concentrar el desempeño institucional en la mejora permanente en los niveles de rentabilidad y en la satisfacción del usuario.

En resumen, CAPUFE ha enfocado sus acciones al mayor uso de la infraestructura carretera a su cargo para maximizar el tránsito, con el beneficio de aumentar los ingresos, los cuales a partir de un uso racional y óptimo le permiten desempeñarse como una empresa pública rentable, con resultados efectivos y concretos que satisfacen al usuario y mejoran la imagen de la Administración Pública Federal.

Este esfuerzo advierte la necesidad de contar con un sistema de gestión de la calidad que permita, por un lado, garantizar la administración integral de la infraestructura y por otro, elevar la productividad institucional a fin de reducir costos de operación, administración y mantenimiento.

De esta forma, CAPUFE se suma a los compromisos del Ejecutivo Federal, en el contexto del Modelo de Calidad Total implantado en las dependencias y entidades paraestatales a fin de satisfacer las necesidades y expectativas ciudadanas, puesto que las acciones que efectúan las diferentes áreas de este descentralizado contribuyen a elevar la calidad de los servicios carreteros que presta, lo que lo convierte en un importante instrumento para el desarrollo del país, como podrá corroborarse en el siguiente capítulo en el que se expone el desarrollo histórico y la situación actual de esta Empresa Pública.

CAPÍTULO IV

CALIDAD Y MEJORA CONTINUA, ESTRATEGIAS PARA LA COMPETITIVIDAD EN CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS

4.1 PROGRAMA INSTITUCIONAL DE DESARROLLO

Como se ha expuesto durante el desarrollo de este trabajo, el compromiso del Ejecutivo Federal por mejorar y hacer eficiente a la Administración Pública Federal ha obligado tanto a dependencias como a entidades paraestatales a implantar, desarrollar, mantener y mejorar estrategias que coadyuven en el cumplimiento de este propósito. Dichas estrategias parten de un Modelo de Calidad Total cuyo principal objetivo es satisfacer las necesidades y expectativas de la sociedad.

Este compromiso hecho por Vicente Fox demanda la inversión efectiva de los recursos públicos para que éstos sean un detonante del desarrollo nacional, lo que requiere vincular la capacidad y empeño de los servidores públicos con los proyectos estratégicos de sus organizaciones para cumplir con la misión, visión y objetivos que les correspondan.

En el caso de CAPUFE, su Programa Institucional de Desarrollo prevé los objetivos, mecanismos y programas prioritarios que en el corto y mediano plazos permitan ofrecer una infraestructura carretera adecuada, moderna y suficiente, que redunde en la integración de mercados, en el desarrollo regional y en el crecimiento sostenido de la economía.

Para lograrlo, CAPUFE “se ha propuesto desempeñarse como una empresa rentable y ajustarse a patrones de comportamiento dirigidos a resultados, lo que supone una intensa búsqueda en la satisfacción del usuario y mejora de la imagen institucional, que fortalezca el rol del Organismo como institución modelo en la operación de caminos y puentes de altas especificaciones”.⁷⁷

En este contexto, disminuir costos, profesionalizar el capital humano, implementar tecnologías de la información, rediseñar procedimientos, transparentar la gestión y, de manera particular, satisfacer integralmente las expectativas ciudadanas al brindar servicios de calidad, son estrategias permanentes dentro del Organismo, congruentes con el Modelo de Calidad Total, con las cuales se suma a la tarea del Estado para concretar un Gobierno de Clase Mundial.

⁷⁷ Programa Institucional de Desarrollo 2002-2006. CAPUFE. México. 2002.

Este esfuerzo se fortalece con las medidas adoptadas en torno a la operación integrada y homogénea de todas las partes de la institución, la estandarización de los servicios, la promoción del tránsito, el mantenimiento menor y mayor a la infraestructura carretera y la innovación en general de toda la red operada por CAPUFE.

Todo ello a partir de la identificación y aprovechamiento de las fortalezas institucionales y del trabajo constante en las áreas de oportunidad, que hacen de este Organismo el instrumento idóneo del Estado para apoyar la optimización del funcionamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Autopistas de Altas Especificaciones.

Las funciones principales de CAPUFE, en las cuales el Programa Institucional de Desarrollo pone especial énfasis, puesto que de ellas deriva en gran medida el dotar a la institución de un elevado nivel competitivo son⁷⁸:

- Prestar servicios carreteros de calidad.
- Promover el uso racional de la infraestructura carretera de cuota a su cargo.
- Mantener en óptimas condiciones la Red Operada.
- Garantizar la seguridad de los usuarios de los servicios carreteros.
- Operar eficientemente la infraestructura carretera.
- Contribuir en la expansión e integración de la red nacional de caminos y puentes de cuota.

En la ejecución de dicho Programa se han ido alcanzando los siguientes objetivos:

Para incrementar el uso de la infraestructura carretera, se diseñaron y propusieron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público esquemas tarifarios que promueven el uso de los caminos de cuota; asimismo, se comercializaron formas de pago diferentes al efectivo, para ofrecer de esta manera un valor agregado en el servicio que se proporciona a los usuarios.

Para elevar los niveles de seguridad y de servicio, se formularon y ejecutaron proyectos específicos de inversión en obra pública que han disminuido los índices de siniestralidad y han proporcionado beneficios adicionales de auxilio y protección de los usuarios de servicios carreteros. Además, se han adoptado nuevas tecnologías para la reconstrucción de pavimentos y puentes que aparte de abatir costos de mantenimiento, elevan su vida útil y respetan el entorno.

Para aumentar los márgenes de rentabilidad en la operación de los caminos y puentes, se implementaron sistemas confiables de registro y control de tránsito en las plazas de cobro para eliminar fugas y desviaciones en los ingresos por aforo; se optimiza el uso de recursos institucionales para eficientar el gasto presupuestal; se han fortalecido esquemas normativos y de supervisión para garantizar la transparencia en la administración de los recursos institucionales.

⁷⁸ Programa Institucional de Desarrollo 2002-2006. CAPUFE. México. 2002.

En el tema de la ampliación, modernización y diversificación de la oferta y calidad de los servicios a los usuarios carreteros, se están mejorando e incrementando las prestaciones al cliente y se han certificado procesos institucionales para garantizar servicios de calidad, lo que ha requerido de instrumentar programas estratégicos de capacitación dirigidos al personal.

Para que los objetivos y funciones indicados se cumplan con efectividad, ha sido necesario delimitar acciones concretas con base en la calidad, las cuales actúan como instrumentos transformadores en el aumento de las competencias laborales y profesionales de los servidores públicos, lo que contribuye a mejorar los procesos y el incremento de la calidad de los servicios que el país demanda de CAPUFE.

En específico, se ha puesto especial énfasis en incrementar la competencia laboral de los servidores públicos que ocupan puestos que tienen atención y/o impacto directo con los clientes y usuarios. Asimismo, tanto la implantación, desarrollo y mejora del Modelo de Calidad Total del Gobierno Federal, como la certificación bajo la norma ISO:9000, han sido elementos fundamentales en esta tarea.

Así, el Programa Institucional de Desarrollo contempla objetivos específicos de carácter estratégico, cuya realización ha ido mejorando de manera significativa el quehacer cotidiano del Organismo, teniendo y buscando como propósito central la mayor generación de ingresos económicos para ser utilizados en la ampliación, mantenimiento e integración de la red carretera a cargo del Organismo y contribuir con beneficios financieros para la Federación.

La ejecución de este programa ha implicado reorganizar la estructura burocrática, modificar los manuales de organización, delimitar funciones, describir perfiles profesionales de quienes ocupan los puestos, la institucionalización de indicadores de desempeño, la implantación de reconocimientos vinculados con la productividad y un exhorto permanente orientado a la innovación.

Para garantizar la adecuada instrumentación y cumplimiento de los objetivos y proyectos institucionales, y por ende la misión de CAPUFE, se ha implementado un sistema de monitoreo sustentado en indicadores y metas específicas que permiten ubicar el desempeño del organismo y que sirvan como base para una adecuada toma de decisiones en el ámbito institucional, al tiempo que se genere una imagen objetiva y transparente del gobierno con la ciudadanía, que no deje margen a la discrecionalidad.

Es importante destacar que se considera estratégico para la institución garantizar la adecuada instrumentación del Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, base para mejorar la eficiencia, eficacia y honestidad.

El tema de la Calidad total es de especial importancia para lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos en este programa. De ahí surgió la necesidad de aplicar las siguientes estrategias:

Impartir capacitación orientada a coadyuvar en la implantación del Modelo de Calidad Total del Gobierno Federal, generando y actualizando conocimientos, desarrollando habilidades y promoviendo una mejor actitud de los servidores públicos del Organismo, a fin de que brinden un mejor servicio y atención a los usuarios.

Orientar la capacitación hacia la calidad, con el apoyo de acciones que desarrollen el potencial de los servidores públicos y que contribuyan de esa forma a incrementar la productividad de CAPUFE dentro del nuevo contexto gubernamental con un enfoque innovador.

En síntesis, el Programa Institucional de Desarrollo de Caminos y Puentes Federales, establece un compromiso abierto tanto con el fortalecimiento de la Administración Pública Federal como con el mejoramiento del desempeño del Organismo en todas sus actividades para cumplir y satisfacer las necesidades de los ciudadanos, a la vez que con sus trabajadores. Estos esfuerzos han dado resultados tangibles y de gran valor para el desarrollo nacional, todos ellos encaminados a construir el gobierno que el país requiere.

Lo primero que se propuso CAPUFE con este programa fue estructurar un proceso de planeación estratégica con el que se enfrentó la necesidad de ser competitivos y con el rediseño de los procesos se ha podido incrementar la satisfacción del cliente. Para coadyuvar en esta idea se involucraron y comprometieron a todas las áreas del Organismo, principalmente las que realizan actividades sustantivas, tarea que se logró con relativa facilidad, puesto que se sustenta en los valores y la cultura de calidad, implicando ambas la cooperación interinstitucional.

De forma paralela se ha trabajado en alcanzar varias metas complementarias derivadas del proceso de planeación y establecimiento del sistema de calidad total, entre las que podemos identificar:

- Lograr la completa satisfacción de los usuarios de servicios carreteros.
- Incrementar los niveles de seguridad de los usuarios en los tramos carreteros y la disponibilidad de los servicios de asistencia.
- Disminuir el número de quejas por las condiciones de los caminos y puentes, la atención a usuarios y rapidez de cruces.
- Capacitar permanentemente al personal del Organismo hasta lograr la profesionalización del servicio, basados en la cultura de Calidad Total.
- Hacer de CAPUFE una empresa innovadora, rentable, de bajo costo, funcional y con un elevado sentido de responsabilidad social.
- Convertirse en una Institución Pública de clase mundial.

Los resultados positivos más evidentes desde la implementación de la Cultura de la Calidad Total en esta empresa pública son el incremento en el uso de la red carretera a su cargo, la disminución de los costos de operación, mantenimiento, administración y control de los caminos y puentes de cuota.

De igual manera, se puede destacar que una de las principales preocupaciones para CAPUFE es el que se refiere a la seguridad carretera, pues los accidentes vehiculares tienen un efecto real en la infraestructura carretera debido al deterioro que ocasionan estos incidentes, por lo que su prevención y atención es una tarea prioritaria para la Entidad.

Al mismo tiempo se puede señalar el cumplimiento de los compromisos establecidos con los usuarios en torno a la modernización, ampliación y mantenimiento de la infraestructura carretera; así como la construcción, el refuerzo y conservación de puentes, además de la extensión en la cobertura de servicios carreteros tales como ambulancias, grúas y torres de auxilio vial, entre otros.

El cambio en la actitud y disposición para el servicio, la nueva cultura laboral con base en la calidad son resultados positivos que se han obtenido según lo esperado con el Programa Institucional de Desarrollo. Esto ha permitido elevar la productividad, hacer más eficiente la gestión, disminuyendo costos, incrementando el aforo vehicular y atendiendo a más usuarios con el mismo aparato administrativo, operativo y técnico.

Es importante destacar que los resultados anteriores le han permitido a CAPUFE obtener el Premio Innova en los últimos tres años, el Reconocimiento Especial por Gobierno Profesional y la certificación en ISO:9000 de diversos procesos institucionales, lo que refleja el compromiso y mejoramiento en la calidad de los servicios de este Organismo descentralizado.

En suma, los compromisos adquiridos por el Organismo relativos a la implementación del Modelo de Calidad Total INTRAGOB, han sido cumplidos en tiempo y forma, congruentes con las disposiciones del Ejecutivo Federal. Sin embargo, es necesario indicar que existen aspectos que aún hacen vulnerables los avances señalados.

Las deficiencias que se pueden señalar no son diferentes a las de otras áreas de la Administración Pública Federal: duplicidad de funciones, limitada simplificación administrativa, proyectos sin suficiente respaldo presupuestal y limitado seguimiento a los diagnósticos efectuados.

En un afán por evitar la duplicidad de funciones y reducir el costo del Organismo, se han hecho recortes de personal que pueden considerarse precipitados, pues ponen en riesgo la operatividad de CAPUFE; mediante el programa de retiro voluntario se disminuyó en más de un 20% la plantilla laboral.

Sin duda, ésta es una medida que puede representar grandes ahorros. No obstante, si el proceso no reconoce la necesidad de mantener a los servidores públicos que poseen experiencia, que aprueba evaluaciones de desempeño y que posee conocimientos adecuados para la ejecución de las actividades, o no se capacita oportunamente a quienes los sustituyan, la capacidad operativa, técnica y administrativa de CAPUFE puede verse severamente afectada. Por lo tanto, menos gobierno, no necesariamente significa mejor gobierno.

Por otra parte, existe en un segmento del personal la idea equivocada de que la promoción de la cultura de Calidad Total es un objetivo más, cuando lo que se pretende mediante ella es generar una estructura institucional que dote de funcionalidad a esta Empresa Pública y se logren efectos positivos en favor del usuario de la infraestructura carretera.

Aunado a lo anterior, la adaptación de las estrategias para el Buen Gobierno y la implementación del Modelo de Calidad Total INTRAGOB, observan una rigidez de aplicación innecesaria pues, aunque es cierto que su ejecución en la Administración Pública Federal debe ser congruente con lo que estos documentos exponen, en el caso de CAPUFE la autodeterminación no es considerada como una condición ineludible para desarrollar la propia visión de esta Empresa Pública.

Esto puede explicarse a partir de dos razones: la primera surge de la idea de someterse completamente a las decisiones que emanan de la Presidencia, sin cuestionar la viabilidad de lo que el Ejecutivo propone, con el fin de no asumir más responsabilidades que las que éste determine y no las que al propio Organismo le corresponden.⁷⁹ La segunda, parte de una postura de subordinación total, de obediencia sumisa a los Poderes centrales, lo que lleva a esta Empresa Pública a asumirse como una institución completamente dependiente de instancias externas.

El párrafo anterior no propone ser inconsistentes con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) o ajenos a las perspectivas de la Coordinadora del Sector Comunicaciones (SCT), sino que destaca la necesidad de resaltar que tan importante es observar congruencia con respecto a la visión que el Estado tiene de las comunicaciones carreteras, como aprovechar la experiencia que ha adquirido CAPUFE en el ramo para que con mayor autonomía de gestión el Organismo aporte su propia visión y le permita ser más eficiente en el manejo de la infraestructura de caminos y puentes de cuota.

⁷⁹ Es común que en México no se cuestione a quienes en una estructura administrativa se encuentran en un nivel superior, puesto que se considera que el hacerlo pone en riesgo el crecimiento de los subordinados, lo que explica que se cometan tantos errores con un alto costo político, social y económico tanto para las instituciones como para la sociedad. Esto es conocido como el principio de Laurence J. Peter, quien señala que en una estructura jerárquica, un empleado asciende hasta su nivel de incompetencia.

Otra amenaza para los logros alcanzados hasta hoy en materia de Calidad Total es la falta de un enfoque hacia el futuro. La implementación del Modelo de Calidad INTRAGOB no visualiza un mejoramiento de la Empresa Pública Caminos y Puentes Federales más allá de la presente administración foxista.

Se ignora la importancia de arraigar estas estrategias como una actitud permanente en los servidores públicos, es decir, no se han consolidado estas actitudes como hábitos que estimulen el mejoramiento continuo y permanente de los procedimientos a largo plazo. Por ello es preciso resaltar que una nueva cultura de servicio público, es una condición necesaria para lograr mayor eficiencia y ofrecer a la ciudadanía servicios de mayor calidad.

