



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA

IMPORTANCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, BASADOS EN LA NORMA ISO-9001-2000.

CASO: DEPARTAMENTO DE CONTROL URBANO PERTENECIENTE A LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE QUERÉTARO. EN EL PERIODO ENERO 2004- MARZO 2006

T E S I S A
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
E S P E C I A L I D A D :
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
P R E S E N T A :
G E N A R O A N T O N I O
E S C O B A R R E Y E S

ASESOR: LIC. CARLOS DOMÍNGUEZ TREJO



MÉXICO, D.F.,

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

<p>Con AMOR a mis padres: Teresa Reyes Ríos y Genaro Escobar León, estaré eternamente agradecido por sus enseñanzas, valores, educación, y comprensión que me han dado, ya que sin su apoyo y confianza, no podría haber terminado este trabajo y una de mis metas.</p> <p>GRACIAS por ser la guía de trabajo, voluntad, empeño, energía, fe, amor y que nunca se han doblegado en momentos difíciles y no se han dado por vencidos.</p>	
	<p>A mi esposa Citlalli, por su comprensión, apoyo, por ser como es y sobre todo por su amor, lo cual hizo posible la culminación de este trabajo. Eres parte de mi vida, TE AMO.</p>
<p>A mi hijo Rodrigo, que es mi esperanza y uno de los motivos para llegar a esta meta, espero que un día también vea el resultado de su esfuerzo y trabajo.</p>	

AGRADECIMIENTOS:

<p>A mis hermanas Yéssica y Sheila, que con su amor, paciencia, siempre comprenden y valoran todo el esfuerzo que he realizado en mi vida y con quienes he compartido grandes momentos en las buenas y en las malas. GRACIAS POR SU APOYO INCONDICIONAL.</p>	
	<p>A los amigos que me han acompañado en el camino de la vida Oscar, Israel, Cesar y Azael, por crecer juntos y haber compartido desvelos, alegrías y triunfos para lograr al final el resultado lo que es una gran recompensa. AMISTAD.</p>
<p>A mis sinodales Prof. Carlos Domínguez Trejo, Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez, Prof. Alejandro Jaidar Cerecero, Prof. Cornelio Rojas Orozco, Prof. Luís Arturo Méndez Reyes, a quienes agradezco haber revisado el trabajo y hacer observaciones pertinentes para enriquecerlo y mejorarlo.</p>	
	<p>Al Lic. Sebastián Herrera Castillo, por su invaluable apoyo y todas sus atenciones, para concluir mis estudios de licenciatura y confianza que me ha brindado.</p>
<p>Agradezco sobre todo a la vida, que me ha permitido vivir a lado de tan grande gente, que ha inspirado la finalización de este gran camino. GRACIAS DIOS.</p>	

INDICE

INTRODUCCIÓN	2
APARTADO I	
1.1.- MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	4
1.2.- SURGIMIENTO DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	9
1.3.- LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS.	13
1.4.- GOBIERNO EN SUS TRES NIVELES	18
APARTADO II	
2.1 GERENCIA Y CALIDAD EN LA ADMINSTRACIÓN PÚBLICA	25
2.2.- EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE CALIDAD. (4 ERAS).	26
2.3.- LA ADMINISTRACIÓN DE LA CALIDAD TOTAL.	28
2.4.- HERRAMIENTAS DE CALIDAD	31
2.5.- SERIE ISO 9000:2000	31
APARTADO III	
3.1.- IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN LA SECRETARIA DE DESARROLLO SUSTENTABLE BASADO EN LA NORMA ISO 9001:2000.	38
3.2.- ADAPTACIÓN Y CONTROL DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL DEPARTAMENTO DE CONTROL URBANO	49
3.3.- REGLAS PARA PARTICIPAR EN EL PREMIO DE CALIDAD EN EL ESTADO DE QUERÉTARO.	52
3.4.- PASOS PARA OBTENER LA CERTIFICACIÓN INTERNACIONAL ISO 9001:2000.	55
CONSECUENCIA FUNCINALES, ORGÁNICAS, LEGALES. TRASCENDENCIA CON LOS CIUDADANOS USUARIOS (POLÍTICA, ELECTORAL Y SOCIAL).	57
CONCLUSIONES	59
ANEXOS	61
BIBLIOGRAFÍA	75

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tuvo el objetivo de mostrar que la Administración Pública (AP), se mantiene en constante evolución ya que pertenece a un conjunto de dinámicas mundiales que requieren de una capacidad de adaptación y de respuesta ante el desarrollo del entorno administrativo y de sus capacidades competitivas. Por lo cuál requirió la introducción o adaptación de sistemas empresariales, no obstante los objetivos de lucro en las empresas privadas, hacen que las técnicas y procesos aplicadas en estas, no sean factibles de adaptar en su totalidad al ámbito gubernamental, pues sus objetivos son fundamentalmente de carácter social. En este contexto se busca identificar si un Sistema de Gestión de Calidad basado en la norma ISO 9001-2000, como el que se aplica en la Secretaría de Desarrollo Sustentable, específicamente en el Departamento de Control Urbano adjunto a la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Querétaro, el cual pretende generar un enfoque de calidad, controles estadísticos, procesos y procedimientos, programas de capacitación, políticas adecuadas, para crear un sistema de calidad y permita mejorar los servicios a la comunidad y no sea una simple acción que favorezca intereses particulares y de corto alcance.

Para fines de presentación el trabajo se dividió en tres apartados: el primero estudia el surgimiento de la Calidad en la AP y los teóricos que llevan que plantean la método, también los cambios experimentados en la actividad profesional en México durante las cuatro últimas décadas, analizaron los sistemas administrativos y las escuelas que han surgido de estos y los cuales aun están vigentes, tales como: La empírica, científica, en ambas se puede observar el comportamiento humano, en la administración del sistema social, la de sistemas, la administración enfocada a las decisiones, la enfocada a la medición cuantitativa y por último el proceso administrativo, donde se realizó un análisis profundo en la administración de sistemas ya que la norma ISO 9000, tiene este enfoque. Asimismo estudiamos al gobierno en sus tres niveles Federal, Estatal y Municipal, además se realizó una breve descripción del concepto de Estado, se analiza, brevemente, la forma como se organizó el Estado Mexicano así como los diversos tipos de gobierno, hasta reseñar la creación del Federalismo en México.

En el segundo apartado se analizó la evolución de los sistemas de calidad, de las últimas cuatro generaciones, se estudiaron las principales características, similitudes y cambios que han sufrido a través de los estudios científicos de sus creadores, asimismo analizamos la administración de la calidad total y las herramientas estadísticas utilizadas para definir y conocer los problemas que pudiesen presentarse cuando se realiza una actividad laboral, todo ello bajo un Sistema de Gestión de Calidad basado en la Norma ISO 9001. También se define la serie ISO 9000:2000, el significado de ISO y el porqué de su adopción en las organizaciones y los principios establecidos en la gestión de la calidad.

En el tercer y último apartado, objeto central de la presente investigación, se estudiaron las acciones de incorporación del Sistema de Gestión de Calidad basado en la Norma Internacional serie ISO 9000:2000, realizada en la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Municipio de Querétaro y la adaptación del sistema GC en el Departamento de Control Urbano, así como las características para participar en el Premio de Calidad del Estado de Querétaro y la obtención de la certificación oficial otorgada mediante un despacho certificador con reconocimiento internacional.

Cabe destacar que mediante acuerdos auténticos se dieron los primeros pasos para que pueblo y gobierno transitaran por el mismo camino y de forma armónica que los llevaría a la creación de una nueva cultura administrativa y de identidad colectiva, con un solo fin, el bienestar general de la comunidad; desde ese entonces se habría de establecer que la democracia como forma de gobierno será el mejor medio para la

convivencia social y una claridad en la toma de decisiones políticas, en este sentido la AP es un medio y no un fin en sí misma, representa y representa una expresión elevada del quehacer social, es un arte creativo donde las actitudes, acciones, creencias y sentimientos están subordinados a los juicios de valor y los valores éticos deben ser conceptos que den orden y significado a la vida en sociedad, permitiendo que todo ello sirva para optimizar la organización de la convivencia humana.

Es por eso que en la constante evolución de las sociedades se requiere la transformación dinámica de la AP, la cual, busca, mediante diferentes métodos dar respuesta a todas esas exigencias de la sociedad, ello obliga aquellos quienes estudiamos esta disciplina (con amplia responsabilidad pública), replantear y proponer nuevas formas de servicio administrativo público, que deberán ser creadas en el corto plazo con base en metodologías ágiles, claras y eficientes, susceptibles de ser adaptadas a una novedosa Administración Pública acorde a nuestro tiempo y necesidades. De esta manera aquellos que desempeñamos este tipo de acciones puedan enaltecer la práctica administrativa pública mediante un amplio espíritu de servicio con el consecuente beneficio para todos aquellos que requieren de este servicio, particularmente para los sectores más desprotegidos de la sociedad mexicana.

APARTADO I

1.1. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO SUSTENTABLE.

A manera de preámbulo para el estudio de la modernización administrativa en particular, tiene una gran utilidad práctica la exposición de los principios que expone el maestro Ignacio Pichardo Pagaza en su libro *"Modernización Administrativa"*; los cuales se toman como antecedentes del cambio que generan e impulsan formas de servicio de una nueva AP. Los principios se dividen en tres grupos, el primer grupo se denomina Principios de Orden Constitucional, considerados principios fundamentales de la AP, pues son aquellos que encuentran su razón legal en las disposiciones constitutivas del país. Con ello no se quiere decir que necesariamente estén inscritos en la Constitución formal, sino que se manifiestan por la vía de las fuentes y principios generales del derecho, la jurisprudencia o la doctrina"¹. Dichos principios son:

a) **EL RELATIVO AL INTERES PÚBLICO, TAMBIÉN LLAMADO INTERES GENERAL.**

Este principio implica que el Estado y su aparato administrativo deben de buscar el beneficio para el mayor número de ciudadanos y no anteponer el interés particular.

b) **ESTADO DE DERECHO.**

En donde el Estado existe y actúa gracias a un marco jurídico y por lo cual todas las relaciones entre los individuos y agentes sociales se deben de regir por las instituciones legales establecidas.

c) **SUBORDINACIÓN.**

La AP estará subordinada siempre a las decisiones políticas de quienes ostentan los cargos de elección popular.

d) **DISTRIBUCIÓN DEL PODER.**

La AP para que funcione y cumpla su misión debe de estar dividida en poderes como el Federal, Estatal y Municipal.

El segundo grupo se denominan principios de carácter administrativos.

a) **DISTINCIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA.**

Entre ambos tipos de administración existen diferencias en lo que se refiere a los objetivos fundamentales, pues en el caso de la AP se busca proporcionar el bien común entre toda la población sin un fin de lucro, a diferencia de la administración privada, la cual se sustenta en la satisfacción de los propietarios de las empresas que tiene como prioridad el beneficio económico en lo privado por encima de lo público..

b) **RESPONSABILIDAD-IMPUTABILIDAD.**

Todos los funcionarios públicos son responsables ante el poder político y opinión pública, es decir hay una responsabilidad compartida en los equipos de trabajos.

¹ PICHARDO Pagaza Ignacio, *Modernización Administrativa; propuesta para una reforma inaplazable*, El Colegio Mexiquense, México. P. 36.

c) **LA EFICIENCIA.**

La eficiencia es un objeto ineludible de todo proceso de modernización o reforma de la administración, la AP debe siempre buscar la mayor eficiencia en el desempeño del aparato gubernamental.

d) **LA HONESTIDAD.**

Este punto obedece a que los servidores públicos actúen con valores principalmente con lo de la moral o ética pública para que se pueda eliminar la corrupción.

e) **EL MÉRITO.**

En este principio se deja ver lo importante que es establecer el servicio civil de carrera, en donde lo fundamental para tomarse en cuenta es el reclutamiento, la selección y la promoción de los servidores públicos en todos los niveles. Un servidor público no tiene que ser tomado en cuenta por los años que ha trabajado solamente para un asenso sino también por evaluaciones de desempeño y ejecución.

f) **LA SUBSIDIARIEDAD.**

Aquí se intenta establecer que la descentralización y las concesiones a particulares en algunos casos es buena ya que la AP llega a tener limitantes para poder dar o prestar un servicio con eficiencia y es en donde se puede recurrir a una empresa que pueda cubrir todos los requisitos que requiere la sociedad con eficiencia o bien por el lado de la descentralización ya que el sector central no puede realizar algo que puede ser desarrollado mas efectivamente por otro sector gubernamental.

g) **LOS MODELOS MULTIPLES.**

En este apartado se establece que no hay un modelo único para la AP, por lo cual cada Estado o país deben aplicar el modelo administrativo que más le convenga, considerando los cambios sociales y el momento histórico que atraviase, por ello le corresponde a cada administrador, así como a los funcionarios públicos tener la visión y el conocimiento para decidir cual es el sistema adecuado al modelo de desarrollo que se hayan propuesto.

h) **DERECHO A UN BUEN GOBIERNO.**

Cuando un gobierno ha sido elegido por la vía del voto universal, transparente y legal, debe confirmar esa legitimidad mediante la ejecución eficaz y oportuna de un ejercicio laboral de alto rendimiento que se refleje en resultados concretos en beneficio de la ciudadanía. Cabe mencionar que esta responsabilidad no es sólo aplicable a los administradores públicos, sino también a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Carácter social de los principios:

a) **IGUALDAD.**

Todo aquel usuario que requiera de los servicios de la A P, debe ser tratado en forma eficiente, oportuna y respetuosa sin importar la condición social, pues este servicio tiene, eminentemente. un carácter público y oficial.

b) **TRANSPARENCIA.**

En el ejercicio de un gobierno democrático, la AP debe considerar los siguientes puntos: "1).-Acceso gratuito 2).- Es obligación del Poder público proporcionar explicaciones claras y razonadas respecto a las decisiones relativas al asunto a tratar 3).-La aplicación amplia de encuestas de opinión con relación a los temas de planeación territorial como son el uso de suelo y planeación urbana; 4).- Mayor apertura en el

acceso a los archivos gubernamentales. 5).- El Estado está obligado a realizar debates públicos relacionados con todos los asuntos relacionados con el interés nacional”.²

c) **PARTICIPACIÓN.**

Tanto el Estado como la ciudadanía (usuarios) tienen el deber de participar de manera correcta en torno a las formas establecidas para realizar los trámites dentro de las instituciones en donde se tratan los asuntos de administración pública.

d) **SOLIDARIDAD.**

Mediante este concepto se busca que el Estado sea solidario con los usuarios del servicio administrativo, en cualquier espacio de su territorio y, establezca lazos de responsabilidad mutua con las generaciones venideras. Esta solidaridad debe de ser un instrumento que guíe el razonamiento de los reformadores de la AP.

e) **RESPECTO A LOS VALORES CULTURALES E HISTÓRICOS.**

En el proceso de modernización administrativa se debe tomar en cuenta las costumbres, el desarrollo cultural y las necesidades económicas del conjunto de la sociedad ya que al considerar los valores y aspiraciones de cada país las transformaciones y ajustes, en el plano administrativo, podrán ejecutarse en forma armónica, justa y oportunamente, logrando con ello no se impida realizar el proyecto de modernización que requiera la AP.