Como puede apreciarse, el trabajo que se requiere para superar los grandes rezagos en materia de calidad de los servicios que presta la Administración Pública y, para el caso de la presente investigación, las deficiencias observadas en CAPUFE, tan importante es la aplicación sistemática de los criterios de la Agenda de Buen Gobierno y del Modelo INTRAGOB como necesario es el fomento a la participación responsable de los servidores públicos, la búsqueda de nuevos y mejores procedimientos –innovación-, promover hábitos para un desempeño efectivo –cultura de calidad-, acciones que generen beneficios a corto, mediano y largo plazo –visión de futuro- y, de manera especial, la búsqueda permanente de soluciones realizables que surjan de las características particulares –individuales- que tiene cada institución y no de las generalidades de la Administración Pública Federal.

Una vez identificadas las fortalezas, las áreas de oportunidad, las debilidades y amenazas en la estrategia aplicada por CAPUFE para incrementar su nivel competitivo como Empresa Pública y el impulso a la cultura de calidad en el servicio, considerando el marco general de estrategias contenidas en el Modelo para la Calidad Total INTRAGOB, se expone a continuación la forma en que estos lineamientos han sido llevados a la práctica en este Organismo Público Descentralizado.

4.2 IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE CALIDAD INTRAGOB EN CAMINOS Y PUENTES FEDERALES

El Modelo de Calidad INTRAGOB, tiene como principal propósito impulsar la mejora continua de las dependencias y entidades paraestatales que integran la Administración Pública Federal, para proyectarlas de manera ordenada a niveles competitivos y de clase mundial.

Como parte de su estrategia de desarrollo, CAPUFE ha venido incorporando en sus procesos los criterios del Modelo de Calidad INTRAGOB, como una medida que le permita superar los rezagos y desventajas que se observan en la planeación, administración y operación de la infraestructura a cargo del organismo, a la vez que promueva la innovación e incremente la competitividad institucional.

Para que este proceso de implementación sea exitoso, ha sido necesario que el organismo reconozca con plena claridad las necesidades y expectativas de los usuarios, pues, como lo señala el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental: “para tener éxito en el diseño e instrumentación de cualquier modelo de innovación y cambio, se hace necesario contar con un enfoque estratégico⁸⁰ que permita a todos los actores involucrados en el proceso de transformación conocer con claridad cuáles son los temas o los resultados esperados más importantes”.

Con base en lo anterior, se reconoce que los usuarios de la red carretera operada por CAPUFE exigen hoy en día que se les ofrezca un servicio que cumpla con medidas de seguridad, rapidez y confiabilidad acordes con las cuotas que pagan. Entendiendo estas expectativas, el organismo ha enfocado sus esfuerzos a satisfacer estas necesidades específicas y legítimas

Para cubrir estas necesidades de manera exitosa, se requiere ser competitivo, y la competitividad parte de la capacidad de respuesta de los individuos que integran una organización. Por ello, este organismo descentralizado ha puesto especial énfasis en la capacitación de su capital humano, puesto que “el activo más valioso de la Administración Pública es (...) su gente. Para que las cosas funcionen afuera, también deben funcionar adentro. El reto de forjar un gobierno innovador requiere invertir fuertemente en los servidores públicos”.⁸¹

⁸⁰ El Enfoque Estratégico se entiende como la identificación de todos los factores involucrados en una fase de cambio que permiten definir el proceso central que debe considerar una organización para satisfacer las demandas que en el ámbito de su competencia le corresponde atender.

⁸¹ Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental. Oficina de la Presidencia para la Calidad Gubernamental. México. 2004

Dado que las instituciones deben recurrir a fórmulas que generen mayor eficiencia para alcanzar una mejor calidad de los servicios que prestan, CAPUFE ha procurado promover el talento de sus trabajadores, para lo cual ha definido e impulsado en sus Planes Institucionales de Formación Integral los siguientes objetivos⁸²:

- Impartir capacitación orientada a coadyuvar en la implantación del Modelo de Calidad Total del Gobierno Federal, otorgando y actualizando conocimientos, desarrollando habilidades y provocando una mejora de actitud de los servidores públicos de CAPUFE, a fin de que brinden un mejor servicio y atención a los usuarios.
- Orientar la capacitación hacia la calidad, con el apoyo de acciones derivadas de la capacitación basada en normas de competencia laboral.
- Establecer el nivel de competencia laboral de los servidores públicos favoreciendo la formación del capital intelectual del Organismo.

Esta estrategia parte del valor que tiene el capital humano para el Organismo, por lo que se ha tomado como una prioridad que cada trabajador reciba como mínimo una acción de capacitación cada año y que de esta forma se fortalezca el activo más importante con que cuenta: su personal, ya que el éxito de las políticas de calidad requieren claridad de rumbo, definición de objetivos específicos, mejora permanente, innovación de procesos y personal competitivo.

Esto pone en evidencia que todo proceso de innovación y mejora logrará modernizar y orientar a una organización hacia la eficacia y eficiencia siempre y cuando dicho proceso esté sustentado en el fortalecimiento de la capacidad profesional de los servidores públicos y en un elevado compromiso de ellos con la institución, la comunidad y con su propio desarrollo personal.

Con la finalidad de sensibilizar a los trabajadores sobre la importancia que tiene el conocimiento específico de la misión, visión y objetivos del Organismo, las acciones de capacitación hacia una cultura de calidad total comenzaron con la difusión del Código de Conducta de CAPUFE, para que los servidores públicos tuvieran conocimiento de la responsabilidad que les corresponde en el uso del cargo, de los recursos, la transparencia en la toma de decisiones, atención a las peticiones, quejas y denuncias de los clientes, lo que define con claridad que relaciones internas y externas favorables generan interés por ofrecer un servicio de calidad, efecto que indudablemente percibe el ciudadano cuando las relaciones humanas son eficientes y productivas.

Estas acciones de capacitación fueron reforzadas con cursos sobre los Hábitos del Servidor Público Efectivo, para que el trabajador contribuya con el logro de los objetivos institucionales mediante el estímulo y desarrollo de su potencial productivo y que esas fortalezas sean aplicadas en el ámbito de sus responsabilidades laborales.

⁸² Plan Institucional de Formación Integral. Departamento de Capacitación y Desarrollo de CAPUFE.

Destacan en este proceso los programas relativos a la difusión de los modelos de Innovación y Calidad, ya que de esta forma los trabajadores tuvieron la posibilidad de comenzar a plantear la mejora continua en sus áreas y la forma de hacer más eficientemente sus actividades, según las bases propuestas por el Ejecutivo Federal en materia de Calidad Total.

Las acciones antes señaladas se complementaron con talleres de trabajo en equipo, administración del tiempo, disposición para el servicio y atención y trato al público. Asimismo, se reforzaron los conocimientos en el manejo software, según las herramientas de cómputo más adecuadas para incrementar la productividad en las actividades de cada servidor público.

Es importante destacar que desde el mes de octubre de 2002 la empresa Quality Solution Register, acreditada por la Entidad Mexicana de Acreditamiento (EMA) otorgó la certificación en ISO 9001:2000, al proceso de capacitación de Caminos y Puentes Federales. Asimismo, el Sistema de Gestión de Calidad del Proceso de Capacitación implantado en el Departamento de Capacitación y Desarrollo, se hizo acreedor al reconocimiento INNOVA, otorgado y entregado por el Ejecutivo Federal en noviembre de ese mismo año.

Para los fines de la presente investigación se puede destacar primero, que la base fundamental para lograr la calidad lo constituye la capacidad del capital humano y su interés por dotar de valor a los bienes o servicios que produce, creando así el valor que el ciudadano espera, lo que significa cumplir con los requisitos del cliente, visión que se asemeja a lo expresado por Kaoru Ishikawa, para quien la calidad debe: “desarrollar un producto más económico, útil y siempre satisfactorio para el consumidor”.

Asimismo, es necesario a partir de la idea anterior, definir en segundo lugar que la calidad como particularidad de un producto no es permanente, sino que es una característica que evoluciona como resultado de la mejora continua, de la innovación y del perfeccionamiento de la forma en que se ejecutan acciones, congruentes con las expectativas de la sociedad.

Como tercer punto se debe señalar que la mejora continua se enfoca a resolver de la manera más conveniente las necesidades del ciudadano. Por lo tanto, la mejora continua produce transformaciones que generan beneficios significativos en el interior y en el exterior de las organizaciones públicas, lo que las hace competitivas y útiles, a la vez que les proporciona legitimidad al cumplir con su función social.

En CAPUFE queda claro que el éxito de la empresa no radica solamente en lograr aumentar los ingresos por el pago de peaje, sino en brindar el servicio de calidad que los usuarios de los caminos y puentes que opera demandan, y eso sólo puede lograrse mejorando las condiciones de la infraestructura carretera, brindando apoyo vial e información oportunos y una cultura de atención y trato amable para sus clientes. La interacción responsable y bien articulada de estos elementos logrará un alto nivel de confiabilidad y calidad de sus servicios.

Se expone a continuación el cumplimiento de los criterios del Modelo de Calidad INTRAGOB en el Organismo Público Descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, el cual refleja la importancia que tiene para esta institución el impulso de una cultura de Calidad Total como estrategia para lograr un nivel competitivo que le permita llegar a un grado de madurez de Empresa Pública de Clase Mundial.

1. SATISFACCIÓN DEL CLIENTE Y CIUDADANO

Durante mucho tiempo, el reclamo principal de los usuarios de servicios carreteros ha sido en torno al pésimo estado en que gran parte de esta infraestructura se encontraba, pues el deterioro de las superficies de rodamiento genera accidentes graves, daños en los vehículos, inseguridad en los trayectos y una pérdida considerable de tiempo.

Otro de los problemas evidentes y de gran impacto en la percepción ciudadana de la calidad de los servicios carreteros era el relativo a la infraestructura complementaria, pues ante los incidentes ocurridos en el traslado, los usuarios carecían de apoyos mecánicos, servicios de arrastre –grúas-, atención médica, torres de auxilio, servicios sanitarios limpios y un trato inadecuado por parte de los caseteros.

Estas críticas tienen mayor énfasis en aquellas autopistas en las cuales se cubre una cuota elevada por la utilización del servicio, ya que el estado tan deplorable de estos caminos no representa ninguna ventaja con respecto a los de uso libre. La insatisfacción legítima de los usuarios se hizo evidente en una disminución considerable de los ingresos por aforo vehicular.

A pesar de estos señalamientos, en CAPUFE no se perciben estos problemas como un obstáculo insuperable, sino como una oportunidad en la que el esfuerzo institucional está volcado completamente en cambiar esta percepción ciudadana para lograr generar mejores condiciones de la infraestructura carretera en el menor plazo posible.

El compromiso de este descentralizado con el Ejecutivo Federal, con los ciudadanos y con sus trabajadores se refleja en la adopción permanente de métodos que le permitan mejorar el desempeño, manejar con responsabilidad los recursos públicos, someter sus procesos a normas internacionales como la ISO 9001:2000, siguiendo las líneas estratégicas del Modelo de Calidad INTRAGOB, para dar respuesta a las necesidades y expectativas de los usuarios.

1.1 Conocimiento de necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos

Los clientes de CAPUFE son todo tipo de personas que se trasladan por las autopistas y puentes de cuota mediante la utilización de diversos medios de transporte, ya sea público o privado -motocicletas, automóviles, camionetas, autobuses de pasajeros, camiones de carga, tráileres, etc.-, cubriendo el peaje correspondiente, dependiendo del tipo de vehículo con el que se desplaza.

Detección de necesidades y expectativas de los clientes y manejo de información para determinar las características del servicio.

Los medios con que cuenta el Organismo para atender quejas, denuncias y dudas en general sobre los servicios a los usuarios de la infraestructura a su cargo son los siguientes⁸³:

- **Atención personal:** mediante comunicación escrita, misma que puede ser tramitada en el Órgano Interno de Control o a través de la Oficialía de Partes de CAPUFE, para denunciar un mal servicio de cualquiera de las áreas del Descentralizado o para hacer sugerencias que redunden en un mejoramiento de éste.
- **Servicio telefónico gratuito nacional de enlace a Oficinas Centrales:** 01 800 99 03 900 y 01-800-2-27-83-30
- **Servicio telefónico gratuito nacional de enlace a Delegaciones Regionales y Gerencias de Tramo:**

Delegación Regional I zona Noroeste Tijuana, B. C.: 01-800-2-27-83-31

Delegación Regional II zona Pacífico Culiacán, Sin.: 01-800-2-27-83-32

Delegación Regional III zona Centro-Norte Querétaro, Qro.: 01-800-2-27-83-33

Delegación Regional IV zona Centro-Sur Cuernavaca, Mor.: 01-800-2-27-83-34

Delegación Regional V zona Centro-Oriente Puebla, Pue.: 01-800-2-27-83-35

⁸³ Información obtenida de la página de Internet de CAPUFE: www.capufe.gob.mx

Delegación Regional VI zona Sureste Coatzacoalcos, Ver.: 01-800-2-27-83-36

Delegación Regional VII Zona Golfo Veracruz, Ver.: 01-800-50-4-20-88

Delegación Regional VIII zona Noreste Reynosa, Tamps. 01-800-503-61-06

Delegación Regional IX zona Occidente Guadalajara, Jal.: 01-800-6-27-30-65

Delegación Regional X zona Norte Monterrey, N. L.: 01-800-2-27-83-40

Gerencia de Tramo Tehuacán-Cuacnopalan-Oaxaca, Oax.: 01-800-2-27-83-38

Gerencia de Tramo Chiapas en Tuxtla Gutiérrez Chiapas.: 01-800-2-27-83-42

Número de atención, quejas y denuncias del Órgano Interno de Control en CAPUFE: 01-800-99-029-00

- **Sitio de Internet en la dirección: www.capufe.gob.mx.** Este sitio cuenta con toda la información relativa al Organismo, así como un acceso para remitir, dudas, comentarios, reporte de quejas, efectuar denuncias, cartas a la Dirección General. A todos estos contenidos se les da seguimiento, por lo que el usuario puede tener la seguridad de que su participación es atendida por el área correspondiente, lo que contribuye a dar transparencia y certeza al Desempeño del Descentralizado y su compromiso con el combate a la corrupción.
- **Buzones para exponer quejas, denuncias o sugerencias:** se sitúan en cada uno de los carriles de las plazas de cobro de la red carretera operada por CAPUFE, en donde los clientes pueden exponer mediante trípticos todo lo relativo a la calidad del servicio y del trato que le ofrecen los servidores públicos que tienen relación directa con ellos, así como el tipo de condiciones que percibe de la infraestructura en su conjunto.

La **medición de la satisfacción de los clientes** se realiza con base en la información que se recopila a través de los medios antes señalados en cada uno de los centros de trabajo del Organismo tanto a nivel central como regional y se le da seguimiento a cada una de las quejas, denuncias y sugerencias realizadas por los clientes; a partir de ello se toman en cuenta todas las medidas necesarias para atenderlas en tiempo y forma, se trabaja en mejorar los procesos sujetos a observación.

La meta es alcanzar un nivel de satisfacción de los usuarios mayor al 80%, objetivo que se busca lograr mediante la certificación de procesos claves para el servicio, como son: mejoramiento de las condiciones carreteras, servicios de apoyo, auxilio vial y rescate efectivos y oportunos, servicios sanitarios limpios, servicios médicos confiables y la promoción de paradores carreteros para descanso, dotación de combustibles y provisión de víveres en puntos clave para hacer más cómodo el traslado de los usuarios de la red carretera.

1.2 Relación Integral con los clientes y ciudadanos

Como se expuso en el punto anterior, el Organismo dispone de diversos medios para mantener comunicación directa con sus clientes, atendiendo con oportunidad sus quejas, denuncias y sugerencias, aplicando acciones correctivas o preventivas según corresponda, para estar a la altura de las expectativas del cliente/ciudadano.

Además, como una forma de ayudar a los clientes en la toma de decisiones se les proporciona información sobre el costo de tarifas, tiempo aproximado de recorridos, y se coordina con otras instancias relacionadas con la seguridad vial para dar a conocer siniestros, condiciones meteorológicas o cualquier factor que tenga un impacto directo en la prestación de los servicios carreteros.

Establece los medios para facilitar la interacción con los clientes y ciudadanos

A través de la Coordinación de Comunicación Social se genera y difunde en los medios de comunicación electrónicos y escritos –radio, televisión, Internet, prensa, etc.-, diversas campañas en las que se promueven los servicios carreteros que proporciona CAPUFE, números de atención y, en combinación con otros Organismos, promueve medidas para hacer más confortable y seguro el recorrido por las autopistas y puentes que opera.

En la relación CAPUFE-residentes⁸⁴, el Organismo promueve convenios entre las partes involucradas y las autoridades competentes dentro de lo que permite el marco normativo de la ley en la materia.

Da respuesta a los requerimientos detectados en los procesos de conocimiento del cliente y ciudadano y en el contacto continuo y cómo los despliega a todos los involucrados en la cadena de respuesta

La atención de las quejas, denuncias y demás señalamientos que efectúe un ciudadano a través de los canales de que dispone el organismo se realiza en un plazo perentorio no mayor a 45 días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción de éstas, lapso en el cual el Órgano Interno de Control en CAPUFE realiza el seguimiento a que haya lugar, según lo dispuesto por la Secretaría de la Función Pública.

⁸⁴ Se define como residentes a aquellas personas que viven o trabajan cerca de las plazas de cobro y que requieren desplazarse permanentemente por los caminos de cuota para el desarrollo de sus actividades productivas, por lo que negocian tarifas preferenciales, mismas que de cumplir con los requerimientos legales correspondientes les son otorgadas.

Da respuesta y anticipa las necesidades de interacción y servicio de los clientes y ciudadanos cuando éstos buscan ayuda, asesoría, información, o expresan sus inquietudes

El total de las quejas recibidas en los canales de atención ciudadana es analizada, canalizada al área que corresponda para ejecutar las acciones que permitan dar solución a los problemas que expone el cliente; una vez solventada la queja se informa al interesado sobre las medidas adoptadas para mejorar el servicio.

Establece proyectos de mejora de servicios y productos en conjunto con los clientes y ciudadanos

El mayor número de quejas que recibe CAPUFE, giran en torno a las condiciones físicas de los caminos y la rapidez con que se prestan los servicios complementarios durante un traslado. Al respecto, el organismo desarrolla un programa permanente de supervisión del estado de las carreteras; en aquellas que lo requieren se proporciona el mantenimiento necesario –bacheo, señalización, reconstrucción y pintura–.

Además, la promoción de la cultura de calidad incluye medidas que permitan mantener el respeto y equilibrio con el entorno ecológico, lo que permite preservar el medio ambiente.

2. LIDERAZGO

En CAPUFE, el liderazgo ha sido encauzado mediante diversas acciones de capacitación que permiten identificar al personal más capaz, con el fin de mejorar sus habilidades y su participación creativa, integrándolos a equipos que concentran atributos de aptitud y capacidad adecuados y enfocados a responder a las necesidades de las áreas sustantivas y adjetivas.

2.1 Desarrollo de una visión, misión y sistema de valores

Uno de los factores en los que se ha enfatizado es que los servidores públicos no solo tengan cualidades de liderazgo, sino que el valor agregado de estas habilidades se traduzca en una conducción ética, responsable y honesta en el desempeño de sus funciones, promoviendo los valores que establece el Código de Conducta que rige el quehacer de los trabajadores de CAPUFE.

Todos los atributos antes señalados deben estar alineados de tal manera que coadyuven en el cumplimiento de la misión, visión y objetivos estratégicos del Organismo según lo que se establece en el Programa Institucional de Desarrollo 2002-2006, el cual fue elaborado en congruencia con los objetivos planteados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes –coordinadora de sector- en el rubro de puentes y autopistas federales de cuota.

Se promueve también que los líderes hagan aportaciones significativas que permitan realizar innovaciones para mejorar los procesos internos y que las experiencias exitosas sean compartidas con otras Dependencias y Entidades de gobierno para fomentar la cultura de la calidad al interior y al exterior de las organizaciones y estar en posibilidad de ofrecer bienes y servicios más cercanos a lo que los clientes esperan recibir -en el caso de CAPUFE al utilizar la infraestructura carretera-, donde el reto principal y permanente consiste en superar las expectativas del ciudadano para el mejoramiento de la imagen de la Administración Pública en su conjunto.

2.2 Desarrollo e Implantación del Sistema de Gestión de la Dependencia o Entidad

El Sistema de Gestión de Calidad en CAPUFE se integra por los **líderes de proyectos** de las áreas sujetas a la aplicación de los criterios del Modelo de Calidad INTRAGOB; **supervisores y asesores del Sistema** –representantes de la Gerencia de Innovación Gubernamental- encargados de vigilar y evaluar el desempeño con base en los indicadores diseñados para efectuar los diagnósticos en materia de liderazgo, crecimiento y desarrollo del capital humano, planeación estratégica y la aplicación de las tecnologías de la información para mejorar los procesos, necesarios para conocer el nivel de madurez en el desarrollo de la cultura de la Calidad Total. Por último, el **personal de apoyo** que ejecuta los procesos.

2.3 Motivación y Apoyo al Personal

La adopción y promoción de los valores de liderazgo en CAPUFE, ha superado el viejo modelo donde la labor del personal de mando consistía en dar órdenes o determinar castigos. Hoy en día, los líderes se han convertido en gente con visión de futuro, orientadores.

Dan la pauta y asesoran al personal operativo para hacer mejor el trabajo, estimulan a quienes requieren de mayor ayuda y en todo momento se preocupan por que las actividades se realicen con eficiencia y eficacia, generando un clima laboral competitivo, productivo con enfoque a la Calidad Total.

3. DESARROLLO DEL PERSONAL Y DEL CAPITAL INTELECTUAL

La capacitación, el desarrollo de habilidades, la promoción de un clima laboral favorable, el adiestramiento y la instrucción específica según el tipo de funciones que realizan los servidores públicos es una tarea cotidiana y permanente. Día a día, se imparten cursos, talleres y diplomados para dotar al personal de los conocimientos que tengan un impacto positivo en su trabajo, en su productividad y en su calidad de vida. Con ésto, se logra integrar mejores empleados, a la vez que mayores índices de competitividad.

3.1 Sistemas de Trabajo

Desarrolla una política de Personal que responde a las demandas del Plan Estratégico de la dependencia o Entidad.

El diseño e integración de las estrategias de capacitación se programan por ejercicio fiscal, de acuerdo a los perfiles laborales y a las necesidades específicas por área de trabajo, teniendo como objetivo incrementar las aptitudes y habilidades del personal, para que a través de su desarrollo se logre que la suma del esfuerzo individual, se refleje en el trabajo colectivo.

Para el caso de los trabajadores que tienen una relación más directa con los clientes se les sensibiliza y orienta en la atención, actitud y calida en el servicio, pues de ellos depende que la experiencia y la percepción del cliente sea la más adecuada y cercana al resultado que esperan.

El propósito es que los servidores públicos de CAPUFE, cuenten con las herramientas profesionales necesarias para que sean alcanzados los objetivos estratégicos del Organismo, de las áreas en particular y los que el mismo trabajador se proponga como parte de sus aspiraciones laborales y personales.

Diseña, organiza y opera esquemas de trabajo individual y grupal, para promover la cooperación, la iniciativa, la responsabilidad, el facultamiento, interrelación e innovación del personal, con el propósito de lograr una cultura abierta al cambio y al alto desempeño y participación.

El personal del Organismo tiene la capacidad de lograr resultados concretos por medio de su trabajo individual. Sin embargo, toda vez que una de las bases principales de la Calidad Total es el trabajo en equipo, se ha promovido con éxito la formación de éstos para unirlos en torno a objetivos comunes, donde cada uno contribuye a mejorar el desempeño general, a innovar los procedimientos y a mantener una comunicación constante que les permita hacer mejor las cosas, siempre en una actitud favorable de servicio.

Se asegura una alineación del diseño del trabajo y la estructura que opera la Dependencia o Entidad.

Aun cuando las prácticas directivas de la administración están bien identificadas, definidas y determinadas por la capacidad de liderazgo de los responsables de las áreas, el personal de apoyo tiene el compromiso y la oportunidad de proponer e impulsar la innovación y el trabajo creativo en todas aquellas actividades que permitan mejorar la calidad de los servicios que ofrece el Organismo a los clientes y desarrollar las condiciones necesarias para que a nivel interno sus funciones se realicen de manera eficiente, oportuna y productiva, en un ambiente de respeto a las políticas, reglamentos y códigos que rigen la vida institucional.

Documenta las tareas y responsabilidades de cada puesto en base al esquema descripción de puestos

Para CAPUFE, queda claro que para lograr el mayor desarrollo de cada servidor público se requiere de la evaluación positiva de sus aptitudes, capacidades y habilidades, pues ello permitirá medir el nivel de competencia del personal para ubicarlos en el perfil más adecuado que describe el Catálogo de Puestos del Organismo, ya que es esencial reconocer que en la profesionalización y alto desempeño del personal estriba la efectividad y éxito del Modelo de Calidad Total.

De igual manera, se fomentan las opciones de promoción que el personal vaya creando gradualmente como resultado de la capacitación constante y de la adquisición de nuevos conocimientos. Eso les generará mejores oportunidades de crecimiento personal, profesional y laboral, pues el soporte de estas promociones se realiza con base en el desempeño, por lo que todos tienen las mismas posibilidades de ser promovidos.

Identifica, selecciona e incorpora al personal con los conocimientos, habilidades y actitudes definidas en la Descripción de Puesto para cubrir las necesidades de la estructura organizacional puede considerar a grupos con capacidades diferentes; así como su integración a las responsabilidades y roles dentro de la Dependencia o Entidad.

El servidor público más adecuado se elige de acuerdo a sus meritos para cubrir los requerimientos del puesto. Así, CAPUFE involucra en la plantilla laboral a personas con capacidades diferentes, ya que los parámetros para establecer los resultados esperados no están basados en aptitudes y condiciones físicas, sino en la disponibilidad, creatividad, espíritu innovador y capacidad de liderazgo de los servidores públicos y su compromiso para alcanzar los objetivos institucionales.

La estructura organizacional funciona adecuadamente en virtud de que quienes cubren los puestos cuentan con los conocimientos relativos a la gestoría, manejo de información y desempeño ético y transparente, apoyados con todos los elementos cognitivos y técnicos necesarios para el correcto cumplimiento de sus actividades, basados en normas de calidad y la planeación estratégica.

Asimismo, cabe destacar que se han generado las condiciones necesarias para que en toda la infraestructura puedan trasladarse cómodamente y sin impedimentos los empleados y las personas con capacidades diferentes, mediante la construcción de rampas, barandillas y la asignación de lugares preferenciales.

Fomenta la participación, innovación y creatividad para la mejora de procesos, servicios y productos de la Dependencia o Entidad

Existe una revisión permanente de los flujogramas y manuales de procedimientos a fin de lograr mediante la simplificación administrativa mejorar y disminuir los tiempos de ejecución de las acciones administrativas, operativas y técnicas y alcanzar resultados concretos de manera ágil, sencilla y eficaz.

Evalúa, comunica, reconoce y retribuye el desempeño del personal, por su alto desempeño y su contribución individual y grupal al logro de los objetivos y estrategias de la Dependencia o Entidad, así como por su aportación a los cambios requeridos para alcanzar la cultura de trabajo deseada, las aportaciones para responder a las necesidades y requerimientos de los ciudadanos, clientes y la generación de conocimiento.

En CAPUFE se generan condiciones que permiten a todos los involucrados en los distintos procesos de trabajo hacer propuestas o exponer sus dudas con respecto a las actividades que desarrollan, pues existe plena conciencia de que el esfuerzo y la participación responsable de todos permitirá alcanzar el éxito del Descentralizado hasta convertirlo en una Empresa Pública rentable, competitiva y que ofrece servicios de calidad.

De igual manera, el seguimiento a las inquietudes de los clientes, como se expuso en el numeral 1.1 de este capítulo, tiene un gran valor, pues permite al Organismo detectar los puntos donde existen fallas que afectan la percepción de los clientes en cuanto a la calidad del servicio, lo que permite concentrar esfuerzos para minimizar o eliminar completamente estas debilidades y recuperar la confianza del ciudadano en el desempeño de la Institución y de la Administración Pública en su conjunto.

Se promueve el desarrollo del personal acorde con los objetivos personales de la Dependencia o Entidad

El cumplimiento de la misión, visión y objetivos estratégicos del Organismo se sustenta en la formación sólida de su capital humano, pues cuenta con un personal talentoso que reúne las capacidades necesarias para desempeñarse adecuadamente y brindar un servicio público de calidad, acorde con lo que el ciudadano demanda y exige.

De igual forma, se planean las necesidades próximas y las características que debe reunir el personal, pues todo lo que se implementa hoy en día tiene consecuencias en el futuro. Por ello la capacitación también está orientada a guiar los requerimientos de fuerza de trabajo a largo plazo, pues se busca desde hoy formar y contar con las personas idóneas cuando ese momento llegue.

Define y comunica la información más relevante para lograr el involucramiento y compromiso de todo el personal con los cambios requeridos

Mediante los medios electrónicos de que dispone el Organismo –Intranet, correo electrónico-, se difunden los logros alcanzados y el trabajo que falta por hacer, pues la comunicación permite enfocar a todos en un mismo esfuerzo que permite concretar los objetivos planteados por la Dirección. Asimismo, las juntas de trabajo permiten la interacción de las partes involucradas en los procesos, lo que trae como consecuencia la fase de retroalimentación, que es de gran importancia para el Modelo de Calidad.

3.2 Desarrollo de Competencias

Se promueve la preparación y desarrollo de todo el personal de CAPUFE mediante la educación permanente, estimulando sus capacidades e incentivándolo para alcanzar su máximo potencial y que éste les permita desarrollarse como personas y como servidores públicos profesionales.

La estrategia fundamental incentiva a los trabajadores para que con los conocimientos y herramientas que les proporciona el Organismo tengan un desempeño sistemático que les permita certificar sus competencias laborales y demuestren su vocación de servicio y su compromiso con la sociedad.

Identifica, define y utiliza los perfiles de conocimientos, habilidades y actitudes requeridos por el personal, de acuerdo a la naturaleza, estrategias y objetivos de la Dependencia o Entidad.

En CAPUFE existen criterios claros para que los servidores públicos tengan igualdad de oportunidades para competir por un puesto, ya que, en última instancia, éstos se asignan con base en el mérito y en la capacidad del personal para ejercer un cargo.

A su vez, quien ocupa un cargo está conciente de que su permanencia en el puesto está sustentada en una formación sólida, en su talento y en su habilidad para resolver y efectuar las tareas que le son encomendadas, siempre con el apoyo institucional para que se prepare y aprenda mediante los sistemas de capacitación que le ofrece el Organismo.

Se lleva a cabo el diagnóstico de necesidades de conocimientos, habilidades y actitudes del personal

Durante los últimos meses del año, la Gerencia de Innovación Gubernamental mediante la Subgerencia de Capacitación y Desarrollo realiza el Programa de Detección de Necesidades en Oficinas Centrales, Delegaciones Regionales, Gerencias de Tramo, Oficinas de Representación, Almacén Central y en la Planta de Pinturas y Emulsiones, a fin de conocer aquellas áreas que requieren el reforzamiento de conocimientos de los servidores públicos.

De la misma forma, a petición de cada área, existen programas permanentes para atender las solicitudes de capacitación que consideren convenientes para incrementar la productividad del personal a su cargo. En el caso de los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control actualizan las técnicas y métodos para evaluar el desempeño del Descentralizado en congruencia con los programas de Transparencia y Combate a la Corrupción, según lo dispone la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Desarrolla los conocimientos, habilidades y actitudes requeridos para lograr las estrategias y objetivos de la Dependencia o Entidad en el corto y largo plazo

Mediante la certificación de competencias laborales a los servidores públicos que tienen relación directa en la prestación del servicio carretero.

Desarrolla las competencias del personal para que contribuyan al logro de los factores clave de éxito, a los indicadores más importantes y a la mejora tecnológica de la Dependencia o Entidad

Con base en la detección de necesidades internas y el conocimiento de las expectativas del ciudadano, se realiza el análisis de los requerimientos de capacitación y se describen las particularidades de los cursos más apropiados para que el personal otorgue a los ciudadanos el servicio que desean. Y para garantizar que esto ocurra permanentemente se someten a un proceso de certificación de competencias laborales, pues de ello depende el éxito en la implementación de la cultura de calidad que debe ser la característica principal que rija la actuación del Organismo.

Alienta a través de la capacitación el compromiso con la Transparencia e Integridad

Desde la implementación del Modelo de Calidad INTRAGOB, uno de los primeros objetivos fue difundir en los trabajadores la necesidad de actuar con responsabilidad, transparencia y honestidad, guiados por valores éticos como el bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia y respeto, entre otros. Estos valores fueron promovidos mediante un Código de conducta, el cual fue dado a conocer desde los Directivos hasta el personal operativo, sin que nadie haya quedado exento de estas acciones que fueron pilares del proceso de capacitación para la calidad.

Evalúa la efectividad de los mecanismos de desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes, teniendo en cuenta el desempeño individual y de la Dependencia o Entidad

Uno de los indicadores que permiten observar que las acciones de capacitación y de fomento de la cultura de calidad han sido los correctos es el avance en el grado de madurez en que se ubica a CAPUFE, pues actualmente cuenta con una calificación de Confiable, que es el nivel que se propuso alcanzar el gobierno federal para el presente sexenio, y que la actual administración del Organismo espera superar.