Administración y Sustentabilidad

Dentro del mismo contexto de lo señalado por el maestro Pichardo Pagaza cabe destacar un tema de radical importancia que plantea el profesor José R. Castelazo, que dio a conocer en el “Seminario: Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable” en el cual el especialista explica que para dar sustento y modernizar a la AP se requiere aplicar tres puntos básicos:

1. **“Capacidad para ejercer plenamente la autoridad del Estado**, es decir, la inapelable obligación ciudadana del pago de impuestos, la persecución del delito, la aplicación de sentencias de los tribunales superiores, el empleo o el despido de la AP, el cobro de derechos, la imposición de multas, la expedición de permisos, licencias y pasaportes, entre muchas otras prerrogativas del Estado”³. Para imponer y dar cause el Estado debe establecer tres modalidades que se describen a continuación: Reconocimiento Social, Aplicación de la Ley e Intervención Jurídica del Estado en caso de incumplimiento de dichas obligaciones.

- **Reconocimiento Social** mediante el cual el gobierno, por la vía de los resultados positivos y satisfactorios para la mayoría de los gobernados y asegurando un presente y futuro viables. Puede recurrir a la publicidad para dar a conocer los hechos y fortalecer los lazos de unión e identidad nacionales, asegurando su legitimidad y entre la ciudadanía que los eligió.
- **Aplicación de la Ley:** El gobierno debe aplicar la ley igualmente para todos los gobernados, asimismo el poder público tiene la facultad de promover los cambios legislativos para una actuación más eficaz y no incurrir en actuaciones fuera del marco jurídico.

² Idem. p. 49.

³. CASTELAZO; José R, *Administración Pública y Sustentabilidad*, en Seminario de Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable; México D.F. mayo de 2007; P.3.

- **Intervención del Estado:** Asegura su intervención en los procesos económicos, políticos, sociales y ambientales, debe evitar los abusos de los monopolios, oligopolios o corporaciones aún en lo político; tiene que velar por la legitimidad de las instituciones y garantizar la estabilidad necesaria en la convivencia social y, garantizar los mínimos de bienestar, la seguridad pública para las personas físicas y morales en sus bienes patrimoniales; en lo ambiental evitar el uso irracional de los recursos naturales evitando así un desequilibrio tanto en lo económico como en lo social.

“Capacidad de respuesta del gobierno a las demandas, necesidades y expectativas sociales. Esta capacidad gubernamental está íntimamente relacionada con el quehacer cotidiano de las instituciones públicas y la suma de distintas voluntades a sus propósitos. Hablando de sustentabilidad, a la eficacia y legitimidad, habrían de adherirse la eficacia y la calidad de las respuestas gubernamentales a problemáticas que aquejan la marcha de un país y que exigen un enfoque intersectorial y/o multidisciplinario”⁴. En este punto también se establecen tres modalidades la funcionalidad, disciplina y responsabilidad; concienciación y la organización social.

- **Funcionalidad, Disciplina y Responsabilidad:** como lo establecen Carlos Marx y Federico Engels, en el Manifiesto del Partido Comunista; a la AP también se le denomina “Aparato Administrativo del Estado”⁵, mediante el cual se hace cumplir los objetivos que el gobierno se plantea a través de programas y presupuesto público, por ello, la AP no puede ser muy flexible como la Administración Privada, ya que esta debe atender lo que la ley establece, ya que la autoridad del Estado no se puede trasgredir debido a las normas de la funcionalidad administrativa. Asimismo en esta hay dos puntos que van de la mano la estructura orgánica y la función pública, ambos están ordenados y sancionados, sin embargo hay tres aspectos que alientan evadir, eludir o desviar, a conveniencia, la interpretación de los ordenamientos jurídicos, estos se refieren a: 1).- Carga ideológica que posee todo gobierno; 2).- Politización o partidización que suele introducirse en la designación de funcionarios en las decisiones políticas gubernamentales y 3).- Decisiones auspiciadas por los intereses o poderes fácticos que influyen en las decisiones a su favor o, su caso, fallar en contra de ordenamientos del Estado.”⁶

Al hablar de disciplina dentro de las instituciones gubernamentales, hay quienes la confunden con la lealtad, pero esta se establece como un factor de magna importancia pues sirve para que el servidor público se responsabilice y tenga una verdadera vocación por lo público. Por último la responsabilidad en la AP está tipificada en la ley, pero si se tiene una formación moral, motivación y se esta consciente del actuar político y social se puede desempeñar en condiciones óptimas sus diversas obligaciones.

- **Concienciación:** Mediante este factor, se trata de que las instituciones gubernamentales preparen, capaciten y actualicen a los servidores públicos, no sólo desde un punto de vista administrativo sino con una visión de sustentabilidad con lo cual el administrador será capaz de entender desde cualquier ámbito la estrecha relación que existe entre los procesos del crecimiento económico, la equidad social y la protección de los recursos naturales y asimismo cuidar la imagen física de los bienes que pertenecen al Estado como edificios, mobiliario y equipo y cuidar la imagen del gobierno el cual tiene que parecer austero, digno y, saber ejecutar a la perfección todas las tareas que benefician a la comunidad.

⁴ CASTELAZO, José R, op. cit. P.8-9.

⁵ MARX, Carlos y ENGEL Federico, *Manifiesto del Partido Comunista*. 1848. <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/48-manif.htm>.

⁶ CASTELAZO; José R; op. cit. P.10-11.

- **Organización social:** En este punto se trata de definir la relación que deben establecer gobierno y sociedad, definir el quehacer no es tarea sencilla pues implica obtener definiciones operativas para apoyar la organización de la participación social por niveles y esto es tarea de científicos, investigadores y universidades, las cuales se enfrentarían a paradigmas, desestimular o estimular usos y costumbres etcétera., pero lo que si puede hacer sociedad y gobierno, en conjunto, es la definición del cómo, cuándo, dónde, cuánto, quienes y el por qué del quehacer público. A los congresos les correspondería el crear nuevas leyes procurando el equilibrio entre la relación costo/beneficio, como son “las condiciones de convivencia que habrán de promoverse, aquellas que no deben de permitirse, las que debe de manejar exclusivamente el gobierno, las que puede compartir y las que los particulares pueden asumir”⁷. En conclusión el objetivo es el de establecer mecanismos de comunicación entre sociedad y gobierno para equilibrarse mutuamente en donde se obliguen a cumplir las políticas públicas que entre ambos definan.

“Capacidad de conducción del Estado. La conducción es el resultado del desarrollo constante de una (Expertise), concebida como una acertada combinación de por lo menos seis factores; experiencia, conocimiento, técnica, habilidades, actitud y responsabilidad, tales factores son aplicables tanto al individuo como a las instituciones, asimismo para tener una correcta conducción se advierten tres ejes: Liderazgo, concertación y adaptabilidad”⁸.

- **Liderazgo:** En los gobernantes no podemos establecer un liderazgo verdadero ya que es por delegación de sus representados, y no por su propio empuje, entusiasmo, entrega ya que esta en corresponsabilidad con la fuerza de la institución política que representa. El liderazgo que se quiere establecer en este punto es aquel que sea capaz de desarrollarse institucionalmente para retroalimentar la función pública en el cumplimiento de los fines del Estado como es estabilidad, paz social y desarrollo sustentable, este liderazgo se puede concebir teniendo un enfoque político-administrativo y es en donde caemos a la concertación y adaptabilidad.
- **Concertación:** En el argot político significa la aplicación de un método o procedimiento para arribar a diversos acuerdos, incluyendo seis etapas.
 - 1) Definir la materia sobre la cual se va a concertar.
 - 2) Seleccionar a los actores o participantes.
 - 3) Establecer reglas para que haya una responsabilidad de todas las partes.
 - 4) Tiempo, programa y forma de dialogo.
 - 5) Formalización de acuerdos e identificar los disensos para su solución.
 - 6) Planteamiento económico y recursos que se requieren.

Estos puntos nos dan como resultado una o varias políticas públicas.

- **Adaptabilidad:** si este concepto se ve por el lado del desarrollo sustentable, podemos decir que se deben de determinar los siguientes puntos para desarrollarlo:
 - 1) Planteamiento del cambio.
 - 2) La transición.
 - 3) El cambio.
 - 4) Innovación.

⁷ Idem. P.18

⁸ Idem. P.24

Abarcando estos puntos la “adaptabilidad será una virtud producto de una comunicación efectiva entre el gobierno y la sociedad para accionar y no sólo reaccionar; en otras palabras esto hará posible al gobierno y a la AP conducir un esfuerzo permanente de **Desarrollo Sustentable**”⁹.

Por lo anteriormente expuesto podemos observar que la modernización de la AP es fundamental, para que esta pueda acceder a los acuerdos entre la sociedad y los grupos políticos, que se van transformando y que como todo sistema va evolucionando así los cambios que exige el momento en que se gestan, por lo cual es importante detenernos en el punto del Desarrollo Sustentable en el que se dan las bases para obtener, en todo el territorio nacional, un futuro viable. Es por ello que en el último punto de este apartado se toca lo referente al Desarrollo Sustentable, el cual cobra vigencia por el problema que presenta el desequilibrio entre desarrollo económico, social y medio ambiente, manifestándose este desequilibrio en pobreza, enfermedades, extinción de recursos naturales, etcétera.

Para lograr este Balance entre economía, sociedad y medio ambiente es necesario que el Estado establezca, como lo dice el profesor Cornelio Rojas Orozco en su libro ***El Desarrollo Sustentable: nuevo paradigma para la Administración Pública***, “un sistema democrático que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones, un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante; un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado; un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente; un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones; un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas; un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma (Comisión Mundial de Medio Ambiente y del Desarrollo, 1988;91-92)”¹⁰.

Más adelante analizaremos a detalle lo que implica el Desarrollo Sustentable y las discusiones de cómo se tiene que integrar este, por el momento podemos concluir que como quiera que se defina e interprete en función de cualquier perspectiva, empieza a considerarse como un proceso de evolución de la actividad humana en relación con la naturaleza que, a la larga, pueda garantizar no sólo la supervivencia de la especie humana, las especies animales, y la base de recursos renovables y no renovables, sino de modo especial el alcanzar niveles de bienestar material y calidad de vida adecuados, y aun considerables para la subsistencia de la población mundial futura.

Este contexto plantea una revolución social global, apoyada en el respeto a los recursos, a la integridad de las poblaciones y a la necesidad de la convivencia y desarrollo humano integral equitativo y práctico.

1.2. SURGIMIENTO DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El sociólogo alemán Max Weber, demostró que en la antigüedad se ejerció un “burocratismo claramente desarrollado Egipto en la época del Imperio Nuevo y el Principado romano – especialmente la monarquía diocleciana y el Estado bizantino basado en ella”¹¹ Clasifica estos casos en el mismo grupo que los de la Iglesia Católica Romana, el Estado europeo moderno y las empresas capitalistas.¹² Define “el carácter esencial de una autoridad burocrática o magistratura” – que se ha “desarrollado completamente, sólo con la aparición del Estado Moderno, y las formas avanzadas del capitalismo” – en la forma siguiente:

⁹ Idem. P.-29.

¹⁰ ROJAS Orozco Cornelio *El Desarrollo Sustentable: nuevo paradigma para la Administración Pública*, INAP; Senado de la República LIX legislatura, 2003.

¹¹ WEBER, Max *Economía y Sociedad*, FCE. 1994, tomo IV, pag. 93.

¹² *Ibid.*

- 1) Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas. Existe una firme distribución de las actividades metódicas- consideradas como deberes oficiales- necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática.
- 2) Los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien delimitados mediante normas los medios coactivos que le son asignados.
- 3) Para el cumplimiento regular y continuo de los poderes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas.¹³

Weber apunta que la “reconciliación” de la AP se desarrolla plenamente después del advenimiento del Estado moderno y de la economía capitalista. En este sentido, es muy significativa la labor de los cameralistas en los siglos XVII y XVIII. Este grupo de profesores y administradores constituye la primera escuela en el desarrollo moderno de la AP; sus principales representantes fueron George Zincke y Johann Von Justi. El movimiento tuvo como fondo histórico el apogeo de la AP de Prusia en el siglo XVIII. En un régimen de militarismo y centralización, floreció también la eficiencia administrativa, caracterizándose por el mejoramiento considerable de la capacidad y honestidad de los funcionarios públicos, la sistematización de las funciones y demás condiciones de trabajo; la reglamentación del procedimiento para seleccionar los funcionarios, incluyendo requisitos de educación especializada y exámenes; y la profesionalización del servicio público que se manifestó en el establecimiento de cursos universitarios sobre “cameralismo”, es decir, sobre administración y economía con base en educación general. La sistematización de la AP adquiere un desarrollo sin precedentes desde el último tercio del siglo XIX. En este sentido puede decirse que es un producto del siglo XX.

Las transformaciones radicales de la cultura occidental en el siglo XIX son las causas primarias del auge alcanzado por la sistematización de la AP. Podríamos identificar esos cambios fundamentales en cuatro categorías: El apego de la ciencia, la revolución industrial, la revolución democrática y la revolución socialista.

Al desatarse, la enorme fuerza creadora del capitalismo llega a penetrar en las actividades del gobierno, de ahí que la AP se encuentre actualmente tan dominada por las analogías con la administración comercial. Además de esta influencia directa, resalta el hecho de que la revolución industrial y el desarrollo del capitalismo, con sus múltiples efectos sobre las relaciones sociales, presentan al gobierno contemporáneo problemas de magnitud y complejidad insólitas.¹⁴

La revolución democrática es otro gran acontecimiento de los dos últimos siglos que orientan la trayectoria actual de la AP. Estas fuerzas directrices del pensamiento y la acción que caracterizan a los siglos XIX y XX – el apogeo de la ciencia, el capitalismo industrializado, la revolución democrática y la revolución socialista- son las claves para comprender el curso actual de las interpretaciones sobre la AP.

Se ha considerado que los inicios de la actividad administrativa los encontramos desde el momento en que se coordinan y se unen los esfuerzos de dos o más personas, de tal suerte que se ha afirmado que la manera de agruparse, en la época de los glaciares, para mediante gritos y ruidos espantar y conducir a los mamuts hasta despeñarlos para causarles la muerte y poder aprovechar la carne para el sustento de los cazadores, constituyó uno de los primeros antecedentes de coordinación y planeación administrativa; de igual manera,

¹³ *Ibíd.*, pág. 85

¹⁴ OROZCO Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Los límites tutelares de la Administración Pública México, FONTAMARA 1988, p.p 196-197

siguiendo esta tesis se podría afirmar que desde el inicio de la humanidad tuvieron lugar acciones administrativas, puesto que el género humano siempre ha tenido que agruparse para la obtención de alimentos o para defenderse de los animales o de los elementos naturales. Desde Aristóteles se ha aceptado el Zoon Politikón.

Herbert A. Simón, Smithburg y Víctor Thompson aseveran que la administración principió cuando se reunieron los esfuerzos de dos hombres para mover una piedra que ninguno de los dos podía hacerlo solo.¹⁵ En la etapa histórica del comunismo primitivo se observa en forma más objetiva, con ciertos procedimientos la utilización de recursos administrativos tales como la comunicación, la autoridad, la responsabilidad y la coordinación.

Los estudios que sobre las acciones administrativas tuvieron lugar en la época antigua, se deben fundamentalmente a Max Weber, referentes a los años 1300 antes de cristo, en Egipto, donde se desprende que se contaba con una economía planeada, sobre la base de un sistema administrativo que Weber denomina Burocrático. Durante el transcurso de la época de la antigua Grecia y en la sucesión de regímenes monárquicos, la aristocracia y democracia, encontramos instituciones que formaron parte de un todo armónico que constituyó a la Administración Gubernamental con sus matices diferentes. El Arcontado con sus respectivas funciones legislativas y ejecutivas, la Ecclesia y la Bulé con responsabilidad legislativa; la Heliaca que constituía propiamente el órgano de impartir justicia. La “República” de Platón es una muestra inequívoca de la existencia de estudios sobre AP, que a su vez se enriquecen y se transforman, como lo observamos en “las Leyes de Platón” en las que se fija el derecho de propiedad ciudadana, que se transmitirá como herencia a un solo hijo, la regulación del matrimonio y un modo extenso de control estatal que limita la libertad individual.

En la etapa Precortesiana, en América, el ejemplo más significativo de una administración gubernamental eficiente la proporciona el Rey Netzahualcoyotl quien expidió sus famosas “Ochentas leyes” que fueron aplicadas por cuatro tribunales especializados. El primero castigaba los delitos y discernía asuntos de bienes o derechos sobre esclavos; el segundo se abocaba a las cuestiones de ciencias y música y ahí eran juzgados los brujos y hechiceros; al tercero le competían los delitos militares; y el cuarto tenía a su cargo las cuestiones de tributos y rentas. El palacio de Netzahualcáyotl albergaba todas las oficinas administrativas y contaba con salones de recreo habiendo salones para los jueces, para las reuniones de los reyes para tribunales, salas para la guardia del rey, para los embajadores, para el Consejo de guerra, para el Consejo de hacienda, almacén de armas y dormitorios para huéspedes ilustres. Durante la Edad Media y con el florecimiento del feudalismo la actividad administrativa se pulverizó tanto como numerosos fueron los ducados, marquesados o simplemente feudos.

Los señalamientos anteriores referentes exclusivamente a los antecedentes de la AP, se han conocido porque la historia ha sido transmitida de acuerdo con el análisis de los gobiernos de los países y de las disposiciones legislativas, pero no significa que la AP no haya tenido nacimiento, evolución y situaciones típicas. Se puede estimar, sin embargo; que los rasgos contenidos, propiamente administrativos no se englobaron de manera sistemática y con la visión de proporcionar existencia a una disciplina, técnica o arte de administrar.

En México durante las últimas cuatro décadas se han experimentado diversos cambios de la AP en los años 1970 al 1976, se establece lo que fue la **Reforma Administrativa**, en este periodo el Gobierno Federal emprendió una reforma administrativa integral, mediante la desconcentración de sus dependencias, emitiendo para tal efecto, el Acuerdo Presidencial del 13 de marzo de 1973, publicado en el Diario Oficial de la

¹⁵ FINER Herman, *Theory and Practice of Modern Government* (New York: Holt 1949) págs. 724-734.

Federación de fecha 5 de abril del mismo año. En dicho Acuerdo se disponía que las secretarías y departamentos de Estado, órganos descentralizados y empresas de participación estatal de la AP federal, procedieran a implementar las medidas necesarias, para la agilizar la toma de decisiones y tramitación de asuntos públicos.

En el periodo de 1976 a 1982, se establece la **Sectorización de la AP**, que consistía en la división del sector central y la zona paraestatal. Se organizó el agrupamiento de entidades públicas de funciones afines - productivas, económicas, políticas y sociales- bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento. Y las dependencias directas del ejecutivo federal se convirtieron en unidades de coordinación sectorial.¹⁶

De 1982 a 1988, vivimos el **Redimensionamiento de la AP** que se refiere al planteamiento de una nueva estrategia económica orientada a lograr, en lo inmediato, el reordenamiento de una economía devastada y, a mediano y largo plazo, la necesidad de lograr un cambio estructural. Para lograr el primer objetivo se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica, orientado entre otras cosas, a disminuir el crecimiento del gasto público; reforzar las normas de disciplina, programación, eficiencia y honradez en su ejercicio; proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos; reordenar el mercado cambiario bajo la autoridad monetaria del estado; reestructurar la AP federal y actuar bajo el principio de rectoría del estado dentro del régimen de economía mixta que establece la Constitución.¹⁷

Entre 1988 y 1994 se establece la estrategia de “**Modernización del Estado**”, con ello se intentó avanzar en el cambio estructural y la recuperación económica, para ello fue prioritario el estricto desempeño de la AP, la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos; además de medidas de buena gobernanza, como claridad y transparencia en las funciones públicas, información a la ciudadanía, mecanismos de voz para la sociedad, fortalecimiento del pacto federal; y desregulación para alentar la actividad privada. La modernización de las empresas públicas, implicó sujetarlas a criterios de desempeño, rentabilidad, competencia en el mercado, y a convenios de desempeño y calidad. Se exigió de “empresarios públicos” altamente calificados y la “profesionalización de los servidores públicos”, en todos los niveles.¹⁸

Para el periodo de 1994 a 2000 se establece la “**Reforma del Gobierno y la Modernización de la AP**”, para orientarla al servicio y acercarla a las necesidades e intereses de la ciudadanía; fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública; y combatir la corrupción e impunidad. Con tal propósito se formuló el *Programa de Modernización* de la AP 1995-2000 (PROMAP) con acciones de: Participación y Atención Ciudadana; Descentralización y Desconcentración Administrativa; Medición y Evaluación de la Gestión Pública; y Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

En el actual periodo en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala la necesidad de medidas de “**Buen Gobierno**”. Unas correspondan a las “normas básicas de acción gubernamental” (gobernanza): Apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas. Otras medidas se refieren a un **Modelo de Innovación y Calidad** para transformar radicalmente los esquemas burocráticos tradicionales de gestión por otros “más emprendedores”, mediante cambios en “la mejora y optimización de lo bien hecho” y que “generan valor agregado” a la sociedad,, además de “un cambio profundo de cultura” Se necesita “un gobierno estratégico, competitivo, flexible y orientado al servicio y a resultados apegados a la

¹⁶ PICHARDO Pagaza Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. p Dr. CARRILLO Castro Alejandro.223

¹⁷ www.tuobra.unam.mx/publicadas/041217204025.html

¹⁸ Dr. CARRILLO Castro Alejandro, *Reforma Gerencial del Sector Público*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y La Administración Pública, P. 28-31.

ética”. Medidas todas ellas que conforman lo que podemos calificar como un “Enfoque de gobernanza, apoyada en la gerencia y la ética públicas, para la reforma administrativa.”¹⁹

Por ello, cabe destacar que cuando las nuevas corrientes administrativas han evolucionado los conceptos de administración, organización y liderazgo en la AP, ponen un mayor énfasis al concepto denominado “Enfoque al cliente”, el cual señala que una empresa será exitosa si ofrece un “bien o servicio de calidad y logra satisfacer las necesidades de sus clientes”, es ahí donde toma fuerza la visión oficial, o más bien el concepto de Estado de la AP, puesto que el fin de lucro de la empresa privada se traduce para la AP en objetivos sociales los cuales están enfocados en garantizar el bienestar de los ciudadanos, lo que coincide con los principios de la Gestión de Calidad encargada de entrelazar los procesos y garantizando que el “producto” o servicio resultante cubra y excede las expectativas de los usuarios, mejorando continuamente sus procesos a través de comparar su propio proceso con mecanismos similares y de otras organizaciones en el ámbito mundial.

1.3. LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

A través de los años conforme al aumento e importancia de la administración, han aparecido diferentes escuelas de pensamiento administrativo, empleando cada una ciertas creencias, opiniones y disciplinas para conformar su existencia. En la actualidad existen varias escuelas de pensamiento gerencial como son: administración empírica, administración científica, administración basada en el comportamiento humano, administración del sistema social, administración de sistemas, administración enfocada a las decisiones, administración de mediación cuantitativa y el proceso administrativo.²⁰ Dentro de todas estas corrientes, se tomó en cuenta sólo la referente a Administración de Empresas, ello por convenir con el enfoque de este documento analítico.

ADMINISTRACIÓN DE SISTEMAS

Se puede considerar que un sistema es un conjunto o un todo formado por partes conectadas en cierta forma y orientadas al mismo propósito. Esto es, las partes no constituyen un conglomerado de atinar o errar de elementos disgregados, sino que son de un orden definido, caracterizado por la organización y la unidad.²¹ Los principales autores de este pensamiento son: Max Weber, Paul E. Holden, y Marshall E. Dimock, quienes consideran a la administración como un sistema de carácter general sujeto a reglas y procedimientos susceptibles de reglamentación.

Para algunos se habla de AP, aún cuando en sentido estricto la referencia es más bien de complejidad de los negocios públicos en comparación con los privados; pero en ambos se persigue precisión de actuación en cualquier aplicación del proceso administrativo. Esta administración se caracteriza por su énfasis por la determinación de estructuras formales que permitan una reglamentación la cual asegure buenos resultados.

En la actualidad se aprecia el explosivo crecimiento de organizaciones modernas, el cual ha creado retos que, a su vez, dan lugar al desarrollo de sistemas, mismos que hacen frente a la complejidad y multiplicación de las operaciones en forma bastante efectiva, de manera que toda organización, para realizar sus actividades en forma adecuada, necesita sistemas de trabajo orientados a lograr una coordinación integral de todos sus elementos.

¹⁹ Dr. CARRILLO Castro Alejandro, Op.cit. P-28-31

²⁰. TERRY George R; *Principios de Administración*, p. 76

²¹ ibíd

La frase sistemas y procedimientos ha adquirido un significado importante en la administración de empresas y en la AP. El campo de los sistemas y procedimientos es parte integral del trabajo de cada ejecutivo, esto quiere decir que cada persona que supervisa, dirige o administra las actividades de subordinados tiene en su trabajo una responsabilidad inherente por los sistemas y procedimientos que emplean él y sus subordinados: el cómo se hacen las cosas, las formas y medios que se emplean para llevar a cabo las tareas asignadas y la metodología de los procesos de trabajo empleados. Sistemas y procedimientos es un campo de actividades que debe clasificarse como uno de los diversos elementos de la administración.

En la manera más simple de expresarlo, la dirección de una organización planifica lo que va a realizar, lo ejecuta y posteriormente valoriza lo hecho. Aún dentro de los límites de este exceso de simplificación es posible darse cuenta que el administrador tiene ante sí algunas consideraciones básicas, mismas que dentro de los tres grupos naturales a los que pertenece, ayudará a reconocer la situación, el alcance y la índole del trabajo de los sistemas y procedimientos:²²

3. CONSIDERACIONES ANTERIORES AL HECHO (Decir lo que va a ejecutarse).

1. Qué va realizarse: Planeación, formulación de objetivos y políticas expresadas en cantidades, especificaciones de los productos, servicios .
2. Cuando debe hacerse: Prioridad, secuencia y programación de la producción.
3. Quien va a ejecutarlo: Organización, delegación de autoridad, división y coordinación del trabajo y relaciones funcionales.
4. Cómo va a ejecutarse: sistemas, procedimientos, objetivos de calidad, estandarización de las prácticas de trabajo, publicación de manuales de operación.
5. Disponibilidad de los recursos necesarios con qué hacerlo: adquisición de abastecimiento, construcción, mantenimiento, administración de personal y financiera.

B) CONSIDERACIÓN INMEDIATA (Ejecución).

Ejecución de lo que va hacerse en forma planeada. En el tiempo programado para ejecutarlo, usando los recursos disponibles para ese objetivo.

C) CONSIDERACIONES POSTERIORES AL HECHO: (Valorización de lo realizado).

1. Qué se ha hecho: las evidencias de los resultados obtenidos; informes, estadísticas sobre la producción cuantitativa y su costo, comparando los resultados efectivos con los proyectados.
2. Qué también se hizo: Revisión de calidad, reacción del consumidor, medición del trabajo, estudios, auditorías.
3. Debe continuarse haciendo: Revisión del producto final, análisis del mercado, análisis del costo, investigación del consumidor y análisis de operaciones.
4. Cómo podría mejorarse lo que se ha hecho: Rediseño del producto o servicio, reorientación del servicio y mejoramiento de la estructura de la organización y de los sistemas y procedimientos involucrados en la operación, mejoramiento del personal, manejo de abastecimientos, administración financiera y los procedimientos usados para plantear y programar las actividades futuras de la organización.

²² LÁZARO Victor, *Sistemas y Procedimientos Administrativos*, P-21

CONCEPTOS BÁSICOS

PROCEDIMIENTO: los procedimientos muestran paso a paso cómo realizar las actividades fijadas por las políticas²³. Por lo cual es una serie de actividades u operaciones ligadas entre sí por un conjunto de empleados, ya sea dentro de un mismo departamento o abarcando varias direcciones de una dependencia para obtener el resultado que se desea. Ejemplos: Pago de nómina, adquisición de mobiliario, selección y contratación de personal, control de existencias.

MÉTODOS: Un método de trabajo se identifica como la manera de efectuar una operación o una secuencia de operaciones.

ACTIVIDAD: Conjunto de procesos relacionados entre sí dentro de una determinada función²⁴.

OPERACIÓN: Es la división misma del trabajo, las operaciones pueden ser físicas o mentales; en conjunto conforman una actividad y, si son secuenciales, forman un procedimiento.

FUNCIÓN: Sistema constituido por todas las actividades dirigidas a la consecución de un mismo fin u objetivo fundamental²⁵.

ESTUDIO DEL TRABAJO: Cualquier método de investigación diseñado para promover un mejor trabajo o la eficiencia de una máquina, en relación con una operación determinada. Genéricamente conjunto de técnicas, y en particular el estudio de métodos y la medición del trabajo, que se utiliza para examinar el trabajo humano en todo el contexto lo que lleva, sistemáticamente, a investigar todos los factores que influyen en la eficiencia y economía de la situación estudiada con el fin de efectuar mejoras.

SIMPLIFICACIÓN DEL TRABAJO: es el medio de reducir la carga de trabajo en aquellas áreas en donde el experto no puede emplear el tiempo y esfuerzo suficientes para lograr la reducción necesaria de dicha carga.²⁶

ORGANIZACIÓN: Es la forma en que están ordenadas las unidades que conforman una entidad con relación a criterios de jerarquía. Dentro de la estructura orgánica se consignan:

- Principales puestos y unidades.
- Líneas de autoridad y responsabilidad.
- Niveles jerárquicos.