3.3 CALIDAD DE VIDA

La promoción de un ambiente de respeto y compromiso entre directivos, coordinadores, enlaces y personal operativo es una tarea permanente pues queda claro que la participación de todos ellos es indispensable para lograr el cumplimiento de los objetivos trazados, lo que redundará en un mejoramiento constante de la calidad de vida del personal, mismo que se refleja de manera positiva en sus relaciones laborales, el bienestar, la economía, la seguridad y el trato digno.

Definición de los factores críticos de satisfacción del personal

Existen una serie de estímulos, premios y recompensas como un incentivo para incrementar los índices de competitividad del personal, por puntualidad mensual y anual, reconocimientos por su participación en acciones de capacitación, por antigüedad, por contribuir al mejoramiento de sus áreas y por buen desempeño durante un ejercicio fiscal, entre otros, cuya asignación no es de manera discrecional, sino con base en los propios méritos del servidor público, lo que garantiza transparencia en su asignación.

Cómo están segmentados los factores críticos de satisfacción para las diferentes categorías y tipos de personal

Por el nivel de responsabilidades y por el cumplimiento adecuado y oportuno de las actividades que le son encomendadas, cuyos resultados deben ser entregados en tiempo y forma, sin que afecten el desempeño de otras áreas y que por el contrario, promuevan la cooperación entre ellas.

Da respuesta a las necesidades del personal, para mejorar su satisfacción

Dotando al personal de los conocimientos y herramientas necesarias para efectuar sus labores en condiciones óptimas.

Mejora la relación laboral

Apoiando aquellas actividades que tengan impacto en las labores del personal; estableciendo acuerdos para realizar actividades educativas y recreativas para los trabajadores y sus familias; manteniendo una relación de respeto y colaboración con el Sindicato que agrupa a la base trabajadora.

Mide y mejora la seguridad, higiene y ergonomía, en el trabajo y la vida personal en las diferentes áreas y niveles de la organización

La promoción de una cultura de protección civil es tarea permanente en el Organismo con la finalidad de evitar accidentes que pongan en riesgo la integridad del personal; la Comisión de Seguridad e Higiene verifica que existan las condiciones necesarias para que los trabajadores desempeñen sus funciones; se realizan simulacros para que la gente sepa cómo reaccionar ante un siniestro; se han formado brigadas de protección civil, integradas por los mismos trabajadores, a los cuales se les imparten cursos de seguridad básica y primeros auxilios para apoyar en labores de rescate.

En cuanto a infraestructura, se cuenta con tomas de agua y extinguidores para combatir incendios, equipo de protección –cascos, botas, mascarillas, guantes, etc.-, los cuales se ubican en puntos estratégicos, en un estado óptimo de funcionamiento.

Se han señalado las rutas de evacuación, puntos de reunión, ubicación de alarmas y equipo de protección civil. Además, se proporciona el mantenimiento que requieren las instalaciones para generar las condiciones necesarias para laborar.

4. GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN, DEL CONOCIMIENTO Y DE LA TECNOLOGÍA

Las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información (TI) para reorganizar y hacer competitiva a una organización han sido utilizadas con éxito en CAPUFE, y han cobrado gran relevancia en el desarrollo sustantivo de la administración, pues en primera y última instancia, estas TI generan conocimiento útil para la toma de decisiones.

4.1 Gestión de la Información

AL INTERIOR DE CAPUFE

Antes de implementar nuevas tecnologías, se realizó el registro de los procesos involucrados en la administración y operación del Organismo; posteriormente se analizó la infraestructura para detectar las necesidades y los puntos débiles en esta materia.

Del diagnóstico realizado se observó la falta de sistemas automatizados e integrados (contable, presupuestal, recursos humanos y materiales) que permitieran obtener información confiable, por lo que fue necesario modernizar e integrar los procesos informáticos en una sola plataforma tecnológica.

Para desarrollar este proyecto fue necesario que todos los involucrados en el proyecto y manejo de las nuevas tecnologías de la información: "se sometieran a una capacitación de cambio acelerado...por lo que se diseñó un plan de instrucción intensiva que acumuló 88 cursos, impartidos en más de 18,800 horas, sobre diversos temas como control presupuestal, contabilidad general, cuentas por pagar, cuentas por cobrar, activos fijos, registro de ingresos por peaje, entre otros".⁸⁵

"En cuanto a recursos materiales la temática revisada versó sobre compras de materiales, servicios, manejo de inventarios y almacenes. Con respecto a procesos mixtos se abordaron temas como administración de proyectos de obra, planeación, producción y de gestión de la calidad y mantenimiento. En promedio, cada persona recibió 48 horas de capacitación".⁸⁶

⁸⁵ La revolución digital en CAPUFE. Revista: Política Digital. N° 22. febrero – marzo de 2005. p. 40.

⁸⁶ La revolución digital en CAPUFE. Revista: Política Digital. N° 22. febrero – marzo de 2005. p. 41.

AL EXTERIOR DE CAPUFE

Como se expuso en el punto 1.1 Conocimiento de necesidades y expectativas de los clientes y ciudadanos, existe un firme compromiso del Organismo por difundir los servicios que ofrece a los usuarios de la red carretera, así como diversos canales a través de los cuales se dan a conocer éstos, donde también se proporcionan los canales necesarios para presentar quejas, denuncias, dudas y comentarios con respecto a los servicios que este Descentralizado les proporciona.

Para reforzar esta práctica CAPUFE presentó una Carta Compromiso con el ciudadano en el que se obliga a dotar de los siguientes valores el servicio de grúas⁸⁷:

- **OPORTUNIDAD:** brindar al usuario el servicio de arrastre de vehículos y/o apoyo, con un tiempo máximo de arribo al lugar de 90 min., a partir de la recepción del aviso de auxilio en la plaza de cobro.
- **HONESTIDAD:** las unidades están rotuladas con la leyenda “Servicio gratuito a la caseta más cercana” “Quejas al 01 800 990 3900”.
- **AMABILIDAD:** el personal involucrado en la atención directa al usuario, lo atenderá con disposición, cortesía y respeto.

4.2 Gestión del Conocimiento

El uso efectivo y estratégico del conocimiento para mantener al Organismo en condiciones óptimas de competitividad requiere que todo su personal desarrolle las habilidades y aptitudes necesarias para que puedan generar información precisa que les permita trabajar con una perspectiva en común, ya que sin duda, el conocimiento bien aplicado produce niveles siempre crecientes de productividad, eficiencia y generación de valor en la organización.

Administrar el conocimiento estratégico es necesario para innovar, ejecutar, dirigir y supervisar personas, proyectos, recursos, presupuestos y otros elementos relacionados con la culminación del Modelo de Calidad Total para que sea exitoso y permita a CAPUFE alcanzar el nivel de Clase Mundial en la prestación de servicios carreteros.

⁸⁷ Información obtenida de la página de Internet de CAPUFE: www.capufe.gob.mx

4.3 Gestión de la Tecnología

La información que no se localiza, no se entiende, está incompleta, es imprecisa o irrelevante, no es útil, y la aplicación en CAPUFE de las tecnologías de la información han permitido articular, organizar y concentrar los datos que de manera aislada no tienen ningún valor.

Para lograrlo, fue necesario analizar los procesos administrativos, operativos y técnicos, para poner en claro los asuntos no tecnológicos. En esta fase, se consideraron tres elementos fundamentales para que la innovación tecnológica fuera exitosa:

- Personal capacitado para manejar sus procesos y las soluciones tecnológicas que van a implantarse.
- Procesos definidos y actualizados a nivel operativo, normativo y legal.
- Tecnologías alineadas a los propósitos de la organización, escalable y administrable por el personal local.

Definido lo anterior, el paso a seguir era la adquisición de la tecnología. “En un proceso de licitación que inició a finales del 2002, se adjudicó el concurso a SAP y a Accenture, para implantar el Government Resource Planning (GRP por sus siglas en inglés)⁸⁸, bajo el nombre interno de Sistema Integral para la Administración de CAPUFE (SIAC)”⁸⁹.

Con el apoyo de esta herramienta, en CAPUFE se puede entregar información en línea del cierre diario de cada una de las plazas de cobro. Así, es posible contar con datos financieros y contables actualizados. También hoy se pueden detectar afectaciones presupuestales y contables en línea, se sabe qué se debe, qué se puede devengar, qué está comprometido, qué está ejercido y de cuánto presupuesto se dispone para cada partida, lo que en suma, permite generar indicadores para la planeación estratégica y control de las operaciones.

De igual manera, se generaron controles de flujos de trabajo, de tal forma que una tarea o procedimiento no puede quedar parado, ya que cada proceso posee una marca de quien lo ejecuta, lo que ayuda a saber quién hizo o dejó de hacer su labor.

Para vigilar las operaciones, se construyó un Centro Nacional de Control que, equipado con tecnología de telecomunicaciones, permite supervisar el funcionamiento de todas y cada una de las plazas de cobro que maneja el Organismo desde esa unidad central, lo que permite observar en tiempo real que el manejo de los recursos y que el comportamiento de los servidores públicos involucrados en los procesos sea transparente, ético y responsable.

⁸⁸ Government Resource Planning (GRP): Planeación de Recursos Gubernamentales

⁸⁹ La revolución digital en CAPUFE. Revista: Política Digital. N° 22. febrero – marzo de 2005. p. 41.

Para la señalización y transmisión de información actualizada las 24 horas, vía remota, se han ubicado en tramos estratégicos pantallas digitales que permiten comunicarle al cliente sobre el estado del tiempo, límites de velocidad, condiciones del camino y en general, toda la información que pueda ayudar al usuario de los servicios carreteros la mejor decisión.

El uso de la tecnología también se ha aplicado para agilizar el cruce de vehículos por las casetas, mediante la implementación de la Tarjeta de Identificación Automática Vehicular (IAVE). Este sistema, no requiere ser operado por ninguna persona, y la información de los usuarios se concentra en una base de datos a través de la cual se imprimen los estados de cuenta del cliente, que puede efectuar su pago mediante tarjeta de crédito o por cuenta bancaria.

Para el cobro de los cruces peatonales por los puentes internacionales, se ha implementado un Sistema de Pasímetros Automáticos que cuenta con un dispositivo tragamonedas, que permite al usuario por sí mismo, efectuar el pago sin que intervenga el personal del Organismo.

5. PLANEACIÓN

La planeación y organización sistemática de las acciones que permitirán a CAPUFE alcanzar sus objetivos está sustentada en las líneas estratégicas que determina la Secretaría de Comunicaciones y Transportes -Coordinadora del Sector-, por lo que todas las acciones que proyecta el Organismo, deben ser congruentes con la política de desarrollo de las comunicaciones carreteras y deben coadyuvar en el logro de la visión del sector: “Una nación donde cada mexicano cuente con los medios suficientes para comunicarse de manera ágil y oportuna con todo el país, y con el mundo, para así acceder a las oportunidades de desarrollo económico y social, al conocimiento, a la salud, a la actividad productiva y al bienestar en general, independientemente de su condición y de su ubicación dentro del territorio nacional”.⁹⁰

5.1 Planeación Estratégica

La implementación del Modelo de Calidad en CAPUFE, ha requerido de inversiones estratégicas en las áreas de capacitación del personal, tecnologías de la información y modernización institucional, que han provocado un incremento notable en materia de productividad, que se ve reflejada en los avances y logros obtenidos en el camino hacia el cumplimiento de las metas institucionales.

⁹⁰ Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001 - 2006

Hubo dos razones fundamentales por lo que estas inversiones eran requeridas: primero, porque la calidad total exige no solo administrar, sino gestionar, es decir buscar las mejores condiciones para operar y ejecutar los procesos. Y segundo, porque la innovación requiere de instrumentar tecnologías adecuadas que permitan hacer funcionar mejor las cosas en el menor tiempo posible.

El manejo de información precisa, ha permitido enfocar de manera más efectiva el destino de los recursos para proyectos de inversión en obra pública, en los que actualmente se promueve la participación de capital privado, a fin de no depender únicamente del capital público, cuyo beneficio principal ha sido el no detener la ejecución de nuevas obras de infraestructura por carecer de recursos y utilizar el financiamiento privado para quitarle esa carga al Estado.

La planeación estratégica para la modernización de las plazas de cobro sugiere la necesidad de dotar los carriles con innovaciones que permitan mejorar el flujo vehicular, acelerar el cruce de las unidades y que exista una reducción sustancial en los tiempos de espera en las plazas de cobro de mayor afluencia, ya que es una de las principales demandas de los usuarios, por lo que se trabaja actualmente en programas piloto que contemplan la diversificación de formas de pago, tales como la ampliación de carriles IAVE, el uso de tarjetas recargables, tarjeta de crédito y de débito.

En materia de seguridad carretera, se han disminuido las incidencias de accidentes carreteros mediante estrategias de prevención y la ejecución de programas específicos de mantenimiento y señalización en los puntos negros de la red operada, lo que contribuye a combatir este problema de salud pública y de daños a la infraestructura carretera.

Estas acciones que derivan de la planeación estratégica para el cumplimiento de la misión, visión y objetivos tanto del sector como del Organismo, sientan bases sólidas que abren la posibilidad a las próximas administraciones, de consolidar un sistema carretero de altas especificaciones, y que en un futuro cercano permitan a este descentralizado operar con elevados estándares de calidad, que lo lleven a alcanzar el grado de madurez de empresa de Clase Mundial, en beneficio de los usuarios de los caminos y puentes de cuota.

5.2 Planeación Operativa

La instrumentación operativa para ejecutar los procesos sustantivos planteados en el Programa Institucional de Desarrollo, vincula objetivos, líneas estratégicas y procesos específicos⁹¹:

⁹¹ Información obtenida de la página de Internet de CAPUFE: www.capufe.gob.mx. Situación Actual y Perspectivas de CAPUFE. Septiembre de 2005.

De Operación:

- Incrementar los niveles de tránsito e ingreso por arriba del PIB y de la Inflación.
- Consolidar el Sistema Nacional de Peaje con tecnología abierta; segura y confiable.
- Descentralizar la función de liquidación de las plazas de cobro a través de los 20 CLR para evitar conductas ilícitas.
- Monitorear y supervisar vía remota y en tiempo real a las plazas de cobro a través del Centro Nacional de Control de Peaje (inaugurado en 2005).
- Duplicar el número de cruces a través de medios electrónicos de pago, que al tiempo de reducir costos de operación, eviten la fuga de ingresos.

De Obra Pública:

- Tener rehabilitados y modernizados los principales Corredores Carreteros al 2006 (nivel de servicios superior a 400 puntos) y proyectos en marcha para los años subsecuentes.
- Ejercer a fines del 2006 la totalidad del presupuesto asignado.
- Contar con un sistema automatizado de gestión de pavimentos que garantice la asignación racional y programada de los recursos presupuestales en Obra Pública.
- Reducción substancial de “puntos negros” o de alta siniestralidad identificados en la Red Operada por CAPUFE.
- Plazas de Cobro renovadas y modernizadas que mejoren la imagen Institucional y reduzcan drásticamente los tiempos de espera de los usuarios carreteros.

De Administración:

- Continuar con los esfuerzos de optimización de la estructura orgánica y de la plantilla institucional.
- Mantener el control contable y administrativo en línea y vía remota.
- Administración integral por Centros de Resultados.
- Estructura Orgánica y Ocupacional “ligera” y flexible.
- Fortalecimiento de esquemas normativos y supervisión en Oficinas Centrales.
- Desconcentración y descentralización de funciones en Unidades Regionales.
- Sistemas y procesos altamente tecnificados y certificados.
- Personal profesional y capacitado.
- Reorganización total del archivo con lineamientos del IFAI.

6. GESTIÓN Y MEJORA DE PROCESOS

Mediante la implementación del Modelo de Calidad Total (INTRAGOB), apego a los puntos de la Agenda de Buen Gobierno y la ejecución del Programa Institucional de Desarrollo, CAPUFE ha podido establecer y alcanzar estándares nacionales e internacionales de eficiencia y seguridad en materia de operación, administración y modernización de la Red Carretera a su cargo, lo que le ha permitido dentro del sector comunicaciones, cumplir con los compromisos del Ejecutivo Federal con la sociedad.