UNIDADES DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS:

El término Organización y métodos se utiliza para designar el conjunto de técnicas administrativas y de investigación destinadas a mejorar el funcionamiento de la AP. Dicho de esta forma, el concepto Organización y métodos consiste en conceptualizar la organización como la función que se sustenta en buscar los medios prácticos para distribuir las funciones en las distintas unidades orgánicas del servicio administrativo respectivo; determina su grado de eficiencia, su rentabilidad, así como su facultad de adaptarse a los cambios del medio, y por otra parte, en analizar al método como el proceso de reflexión abstracta que permita enfocar y abordar el problema de la organización. Las unidades de organización y métodos se crearon en cada dependencia y obedecen a dos objetivos fundamentales:

²³ MARTÍNEZ Chávez Víctor Manuel, *Diagnostico Administrativo, procedimientos, procesos, reingeniería y benchmarking*, Trillas, México, 2002, P. 84.

²⁴ Idem.

²⁵ Idem.

²⁶ LÁZARO Victor, op cit., P-192.

1. Servir de vinculación entre el órgano central de modernización administrativa y las dependencias públicas en la ejecución de las prioridades de mejoramiento administrativo.
2. Analizar los problemas originados en la estructura de la organización de las dependencias públicas y los problemas derivados del flujo o proceso administrativo; así como los problemas del cambio de actitud y comportamiento de los servidores públicos, en el marco de la modernización administrativa.

Para cumplir cabalmente con estos propósitos las unidades de organización y métodos debieron organizarse internamente y recurrir a la teoría de la organización y a la metodología de la investigación.

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS:

Estos se manifiestan en las actividades como un medio dentro de un enfoque de sistemas. Con esta concepción la organización, representada en los sistemas administrativos (SA), se manifiesta en una serie de elementos fundamentales como son los insumos o entradas, que permiten que funcione este sistema. Los SA se pueden dividir en subsistemas ²⁷

Los SA han perfeccionado sus diversas funciones gracias a que están sujetos a una continua evolución, la cual se nutre de información proveniente de ramas afines al AP. Cabe señalar que la primera fase, del proceso evolutivo (de las empresas), se observa cuando una organización manifiesta un crecimiento en todas sus funciones ante lo cual la dirección se ve obligada a renovar el proceso de planeación y control. Se puede considerar que la planeación y el control administrativo manejan los problemas “no rutinarios de meditación”, es decir aquellas circunstancias de mayor importancia que influyen en el desarrollo futuro de la compañía, ello en contraposición a las decisiones rutinarias (aquellas que se presenta repetidamente) que se ejercen en todos los sistemas administrativos. Ambos aspectos (los rutinarios y los que no lo son) pueden y quizá deben estar circunscritos en la organización y planeación del área de procedimientos y control de una empresa.

La segunda fase del proceso, se da cuando hay nuevas necesidades de planeación administrativa. En este caso y por lo general, las decisiones parten del área gerencial y, cada nivel administrativo asume la función de planeación y control, esto como parte, importante de sus obligaciones administrativas. La planeación de procedimientos y la meditación anticipada de los problemas de organización, constituyen las bases sobre las cuales los problemas futuros pueden preverse antes de que ocurran, lo que permite planear, con certeza, las soluciones impidiendo con ello detener el proceso productivo de la empresa.

En la tercera fase, conforme la empresa continua evolucionando, los problemas de organización y procedimientos son más numerosos y complejos, ello conlleva demandas de más tiempo para que los administradores desarrollen sus actividades eficientemente. Los resultados obtenidos del trabajo en este terreno, unidos a la decreciente disponibilidad de tiempo por parte de los supervisores y gerentes de operación, indican la conveniencia de nombrar especialistas de tiempo completo que asesoren a la dirección, en todos sus niveles, en el campo de planeación administrativa y de control.

La cuarta fase se relaciona con la creación de un equipo especializado de asesores, quienes, dentro de la organización, realicen funciones de acción eficiente y oportuna, para la aplicación de métodos de control y procedimientos adecuados a la empresa.

Existen tres principios fundamentales que sirven de base a la función esencial de los métodos.

²⁷ MARTÍNEZ Chávez Víctor Manuel, Op cit., p. 179-180.

1. La norma de una organización de sistemas, así como el enfoque para construir tal organización, deben ser hechos a la medida para la situación que exista en una compañía específica.
2. El proyecto del Departamento de Sistemas (DS) debe prever las revisiones para el futuro conforme los objetivos se van logrando y de acuerdo con la variación de situaciones. Esto asegura una flexibilidad esencial sin la cual el DS pudiera situarse a la zaga del progreso en conjunto con la organización.
3. El DS debe proporcionar un proceso continuo de asesoría, programación y planeación de proyectos. La flexibilidad es de gran importancia ya que los análisis, los objetivos, y la asignación de trabajo deberán, en todo tiempo, modificar con el cambio de las necesidades en conjunto con la organización.

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS:

En esencia un manual es un recurso para orientar a los empleados de una institución, proporciona claridad para entender que las instrucciones sean definidas, permita definir políticas y procedimientos, fijar la responsabilidad, proporcionar soluciones rápidas ante el cruce de información mal entendida, mostrar como puede contribuir el empleado al logro de los objetivos de la organización, orientar respecto a la relación con otros empleados.²⁸ Los manuales liberan a los miembros de la administración de tener que repetir información, explicaciones o instrucciones similares. La uniformidad, la accesibilidad y la reflexión están entre las ventajas de un manual.

Los principales temas que deben tener un manual son:

- Identificación.
- Índice o contenido.
- Prologo y/o Introducción.
- Objetivo de los procedimientos.
- Áreas de aplicación.
- Políticas o normas de operación.
- Descripción de las operaciones
- Formularios o impresos.
- Diagramas de flujo.

DIAGRAMA DE PROCEDIMIENTOS:

Estos diagramas de flujo son interesantes para comprender mejor el procedimiento que se describe. Se incluye en el manual para que en forma sencilla y accesible proporcionen una descripción del conjunto de las operaciones de las unidades orgánicas o puestos que intervienen en el sistema. El diagrama de flujo representa en forma gráfica la secuencia que siguen las operaciones de un determinado método y/o el recorrido de las formas o materiales, muestran las unidades orgánicas (procedimiento general) o los puestos que intervienen (procedimiento detallado) para cada operación descrita y pueden indicar, además, el equipo e instrumentos que se utilicen en cada caso.²⁹

²⁸ FERRY George R., *Administración y Control de Oficinas*, Ed. CECSA, P-645.

²⁹ QUIROGA Leos Gustavo, *Organización y Métodos en la Administración Pública*, Ed. Trillas P- 241.

El análisis de sistemas administrativos se puede utilizar en las organizaciones cuando consideramos a estas como una estructura de relaciones donde se da solución a los problemas. Las decisiones relativas a la solución de los problemas en la organización deben surgir de una evolución integral de los problemas que se analizan y en última instancia por su complejidad total. Los métodos particulares para el mejoramiento de las funciones de solución a los problemas sólo tienen importancia si la organización adopta la posición de analizarse totalmente como un sistema integral.

1.4. EL GOBIERNO EN SUS TRES NIVELES.

Antes de hablar de los tres niveles de gobierno que hay en México es importante tratar de definir el concepto de Estado, el cual tiene su origen en una realidad histórica, el Estado deviene pero a su vez forma el venir, es una realidad efectuada por el hombre, la palabra Estado (estatus), de estaré: condición de ser, en su etimología estado es convivencia de un determinado momento con la ordenación de la misma. Nicolás Maquiavelo (siglo XVI) usa por primera vez el vocablo Estado, se refirió al gobierno y su corte, y después al dominio territorial, y a los dominadores; la palabra Estado es abstracta (Sartori), es sustantivo del participio latino status y significa, cualquier situación o estado de ser, y al parecer (Ercole) Maquiavelo solo la uso para significar rango y condición.

El significado en estas épocas fue empírico y político y es hasta el siglo XVII que se consolida su uso y con la voz Estado se designan a la totalidad de la comunidad política y los territorios se convierten en estados; sin embargo, el término estado se le da un solo sentido como provincia y como territorio y cada uno de ellos con una constitución particular. E. Jellineck, como concepto de derecho, es pues, el Estado la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.³⁰ En otras palabras y para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.

En términos generales el Estado social significa históricamente el intento de adaptación del estado tradicional (por el que entendemos en este caso el Estado liberal burgués). A las condiciones sociales de la civilización industrial y post-industrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos, (las transformaciones del Estado contemporáneo). El verdadero Estado es aquel donde la autoridad ha sido institucionalizada y los caminos del Estado están trazados en la democracia, sin embargo, la sociedad es el punto de partida y llegada de las creaciones jurídicas, estas son creaciones sociales y no tienen otra vitalidad y otra proyección que es, el que la propia sociedad le conceda. El Estado es una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y la exclusividad del poder coactivo.

El sentido del Estado o de las formas políticas que le antecedieron se distingue a través de tres formas estrechamente vinculadas, como son: El orden del sistema normativo o llamado mundo del deber ser que contiene una forma de aspiraciones social el orden de la realidad existencial, es decir, las conductas van a actos o hechos humanos que son los actos que realizan los seres humanos dentro de la ley o al margen de la ley; y el orden axiológico de la justicia para juzgar a través de los juicios de valor. El origen del Estado aparece como una cuestión oscura y de difícil determinación razón por la que existen hipótesis, teorías o supuestos; destacan la teoría familiar del Estado, la teoría del origen violento, la teoría del origen convencional y la teoría de la constitución espontánea y necesaria de los pueblos.

³⁰ JELLINEK George, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Argentina, 1978.

Antes de Estado las formas políticas de organización se han referido a los grupos Gregarios (pueblos, pastores o agricultores), que dieron origen a las primeras y verdaderas organizaciones políticas y se encuentran entre ellas la horda, el clan, la fratria, la formación de imperios y el Estado se anuncia hasta la edad media cuya evolución se puede establecer de la siguiente manera:

1. Estado nacional y patrimonial, aparece con la formación de las nacionalidades europeas, (el Estado es patrimonio del monarca).
2. Estado policía o gendarme, aparece con el liberalismo.
3. Estado de derecho, en donde la ley y las constituciones limitan las acciones de los gobernantes.
4. Estado de bienestar en donde se proponen el control de la política social para el bienestar general.
5. Estado social de derecho y de responsabilidad pública.

La naturaleza del Estado se ha podido explicar mediante la teoría organicista, del Estado como organismo biológico y el Estado como organismo psicológico ya que el Estado no es una creación natural sino artificial de la sociedad, la teoría de Hegel el Estado como idea ética es un sistema de ideas jurídicas, morales, artísticas, es como un espíritu objetivo que dialécticamente se determina así mismo, el Estado como alma nacional (esta inspirado en ideas románticas), la teoría sociológica del Estado, la sociedad crea al estado como una necesaria exigencia de la vida social (es inexacta en cuanto sólo lo toman en cuenta como un aspecto de la vida social tiene que considerarse otros factores como los jurídicos y económicos. La teoría de la institución (Maurice-Hauriou), el Estado es el régimen donde se centraliza lo jurídico y la política, se realiza mediante el poder político y con la idea de la república para realizar el bien común (es una autolimitación objetiva del poder).

La teoría dualista Jelleneck favorece los intereses solidarios individuales, nacionales y humanos en la dirección de una organización progresiva y común; aquí el Estado tiene dos aspectos, el social y el jurídico, es la unidad de asociación dotada originalmente del poder de dominación y formada por hombre asentados en un territorio y lo jurídico lo considera como un sujeto de derecho. La jurídica (Kelsen) parte de la idea de que el Estado es pura y simplemente un sistema normativo vigente (es inadmisibles por que no ha tomado en cuanto lo social, moral, histórico, político y económico). La teoría antiformalista (Heeller) el ser del Estado es cabalmente su devenir, a través de actos de decisión política constantemente renovados, en la lucha política entre poderes reales de voluntad ante los cuales no es posible que el sujeto de conocimiento mantenga una absoluta neutralidad, por lo que el derecho es condición necesaria en el Estado y el estado como la condición necesaria del derecho.

Los elementos del Estado de acuerdo con la teoría tradicional son: el territorio, la población y el poder, estos elementos han aparecido sucesivamente en la historia de la humanidad en la vida social humana. Primero fue el territorio, después el hombre y con la sociedad o comunidad, en tercer lugar, las necesidades ineludibles de supervivencia y autodefensa originaron la diferencia entre gobernantes y gobernados, estimulados, por la división del trabajo, dando a la organización del poder público, después aparece la subordinación de la fuerza al derecho, expresión de un humanismo más depurado y correlativamente la unidad de las instituciones y finalmente las características del poder como son: la sociedad y los fines del Estado.

El grupo político y supremo dominante es el poder o autoridad del Estado y se integra con órganos del poder público y con personas físicas a quienes encomiendan el ejercicio del poder, como elemento básico una organización jurídica soberana.

Atendiendo a su estructura las formas del Estado se pueden clasificar en dos grupos importantes.

1. El Estado simple o unitario, con una sola soberanía, población y territorio, aquí el Estado ejerce directamente su soberanía sin intromisión de otros poderes extraños que limitan la actuación interna y externa del estado, dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, tiene una organización centralizada tanto en lo político como en lo administrativo, corresponde a los regímenes absolutistas; se conforma de un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen es el único que regula toda la organización y acción de un poder único.
2. El Estado compuesto o complejo, compuesto de uno o varios poderes externos, sobre el mismo territorio; esta formado por otros estados, este es Estado de estados; la confederación de estados precede al Estado federal en el que el Estado (federal) se caracteriza por una descentralización de grado más elevado que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, se compone de colectividades que son miembros y que son dominados por el propio estado; es una federación representativa de la personalidad del estado y es titular de la soberanía, cada una de las partes de la federación mantienen una cierta autonomía, en tanto que se limita el poder de gobierno central.

ESTADO MEXICANO.

Es un Estado específico con existencia y vida diferenciadas en el orden internacional, es una institución jurídico política dotada de personalidad; y el derecho constitucional mexicano responde a la pregunta de cómo es un Estado específico, de cómo esta estructurado, sin que abarque la cuestión de cómo debería estar organizado, tema que incumbe este último a la filosofía de la política. El Estado en México tiene las características especiales su evolución histórica para constituirse primero en nación y después en Estado de ser una colonia española, a partir de 1810 se constituye en una nación independiente, en México no existió la nobleza, la burguesía no tuvo fuerza para enfrentarse al rey o monarca, la burguesía por el contrario había formado con el Virrey una alianza para favorecer el absolutismo.

México era una colonia y, por tanto, dependía directamente de España, por lo mismo no se constituyó como nación ni como Estado; sin embargo, los poderes residían en la iglesia y la burguesía (estamentos), la legislación y la administración se unificaron territorialmente alrededor del Virrey; aunque existió conflicto este nunca trascendió para oponerse al rey de España, la obediencia era hacia el rey que concedía a españoles y criollos las jerarquías políticas y administrativas. El poder en la colonia, no se disputaba como ya fue mencionado, por que la gran mayoría de la población era indígena, esta representaba exclusivamente el trabajo; por que la aristocracia de la colonia se limitó a comportarse como burguesía; España hizo caso omiso a la estructuración de la sociedad y se dedico a obtener el fruto del trabajo de los indígenas; con esta política, España permitió el desarrollo y la presencia de grupos de poder central y oligarquías locales en México (se convirtieron después en caciquismo).

La casa de los borbones (1770) Establecieron como política la total centralización del poder hacia el Estado español desplazando el poder del virrey, el de las audiencias, los corregidores y alcaldes mayores lo cual motivó enfrentamientos con la iglesia y con la administración colonial, estos enfrentamientos y los problemas económicos, provocaron la invasión de Napoleón a España y el derrocamiento de los reyes, situación que favoreció la independencia de México.

Con la independencia se configura la Nación Mexicana, así recién formada tiene su fundamento en la constitución de las Cortes de Cádiz de 1812 después del Congreso de Chilpancingo, para que, el 2 de febrero

de 1822 en Apatzingan se elaborará la primera Constitución Mexicana, misma que permitió abrir las puertas y entrar de lleno en la conformación del Estado mexicano, mismo que se consolida en 1857 en cuya constitución se plasma todos los elementos formativos de un estado moderno. En esta última se favoreció el ejercicio del poder legislativo, por encima de los otros poderes lo que dio como resultado una serie de luchas para poder llegar al equilibrio de poderes, se atraviesa la dictadura porfirista y es hasta la Constitución de 1917 en donde verdaderamente se plasma un Estado mexicano moderno, equilibrado en sus poderes hacia como la atención a los derechos y deberes sociales. En ella coexisten el equilibrio del poder político y el orden de la vida social, con garantía económica para vivir con dignidad. La constitución de 1917, incluye elementos sociales que garantizan la igualdad real y la justicia. El Estado mexicano contempla el equilibrio entre todas sus estructuras para proporcionar el mínimo de bienestar para los individuos.

Al Estado mexicano se le han hecho reformas de las últimas es el considerar que un Estado propietario benefactor, no es el apropiado para las circunstancias actuales, por lo tanto hay que considerar como la participación del estado en la economía nacional es o no importante para la justicia social; asimismo la amplitud del estado en otros tiempos era sinónimo de capacidad hoy ese significado ha perdido vigencia por que un Estado benefactor o propietario no es un Estado más justo.

FORMAS Y TIPOS DE GOBIERNO.

El concepto de forma afecta a los distintos grados de la realidad política. Si se refiere a la estructura global de esta realidad, con todo su complejo institucional e ideológico, configura el régimen político, si se afecta a la estructura de la organización política, determina la forma de Estado. Por lo que se refiere al gobierno es considerado los diversos poderes y órganos encaminados a la ejecución de las leyes, a realizar los atributos fundamentales del Estado.

En cuanto a su clasificación (tipos) existe una gran diversidad de formas de gobierno, por lo cuál se opta por los tipos clásicos de las formas de gobierno. Platón en su libro La República clasifica las formas de gobierno perfecto a la aristocracia, en decadencia la timocracia, la oligarquía y la democracia de las masas (forma muy criticada por Platón) y la tiranía. Aristóteles las clasifica en: formas puras o perfectas que son: la monarquía, la aristocracia y la democracia; y formas impuras como: la tiranía (degeneración de la monarquía), la oligarquía (forma corrompida de la aristocracia), y la demagogia (degeneración de la democracia). Polibio es el expositor del gobierno mixto o forma constitucional que combina a la monarquía con la aristocracia y la democracia y que son representados por el Consulado, el Senado y los Comicios. Santo Tomás de Aquino también alude al gobierno mixto la monarquía con la aristocracia, la oligarquía y la democracia. Clasificación que ha perdurado de todas ellas son la monarquía y la república. En México se establecen dos formas de gobierno, la monarquía de Agustín de Iturbide y la de Maximiliano y, la República (que significa cosa pública); el Estado y forma de gobierno.

EL FEDERALISMO MEXICANO.

El Federalismo mexicano es producto del devenir histórico generado principalmente dentro del periodo comprendido de 1810 a 1824, en el cual nuestro país no sólo surge a la vida como nación independiente, sino que sienta las bases de su organización política y social. Sin embargo, con el excesivo centralismo que ha existido en México, se ha dejado de lado el rico y extenso legado histórico que le antecede, lo que propicia que se desmerite el sistema federalista mexicano. El pueblo mexicano se constituyó como una República Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, tal y como lo reglamenta el artículo 40 constitucional; en este sentido, los estados que integran la Federación son quienes delegan parte de su soberanía para que de esta forma se constituya la Federación.

Por consiguiente, el Sistema Federal Mexicano ha creado tres esferas o ámbitos jurídicos: el federal, el estatal y el municipal. Esta división se encuentra debidamente reglamentada en la parte orgánica de la Constitución Federal. En este sentido, la federación está facultada para realizar todas aquellas actividades y atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política, por exclusión, las materias que no se encuentran expresamente conferidas a la federación, podrán ser ejercitadas por los estados miembros.

Dentro del artículo 40 constitucional,³¹ se establece que los estados miembros serán libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, de igual forma, el artículo 115 constitucional establece. “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”.³² Lo anterior constituye el reconocimiento en el ámbito constitucional de la soberanía y libertad que pueden ejercer los estados que conforman la Federación.

Las tendencias del desarrollo de las administraciones estatales han seguido dos direcciones contrarias; una que supedita la eficiencia económico-administrativa a los procesos democratizadores del sistema político y otra que privilegia la razón técnica por sobre la razón política y que, por tanto, pretende la articulación eficientista de dichas administraciones como aparatos subordinados a las directrices centrales. La primera desea ver a las administraciones estatales como sujetos administrativos; la segunda las ve como objetos de administración.

Cuando hablamos de AP, señalamos inmediatamente lo relacionado con la gestión administrativa que realiza el gobierno para realizar sus fines. Se considera prudente solamente ratificar que la AP está encaminada a la función administrativa que realiza tal gobierno como parte elemental del Estado. Sin embargo, se hace bien en distinguir que el papel de la administración es aplicado en los tres niveles de gobierno que doctrinalmente y jurídicamente en nuestra constitución se encuentran plasmados.

Al hablar de AP federal, se refiere a las tareas que corresponden al Ejecutivo Federal; así también, al hablar de AP estatal, por referirnos al Ejecutivo Estatal y al final, al mencionar a los ayuntamientos, se tiene que referir más comúnmente a la figura del Presidente Municipal. En estos tres ámbitos de gobierno se ejerce la AP, entendiendo tales funciones como libres y autónomas en lo referente a los estados y municipios, siempre y cuando no se contravenga nuestra ley fundamental.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:

Se entiende por forma de organización administrativa “el modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado”.³³

El principio rector de la estructura organizativa federal mexicana está en la Constitución General en el artículo 90 que reza de la siguiente manera, “la AP federal será centralizada y paraestatal”.³⁴ y la Ley Orgánica de la AP federal establece que La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la AP Centralizada y 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

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1999, artículo 40.

³² Idem, artículo 115.

³³ ACOSTA Miguel, Op cit, Pág. 67.

³⁴ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1999. artículo 90.

fideicomisos, componen la AP paraestatal.³⁵ Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias: Ver anexo 1³⁶

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL.

La forma del Estado es la Federación, que consiste en un conjunto de entidades que conservan su soberanía interior y delegan su soberanía exterior a favor de un órgano general, constituyendo así los Estados Unidos Mexicanos, los cuales tienen la forma de gobierno republicana, representativa y democrática, según lo disponen los artículos 40 y 41 constitucionales.³⁷

En uso de esa soberanía interna, las entidades federativas tienen sus propios órganos de gobierno y sus respectivos ámbitos de competencia, estructurándose de esta manera el aparato público estatal. El gobierno interior de los estados es una instancia de ejercicio de la soberanía popular, cuya legitimidad es determinada en primer lugar por la Constitución General y ratificada por la Constitución Local, las que establecen las bases de la organización política y administrativa, además de derivarse de ellas una serie de ordenamientos que especifican los alcances y naturaleza de la acción gubernamental. Aparte de los ordenamientos supremos, los ordenamientos jurídicos básicos que conforman el marco legal de los gobiernos de los estados son: la Ley Orgánica de la AP, las respectivas del Poder Judicial y del Poder Legislativo, la Ley Electoral del Estado y la Ley Orgánica Municipal.

Veamos entonces que en el ámbito de las entidades federativas, el gobernador es el jefe de la AP, es decir, es el titular y responsable del aparato del gobierno estatal, el cual está estructurado conforme lo establece la Ley Orgánica de la AP en cada entidad federativa y compuesto por varios órganos a través de los cuales el titular del Poder Ejecutivo ejerce sus atribuciones administrativas. La gran diversidad de atribuciones y facultades que las constituciones locales le otorgan al gobernador, pudiéramos agruparlas en tres grandes categorías: administrativas (se relaciona con el nombramiento y remoción de funcionarios, provisión y apoyos administrativos), legislativas (se relacionan con su intervención en el proceso legislativo dado que participa desde la presentación de iniciativas de ley, obligación de promulgar y publicar dichas leyes y decretos) y políticas (establece vínculos con los otros órganos del poder estatal (Legislativo y Judicial) y con los otros ámbitos gubernamentales federal y municipal).

La organización, estructura y funcionamiento del poder del estado de Querétaro están regulados por la Constitución local y la Ley Orgánica de la AP del estado de Querétaro (LOAPEQ); se debe de mencionar que los acuerdos del gobernador tienen carácter de obligatorios para el conjunto de órganos de la AP.

Ver anexo 2, la Estructura Orgánica de la AP del Estado de Querétaro³⁸.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen interior de los estados de la República Mexicana administrado por un ayuntamiento de elección popular directa que se forma de un presidente municipal, síndico y regidores. Desde la perspectiva política, se le ha definido como entidad política primaria o básica y autónoma de la organización nacional, dotada de personalidad jurídica propia. Atendiendo a sus funciones, el municipio es definido como una forma en que el estado descentraliza los servicios correspondientes a una circunscripción territorial determinada; el municipio

³⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1°.

³⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 26.

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1999, artículos 40 y 41.

³⁸ Estructura Orgánica del Estado de Querétaro. www.queretaro.gob.mx/estorganica.php.

en México es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma en común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.

El Presidente Municipal es el responsable de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la AP municipal.³⁹ Los regidores son los miembros del ayuntamiento que tiene a su cargo las diversas comisiones de la AP municipal, gestionan, vigilan, contratan y supervisan los diferentes aspectos de la administración y gobierno municipal que le sean encomendados.

El cabildo es un organismo de gobierno municipal que se estableció en las ciudades fundadas u habitadas por españoles en la América Colonial según el modelo de los municipios centralizados de la baja edad media española. Actualmente el cabildo es la reunión de los integrantes del ayuntamiento (presidente municipal y regidores) para el ejercicio de sus responsabilidades y este funciona a través de sesiones, en la el municipio de Santiago de Querétaro, se llevan a cabo cada 15 días las sesiones de cabildo.

Otra de las figuras que integra el ayuntamiento son los síndicos, los cuales “se encargan de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en los que se tome parte. También son responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal”.⁴⁰

Ver anexo 3, la Estructura Orgánica de la AP Municipal⁴¹.

³⁹ *Administración Pública Municipal*, Guía Técnica No.1, Ed. INAP 2ª. Edición, México D.F. 1992.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Estructura Orgánica del Municipio de Santiago de Querétaro*. www.mqro.gob.mx.

APARTADO II

2.1 GERENCIA Y CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Para la modernización de la AP existen diferentes autores que plantean métodos para controlar y evaluar una institución, como son: El control de gestión, administración del desempeño, medición de resultados, administración por resultados, tablero de mando, etcétera.⁴² Para el maestro Ignacio Pichardo la más importante y extensa es el gerenciamiento del desempeño que consiste en “la obtención sistemática, el análisis y el uso de información especializada sobre insumos, normas y estándares de trabajo, niveles de actividad, producción, eficiencia interna, resultados y medidas de eficiencia en la prestación de los servicios. Factores tales como el destino de la información, sus usuarios o el tipo de programas que se medien, determinan cual de las categorías de información debe tener prioridad”⁴³.

Y para el tema que planteamos en este trabajo también es importante ya que un sistema de gestión de calidad basado en la Norma ISO 9000, abarca los puntos citados anteriormente y lo cual representa un arma de dos filos ya que puede ser para motivar al servidor público o nada más para señalar al que tiene un bajo desempeño. Retomando la idea del maestro Pichardo Pagaza y comparando la con los principios y elementos de la Norma ISO 9000, podemos observar que en efecto en la AP no todo puede ser medible.

Tomando el ejemplo de la Secretaria de Desarrollo Sustentable del municipio de Querétaro, en la cual se ostenta este trabajo, sólo se pudo medir el tiempo de otorgamiento de las diferentes licencias y permisos que otorga, pero en forma cuantitativa no se pudieran establecer índices para medir los tres principales conceptos del Desarrollo Sustentable (sociales, económicos y ambientales)⁴⁴. y antes de tocar el punto de la evolución de los sistemas de calidad, debemos de tomar en cuenta que en la AP se tiene que tomar en cuenta el uso político que se le da a los servicios que presta, por eso hay instituciones que no toman en cuenta los resultados precisos de su accionar.

Los dirigentes de la AP lo que más les interesa es la opinión pública, por lo cual las áreas de información y comunicación de las instituciones públicas ven manipuladas sus técnicas, pues son las encargadas de que los gobernados capten de manera positiva el accionar de la institución. “Pero también debemos de tomar en cuenta que no por “la dicotomía entre la lógica política y la administrativa debemos de abandonar los esfuerzos para perfeccionar los sistemas de AP”⁴⁵. En este sentido los estudiosos de la AP nos tenemos que dar cuenta que al establecer sistemas para mejorar los procesos y procedimientos dentro del gobierno es solamente para contribuir a mejorar la productividad en un ambiente de trabajo positivo ya que las asignaciones de presupuesto para las dependencias gubernamentales no están ligadas al desempeño sino a consideraciones y programas sociales con una finalidad electoral.

Pero tampoco se puede dejar de lado la exigencia de los gobernados para recibir servicios de calidad por parte del gobierno y esto debe de ser una de las primeras grandes responsabilidades de los gobiernos. Pero el establecer sistemas que miden los resultados del actuar de las instituciones públicas se corre el riesgo de que los funcionarios de alto nivel al tener mucha información cualitativa la ignoren o la utilicen de manera insuficiente, que al introducir cada vez más tecnología informática de toma de decisiones se pierda el contacto

⁴² PICHARDO Pagaza Ignacio, *Modernización Administrativa*; propuesta para una reforma inaplazable. Ed. El Colegio Mexiquense, A.C. p. 257.

⁴³ Idem. P. 257

⁴⁴ ROJAS Orozco Cornelio Op. cit. p. 16.