6.1 Desarrollo de Servicios y Procesos:⁹²

Nº	Indicador	Unidad de medida	2001	2004	Observaciones
1	Caminos y Puentes	Número	90	94	Crece la presencia institucional del 80 al 83%.
2	Longitud	Kilómetros	4,780.6	4,962.3	Adición a la Red Propia de 5 obras y desincorporación de 13; adición de una obra a la Red Contratada y 13 a la Red FARAC.
3	Tránsito	Millones de vehículos	350.0	418.9	El tránsito creció un 19.7%; incremento superior al PIB.
4	Ingreso	Millones de pesos	14,355.5	19,074.0	El ingreso creció 32.9%; aumento mayor a la inflación.
5	Personal Red Propia Red FARAC Red Contratada	Empleados	10,839 6,479 3,160 1,200	8,661 4,839 3,191 631	Reducción en la Red Propia del 25% (1,640 empleados), no obstante la incorporación de 229 plazas para operar siete nuevas casetas de cobro.
6	Longitud por empleado	Kilómetros	0.4	0.6	Incremento del 50% respecto a 2001.
7	Empleado por kilómetro	Empleado por kilómetro	2.27	1.75	Decremento del 23% respecto a 2001.
8	Ingreso tarifario por empleado	Millones de pesos por empleado	1.3	2.2	Incremento del 66.6% respecto a 2001.
9	Supervisiones de plazas de cobro	Número	Nulo	Alto	Del 2001 al 2004 se realizaron 539 supervisiones en plazas de cobro.
10	Plazas de cobro modernizadas	Plazas	4	30	Se renegóció, reestructuró y concluyó el Proyecto de Modernización del Sistema Integral de Peaje para instalar 240 equipos en 26 plazas de cobro.

⁹² Información obtenida de la página de Internet de CAPUFE: www.capufe.gob.mx. Situación Actual y Perspectivas de CAPUFE. Septiembre de 2005.

Nº	Indicador	Unidad de medida	2001	2004	Observaciones
11	Centros de Liquidación Regional	Número	0	10	Con la instalación de estos centros se monitorea y supervisa vía remota y en tiempo real la operación cotidiana de las plazas de cobro, como una acción de combate frontal a la corrupción.
12	% Medios electrónicos de pago Tránsito Ingreso	% %	10 21	10 21	En proceso de implementación el Proyecto para la Administración de la Gestión de Cobro del Sistema de Telepeaje y Medios Electrónicos de Pago, con el propósito de duplicar el número de cruces en 8 años. Durante 2005 se realizaron pruebas de funcionalidad e integralidad, previéndose la liberación total del Sistema en el 2006.
13	Índice de Siniestralidad	ACC/MVKR	1.180	1.155	El índice disminuyó derivado de las acciones de mejora implementadas en la infraestructura carretera.
14	Innovación tecnológica en sistemas de control tránsito-ingreso	Proyectos	Nulo	Sistema de video supervisión digital y automatización de pasímetros	Reconocimientos Innova 2003 y 2004.
15	Inversión en Obra Pública	Millones de pesos	1,677.8	3,083.7	Casi se duplicaron (84%) los recursos destinados a Obra Pública, con proyectos integrales autorizados por la SCT.
16	Nivel de servicio en la Red Operada	Puntos (Norma SCT)	≤ 400	≥ 400	A partir del 2002 se ejecutaron proyectos integrales de rehabilitación vs. Tratamientos de espera o superficiales aplicados antes.
17	Renovación de plazas de cobro	Plazas renovadas	Nulo	En proceso	Adicional a las plazas modernizadas (26) Proyecto de Modernización del Sistema Integral de Peaje, durante el 2005 se concluyó la renovación de la plaza de cobro "Alpuyeca" y están en proceso 16 proyectos, como parte del objetivo de renovar las 50 principales plazas en los siguientes años.

Nº	Indicador	Unidad de medida	2001	2004	Observaciones
18	Observaciones de entes fiscalizadores externos	Número	698	143	Se logró la disminución efectiva de 555 observaciones de los Entes Fiscalizadores (79.5%).
19	Reingeniería de procesos	Procesos actualizados	0	Certificación Integral de CAPUFE ISO 9001:2000 (27 procesos)	Durante 2002-2004 se certificaron 25 procesos bajo la Norma ISO 9001:2000 y dos bajo la Norma ISO14001:1996 en la Planta de Pinturas y Emulsiones.
20	Mejora regulatoria	Procedimientos actualizados	Nulo	Alto	De 326 procedimientos registrados en el acervo normativo Institucional, se han actualizado 264 (80%).
21	Modelo INTRAGOB	Puntos	0	365	Durante la presente Administración se alcanzarán los 550 puntos que convertirán a CAPUFE en una Organización Confiable.
22	Sistema Integral de Información	Sistemas instalados	Nulo	SIAC	Se implementó la solución GRP en CAPUFE, siendo el primer Organismo en el Gobierno Federal en implementar los 4 procesos centrales y el único en alcanzar la certificación y el GRP en el Programa de Buen Gobierno.
23	Planta de Pinturas y Emulsiones	Modernización	Abandono y rezago tecnológico	Certificaciones ISO 9001:2000 y 14001:1996	Se modernizó y certificó la planta productiva y está en vías de obtenerse el certificado de "Industria Limpia".

6.2 Gestión y mejora de los procesos

Camino y Puentes Federales, a través de las áreas operativas, ha logrado implementar con éxito diversos procesos que han permitido incrementar el nivel de productividad, competitividad y calidad en el servicio, según la percepción de los clientes internos y externos, mediante la ejecución de los siguientes procesos⁹³:

Estrategias para la transparencia y el combate a la corrupción: De 2001 a 2004 se han realizado 539 supervisiones, de las cuales 187 han sido especiales, 334 rutinarias y 18 integrales, con las cuales se detectaron irregularidades por manipulación de equipo, prácticas dolosas y conductas ilícitas, de lo cual derivó la remoción de cajeros, analistas liquidadores, encargados de turno y administradores, lo que generó un incremento importante del tránsito-ingreso.

⁹³ Este punto fue desarrollado con la información obtenida de la página de Internet de CAPUFE: www.capufe.gob.mx. Situación Actual y Perspectivas de CAPUFE. Septiembre de 2005.

Para mejorar el proceso de control de operaciones, a nivel técnico se instaló un Sistema Digital de Video⁹⁴ que permitió fortalecer el sistema de supervisión, mayor control de ingresos, evitar la manipulación del equipo y detectar oportunamente conductas ilícitas.

La implementación del Sistema de Telepeaje y Medios Electrónicos de Pago tiene como objetivos incrementar los cruces electrónicos de 47 a 90 millones, promedio anual en 8 años, incrementar ingresos estimados del 17% promedio anual, disminuir gradualmente el manejo de efectivo para minimizar el robo en casetas, reducir costos de operación y minimizar tiempos de espera. Cabe señalar que durante 2005 se realizaron pruebas de funcionalidad e integración, previéndose la liberación total del Sistema en el 2006.

El proceso de Automatización de Pasímetros⁹⁵ busca incorporar un sistema electrónico automatizado para el control de los ingresos en plazas de cobro fronterizas prescindiendo del cajero-receptor para disminuir los costos de operación y el tiempo de cruce de los usuarios, eliminar conductas ilícitas en plazas de cobro e incorporar tecnología digital en la supervisión.

En adición a lo anterior, en materia de mejora regulatoria, hasta el año 2004 se habían actualizado 264 procedimientos administrativos, operativo y técnicos - equivalentes al 80%- y se espera que al término del 2006, esté actualizado el 100% de éstos.

7. IMPACTO EN LA SOCIEDAD

Caminos y Puentes Federales ha centrado su proceso de Calidad Total hacia la satisfacción de las necesidades de los usuarios de servicios carreteros. Ha promovido la cultura de la calidad como una medida que genere las condiciones para que en el marco de la actuación responsable de su personal con los clientes se consoliden los atributos de productividad y competitividad.

7.1 Impacto social y promoción de la cultura de integridad y transparencia

Los avances en esta materia son alentadores, y la prueba más efectiva de que se está haciendo lo correcto, son los reconocimientos obtenidos por la implementación de procesos innovadores y transparentes, pero sobre todo útiles para alcanzar los objetivos estratégicos del Organismo.

⁹⁴ El Sistema Digital de Video se hizo acreedor al Reconocimiento INNOVA 2003.

⁹⁵ El Sistema de Automatización de Pasímetros se hizo acreedor al Reconocimiento INNOVA 2004.

El mejoramiento de la imagen institucional, también ha generado mayor confianza en la relación con los ciudadanos, pues ha quedado demostrado que los procesos, la infraestructura y los servicios operan en condiciones aceptables, que satisfacen las expectativas de usuarios y ciudadanos, asegurando la calidad de estos servicios con la certificación de sus procesos en normas nacionales e internacionales.

De la misma manera, el hecho de involucrar a los clientes en el mejoramiento de los procesos, a través de los canales que CAPUFE pone a su disposición para escuchar sus dudas y opiniones; atender sus quejas, denuncias y reclamaciones, expone una relación de compromiso, que retroalimenta al Organismo y mediante ese intercambio de experiencias permite generar productos acordes con la expectativa del cliente.

CAPUFE pone especial interés en medir la satisfacción del usuario, ya que al hacerlo, puede responder de manera acertada en los puntos de interés para el cliente y puede mejorar en términos de calidad de la red operada, calidad de los servicios de apoyo y auxilio carreteros, calidad en la atención y trato del personal. Todo ello con el propósito de desempeñarse de manera respetuosa, ética, honesta, transparente; ejecutando una tarea que no es menor con eficacia y eficiencia ante la sociedad.

8. RESULTADOS

La aplicación de los criterios del Modelo de Calidad INTRAGOB en los procesos institucionales, la promoción de valores éticos, el cumplimiento de los compromisos de la Agenda de Buen Gobierno, han sido claves para el alcance integral y consistente de los objetivos estratégicos de CAPUFE con la recompensa de obtener mejores resultados, incremento en la productividad, establecimiento de ventajas competitivas, innovando procesos que reafirman la confianza en las virtudes de operar con una cultura de Calidad Total.

La actitud de liderazgo en los servidores públicos ha motivado una mayor disposición del personal operativo para generar un valor superior a los clientes, siguiendo la estrategia de mejora continua en todos los procesos de la organización y en todos sus niveles, estableciéndose un compromiso permanente en beneficio de los usuarios

8.1 Valor creado para el personal y la Dependencia o Entidad

En la actualidad, los líderes de los proyectos estratégicos hacen propuestas permanentes para reinventar o implantar métodos y prácticas basadas en el trabajo en equipo, para involucrar a todo el personal en el logro de las metas de calidad, productividad y competitividad.

También generan las condiciones para estimular el trabajo creativo del personal, sin importar su nivel de responsabilidades, e impulsan las aportaciones que pueden traducirse en innovaciones o ideas que tengan un efecto positivo en los procesos.

En CAPUFE queda claro que el mejoramiento de la calidad de vida, la superación profesional, el reconocimiento personal y el trato digno y respetuoso propician un ambiente ideal para la calidad y permanentemente competitivo, pues el activo más importante para la organización es su capital humano.

Los logros que derivan de este proceso son tangibles y es posible identificar su impacto cuantitativo y cualitativo en los elementos de rentabilidad, ahorro, productividad, integridad y transparencia, en función de la misión, visión y objetivos de CAPUFE y del sector.

8.2 Valor creado para los clientes, ciudadanos y la sociedad

La conformación política y el avance democrático del país, ha formado ciudadanos que exigen cada vez con más poder, que las instituciones que integran la Administración Pública sean útiles y que su operación produzca los bienes o servicios que requiere para mejorar su nivel y calidad de vida.

CAPUFE no está exento de esta crítica. Por el contrario, las condiciones de la red carretera que opera es blanco constante de críticas. Sin embargo, el Organismo asume su responsabilidad, y la prueba de su compromiso social se hace evidente en toda su infraestructura. Las acciones de mejora no llegan a un punto final. Y nunca lo harán. Mejorar es una tarea permanente, continua, con enfoque de calidad total, en beneficio de clientes y ciudadanos.

Más aun, su actuación está comprometida también con la transparencia, sus procesos son sujetos de examen público. La opinión del ciudadano tiene gran peso, pues es de gran valor, ya que orienta e indica el camino a seguir.

El grado de madurez institucional ha sido constante, alcanzando en la actualidad un nivel confiable, y se ha superado la expectativa de desarrollo. La meta es muy clara, contar con carreteras de altas especificaciones y transformarse en un organismo de clase mundial.

Pero el compromiso de la Alta Dirección, Coordinadores, Enlaces y Personal Operativo, no es únicamente con el nivel de madurez, eso solo cuenta como un punto de referencia para conocer la calidad del servicio y el grado de efectividad con que opera esta Descentralizado.

El compromiso es con el usuario, con los clientes internos y externos, todos trabajando y cooperando por que a través de un sistema carretero eficiente y moderno se contribuya a generar las condiciones que hagan factible el bien común, no solo como una aspiración utópica, sino como una realidad tangible, pues la labor de transportar mercancías o trasladar personas, permite generar las condiciones que el país requiere en materia de crecimiento económico, pero sobre todo, de unir comunidades en torno a preservar y mantener la unidad nacional.

4.3 CERTIFICACIÓN DE PROCESOS DE CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS BASADOS EN LAS NORMAS INTERNACIONALES ISO:9000

Como una medida para garantizar que los ciudadanos que utilizan los caminos y puentes de cuota reciban un servicio con índices aceptables de calidad CAPUFE se ha comprometido a dar cumplimiento a las expectativas de sus clientes, desarrollando sus actividades responsablemente, con el claro objetivo de cumplir con las condiciones en que la ciudadanía espera encontrar la infraestructura carretera.

En este afán, el Organismo ha encontrado en la certificación de algunos de sus procesos en normas internacionales ISO:9000 un claro respaldo para que los objetivos de calidad del servicio logren cristalizarse y que el usuario los perciba de manera permanente y constante.

Como señala Trevor Smith, presidente del Comité Técnico de ISO TC 176: “la familia de normas ISO:9000 se basa en principios fundamentales de administración de la calidad. Un principio de administración de la calidad es una regla u opinión de gran alcance y esencial para operar y dirigir una organización cuyo objeto es mejorar continuamente el desempeño y el valor a largo plazo centrándose en el cliente y en las partes interesadas”.

Gracias a estas medidas, CAPUFE cuenta en la actualidad con una cultura de trabajo con bases sólidas estructuradas en estándares de calidad internacionales enfocados a proporcionar satisfacción a sus clientes, y al mismo tiempo, ha coadyuvado con el Gobierno Federal para el cumplimiento de las metas presidenciales de Buen Gobierno y en la implantación exitosa del Modelo de Calidad INTRAGOB.

4.3.1 PROCESOS CERTIFICADOS POR CAPUFE EN ISO:9000

A la fecha, las certificaciones de calidad bajo normas internacionales ISO:9000 obtenidas por CAPUFE son las siguientes:

DIRECCIÓN GENERAL:

- Proceso de Control de Gestión, en todo el Organismo

DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS:

- Subdirección de Tecnologías de la Información: Proceso de Seguridad de la Información.
- Subgerencia de Desarrollo del Capital Humano: Proceso Institucional de Capacitación y Desarrollo.
- Subgerencia de Admisión y Empleo: Proceso del Sistema de Identificación de Personal y Control de Asistencia.
- Subgerencia de Adquisiciones: Procesos de licitación pública (Nacional e Internacional), Invitación a Cuando Menos Tres Personas y Adjudicación Directa, contemplados en el programa anual de adquisiciones.

DIRECCIÓN DE OPERACIÓN:

- Gerencia de Normas, Tarifas y Servicios Conexos: Proceso de Coordinación y supervisión de las Subgerencias de normas y servicios conexos, radio y servicio médico.
- Subgerencia de Normas, Tarifas y Servicios Conexos: Procesos de Elaboración, Expedición y Difusión de Lineamientos en Materia de Operación.
- Subgerencia de Tarifas: Proceso de actualización y difusión de tarifas de las redes administradas por Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- Subgerencia de Radio: Proceso de atención a usuarios vía telefónica y por medio de las torres de auxilio vial del tramo carretero Alpuyeca-Paso Morelos.
- Subgerencia de Servicio Médico: Proceso de recopilación, procesamiento y análisis de la información referente a servicios preventivos y accidentes carreteros.
- Subgerencia de Servicio Médico: Atención Médica Prehospitalaria y Servicios Preventivos.
- Gerencia de Normas de Operación: Proceso de Cobro de Peaje.
- Gerencia de Control de Operación: Proceso de Supervisiones en plaza de cobro.
- Subgerencia de Control de Tránsito: Proceso de Equipamiento de peaje.