⁴⁵ Esta observación se toma del maestro Ignacio Pichardo Pagaza en su libro *Modernización Administrativa* p. 261. Y es necesario destacar que no sólo la Administración Privada se transforma también la Administración Pública, pero sin perder la razón de ser y el fin que tiene como instrumento del Estado.

personal con colegas, subordinados y con el problema mismo y por último al poder ser la información selectiva se puede caer en sólo presentar la que arroje buenos resultados.

2.2. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE CALIDAD (4 ERAS).

La Revolución Industrial hizo posible una enorme expansión de los procesos de manufactura y de los bienes de consumo. Para satisfacer las nuevas necesidades se empezaron a crear teorías, lo que resolvió algunos problemas de calidad. Los problemas de calidad que se resolvieron fueron principalmente técnicos, mientras que los que aparecieron fueron administrativos y humanos, por lo cual solucionar esta nueva situación y el proceso evolutivo ha sido largo y confuso.⁴⁶ Por lo cual en el texto que sigue veremos la evolución de la calidad en sus cuatro generaciones.

PRIMERA GENERACIÓN DE LA CALIDAD:

Esta primera etapa de inspección, es el resultado de los primeros desarrollos de la teoría de la Administración, que se fundamenta en las contribuciones de Frederick W. Taylor y Henri Farol a finales del siglo XIX y principios del XX, las teorías que desarrollaron el común que tienen es que separan la planeación, el control y el mejoramiento, de la ejecución del trabajo. Esto explica por qué la primera etapa se caracteriza por la utilización de la inspección como herramienta de control para la detección de errores que, además, fue realizada por alguien diferente al operario que aceptaba o rechazaba la calidad del producto.⁴⁷

En esta etapa los empresarios al detectar los problemas que se presentaban en el cliente por la entrega de productos defectuosos en el mismo lote, decidieron revisar y evaluar el resultado al final del proceso e implementar un sistema reactivo, que tenía por finalidad identificar los productos defectuosos. Para la inspección de los productos se creó un Departamento de Control de Calidad, esto provocó un incremento considerable de los costos, perjudicando notablemente al cliente, es decir, el cliente pagaba la calidad.

En este periodo los productos son fabricados y vendidos masivamente, no importando los requerimientos del cliente, la segmentación de mercado no era tan importante para las empresas. La burocracia también es característica primordial en esta generación, las estructuras altas y con muchos niveles jerárquicos provocaban serios problemas para cumplir con las necesidades del cliente, dando como resultado un sistema burocrático en exceso.

SEGUNDA GENERACIÓN DE LA CALIDAD.

Esta se establece en los años cincuenta cuando Juran, impulsó el concepto del aseguramiento de calidad que se fundamenta en el proceso de manufactura que requiere de servicios de soporte de calidad, por lo que se debían de coordinar esfuerzos entre las áreas de producción y diseño de producción, ingeniería de proceso, abastecimiento, laboratorio, etcétera. Para Juran la calidad consiste en “adecuar las características de un producto al uso que le va a dar el consumidor.”⁴⁸

En esta generación la calidad deja de ser un sistema correctivo, y se convierte en uno preventivo, utilizando herramientas estadísticas para su control. La mejora continua (ciclo PHVA: planear, hacer, verificar y actuar) es utilizada al igual que el ISO 9000 para redefinir la posición competitiva de la empresa. Sin embargo, en esta generación sigue sin tomarse en cuenta las necesidades del cliente, al final de este periodo se da el

⁴⁶ CANTÚ Delgado Humberto, *Desarrollo de una Cultura de Calidad* Ed. Mc Graw Hill, México. P-6

⁴⁷ *Ibid.* P.6-7

⁴⁸ *Ibid.* P-8.

cambio de 360° en la concepción de los procesos de calidad, la calidad deja de ser una herramienta y se convierte en una estrategia de negocios.

TERCERA GENERACIÓN DE LA CALIDAD:

La concepción económica de lo benéfico que puede ser a largo plazo la implementación de sistemas de calidad basados en estrategias de prevención de defectos, fue lo que motivo en aquella época a buscar las estrategias clave para lograrlo. En primera instancia surgieron, en 1956 las ideas de Armand Feigenbaum a las que ubicó bajo el concepto de “Control Total de Calidad”, basado en el enfoque total de sistemas. Posteriormente a principios de los años sesenta la calidad empieza a mostrar desarrollos en otras latitudes, especialmente en Japón, mientras que en Estados Unidos aparecen las aportaciones de Philip Crosby, considerado por sus obras un clásico en esta área. Crosby propone un programa más enfocado hacia las relaciones humanas que hacia los aspectos técnicos de la manufactura, a la que llama “Cero defectos”.⁴⁹

El cliente ya es tomado en cuenta y las empresas preocupadas por incrementar su participación de mercado empiezan a desarrollar estrategias que armonicen el proceso productivo por medio de la creación de las cadenas internas cliente-proveedor, orientadas a la satisfacción del cliente externo. En esta etapa se introduce el concepto de cliente interno y cliente externo, lo que dio como resultado el establecimiento de una cultura de servicio que tiene como finalidad el mejoramiento de la calidad del servicio. Una de las desventajas que se tiene en este proceso, fue el incremento de los costos a razón de tratar de reducir la brecha entre las especificaciones del cliente y las de los productos y servicios que requiere.

CUARTA GENERACIÓN DE LA CALIDAD

Durante toda la década de los ochenta y principios de los noventa se produce una explosión de toda la literatura relacionada con lo que poco a poco se llamo “Administración por Calidad Total” (TQM, por sus iniciales en inglés). En el proceso de consolidación del TQM se han desarrollado una gran cantidad de conceptos, técnicas y procedimientos orientados a dar un enfoque estratégico y de competitividad de negocios a la calidad total, entre los que podemos mencionar la manufactura de clase mundial, el justo-a-tiempo, la función del despliegue de la calidad (QFD), el método Taguchi, la reingeniería de procesos de negocios (BPR), los equipos de trabajos autoadministrados, la organización que aprende, calidad de vida en el trabajo, calidad en el servicio, la cadena de valor económico agregado al cliente, y la dirección estratégica de negocios con base en una visión y una misión fundamentadas en la calidad.⁵⁰

En lo que se refiere al cliente externo, la capacidad de respuesta se vuelve más rápida, detectando de inmediato las necesidades a satisfacer. Cabe hacer mención que la información es de vital importancia en esta generación. Como el resultado de establecimiento de herramientas de información cada día más sofisticadas, la calidad del servicio al cliente se mejora, logrando con esto mayor fidelidad de clientes. Con esta quinta generación se explica la posición que tiene hoy en día la calidad en las organizaciones, se puede decir que es la base de las estrategias que se diseñan en la organización y la práctica diaria en el trabajo.

Para observar las características que evolucionaron y cambiaron de los sistemas de calidad, según Valdes, Luigi; en su libro “Conocimiento es futuro”, véase anexo 4.

⁴⁹ CANTÚ Delgado Humberto, *Desarrollo de una Cultura de Calidad*, Ed. Mc Graw Hill, México. P-11 y 12.

⁵⁰ Idem, P-14.

2.3. LA ADMINISTRACIÓN DE LA CALIDAD TOTAL.

Cuando se tiene la necesidad de definir un concepto se recurre a identificar sus características así como las funciones que esta le permiten desempeñar. El hombre ha recurrido a definir “conceptos” como una forma de tener el control sobre el medio ambiente que lo rodea y, además, poder lograr comunicarse con sus semejantes. Calidad es un concepto muy en boga y que vino a evolucionar las formas tradicionales de hacer las cosas, aunque más puntualmente hablando, vino a recordarnos que muchas de las prácticas que antaño se aplicaban dentro de las organizaciones son básicas para lograr la eficiencia y eficacia y el bienestar social. Probablemente en su momento el énfasis estaba dado a incrementar los volúmenes de producción y mejorar la eficiencia dentro de la organización, pero esas prácticas aunadas a herramientas estadísticas posteriormente afinadas y a la valoración del ser humano en todas sus dimensiones y posiciones (jefe, empleado y cliente) son las que aplican actualmente dentro de los esquemas de calidad.

La palabra Calidad es identificada con una serie de vocablos como: Perfección, belleza, cumplimiento de tiempos de entrega, cumplimiento de especificaciones, ausencia de defectos, exceder expectativas, satisfacer al cliente, etcétera. Demostrando esto la diversidad de acepciones que entorno a la calidad han surgido. El especialista (En control de calidad)? Cantú Delgado plantea que “Calidad es un término difícil de definir, principalmente porque se ha mantenido en constante evolución, por lo que cada definición que se presente debe insertarse en el contexto de la época en que fue desarrollada”.⁵¹ Otro concepto es el de Lindsay y Evans que mencionan que “Calidad puede ser un concepto confuso, en parte porque las personas visualizan la calidad con relación a diferentes criterios según su papel individual en la cadena de producción y de comercialización. Además, el significado de calidad ha venido evolucionando conforme la profesión de la calidad ha crecido y madurado”.⁵²

Por su parte Deming, retomando a Shewart señala que “la dificultad para definir la calidad reside en la traducción de las necesidades futuras del usuario a características conmensurables, de forma que el producto o servicio se pueda diseñar proporcionando satisfacción por el precio que tenga que pagar el usuario”.⁵³ Igualmente se puede apreciar su consideración de diferentes percepciones entorno a la calidad al mencionar que “la calidad solo puede definirse en función del sujeto...en la mente del operario, él fabrica calidad si puede estar orgulloso de su trabajo; para él, la mala calidad supone pérdida del negocio y quizá de su trabajo...para el gerente de planta, la calidad significa sacar los números y cumplir la especificaciones, su trabajo también consiste en mejorar continuamente los procesos y la intensificación del liderazgo”.

Podría decirse lo mismo del concepto como tal, pues lo que en un inicio se llamo calidad fue adoptando otros términos como: Control de Calidad, Aseguramiento de la Calidad, Control total de la Calidad y Gestión de la Calidad. Es por eso que Paul James presenta un análisis de los diferentes enfoques que Garvin, en 1988, hace sobre el concepto de calidad; el primero es el enfoque trascendente de la calidad, desde el cual se percibe a esta como una simple y no analizable propiedad que aprendemos a reconocer solo a través de la experiencia. No puede tocar, pero para las personas es fácil identificar su existencia o ausencia. La calidad es totalmente personal. Un segundo enfoque, basado en producto según el cual localidad esta terminada por una variable precisa y medible; la calidad ya no es función del sujeto y su percepción, si no de las características que el producto en sí mismo posee; no se puede negar que bajo este concepto. El punto de vista del usuario va a determinar la aceptación de estas características y por lo tanto de la calidad. En el enfoque basado en el usuario, la calidad solo la determina el usuario, en función de la adecuación del

⁵¹ Idem. P-4

⁵² WILLIAM Lindsay y Evans James R.. *Administración y Control de la Calidad*. 4ta. Edición 2000- P-10.

⁵³ DEMING W Edwards. *Calidad Productividad y Competitividad*. La salida de la crisis 1989. P-132.

producto a sus necesidades, reflejando una visión altamente personalizada y subjetiva. Un enfoque más subjetivo es el basado en la fabricación (manufactura), que busca asegurar que se cumplan las especificaciones del diseño, las cuales se determinan con base en las necesidades del cliente y por último el enfoque de la calidad basado en el valor, relación entre el beneficio proporcionado por el producto su precio, se busca equilibrar las demandas de los clientes con la eficiencia de la organización.⁵⁴

Dentro de una organización se pueden ubicar los diferentes enfoques en el proceso de diseñar, fabricar y hacer llegar un producto y/o servicio al consumidor, lo interesante es conjuntarlos y aterrizarlos en un diseño que permita la fabricación o prestación del servicio que realmente cumpla las expectativas del cliente. Por tal motivo y poniendo estas definiciones y conceptos, el integrar la calidad en la AP, el objetivo es elevar la calidad del gasto público, buscar mecanismos que generen eficiencia en áreas de soporte, delimitar las responsabilidades de cada dependencia y área y lo cual también permitirá la fusión, la desaparición, el traspaso, la desconcentración o descentralización y el fortalecimiento de las áreas para eliminar la duplicidades y para reacomodar, de manera lógica, las funciones sustantivas de cada dependencia.

Cuando algo se ha estado haciendo de la misma manera durante toda la vida es difícil cambiarlo, pero las transformaciones en el mundo moderno de las necesidades y demandas sociales obligan a la AP a cambiar para mantenerse dentro de la corresponsabilidad.⁵⁵ En el medio que se desarrolla el ser humano actualmente, su vida gira entorno a organizaciones, públicas y privadas, de las cuales obtiene la satisfacción de sus necesidades, llámese protección, entretenimiento, trascendencia, educación, salud, desarrollo económico etcétera. Una organización es un sistema social integrado por dos o más personas cuyos esfuerzos están interrelacionados pretendiendo lograr un fin.

Volviendo al contexto mundial, las fuerzas del cambio son cada vez más dinámicas, se habla de globalización, interdependencia en los procesos de producción, comercialización, inversión flujos financieros y desarrollo tecnológico, por lo que las estructuras, las formas, los instrumentos y los medios se están renovando. “Las organizaciones tienen crecientes exigencias de productividad, las leyes del mercado las obligan a profundizar y cambiar estrategias y políticas, a planear, crear e innovar, a tener capacidad de adaptación, velocidad de respuesta, y sensibilidad para anticipar necesidades futuras y poder sobrevivir y desarrollarse en el complejo mundo globalizado.⁵⁶

Con base en lo anterior, la demanda del mercado obliga (a las fuerzas) a tener mayor capacidad de respuesta en la satisfacción de las necesidades de sus clientes, a tener una mayor comunicación al interior y exterior de la organización, a disminuir sus gastos de operación, revalorizar a su personal, a fijar sus objetivos de mejora permanente.

Y en la AP se aprende como se supervisa, controla y mejora continuamente los sistemas, procesos y servicios, los gobiernos se vuelven altamente competitivos para proporcionar a la ciudadanía lo que ellos quieren, cuando y como lo quieren. Esto conduce a la toma de mejores decisiones y satisfacción de la sociedad como para el gobierno, para los dirigentes del Estado y sus colaboradores ya que las decisiones se toman basadas en datos y no en tanteos, el uso del enfoque científico se convierte así en un procedimiento estándar, la meta es el mejoramiento de las acciones, obra y servicios mediante el mejoramiento del “como” se hace el trabajo (los procesos) en lugar de “que” se hace (los resultados).⁵⁷

⁵⁴ JAMES Paul. *Gestión de la Calidad Total*. 1997.

⁵⁵ CHÁVEZ Lozano Fausto Ascencio. *Calidad en la Administración Pública*. Universidad Abierta. P-23.

⁵⁶ FLEITMAN Schuarcerm Jacks. *Administrate Hoy*. 77 año, septiembre 2000 “La empresa del siglo XXI”.