- Gerencia de Servicios de Operación: Proceso de Coordinación y servicio de operación de grúa en la Gerencia de Servicios de Operación en oficinas Centrales.
- Gerencia de Servicios de Operación: Proceso de servicio de arrastre de vehículos y/o apoyo en la Delegación IV Zona Centro-Sur (Cuernavaca, Mor.) de los tramos carreteros México-Cuernavaca y Cuernavaca-Acapulco; de la Plaza de Cobro 101 Alpuyecá y Delegación V Zona Centro-Oriente (Puebla-Puebla) del tramo carretero Ciudad de México-Orizaba en la plaza de cobro 26 Amozoc.
- Gerencia de Mantenimiento e Instalaciones: Proceso de Sistema de Video Supervisión.
- Gerencia de Mantenimiento e Instalaciones: Proceso de Pasímetros Automáticos.
- Subgerencia de Mantenimiento e instalaciones Eléctricas: Proceso de supervisión y mantenimiento de las instalaciones eléctricas.
- Subgerencia de Desarrollo de Sistemas Electrónicos: Proceso de Supervisión y Control de mantenimiento de equipos de peaje.

DIRECCIÓN TÉCNICA:

- Gerencia de Normas de Obra Pública: Proceso de Obra Pública y Servicios Relacionados.
- Subgerencia Programación y Desarrollo de Licitaciones: Proceso de Obra Pública.
- Subgerencia Seguimiento de Obra Pública: Proceso de Obra Pública.
- Subgerencia Control de Obra en Autopistas: Proceso de Obra Pública.
- Subgerencia Control de Obra en Puentes: Proceso de Obra Pública.

Certificado Institucional: para todo el Organismo

CONEXO INDUSTRIAL:

- Proceso de fabricación de pinturas.
- Proceso de fabricación de emulsiones asfálticas.

Las certificaciones obtenidas por el Organismo en ISO:9000 confirman el trabajo y compromiso de Caminos y Puentes Federales en materia de mejoramiento continuo de sus procesos, que le han permitido incrementar el nivel de desempeño institucional y el grado de satisfacción de usuarios.

Constituyen también un reconocimiento a su capital humano, quienes desde hace más de medio siglo trabajan por hacer posible las comunicaciones vía terrestre, garantizando la calidad en el servicio en toda la red operada por CAPUFE, lo que hace posible que México esté mejor comunicado.

4.4 IMPACTO DEL MODELO DE CALIDAD INTRAGOB Y DE LA CERTIFICACIÓN DE PROCESOS EN ISO:9000 EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS CARRETEROS

Los ciudadanos demandan diversos servicios del gobierno, muchos de los cuales presentan inconsistencias, son ajenos a las necesidades reales de quien los solicita, o no cumplen con niveles mínimos de calidad para cubrir las expectativas del cliente.

Pero, en la actualidad la ciudadanía exige que el gobierno funcione y dé resultados reales, tangibles y comprobables, lo que obliga principalmente a las instituciones públicas que prestan servicios directos a los ciudadanos –como es el caso de CAPUFE-, a establecer un contacto responsable y permanente con los clientes –usuarios de la infraestructura carretera de cuota-; a ofrecer un servicio que no sólo cubra sus necesidades, sino que lo haga acorde con sus expectativas; y que además se distingan por efectuarse con eficacia, eficiencia y ética, puesto que la corrupción impide que las organizaciones tengan una transformación positiva.

Con este panorama, el gobierno del Presidente Vicente Fox planteó la necesidad de desarrollar un nuevo paradigma que permita a la Administración Pública Federal mejorar la prestación de servicios con base en una sólida cultura de calidad.

Para hacer viables estos esfuerzos se plasmaron en la Agenda Presidencial de Buen Gobierno y el Modelo de Calidad INTRAGOB las pautas para dirigir con precisión al Gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones sociales y su compromiso con la sociedad mexicana de lograr un cambio que beneficie a todos.

El movimiento y el concepto de Buen Gobierno y las herramientas para alcanzarlo, como el Modelo de Calidad INTRAGOB y la Certificación de Procesos en ISO:9000 en México, tienen su origen en los principios relacionados con la Administración de Calidad Total, característicos de la cultura japonesa.

La aplicación de los modelos enfocados a la Calidad Total en los sectores público y privado de México se da en los años noventa, por lo que su historia puede considerarse reciente. Lo esencial de estas prácticas tiene que ver con el cambio en las organizaciones, con un enfoque hacia la calidad de los productos, que para el caso de este trabajo, se relacionan con la prestación de servicios carreteros, lo que significa otorgar un servicio a la altura de las expectativas de los usuarios de la red de autopistas y puentes de cuota federales a cargo de CAPUFE.

Con este enfoque el Organismo ha pasado de evaluar el desempeño institucional y la calidad del servicio, a perfeccionar los procesos mediante los cuales se ejecutan las acciones que hacen posible la prestación de servicios carreteros, con base en la profesionalización del servicio, la certificación de procesos y la retroalimentación externa para encauzar el mejoramiento del desempeño, dando paso a un cambio gradual que ha permitido ir afinando los sistemas de trabajo.

Para determinar las mejores prácticas institucionales y asegurar el éxito en la aplicación de los criterios del Modelo de Calidad INTRAGOB, se tomaron en cuenta las necesidades de los clientes y se promovió fuertemente el compromiso con el proceso de cambio por parte de quienes lo han puesto en práctica, pues ha quedado claro que la calidad con que opera el Organismo es igual a la calidad de los servicios carreteros que le proporciona a los ciudadanos.

En la búsqueda por ofrecer un servicio carretero de altas especificaciones, CAPUFE ha complementado la aplicación del Modelo de Calidad INTRAGOB con el uso de las normas ISO:9000 en aquellos procesos que permitan asegurar la calidad y la excelencia institucional.

Frente al aumento de las demandas de que la Administración Pública se oriente de manera más efectiva a la ciudadanía, actúe de manera más honesta y se enfoque en prestar servicios de calidad, las normas ISO:9000, aseguran que estos objetivos se logren.

En este sentido, las normas ISO:9000 tienen como propósito asegurar que el Organismo pueda ofrecer de manera continua y permanente un servicio carretero que satisfaga los requisitos de calidad de los usuarios. Estas prácticas están reunidas en el Sistema de Gestión de Calidad del Organismo y abarca a todas sus áreas, principalmente a las de capacitación por ser promotoras, orientadoras y desarrolladoras del cambio; de operación, por ser éstas quienes tienen un contacto directo con los clientes; y técnica en lo relativo a la ingeniería de materiales, diseño y mantenimiento de infraestructura.

Una de las primeras acciones para hacer reales las prácticas de calidad en CAPUFE y reforzar su presencia –que representa más del 80% del territorio nacional- ha sido el apego al Programa Institucional de Desarrollo, con base en los criterios Calidad Total que aborda el Modelo INTRAGOB y asegurando que todos aquellos procesos efectivos para la administración y operación se repitan con la misma eficiencia a través de la certificación en ISO:9000, factor que ha determinado el éxito en el desempeño institucional.

Posteriormente, el organismo descentralizado a investigar se propuso estructurar un proceso de planeación estratégica que involucró a todo el personal de la organización, desde directivos hasta operativos, pues además de trabajar por cumplir con la misión y hacer realizable la visión institucional se pretende incrementar la satisfacción de los usuarios y alcanzar otros objetivos como:

- Garantizar un servicio carretero en óptimas condiciones que cumpla con oportunidad el objetivo de incentivar la actividad económica.
- Vincular comunidades para que se mantengan y establezcan nuevos enlaces que permitan el intercambio cultural y la interacción de todas las poblaciones del país.
- Establecer vínculos oportunos con regiones estratégicas para el desarrollo nacional.
- Mantener la seguridad de tránsito de personas y traslado de mercancías en coordinación con otras instituciones –protección civil, policía federal, personal militar, rescate y atención de accidentes-.
- Atención eficaz de quejas reportadas por usuarios, hasta alcanzar un mínimo aceptable que no vulnere la calidad del servicio.
- Lograr el desarrollo profesional del personal a través de la capacitación continua y permanente.
- Trabajar permanentemente por la madurez institucional.
- Asegurar la viabilidad de la Empresa, siendo rentable para el Estado y útil para los fines sociales con que fue creada.
- Convertirse en una Empresa de clase mundial.

Los resultados tangibles que se evidencian a partir de la puesta en marcha del Modelo de Calidad Total INTRAGOB, la operación del Sistema de Gestión de Calidad de CAPUFE y la Certificación de Procesos en ISO:9000 son el descenso en la tendencia de accidentes; reducción del tiempo promedio de tránsito mediante el mejoramiento de la superficie asfáltica; seguimiento integral de dudas, quejas e inconformidades que presenta los usuarios -en los diversos medios que el Organismo tiene a su disposición- hasta encontrar una solución adecuada.

De igual forma, es posible observar una tendencia positiva en otros rubros como el cumplimiento de los acuerdos establecidos con los clientes en cuanto a la prestación de servicios derivados del recorrido por la red operada -apoyo de grúas, atención médica prehospitalaria, seguro de usuario, agilización del cruce por las plazas de cobro-; capacitación del personal para la atención de los ciudadanos a fin de brindar un servicio responsable con calidad y confiabilidad.

Otro resultado favorable es el cambio en la cultura organizacional de CAPUFE. Esto ha permitido incrementar la productividad mediante la disminución de recursos públicos para financiar proyectos de infraestructura, lo que se traduce en hacer más obras con menos presupuesto federal; incremento de los ingresos derivados de un mayor uso de las autopistas y puentes de cuota, y la atención de un mayor número de usuarios con menos personal, sin que se ponga en riesgo la operatividad de la Empresa Pública.

De igual manera, el compromiso de CAPUFE con la transparencia y el combate a la corrupción es patente en las medidas que se han implementado en las plazas de cobro para supervisar que los cajeros receptores no desvíen indebidamente los recursos públicos, la identificación del Uso Gratuito de los servicios complementarios y la promoción de valores éticos, conducta responsable y disposición de servicio en beneficio de los usuarios.

Estos resultados le han permitido al Organismo mejorar las prácticas institucionales y obtener reconocimientos y premios que otorga el Ejecutivo Federal en materia de Innovación y Calidad, mismos que reflejan el trabajo y el compromiso de Caminos y Puentes Federales por mejorar su desempeño para prestar un servicio carretero con calidad, a la altura de las expectativas de ciudadanos y usuarios y de gran valor para la sociedad mexicana en su conjunto.

Como fue señalado desde el primer capítulo de la presente investigación, los cambios constantes que ocurren en la sociedad y en el entorno global, exigen que el Estado modifique permanentemente a la Administración Pública, por lo tanto, la mejora continua ha sido parte de proceso histórico ininterrumpido que tiene por objetivo desarrollar estrategias que permitan enfrentar con mayores probabilidades de éxito los nuevos retos del Gobierno.

En este sentido, se puede señalar que las Empresas Públicas al incorporar en su organización técnicas modernas de planeación, sistemas de gestión de la calidad y amplia disponibilidad de recursos, tienen mayores posibilidades de superar sus limitaciones y deficiencias.

A través de la Empresa Pública Caminos y Puentes Federales, el Gobierno ha podido explotar, construir y conservar más del 80% de la infraestructura carretera de cuota, operando a un bajo costo, con estándares de calidad razonables, niveles de seguridad aceptables y servicios cada vez más cercanos a las expectativas de los usuarios, lo que ha contribuido a mejorar la imagen del sector comunicaciones.

No obstante, el principal reto que enfrenta CAPUFE no es únicamente seguir proporcionando un servicio de calidad, sino mantener una actitud crítica que evidencie e identifique sus deficiencias, ya que al reconocer su realidad, estará en condiciones de superar los rezagos, pues cuenta con la capacidad humana para hacerlo, independientemente de la limitación de recursos que las medidas de austeridad en el gasto público han impuesto en los últimos años.

Los programas de mejora continua deberán generar el aumento en la capacidad operativa, técnica y administrativa del Organismo, así como establecer mecanismos de promoción y estímulo de personal más adecuados, para evitar que los servidores públicos productivos emigren a otras instituciones que les ofrezcan mejores oportunidades de desarrollo y la consecuente pérdida de capital humano de alto valor para CAPUFE.

Cabe destacar que las condiciones tanto físicas como de atención en los tramos carreteros bajo la supervisión directa del Estado a través de CAPUFE difiere considerablemente de los que están concesionados, encontrándose en estos últimos una serie de irregularidades en perjuicio de los usuarios y de la imagen del sector.

Por ello, se requiere que el Estado como rector del desarrollo nacional realice de manera estricta sus funciones de regulador y exija el cumplimiento de estándares de calidad similares a los que se han implementado en CAPUFE, para la prestación de los servicios de comunicación carretera en los tramos concesionados a capitales privados.

Lo anterior, a fin de que el objetivo de mejorar las vías de comunicación sea parte de un proceso integral, de un proyecto nacional de autopistas que garantice un adecuado servicio a los usuarios de los caminos y puentes de cuota, así como darle la importancia de carácter prioritario que tiene este sector, en el cual se sustenta en gran parte la integración de pueblos y regiones y las diversas actividades que derivan de la interacción social.

En suma, los programas para el mejoramiento de las Instituciones Públicas deben ser permanentes aún con el relevo del Poder Ejecutivo e independientemente del nombre con que sean identificados en el futuro.

Es indispensable dar seguimiento al Modelo de Calidad Total INTRAGOB -a cuya aplicación estén sometidas también las empresas privadas concesionarias-, ya sea con las mismas estrategias, perfeccionándolas, enriqueciéndolas a partir de la experiencia de cada Institución Pública o ideando nuevas formas que permitan mantener y asegurar la eficiencia e incrementar la calidad en las acciones del aparato de Gobierno.

También se requiere continuar certificando procedimientos que permitan reproducir permanentemente lo que está bien hecho, pero sobre todo, es importante establecer hábitos que más allá de reinventar cada sexenio a la Administración Pública -lo que implica un dispendio innecesario de recursos financieros, materiales, de información, etc.-, aprovechen la experiencia adquirida por el capital humano y agreguen valor a la capacidad individual del servidor público, a la capacidad profesional del Gobierno y que representen un cambio favorable que permita consolidar una cultura organizacional que se exija a sí misma ofrecer resultados óptimos.

Finalmente, es necesario destacar que en el actual contexto político de México, es legítimo y exigible que la actuación de las Instituciones se traduzca en beneficios concretos. Por lo tanto, el compromiso de la Administración Pública Federal, de generar mejores oportunidades de desarrollo no puede quedar sólo como una buena intención, sino que debe plantear objetivos realizables en el corto plazo.

Además, el cambio en las nuevas generaciones de servidores públicos deberá tener como principal eje de orientación, la generación de bienes y la prestación de servicios en los cuales la calidad sea un valor distintivo, una obligación ética y legal para todo aquello que tiene carácter público y que permita construir responsablemente, un Gobierno con visión de Estado capaz de generar mejores condiciones para el futuro de México.

4.5 RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE LA APLICACIÓN DE MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PRIVADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RIESGOS	OPORTUNIDADES
Los modelos gerenciales y de administración de calidad que tienen su origen en la administración privada buscan obtener utilidades a partir de sus ventajas en el mercado. Las actividades públicas no necesariamente generan beneficios visibles o económicos.	Su implementación en la Administración Pública será conveniente en tanto las utilidades obtenidas no sean privatizadas o acaparadas por grupos de poder privilegiados, sino que se distribuyan de manera equitativa para el beneficio de toda la sociedad.
Los modelos innovadores, el nuevo manejo público y la administración de calidad total que han permitido mejorar el desempeño del Gobierno en otros países, pueden no ser la respuesta adecuada a los problemas que se presentan en México.	Es importante incorporar en la Administración Pública mexicana las tendencias de innovación y calidad en la gestión pública. No obstante, su aplicación no deberá ser ortodoxa, sino atendiendo en primera instancia las características propias del país, pues ninguna sociedad es igual a otra y cada una posee sus particularidades.
El hecho de que un modelo sea exitoso en una empresa privada, no significa que pueda sustituir el funcionamiento de las instituciones públicas, puesto que los primeros atienden los indicadores del mercado, en tanto que los segundos se enfrentan a la complejidad de la diversidad social.	Es necesario mantener prácticas que han permitido el buen desempeño de los Organismos públicos, porque ni todo lo privado es bueno, ni todo lo público es malo.
Los modelos privados tienen un mayor enfoque en las funciones directivas; por lo tanto, existe el riesgo de que al aplicarlos en la Administración Pública, se concentre aun más el poder en los altos funcionarios.	Cualquier modelo de mejoramiento permanente del servicio público deberá estimular la capacidad de liderazgo de su personal, por encima de las funciones directivas, pues nada enriquece más la vida de las instituciones que la participación activa y profesional del capital humano en todos sus niveles.
Los modelos de gerencia pública no traen consigo beneficios sustanciales de manera inmediata. Por lo tanto, se puede caer en la tentación de no darles continuidad o eliminarlos completamente. Como señala el Mtro. Gabriel Campuzano: “no son recetas que forjen inmediatamente resultados espectaculares en la Administración.” ⁹⁶	Los modelos con enfoque en la calidad total, sujetos a un proceso de maduración gradual, pueden establecer bases sólidas para construir instituciones públicas efectivas en su desempeño.

⁹⁶ Campuzano Paniagua, Gabriel. Ejes condicionantes para una administración pública de calidad. México. UNAM.

RIESGOS	OPORTUNIDADES
<p>Para los privados, las personas son clientes que consumen las mercancías que ponen a su disposición en el mercado, pero, para acceder a ellas, es necesario tener poder adquisitivo.</p>	<p>Los ciudadanos no deberán perder su condición de beneficiarios de los servicios que ofrece la Administración Pública, en virtud de que dichos servicios no son una mercancía, sino un bien común. El ciudadano es ante todo una persona que tiene el derecho de acceder a mejores condiciones de infraestructura y de calidad de servicio para que éstos incrementen su calidad de vida.</p>
<p>En CAPUFE, el PROMAP sirvió para alentar la transformación institucional. Pero su desarrollo fue limitado porque pocas personas intervinieron en su ejecución y seguimiento y la mayoría de los trabajadores desconocía no sólo el contenido, sino inclusive, su existencia.</p>	<p>Es importante y necesario difundir e incluir al personal del Organismo en la implementación de las estrategias de calidad total, a fin de que todos conozcan con exactitud cuáles son los objetivos que persigue; de esta manera su cristalización será integral y no parcial o incompleta.</p>
<p>El problema de las comunicaciones carreteras en México no será resuelto con facilidad, debido a los factores políticos que influyen en la toma de decisiones para el desarrollo de este sector.</p>	<p>Si se logran incrementar los niveles de calidad y eficiencia en CAPUFE, el Organismo puede demandar: una participación más activa en el diseño de las estrategias del sector; capacidad para determinar su propia política tarifaria; y mayor manejo de sus ingresos para el mantenimiento de la infraestructura existente y para la construcción de nuevos caminos. Con ello contribuiría a mejorar la imagen que la sociedad tiene de este sector.</p>
<p>El riesgo de confiarse en que el éxito en la implementación del modelo de Calidad Total INTRAGOB en CAPUFE, puede conducirse por sí solo, presenta el problema de que los cambios que llevan a la calidad no son inerciales, sino que requieren de orientación y seguimiento para no fracasar o convertirse en elefantes blancos.</p>	<p>Si el Organismo logra certificar sus procesos centrales, dar seguimiento sistemático, que no dogmático al modelo INTRAGOB y adaptar tecnología de vanguardia en la supervisión y realización de sus operaciones, podrá establecer una cultura de calidad total que se traducirá en servicios a la altura de las expectativas de los usuarios, pero además, alcanzar esa meta sería un punto de llegada a la vez que un nuevo punto de partida, puesto que el mejoramiento continuo se entenderá como una tarea permanente, constante, un proceso inacabado.</p>
<p>Los premios otorgados por la ejecución del Modelo de Calidad Total INTRAGOB, y el premio INNOVA, pueden convertirse en el objetivo principal para la aplicación de esas estrategias en las Dependencias y Entidades Paraestatales.</p>	<p>El seguimiento de las estrategias en materia de innovación, modernización administrativa y gestión de calidad total no deberán ser un fin en sí mismos, sino una vía apropiada para lograr cambios cuantitativos y cualitativos en la Administración Pública</p>

RIESGOS	OPORTUNIDADES
El modelo para una Administración Pública de Calidad no plantea una visión de largo plazo, por lo que sólo incrementa las expectativas del ciudadano pero no generan las condiciones necesarias para satisfacerlas.	La calidad total en la Administración Pública debe ser ante todo una filosofía de cambio, con la que puede superarse la burocratización y convertirse de una serie de estrategias a una norma permanente de servicio de calidad al cliente.

CONCLUSIONES

A lo largo de la historia de México se han generado condiciones aptas para producir cambios que en otras circunstancias podrían considerarse imposibles y que hoy en día han puesto en el primer plano de la discusión, la necesidad de contar con una Administración Pública que sea un instrumento que trabaje con responsabilidad en la búsqueda del bienestar social, ya que cuando el uso de recursos públicos no genera beneficios, no soluciona problemas o no producen ninguna utilidad y se hace necesario reinvertir para obtener los resultados esperados, ocurren quebrantos para el Estado, pero principalmente para los ciudadanos.

Estas expresiones aunque no constituyen soluciones en sí mismas, permiten reflexionar al Gobierno hacia dónde debe dirigir sus esfuerzos, redefinir sus procesos con base en los puntos débiles y áreas de oportunidad detectadas a fin de reducir la distancia entre las demandas de los ciudadanos y las políticas públicas diseñadas para satisfacerlas.

Por ello es necesario considerar el papel de la calidad en la Administración Pública pues, como señala Genichi Taguchi: “en un contexto de recursos escasos, interesa al público no derrocharlos, de suerte que se le ofrezca a la sociedad poco o ningún valor”.⁹⁷

De ahí que con el afán de hacer bien las cosas desde el inicio, el Ejecutivo Federal promueve la cultura de calidad como un medio que le permita a la Administración Pública Federal operar con eficiencia. Evidentemente, aún falta mucho por hacer en esta materia, sin embargo también es cierto que se han dado pasos importantes para mejorar las deficiencias que exhibían incapacidad estatal e inoperancia.

Esfuerzos para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública tienen como antecedente inmediato la implementación del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), desarrollado durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León en el periodo 1994-2000.

Dicho programa, impulsó un movimiento dirigido a analizar y mejorar la función pública, marcó el interés de efectuar con mayor eficiencia y eficacia los servicios que deben proporcionarse a la sociedad, y permitió al Gobierno sentar un precedente importante para asumir su responsabilidad con los ciudadanos y sus demandas legítimas.

⁹⁷ Taguchi, Genichi. Introducción a la Ingeniería de Calidad. Nueva York. Ed. Mc-Graw-Hill. 1999.

Para dar continuidad a este proceso de fortalecimiento y renovación de las instituciones públicas, durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada, se han difundido estrategias que permiten a las Dependencias y Entidades Paraestatales determinar las acciones de mejora en sus procesos y servicios prioritarios, tanto al interior de las organizaciones como en su relación con los ciudadanos.

Estas estrategias se concentran y delimitan en la Agenda de Buen Gobierno, documento que presenta la problemática que enfrenta la Administración Pública Federal con relación al gasto, calidad, profesionalización, desarrollo tecnológico, simplificación administrativa y combate a la corrupción; las líneas estratégicas para superar los desafíos en materia de gestión gubernamental, así como los objetivos de corto y mediano plazo de la administración foxista; de igual manera en el Modelo de Calidad INTRAGOB que, como se ha descrito en este trabajo, tiene como principal objetivo que mediante el proceso de calidad se pueda efectuar la transformación de la Administración Pública Federal, que dicha transformación se refleje en la calidad de los procesos, productos y servicios, y que todo ello dignifique la imagen de los servidores públicos, así como de las Dependencias y Entidades, desde el punto de vista de los sectores empresariales (nacionales y extranjeros) para fomentar la inversión productiva, de las instituciones de crédito (internas y externas) para obtener financiamientos de infraestructura y programas públicos, así como de la ciudadanía y en su relación con los demás países.

Es importante resaltar que este proceso de implantación de la cultura de calidad en el Gobierno, es tanto una necesidad en el presente, como un reto hacia el futuro, puesto que si se detienen los avances obtenidos hasta hoy, México enfrentaría el descrédito y la desconfianza permanente de los diferentes sectores sociales hacia las instituciones públicas, además de un rezago en materia de competitividad que haría aún más difícil la participación del país en los mercados globales, con consecuencias lamentables para la productividad nacional.

Esto obliga permanentemente al Gobierno mexicano a innovar y modernizar su aparato administrativo, a buscar soluciones operativas que le permitan enfrentar con éxito las necesidades de los ciudadanos y de los factores productivos, pero no con improvisación o endeudamiento, sino mediante la planeación estratégica, el mejoramiento de sus procesos y la supervisión constante de los resultados, de tal manera que las cosas se hagan bien desde el origen para entregar eficaz, económica y eficientemente los resultados que emanan de los procesos e infraestructura gubernamental.

En adición a lo anterior, debemos atender un elemento que es trascendental en el desarrollo de la actividad pública: la transparencia, que aún cuando no tiene una relación directa con la calidad, sí constituye un factor indispensable para dar certidumbre al Estado.

Como señala Ernesto Villanueva: “la corrupción tiene varios efectos perversos, pero es menester recordar las cuestiones básicas. Por un lado, afecta el ejercicio del poder público cuando se pone en práctica una de las máximas de buena parte de nuestro sector dirigente, según la cual el único pecado que no se perdona en política es la falta de complicidad. Esa frase sintetiza una subcultura del poder y explica las resistencias a la apertura informativa”.⁹⁸

Fortalecer el libre acceso de los ciudadanos a la información que genera el Gobierno, proporciona una visión integral de la actuación de las instituciones públicas, permite evaluar su desempeño y conocer qué tan productivas son, a partir del análisis de la eficiencia con que funcionan sus sistemas de gestión y la efectividad con que sus procesos dan respuestas adecuadas a las demandas de la sociedad.

Además, los mecanismos para el combate a la corrupción, toda vez que en la actualidad parten de acciones preventivas y correctivas, antes que punitivas, pueden convertirse en un ejercicio de retroalimentación para las organizaciones, que les permita corregir aquellas desviaciones que las propias entidades detecten, las que les observan los órganos fiscalizadores o las que la sociedad les señale, lo que las convierte en un instrumento eficaz para promover una cultura de transparencia, un mejoramiento continuo de la función pública y una obligación moral para los servidores públicos.

En la medida que el gobierno se abra y transparente sus acciones estará obligado a actuar con más responsabilidad porque los ciudadanos podrán formular su opinión con mayor información y será más crítica de las actividades gubernamentales infructuosas.

En este contexto, las estrategias tendientes a convertir a CAPUFE en una empresa pública productiva, confiable, eficiente y comprometida con la transparencia, para dotar al país de una infraestructura de comunicaciones carreteras que coadyuve en el fortalecimiento y el crecimiento nacional, se ha apegado a los lineamientos del Modelo de Calidad INTRAGOB y de la Agenda de Buen Gobierno, documentos que han sido descritos en esta investigación.

Aunado a la aplicación de estos criterios, se han formado servidores públicos comprometidos con la cultura de calidad y de servicio cuyo trabajo pretende mejorar las condiciones de las carreteras y puentes de cuota, infraestructura imprescindible para el desarrollo nacional.

⁹⁸ Villanueva, Ernesto. Transparencia y Corrupción. El Universal (en línea). www.eluniversal.com.mx/editoriales. 20 de marzo de 2006

Esta tarea de modernizar al Gobierno y de hacer rentable a una Empresa Pública como CAPUFE, está inconclusa; lo que es entendible en la inteligencia de que el quehacer gubernamental es un proceso inacabado, que requiere de mejorar continuamente la acción gubernamental mediante políticas públicas que fomenten la creatividad del personal público, la responsabilidad en el manejo de los recursos, una sólida cultura laboral con enfoque hacia la calidad y la honestidad en su desempeño cotidiano, para que la suma de todos estos elementos se transformen en servicios que estén a la altura de las expectativas ciudadanas y formen parte de un proceso permanente que genere un beneficio cualitativo y cuantitativo en las capacidades de la Administración Pública.

Antes de la aplicación de las estrategias con enfoque hacia la Calidad Total, CAPUFE exhibía deficiencias relacionadas con la definición poco clara de sus objetivos, situación que mermaba la calidad de los servicios y la productividad de la Empresa, pues las áreas enfrentaban de diferentes maneras un mismo problema, no existía entre ellas un vínculo común. Un ejemplo de ello es que anteriormente, mejorar la seguridad de los usuarios de la infraestructura era una meta importante, pero difícil de precisar y más aún de conseguir.

Ahora en cambio, aumentar el número de señalamientos viales, efectuar oportunamente el mantenimiento mayor y menor de la infraestructura, certificar procesos estratégicos para la atención de los usuarios y capacitar al personal que tiene relación directa con los ciudadanos, entre otras medidas, son una meta concreta y viable para mejorar la seguridad carretera y el desempeño del Organismo, a la vez que del sector comunicaciones.

Así, es notable que el aumento de la productividad en CAPUFE, está directamente relacionado con la descripción precisa de sus metas y objetivos. Para mantener esta productividad en el futuro, además de aplicar las estrategias del Modelo de Calidad Total y de la Agenda de Buen Gobierno, se fomenta la innovación constante, el desarrollo del personal para propiciar la eficiencia de sus funciones y, fundamentalmente, se fortalece la cultura de calidad, guiados por los requerimientos del ciudadano.

Los avances obtenidos por CAPUFE en la implementación de medidas integrales que posibilitan la mejora continua están determinados por la inversión oportuna en áreas estratégicas que han formado un capital humano profesional, capaz de desarrollar hábitos efectivos de trabajo y crear una cultura de innovación al interior de la Empresa.

Los resultados positivos del Modelo de Calidad están permitiendo incrementar gradualmente la calidad del servicio que reciben los usuarios, a la vez que satisfacer con mayor oportunidad las necesidades de comunicación carretera en México. De esa forma también se da cumplimiento a las estrategias de Buen Gobierno.

Resalta el hecho de que el aparato público en su totalidad, está obligado hoy en día a hacer de la productividad, la competitividad y la eficiencia, una característica común de su quehacer cotidiano, pues ello refrenda y asegura su compromiso social, ya que de otra forma la capacidad para atender a los ciudadanos seguirá siendo limitada.

De ahí que el desarrollo de un Gobierno con enfoque hacia la Calidad Total es un instrumento fundamental para el establecimiento de una Administración Pública efectiva, capaz de generar valor público, lo que constituye a su vez un acto de madurez, pues únicamente con una Administración Pública eficiente e innovadora se puede lograr el crecimiento nacional.

Esta tendencia ha sido tomada en cuenta en CAPUFE y son permanentes las acciones que buscan aumentar la eficiencia, la eficacia y la calidad en la gestión institucional. En los próximos años el concepto de calidad estará más consolidado, y su madurez se verá reflejada en la seguridad, rapidez y economía con que los usuarios de los caminos y puentes de cuota podrán trasladarse.

No obstante, el éxito para innovar e incrementar los niveles de calidad en los servicios que presta CAPUFE, puede enfrentar resistencia al operar los cambios que este Organismo requiere. El comportamiento del personal mal orientado en este proceso puede generar actitudes tendientes a desacreditar, retardar o impedir la realización de un cambio en el trabajo, ya que persiste la idea de que todo aquello que se modifica, altera el estado de las cosas en perjuicio de quienes las realizan⁹⁹. Esto constituye una amenaza permanente para el desempeño óptimo de la administración del Organismo por el desconocimiento de los beneficios que acompañan a la cultura de calidad. Esa actitud puede afectar al personal en todos los niveles.

Pero si bien el servidor público tiende a resistirse al cambio, esas inclinaciones se pueden eliminar mediante el estímulo de las nuevas experiencias y el reconocimiento de las aportaciones y la participación proactiva. Por lo tanto, el cambio será un éxito o un problema, según la habilidad con que se encauce para aminorar en lo posible la oposición.

De ahí la necesidad de contar con leyes que fomenten la mejora continua en las instituciones públicas y que garanticen que los productos del Gobierno cumplen con determinados estándares de calidad. Estas iniciativas se pueden promover desde el Ejecutivo y las Cámaras de Diputados o Senadores, cuya labor ya no se limitaría como hasta hoy, a criticar los proyectos de innovación y calidad gubernamental, sino a generar un marco normativo que obligue a los organismos públicos a buscar soluciones que permitan superar las deficiencias funcionales del Gobierno.

⁹⁹ Thomas Khun, autor del libro: La Estructura de las Revoluciones Científicas, nos dice que: *las nuevas ideas provocan incertidumbre y muchas veces se convierten en la propia resistencia al cambio (...) lo que nos impide aceptar las nuevas ideas es que no vemos lo que nos pueden ofrecer como positivo.*

Hay que agregar que el Modelo de Calidad Total debe seguir siendo parte de un programa integral de políticas públicas enfocadas a hacer más eficiente al Gobierno, con una visión global, aplicable a toda la Administración Pública, indispensable para institucionalizar la cultura de Calidad Total y que ésta garantice la funcionalidad gubernamental y el bienestar social a largo plazo.

Quien encabece al Ejecutivo Federal en el periodo 2006-2012, deberá considerar la necesidad dar continuidad a estas estrategias, a arraigar la cultura de calidad y, de manera particular, deberá promover permanentemente un sistema de valores que aseguren la cultura de servicio, para beneficio a los ciudadanos.