⁵⁷ CHÁVEZ Lozano Fausto Ascencio. Op. cit. P-24

A medida que la sociedad ha ido evolucionando las organizaciones han tenido que mejorar sus esquemas para adaptarse a los cambios, por lo que se hace necesario establecer un sistema de calidad, en la que esta sea vista como un valor que forme parte de la cultura empresarial en el que todos deben de creer y compartir; por lo cual debe de establecerse un sistema administrativo que trabaje en pro de obtener utilidades en momentos de crecimiento lento y que permita enfrentar dificultades, debe aprender a utilizar métodos estadísticos para que las personas entiendan y dominen la información, se debe de invertir en el desarrollo humano, pues en el personal recae el éxito de un sistema de calidad total, no puede haber una empresa de calidad si las personas que la forman carecen de esta.

La Administración es una fuerza dinámica que busca el adecuado manejo de los recursos de un organismo y su apropiada relación con el medio, esta fuerza dinámica tiene un mayor impacto si considera las relaciones que se den entre todos los elementos que participan y ve a este organismo como una totalidad. El concepto de sistema fue expuesto en el año 1930, en donde se señala que “la interdependencia de las variables en el sistema es una de las inducciones más amplias que poseemos de la experiencia”.⁵⁸

El Sistema es un conjunto de elementos que se encuentran en interacción, que buscan objetivos comunes, operando para ello datos o información sobre energía o materia u organismo, para producir como salida información, energía, materia y organismos. Los sistemas más pequeños que caen dentro de otro sistema reciben el nombre de subsistema, un sistema que incluye al que se esta estudiando recibe el nombre de suprasistema. El concepto de sistema, da la idea de totalidad, de unificación, de integración de una serie de elementos en la búsqueda de resultados; es un procesador que cambia las entradas en salidas; un sistema también puede ser visto como una serie de procesos para lograr un resultado, como una red de componentes interdependientes que trabajan conjuntamente para tratar de cumplir el propósito del sistema; así mismo el sistema tiene propiedades que ninguna de sus partes tiene pues no es la suma de sus partes sino la interacción de estas.⁵⁹

Conforme las empresas se fueron adentrando a las cuestiones de calidad, esta dejó de ser una disciplina técnica y se convierte en una disciplina administrativa, acuñándose el término de Sistema de Administración de la Calidad, al hacer conciencia de que la calidad no es responsabilidad de un área en particular y de que de debe aplicar en todas las operaciones (manufactura, finanzas, recursos humanos etc.), “el impacto en la empresa del control total de la calidad implica la implementación administrativa y técnica de las actividades de calidad orientadas hacia el cliente como responsabilidad primordial de la gerencia general y de las operaciones principales de mercadotecnia, ingeniería, producción, relaciones industriales, finanzas y servicios, así como de control de calidad en si”.⁶⁰

Un Sistema de Calidad es la estructura funcional de trabajo aceptada en toda la compañía y en toda la planta, documentada mediante procedimientos integrados técnicos y administrativos eficaces para guiar las acciones coordinadas de personas, máquinas e información de la compañía y la planta en las mejores y más prácticas formas para asegurar la satisfacción del cliente con la calidad y costos económicos de calidad.⁶¹

Por lo tanto la Administración por Calidad Total (TQM) por sus siglas en inglés es “un sistema administrativo basado en el enfoque total de sistemas, que permite a una organización el desarrollo de una cultura de mejoramiento continuo para el cumplimiento de su misión. El TQM es una parte integral del plan estratégico, y opera a través de todos los procesos organizacionales, proporcionando autoridad a los empleados para

⁵⁸ RODRÍGUEZ Valencia Joaquín. *Introducción a la Administración con enfoque de sistemas*. 3era. Edición. 1998. P-272.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ FEIGENBAUM Armand V. *Control Total de la Calidad* 3era. Edición. 1994. P-13.

⁶¹ Ibid. P-15

buscar los cambios que el mejoramiento demande, aprendiendo de experiencias pasadas, transfiriendo este conocimiento a situaciones nuevas y desarrollando la capacidad de crear e influir en el futuro de la organización.⁶²

2.4. HERRAMIENTAS DE CALIDAD

El poder aterrizar los esfuerzos de las empresas para ofrecer un producto o servicio de calidad que supere las expectativas del cliente, requiere de herramientas a aplicar por las personas que la integran. Las siete herramientas de calidad, son consideradas como una de las grandes aportaciones del control total de calidad, estas tienen diferentes aplicaciones entre las que destacan: desglosar un proceso en sus detalles específicos, identificar las causas raíz de un problema, asignar prioridades a los problemas y costos asociados a estos, determinar el grado de control de los procesos, realizar comparaciones entre los procesos y las especificaciones de los mismos, permitir la toma de decisiones con base en hechos y llevar a la organización de la detección de problemas a la prevención de los mismos; es decir, las técnicas estadísticas pueden ayudar a medir, describir, analizar, interpretar y hacer modelos de la variabilidad de los procesos.

Por lo cual estas herramientas se vuelven básicas o elementales para el análisis del comportamiento del sistema y facilitan la toma de decisiones. Cabe mencionar que si el sistema es muy adelantado se pueden aplicar otras herramientas de análisis como es el 6 SIGMA⁶³. Las 7 herramientas de calidad son las siguientes:

- **DIAGRAMA DE PARETO.**
- **DIAGRAMA DE CAUSA Y EFECTO.**
- **DIAGRAMA DE DISPERSIÓN.**
- **DIAGRAMA DE ESTRATIFICACIÓN.**
- **GRAFICA DE CONTROL.**
- **HOJAS DE VERIFICACIÓN**

Ver anexo 5 en donde se describen las características y uso de las herramientas.

2.5. SERIE ISO 9000:2000.

Para comprender a las organizaciones, es de frecuente ayuda echar un vistazo a su historia. Lo que era relevante e importante en la época en que se gestó la Norma (Nor) ha cambiado con la evolución de los mercados y las organizaciones; la Nor se ha convertido en un anacronismo, defendida con legitimidad por las instituciones que han crecido alrededor de ella, pero de cuestionable relevancia en los problemas cotidianos de desempeño administrativo y mejoramiento en los tiempos modernos.

Uno tiene que retroceder más allá de 1987 (año en el que la Norma ISO 9000 fue introducida) para comprender la Nor. Quizá el aspecto formal de las normas de calidad inicie con el documento que el Dr. Walter A. Sheward en la Western Electric Corporation envió a su jefe en mayo de 1924, en donde se describía el método en el que se basaban las llamadas cartas de control con las que se detectaban los defectos en línea de producción antes de generarse.⁶⁴ En 1935, la oficina Británica de Normas (BS) edita su Norma

⁶² CANTÚ Delgado Humberto. *Desarrollo de una Cultura de Calidad*. Ed. Mc Graw Hill. P-286

⁶³ "Control estadístico avanzado, que se utiliza para la mejora continua".

⁶⁴ TOVAR Pacheco L.R., MONOGRAFÍA: *Auditoría administrativa al sistema operativo y a los programas de calidad de las organizaciones*; ITQ. P-4-35, 70-151.

“Control Charts”, aplicación de los métodos estadísticos para la normalización industrial, con base en los métodos y técnicas desarrollados por el Dr. Shewhart.

Algunas de las pocas cosas buenas que dejó la Segunda Guerra Mundial fue la aplicación y desarrollo de las técnicas y métodos de control de calidad como la edición en 1942 de la Norma Británica BS 1009 “War Emergency Quality Control” y una norma de defensa industrial en uso que en su momento fue adoptada por la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) y se hizo conocida como la serie AQAP (Allied Quality Assurance Publications). La Norma fue introducida para resolver un problema de ese momento- las municiones estaban explotando en las fábricas- por lo cual se tuvo que asegurar que las municiones fueran fabricadas estrictamente de acuerdo a normas (siendo las normas documentadas e independientemente controladas).

En este tiempo pensar en organización de trabajo era dominado por las nociones de especialización del trabajo y normalización. La especialización del trabajo tuvo sus raíces en el trabajo de Frederick Winslow Taylor y Adam Smith; ellos demostraron como el rendimiento puede ser mejorado reestructurando el trabajo en funciones de especialización. La normalización fue el secreto del éxito para Henry Ford, esto hizo posible significativas reducciones en los costos estos dogmas de pensamiento administrativo están todavía vigentes en la mayoría de nuestras organizaciones. Han sido desafiadas en años recientes por las teorías de calidad total y han demostrado ser impedimentos a las mejoras en el rendimiento pero nuevas y diferentes ideas han avanzado poco con respecto al status establecidos.

Cuando el pensamiento de la organización es gobernado por ideas de especialización y de normalización, el rol administrativo es el de especificar las normas y procedimientos que la gente va a utilizar para trabajar. La documentación de las normas formaliza este pensamiento y brinda formas de control (las personas: ¿han hecho lo que las normas dicen que deben hacer?). Es una forma de control que controla el resultado de la producción (las bombas no explotan en las fábricas), el pensamiento de calidad total, por el contrario, llevaría a la mejora del producto. Es irónico que mientras muchas fábricas de municiones en el Reino Unido usaban esos métodos para controlar la producción, Deming estaba trabajando con fábricas de municiones en los Estados Unidos para mejorar el resultado mediante la reducción de variables.

Después de la guerra, la idea de que el desempeño podría ser mejorado mediante “prevención de defectos” se tradujo en la industria. La visión era que la prevención requería planificación y esta implicaba procedimientos predeterminados; la verificación (¿hacen lo que dicen que hacen?). Según diferentes autores en 1946 y otros en 1947, se fundó en Londres, Inglaterra, la Internacional Organization for Standardization (Organización Internacional para la Normalización), llamada por costumbre por sus siglas ISO.

¿QUÉ SIGNIFICA ISO?

ISO es reconocido por sus siglas en inglés del nombre en la Organización Internacional para la Normalización, (International Standard Organization), se trata de una federación universal que tiene el objetivo de promover el desarrollo de las normas internacionales y actividades relacionadas que incluye la valoración de conformidad para facilitar el intercambio de bienes y servicios a nivel mundial y cuenta con más de 130 países miembros distribuidos en tres categorías.

CUERPOS MIEMBROS: Son 90 miembros, uno de cada país, con participación activa y con derecho a voto.

MIEMBROS CORRESPONDIENTES: No participan activamente en desarrollo de políticas y trabajos técnicos, pero se mantienen informados.

MIEMBROS SUSCRITOS: Son países de economía pequeña, quienes pagan sus cuotas para mantenerse informados.

El representante de ISO en México es el Comité Técnico Nacional de Normalización de Sistemas de Calidad (COTENNSICAL) integrado por personal que laboran en empresas públicas y privadas coordinadas por ISO y que trabajan de manera voluntaria revisando y actualizando las Normas Internacionales. Todos los países tienen derecho de estar representados en cada comité (por ejemplo: Estados Unidos de Norteamérica está representado por la organización llamada "American National Steandads Institute" ANSI). En el estado de Querétaro hay un comité operado en las instalaciones de CANACINTRA. Cada cinco años los Comités Técnicos de ISO, deciden sobre la actualización de las normas, confirman modificaciones o la eliminación por considerarlas obsoletas.

La primera edición de las normas ISO 9000, sobre sistemas de gestión de calidad y aseguramiento de calidad fue publicada en 1987. Su impacto fue inmediato ya que más de 70 países la adoptaron para los intercambios comerciales. La tercera edición de la norma ISO 9001 anula y reemplaza la segunda edición ISO 9001 publicada en 1994, así como a las normas ISO 9002: 1994 e ISO 9003: 1994. La norma ISO 9001: 2000, fue preparada por el comité técnico ISO/TC 176, Gestión y aseguramiento de la calidad, Sub comité SC 2, sistema de la calidad.

¿QUÉ ES ISO 9000?

La esencia de la Norma para el Sistema de Gestión de Calidad ISO 9000, consta de tres Normas de ISO 9000 y una de auditoria, normas internacionales que proporcionan una guía para el desarrollo e implantación de un efectivo Sistema de Gestión de Calidad. No está enfocada a ningún producto o servicio en particular, esta norma aplica de forma indistinta para organizaciones que manufacturan o proporcionan servicios.

- ISO 9000: 2000 proporciona los principios de la Gestión de Calidad y sus fundamentos, describe para que sirve cada serie y enlista definiciones básicas de términos para ser usados por cualquier organización.
- ISO 9001: 2000 especifica los requerimientos para el Sistema de Gestión de Calidad aplicables a toda la organización, que necesite demostrar para proporcionar productos o servicios que cumplan los requisitos de sus clientes y los reglamentarios que le sean aplicables.
- ISO 9004: 2000 proporcionan directrices que consideran tanto la eficacia como la eficiencia del Sistema de Gestión de Calidad. El objetivo de esta norma es la mejora del desempeño de la organización y la satisfacción de sus clientes y de otras partes interesadas.
- ISO 19011: 2002 proporciona orientación relativa a la planeación y conducción de auditorias de calidad.

Por lo tanto, ISO 9001 es el estándar de requerimientos; ISO 9000, ISO 9004 e ISO 19011 son guías. ISO 9001 describe "Que" debemos hacer para cubrir los requerimientos del Sistema de Gestión de Calidad, "No como" lo tenemos que hacer.

ISO 9001: 2000 incluye los cinco elementos básicos que contienen 23 cláusulas. Estos requerimientos describen que es lo que la organización debe de hacer para evidenciar conformidad con la norma. Muchos de estos requerimientos deben ser documentados y controlados.

"Elementos de la norma ISO 9001: 2000"

- 4.- Sistema de Gestión de Calidad.
- 5.- Responsabilidad de la Dirección.
- 6.- Administración de Recursos.
- 7.- Realización del Producto o Servicio.

8.- Medición, Análisis y Mejora.

¿PARA QUÉ SE ADOPTA EN LAS ORGANIZACIONES ISO 9000?

Las organizaciones adoptan la norma ISO 9000 por diferentes razones. La decisión de las organizaciones de hacerlo puede incluir:

- Cumplir con los clientes quienes requieren ISO 9000.
- Vender en el Mercado Común Europeo.
- Competir en los Mercados Nacionales e Internacionales.
- Mejorar los Sistemas de Administración de Calidad.
- Minimizar las reclamaciones de Cliente e incrementar su satisfacción.
- Mejorar el desempeño de los proveedores.

Beneficios para las organizaciones debido al uso de ISO 9000 como servicio básico de:

- Lograr un mejor entendimiento y consistencia de todas las prácticas de calidad a través de toda la organización.
- Asegurar continuidad en el uso de los requerimientos del sistema de calidad año tras año.
- Mejorar la documentación.
- Mejorar la conciencia de calidad.
- Fortalecer la organización, la confianza de los clientes y las interrelaciones.
- Reducir costos de producción del servicio y mejorar la rentabilidad.
- Formar una base y una disciplina para mejorar las actividades dentro del sistema de gestión de calidad.

Por supuesto que estos beneficios son asegurados únicamente a través de una buena planeación, de trabajo duro y una mejora continua.

ISO 9000-2000 Un sistema de Calidad para la Mejora Continua.