Los responsables de la Administración Pública Federal en el siguiente sexenio, deberán procurar que la cultura de calidad prevalezca, ya sea con los lineamientos del Modelo INTRAGOB y la Agenda de Buen Gobierno, o con programas similares que rescaten las estrategias y los contenidos que son de utilidad para que el Gobierno proporcione servicios de calidad.

Así mismo, es importante mantener en las instituciones al personal que reúne entre otras características: experiencia, evaluaciones de desempeño destacadas y que aporta soluciones efectivas a los problemas que enfrentan en el cumplimiento de sus funciones, pues ello garantiza la prestación de servicios públicos adecuados.

Se debe reconocer que el personal público es el activo más valioso con que cuenta la Administración Pública, lo que convierte a la capacitación en una inversión estratégica pues, cuanto más se especialice el personal en el desempeño de sus funciones, mejores serán los resultados que obtengan las organizaciones, generando con ello un efecto altamente positivo en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

El no hacerlo puede derivar en un impacto negativo en la percepción de la sociedad con respecto a la Administración Pública, que irá creciendo en la medida que sus expectativas no se vean cumplidas. Enfrentar los grandes retos de la Administración Pública requiere de grandes habilidades y, como se ha señalado a lo largo de este trabajo, de altos niveles de innovación, de verdadera vocación política y de un compromiso social serio, pues los desafíos no son menores.

No obstante, es importante destacar que no se deben aplicar los programas con enfoque de Calidad Total como una moda o como un fin en sí mismo, sino como un medio útil y necesario para mantener la operatividad en la Administración Pública, pero sobre todo, como una oportunidad histórica para tener un Gobierno competitivo, responsable, consistente y con visión de futuro, que aproveche las oportunidades del entorno global y que desarrolle el máximo potencial humano de su nación.

Tanto la globalización como la madurez política nacional imponen el reto de tener un Gobierno que funcione, pero que lo haga de manera honesta, competente y eficiente. Un Gobierno de Calidad, pero que cueste menos. Un Gobierno que cuente con una Administración Pública productiva, que proporcione más y mejores servicios públicos aún cuando disponga de una cantidad limitada de recursos.

Como se refiere al principio de este apartado, esta es una oportunidad histórica para ratificar el compromiso de los administradores públicos con los ciudadanos, que es muy simple: convencerlos de que día a día se buscan soluciones contundentes a sus demandas para atenderlas de la mejor manera posible y servir con calidad.

Un Buen Gobierno es deseable y un Gobierno de Calidad es exigible porque puede construirse con el apoyo de una Administración Pública confiable y socialmente responsable, sustentada en servidores públicos capacitados, profesionales, de conducta ética, con vocación de servicio y voluntad política para efectuar todas las transformaciones que requiere el Poder Ejecutivo y adaptarlo a las condiciones que imperan en el México actual. Con el respaldo de esta generación de administradores públicos la pregunta a responder ya no será hasta dónde se puede mejorar, sino hasta dónde se quiere perfeccionar el arte de gobernar.

ANEXOS

ANEXO 1

32 OBRAS DE RED PROPIA**					
Nº	NOMBRE	TIPO DE OBRA*	FECHA DE INICIO	LONGITUD DE ACCESO	LONGITUD KMS.

3	CAMINOS				97,917
1	Chapalilla - Compostela	CD	17-08-1973		35,500
2	Tuxtla Gtz. - San Cristóbal de las Casas	CD	23-12-2002		21,207
3	Ent. Cuauhtémoc-Ent. Osiris	CD	23-12-2002		41,210

16	PUENTES NACIONALES			113,049	6,852
4	Culiacán	PN	21-09-1962	21,820	0,433
5	Sinaloa	PN	01-09-1960	14,240	0,327
6	Pánuco	PN	23-09-1961	11,139	0,179
7	Alvarado	PN	13-11-1964	0,974	0,530
8	Papaloapan	PN	15-05-1966	1,283	0,288
9	Caracol	PN	15-05-1966	0,201	0,164
10	Nautla	PN	01-04-1967	0,412	0,213
11	Grijalva	PN	20-12-1967	15,847	0,254
12	Usumacinta	PN	16-05-1968	0,468	0,348
13	Cadereyta	PN	25-10-1968	2,320	0,179
14	La Piedad	PN	17-04-1969	0,052	0,091
15	Tecolutla	PN	28-04-1969	0,514	0,368
16	San Juan	PN	04-07-1972	1,328	0,175
17	Tampico	PN	21-11-1988	8,787	1,543
18	Tlacotalpan	PN	12-10-1976	0,834	0,590
19	Dovalí Jaime	PN	31-08-1984	32,830	1,170

13	PUENTES INTERNACIONALES			7,280	1,648
20	Matamoros	PI	16-06-1964	0,191	0,130
21	Camargo	PI	12-08-1966	0,428	0,116
22	Miguel Alemán	PI	01-06-1967	0,345	0,155
23	Reynosa	PI	01-06-1967	0,137	0,112
24	Las Flores	PI	16-03-1971	1,530	0,144
25	Ojinaga	PI	12-03-1973	0,226	0,050
26	Paso del Norte	PI	14-08-1973	0,050	0,166
27	Dr. Rodolfo Robles	PI	13-05-1975	0,225	0,189
28	Piedras Negras	PI	13-11-1975	0,111	0,113
29	Ciudad Acuña	PI	25-03-1979	0,087	0,129
30	Laredo I (Carretero)	PI	01-10-1956	0,054	0,108
31	Juárez – Lincoln (Laredo II)	PI	11-10-1979	0,231	0,159
32	Suchiate II (Ing. Juan Luis Cabrera)	PI	16-07-2001	3,665	0,077

47 OBRAS DE RED FARAC***				
Nº	NOMBRE	TIPO DE OBRA	FECHA DE INICIO	LONGITUD KMS

43	CAMINOS			4.494,777
1	Cuernavaca - Acapulco	A	22-10-1990	262,580
2	Monterrey – Nuevo Laredo	A	31-07-1991	123,100
3	Córdoba – Veracruz	A	11-06-1992	98,000
4	La Tinaja – Cosoleacaque	A	20-10-1993	228,000
5	León – Lagos – Aguas Calientes	A	11-10-1992	103,850
6	Mazatlán – Culiacán	A	01-10-1992	181,500
7	Libramiento Noreste de Querétaro	A	13-03-1992	37,500
8	Cadereyta – Reynosa	A	01-04-1994	132,015
9	Libramiento Oriente de Saltillo	A	01-05-1994	21,000
10	La Carbonera – Puerto México	A	01-05-1994	32,000
11	Guadalajara – Tepic	A	25-02-1991	168,616
12	Guadalajara – Zapotlanejo	A	29-11-1969	26,000
13	Libramiento Poniente de Tampico	CD	03-08-1991	14,478
14	Zapotlanejo – Lagos de Moreno	A	01-05-1991	118,500
15	Chamotón – Campeche	A	13-01-1993	39,500
16	Chamapa – Lechería	A	30-10-1994	27,300
17	Maravatío – Zapotlanejo	A	01-10-1993	309,700
18	Estación Don – Nogales	A	21-10-1992	468,500
19	Gómez Palacio –Corralitos	A	08-11-1994	151,300
20	Torreón - Saltillo	A	01-08-1994	115,019
21	Reynosa – Matamoros	A	30-04-1999	44,000
22	Pátzcuaro – Uruapan	CD	17-09-1998	56,063
23	Uruapan – Nueva Italia	CD	21-06-2000	59,437
24	Tihuatlán – Gutiérrez Zamora	A	22-09-2001	37,297
25	Agua Dulce – Cárdenas	A	09-11-2000	53,300
26	México – Cuernavaca	A	30-11-1952	61,540
27	Puente de Ixtla – Iguala	CD	30-11-1954	63,578
28	La Pera – Cuautla	CD	18-06-1965	34,165
29	Zacapalco – Rancho Viejo	CD	05-04-1990	17,300
30	Nueva Italia – Lázaro Cárdenas	CD	17-10-2001	155,000
31	Las Choapas – Ocozocuahtla	CD	06-09-2002	198,000
32	México – Querétaro	A	01-11-1958	175,454
33	México – Puebla	A	05-05-1962	110,910
34	Querétaro – Irapuato	A	12-02-1962	104,750
35	Puebla – Acatzingo	A	29-03-1966	38,545
36	Acatzingo – Ciudad Mendoza	A	29-03-1966	95,600
37	Ciudad Mendoza – Córdoba	A	29-12-1969	39,300
38	Tehuacán - Oaxaca	CD	29-11-1994	243,000
39	Tijuana – Ensenada	A	25-04-1967	89,540
40	Rancho Viejo – Taxco	CD	14-07-1996	8,340
41	La Rumorosa – Tecate	A	17-12-1998	55,500
42	Ent. Aeropuerto Los Cabos – San José del Cabo	CD	17-10-2002	20,200

43	Salina Cruz – Tehuantepec – La Ventosa	CD	15-05-2003	75,500
----	--	----	------------	--------

2	PUENTES NACIONALES			7,894
44	El Zacatal – Ciudad del Carmen	PN	24-11-1994	3,861
45	Ignacio Chávez (Ent. Naranja – Ent. Cayacal)	PN	28-12-1999	4,033

2	PUENTES INTERNACIONALES			3,439
46	Nuevo Amanecer/Reynosa – Pharr	PI	09-01-1995	2,629
47	Ignacio Zaragoza	PI	30-04-1999	0,810

12 OBRAS DE RED CONTRATADA****				
Nº	NOMBRE	TIPO DE OBRA *	FECHA DE INICIO	LONGITUD KMS

5	CAMINOS			423,450
1	México - Tizayuca	A	11-11-1964	45,800
2	Guadalajara – Colima	A	09-01-1989	146,000
3	Atacomulco – Maravatío	CD	02-11-1989	64,350
4	Culiacán – Las Brisas	A	01-01-1991	125,800
5	Asunción – Tejocotal (incluye libramiento de la cd. de Tulancingo)	CD	16-07-2001	41,500

3	PUENTES NACIONALES			1,512
6	Tuxpan	PN	01-03-1961	0,457
7	San Miguel	PN	01-12-1992	0,070
8	Coatzacoalcos	PN	18-03-1962	0,985

4	PUENTES INTERNACIONALES			0,577
9	Zaragoza – Ysleta	PI	01-11-1990	0,155
10	Solidaridad – Colombia	PI	01-08-1991	0,180
11	Libre Comercio (Lucio Blanco – Los Indios)	PI	01-11-1991	0,140
12	Piedras Negras II	PI	24-09-1999	0,102

NUMERO DE OBRAS				
	CAMINOS	PI	PN	
RP**	32	3	13	16
RF***	47	43	2	2
RC****	12	5	4	3
TOTAL	91	51	19	21

T I P O D E O B R A *			
A	Autopista (2 cuerpos)	PN	Puente Nacional
CD	Camino Directo (1 cuerpo)	PI	Puente Internacional

FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Buenos Aires. Ed. Roque de Palma. 1955 p. 151.
- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez Sergio. Las Empresas Públicas en México. México. Ed. Porrúa. 1983. p. 36
- De la Mora Montes, Guillermo D. Tesis: La Empresa Pública en México. Herramientas que Apoyan su Administración. México. FCPS-UNAM. 2004. p. 71.
- Dimock, Marshall. El estudio de la Administración. Nueva York. Ed. Russell & Russell. 1967.
- Dimock, Marshall. Significado y alcances de la Administración Pública. Nueva York. Ed. Russell & Russell. 1967.
- Echebarría Koldo y Mendoza Javier. La especificidad de la Gestión Pública: El concepto de Management Público. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. 1999
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México. 1949. cap. VII, p. 73.
- García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. México. Ed. Porrúa. p. 101.
- Garher, J. W. Ciencia Política y Gobierno. 1928, p. 317.
- Gore, Al. National Performance Review. Executive Office of the President. E.E.U.U. 1999 p.p. 6-7.
- Guerrero, Omar. La nueva gerencia pública. México. Ed. Distribuciones Fontamara. 2004. p.p. 54-55.
- Icilio Van, Filosofía del Derecho. Madrid, 1941, p. 150.
- Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. Argentina. Ed. Albatros. 1978.
- Khun, Thomas. La Estructura de las Revoluciones Científicas.
- La Historia de los Caminos de México. México. 1994. Ed. Banobras. Tomo 3.

- Losada i Marrodán, Carlos. ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicada a la Administración Pública. E.E.U.U. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. p. 20
- Martínez Chávez, Víctor Manuel. Diagnóstico Administrativo: Procedimientos, Procesos y Reingeniería. México. Ed. Trillas. 1998. p. 297.
- Meraz Marín, Ricardo. Tesis: Propuesta de Elaboración del Manual de Calidad de una Institución Pública, Bajo las Normas ISO 9000. México. Universidad Pedagógica Nacional. 2004. p. 31.
- Miller, Arthur et al. Ciudadanía Crítica. Oxford. 1999. Ed. Oxford University.
- OCDE. La Transformación de la Gestión Pública: las Reformas en los países de la OCDE. 1997.
- Sáez Vacas, F. et al. Gestión de la Calidad Total.
- Sánchez González, José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México. México. Ed. INAP. p. 68.
- Sánchez González, José Juan. Empresa Pública. y Privatización en México. (Documento de trabajo de la materia de Empresa Pública de la FCPS, UNAM) p. 1.
- Sánchez González, José Juan. Tesis de Maestría: La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal. México. FCPS-UNAM. 1993
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. México. Ed. Porrúa. 1985.
- Taguchi, Genichi. Introducción a la Ingeniería de Calidad. Nueva York. Ed. Mc-Graw-Hill. 1999.
- Uvalle Berrones, Ricardo. Formación de directivos y calidad total en la Administración Pública. Revista IAPEM. p.42.
- Vicencio Martínez, María Esther. Tesis: La Administración Municipal y el Proceso de Desarrollo de sus Recursos Humanos Enfocados a la Calidad Total. México. 2004. p. 3.

HEMEROGRAFÍA

- Bertucci, Guido. La Innovación Gubernamental en el Mundo: Retos y Perspectivas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU. Noviembre de 2003. Exposición del Quinto Foro Global sobre Reinención del Gobierno.
- Bertucci, Guido. Informe Mundial del Sector Público 2003. Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la ONU. 2003.
- García Ramírez, Sergio. Constitución y Ordenación Económica del Estado. México. Mercado de Valores No. 34, año XLI. 1981. p. 885.
- Ingraham, Patricia. Administración de Calidad Total en las organizaciones públicas: perspectivas y dilemas. Artículo publicado en *Governance in a changing environment*. Montreal, Canada. Ed. MAcGill-Queen's University Press. 1995
- La revolución digital en CAPUFE. Revista: Política Digital. N° 22. febrero – marzo de 2005. p. 40.
- McTigue, Maurice P. George Mason University. E.E. U.U. Ponencia ante el 4º Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública Federal. Noviembre de 2004.
- Molitor, A. Administración Pública. UNESCO. P. 18.
- Muñoz Huerta, Ramón. Ponencia ante el 4º Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública Federal. Noviembre de 2004.
- OCDE. La Transformación de la Gestión Pública: las Reformas en los países de la OCDE. 1997.
- Revista N° 59 de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). Agosto de 1996.
- Villanueva, Ernesto. Transparencia y Corrupción. El Universal (en línea). www.eluniversal.com.mx/editoriales. 20 de marzo de 2006

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. D. O. 11/VI/2002.
- Decreto que reestructura la organización y funcionamiento del organismo público descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. D.O. 2/VIII/1985.
- Decreto que reforma y adiciona el diverso por el que se reestructura la organización y funcionamiento del organismo público descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. D.O. 14/IX/1995.
- Estatuto Orgánico de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos D.O. 31/XII/1999.
- Condiciones Generales de Trabajo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- Agenda Presidencial de Buen Gobierno. Oficina de la Presidencia para la Innovación.
- Modelo de Calidad Total (INTRAGOB). Oficina de la Presidencia para la Innovación.
- Normatividad específica del Reconocimiento INNOVA. Oficina de la Presidencia para la Innovación.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Informes preeliminares de la implementación del Modelo de Calidad Total (INTRAGOB) en CAPUFE.
- Informes de certificación de procesos basados en las Normas ISO:9000 en CAPUFE.
- Programa Institucional de Desarrollo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos 2002-2006.
- Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006.

PÁGINAS WEB

- www.capufe.gob.mx
- www.eluniversal.com.mx/editoriales
- www.funcionpublica.gob.mx
- www.iigc.org/documentos. Campuzano Paniagua, Gabriel. Ejes condicionantes para una administración pública de calidad. México. FCPS-UNAM.
- www.innova.presidencia.gob.mx
- www.politicadigital.com.mx
- www.presidencia.gob.mx
- www.sct.gob.mx