Un Sistema de Calidad implica personas de Calidad Total. Esto es parte del nuevo estilo de administración y liderazgo que debe ser implantado. El mayor esfuerzo y la mayor inversión han de estar siempre dedicados al desarrollo humano.

Calidad Total.

Es una forma de ser orientada hacia la mejora continua de personas, sistemas, procesos y productos o servicios en todas las áreas de una organización, para crear valores a los clientes o usuarios.

¿Que es enfoque basado en procesos?

Primeramente tenemos que definir que es un Proceso:

“un Proceso es el conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales al agregarles valor transforman a los elementos de entrada en resultados”. Los elementos de entrada para un proceso son generalmente resultados de otros procesos.

Enfoque basada en procesos, es el cambio de la administración por objetivos y resultados individuales, a trabajo en equipos orientados al cliente con el propósito de cumplir los requerimientos del cliente interno y externo, bajo un esquema de colaboración en donde se comparten y se aprovechan el talento de todos para la toma de decisiones.

El trabajo se desplaza a lo largo de toda la organización ejecutando los pasos del proceso en orden natural, en donde los resultados de la organización dependen del desempeño de sus procesos. Asignar la propiedad de los procesos, es la única forma de focalizar los resultados, verificando y controlando en los puntos donde estrictamente se requiere.

LOS PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE CALIDAD.

El objetivo de adoptar los 8 principios, es el de tener una cultura de calidad como base y forma de trabajo, (como lo son las bases morales para vivir en sociedad). Los principios son:

PRINCIPIOS	CARACTERISTICAS	BENEFICIOS
ENFOQUE AL CLIENTE	La organización depende de sus clientes y por lo tanto deberían comprender sus necesidades actuales y futuras, satisfacer sus requisitos y esforzándose en exceder sus expectativas. El modelo de proceso tiene como punto de partida, la identificación de las necesidades y requisitos de las partes interesadas, principalmente del cliente.	-Aumento de sus ingresos y de la participación del mercado a través de respuestas rápidas y flexibles a las oportunidades del mercado. -Aumento de la eficacia en el uso de los recursos de la organización, para aumentar la satisfacción del cliente. -Aumentar la fidelidad del cliente permitiendo que los negocios permanezcan.
LIDERAZGO	Los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la organización. Ellos deberían crear y mantener un ambiente interno en el cual el personal pueda llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la organización.	<ul style="list-style-type: none"> Las personas comprenderán y se sentirán motivadas respecto de las metas de la organización. Las actividades son evaluadas, alineadas e implementadas en una manera unificada. Disminuirá la comunidad deficiente entre los distintos niveles de una empresa.
PARTICIPACIÓN DEL PERSONAL	El personal, a todos ISO niveles, es la esencia de una organización y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización. Beneficios clave:	<ul style="list-style-type: none"> Motivación, compromiso y participación de la gente en la organización. Innovación y creatividad en la persecución de los objetivos de la organización. Responsabilidad de los individuos respecto de su propio desempeño. Disposición de los individuos a participar y contribuir a la mejora continua.
ENFOQUE BASADO EN PROCESOS	Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.	<ul style="list-style-type: none"> Costos más bajos y periodos más cortos a través del uso eficaz de los recursos. Resultados mejorados, consistentes y predecibles. Identificación y priorización de las oportunidades de mejora.
ENFOQUE AL SISTEMA PARA LA GESTIÓN	Identificar, entender y gestionar Iso proceso interrelacionados como un sistema, que contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> Integración y alineación de los procesos que mejor lograrán los resultados deseados. Capacidad de centralizar los esfuerzos en los procesos clave. Proporcionar confianza a las partes interesadas respecto a la consistencia, la eficacia y la eficiencia de la organización.
MEJORA CONTINUA	La mejora del desempeño global de una organización debería ser un objetivo permanente de ésta.	<ul style="list-style-type: none"> Ventajas en el desempeño mediante capacidades organizacionales mejoradas. Alineación de las actividades mejoradas a todos los niveles de acuerdo con un propósito estratégico de la organización. Flexibilidad para reaccionar rápidamente ante las oportunidades.
ENFOQUE BASADON HECHOS PARA LA TOMA DE DE DECISIONES	Las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información.	<ul style="list-style-type: none"> Decisiones informadas. Aumento de la capacidad para demostrar la eficacia de las decisiones anteriores mediante la referencia a los registros de los hechos.
RELACIONES MUTUAMENTE BENEFICIOSAS CON EL PROVEEDOR	Una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor.	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la capacidad para crear valor para ambas partes. Flexibilidad y velocidad de las respuestas conjuntas ante los cambios del mercado o de las necesidades y expectativas de los clientes. Optimización de los costos y los recursos.

PREPARACIÓN PARA INSTALAR EL ISO 9001.

No existe una secuencia única que pueda seguir cualquier organización que pretenda instalar los requerimientos de ISO 9001 en su organización, debido a que los procesos dependen del estado de cada organización de acuerdo a sus prácticas de calidad.

Existen tres requerimientos básicos para cumplir la Norma ISO 9001 que son:

1. Documentar los procesos que afecten la calidad.
2. Conservar registros y datos que describan la calidad del producto o servicio proporcionado (aplicar mejora continua).
3. Asegurarse de que sus procesos generen calidad consistente (conocer que quiere el cliente y monitorear su satisfacción).

Existe una secuencia familiar utilizada para implementar satisfactoriamente ISO 9001:

- Di lo que debes hacer.
- Has lo que dijiste.
- Demuéstralo.
- Mejóralo.

Sin embargo la organización debe juzgar dentro de la etapa de mejora que debe ocurrir antes de realizar la documentación.

PASOS PARA INSTALAR ISO 9001.

A continuación se presenta un proceso que realizó la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Municipio de Querétaro, para la instalación del Sistema de Gestión de Calidad, con base en las recomendaciones hechas por el asesor externo.

FASE I.- ORGANIZACIÓN PARA INSTALACIÓN.

- Obtener el compromiso de la Dirección.
- Establecer un equipo directivo.
- Asignar responsabilidades.
- Identificar áreas involucradas.
- Determinar si existen requerimientos o normas adicionales hacer usadas.
- Establezca metas.
- Preparar tabla de tiempos.
- Capacitación del equipo clave.
- Iniciación de auditorías internas de calidad.

FASE II.- PREPARACIÓN PARA INSTALACIÓN

- Documentar los procesos existentes con procedimientos de calidad e instrucciones de trabajo.
- Determinación de si existen causas que justifiquen exclusiones de algunas cláusulas.
- Identificación de áreas que requieran de mejorar.
- Realice o mejore los procedimientos e instrucciones de trabajo.
- Preparación del manual de calidad.

Las Normas ISO 9000 interpretan la calidad como “la integración de las características que determinan en qué grado un producto satisface las necesidades de su consumidor”; el aseguramiento de la calidad como “el conjunto de las actividades planeadas formalmente para proporcionar la debida certeza de que el resultado del proceso productivo tendrá los niveles de calidad requeridos”; y el control de calidad como “el conjunto de actividades y técnicas realizadas con la intención de crear una característica específica de calidad”.⁶⁵

⁶⁵ CANTÚ Delgado *Humberto Desarrollo de una Cultura de Calidad*; Ed. Mc Graww Hill, P-5

APARTADO III

3.1. INSTALACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE BASADO EN LA NORMA ISO 9001:2000.

El municipio de Querétaro tiene una larga tradición de gobiernos visionarios y de ciudadanos participantes, en este contexto se está realizando un esfuerzo de singular importancia con el objeto de situar al Municipio en un lugar de trascendencia y reconocimiento referente a mejorar “La Calidad de Vida” de los ciudadanos, al mismo tiempo de mostrarse como un prototipo para el resto de los municipios del país. Señala una figura literaria que “Si los sueños son grandes, las realizaciones también pueden serlo. Quienes se desempeñan en esta entidad jurídica, particularmente en la Secretaría de Desarrollo Sustentable están apostando a “Un sueño mayor”, el de desplegar todos los recursos humanos, financieros, imaginativos y políticos de esta administración para hacer de este un municipio más justo, más equilibrado, con mejores oportunidades y con orden; con una misión, una visión y un futuro más promisorio para todos los que en él viven

El municipio de Querétaro tiene una superficie de 759 kilómetros cuadrados, representa el seis por ciento de los 11 mil 769 kilómetros cuadrados que ocupa el territorio del estado de Querétaro. En este territorio, la población ha crecido de manera acelerada. En 1950, había un total de 78 mil 653 habitantes, para el año 2000 el número de pobladores alcanzó la cifra de 641 mil 386 personas. Esto significa que en este periodo la población total se incrementó 8.15 veces, lo que hace de este municipio el de más alto crecimiento demográfico de todo el Estado.

El gran reto de la ciudad de Querétaro es hacer frente a una fuerte presión, entre las que destaca el servicio administrativo esto se ha incrementado por la expansión de la población que se genera sobre la demanda de bienes y servicios básicos (agua, drenaje pluvial y sanitario, vialidades, alimentos, salud, educación y fuentes de empleo). Consiste también en aprovechar el gran potencial que se tiene para brindar oportunidades de empleo y prosperidad a la población que se sitúa en la etapa de edad productiva.⁶⁶

Para lograr un desarrollo sustentable es indispensable consolidar una cultura ciudadana de respeto y cuidado del medio ambiente, procurar el desarrollo urbano y realizar actividades económicas que eleven el nivel de vida de los habitantes del municipio, con una visión a largo plazo que asegure el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Este eje es el hilo conductor de las actividades de desarrollo económico, planeación administración urbana y gestión ambiental, que se llevarán a cabo para hacer del municipio y también de todo el estado de Querétaro una tierra próspera y sustentable.⁶⁷

El objetivo de la presente investigación es la de lograr una gestión coordinada para la conservación, aprovechamiento racional y restauración de los recursos naturales y el medio ambiente. Impulsar el desarrollo del Municipio, a través del proceso de planeación municipal y mediante una adecuada administración de los usos de suelo para preservar la calidad del hábitat en la zona conurbada del municipio de Querétaro. Así como incrementar el dinamismo productivo y la competitividad sectorial de las unidades empresariales para generar alternativas de ingreso. Para tal efecto, se plantean tres estrategias a saber:

1. Gestión ambiental y equilibrio ecológico.
2. Planeación y administración del desarrollo urbano.
3. Fortalecimiento económico.

⁶⁶ Ibid. P-16

⁶⁷ Ibid. P-119

El punto de mayor importancia es la planeación y administración del desarrollo urbano; para dar cauce al presente proyecto se considera como línea de acción el promover la planeación territorial del municipio en función de la vocación productiva que éste tiene, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos económicos, naturales y sociales.

Planear integralmente con base en la vocación del municipio para posicionarlo como modelo de desarrollo sustentable; ordenar los espacios urbanos de la ciudad, buscando armonizar las relaciones sociales de sus habitantes y sectores productivos. Asimismo planear el desarrollo de la zona conurbada del municipio de Querétaro en nodos urbano-poblacionales, para definir proyectos de mutuo interés y competencia.

En este contexto y en cumplimiento al Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006, el H Ayuntamiento de Querétaro el 13 de octubre de 2003, en sesión Ordinaria de Cabildo aprobó la creación de la Secretaría de Desarrollo Sustentable Municipal dentro de la Administración Pública centralizada de Querétaro; para promover el desarrollo urbano e impulsar el desarrollo y crecimiento económico dentro del Municipio de Querétaro, realizando las gestiones y programas en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, con criterios de sustentabilidad, por lo cual se reestructuran la Secretaria de Desarrollo Social y la Secretaria de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología Municipal.

La Dirección de Desarrollo Económico adscrita a la Secretaria de Desarrollo Social se traslada a la Secretaria de Desarrollo Sustentable; igualmente Desarrollo Urbano Y Ecología Municipal, que se encuentran en la Secretaria de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología Municipal. De esta manera, la Secretaria de Desarrollo Sustentable del Municipio de Querétaro queda integrada por una Dirección de Desarrollo Urbano; auxiliándose por las siguientes áreas:

- Subdirección de Desarrollo Urbano.
- Departamento de Diseño Urbano.
- Departamento de Control Urbano.
- Departamento de Investigación Urbana.
- Departamento de Planeación Territorial.

Asimismo la Dirección de Ecología quedó estructurada de la siguiente manera:

- Departamento de Ordenamiento Ecológico Territorial.
- Departamento de Educación Ambiental.
- Departamento de Protección Ambiental.

Finalmente la Dirección de Desarrollo Económico quedó integrada de esta forma:

- Subdirección de Desarrollo Empresarial.
- Departamento de Desarrollo Agropecuario.
- Departamento de Proyectos de Inversión.
- Departamento de Proyectos Productivos.
- Departamento de Empleo.⁶⁸

Para cumplir con los objetivos de la administración 2003-2006 y con las líneas de acción del Plan Municipal de Desarrollo, el secretario de Desarrollo Sustentable del Municipio de Querétaro, tomó la decisión de implantar un Sistema de Gestión de Calidad basado en la Norma ISO 9001:2000, cubriendo con todos los requisitos que en ellas se establecen, además de participar en el Premio Estatal de Calidad y el logro de la

⁶⁸ Gaceta Municipal, Órgano Oficial de Difusión del H. Ayuntamiento de Qro., 15 de Octubre de 2003.

certificación Internacional del Sistema de Gestión de Calidad. A continuación se muestran los puntos desarrollados que establece la Norma Mexicana, NMX-CC-9001-2000, que corresponde a los requisitos de la serie internacional ISO 9000:2000. Esto con el fin de poder analizar que tan importante y que beneficios obtiene, en este caso, la AP municipal, cual es su impacto a nivel administrativo, social, político, y poder definir la utilidad y el funcionamiento de estas normas internacionales y, mediante su adecuada aplicación, lograr que la Administración Pública de este municipio sea en general más eficaz y eficiente para beneficio de la ciudadanía.

A continuación se presentan los puntos que se desarrollaron en el manual de calidad, en el cual se establece el compromiso de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Municipio de Querétaro para trabajar bajo un sistema de gestión de calidad basado en la Norma ISO 9001:2000 y, en donde se plasman los procesos que van hacer analizados para implementar acciones preventivas y correctivas y así poder establecer una mejora continua en estos, cumpliendo así con el objetivo de la norma internacional mencionada.

Para la aplicación de la Norma ISO 9001:2000 se considera 8 puntos de importancia a saber:

1. INTRODUCCIÓN

La Secretaría de Desarrollo Sustentable del Municipio de Querétaro (SEDESU) período 2003–2006 tomó la decisión de establecer un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) basado en la Norma Internacional ISO 9001:2000 “Sistemas de Gestión de la Calidad – Requisitos” como un medio para fortalecer la mejora de los servicios que ofrece a los ciudadanos. El SGC es congruente con los lineamientos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo, incluyendo su visión y misión. La estructura organizacional de la SEDESU está constituida por tres direcciones:

Dirección de Desarrollo Económico,
Dirección de Desarrollo Urbano, y
Dirección de Ecología Municipal.

El número de procesos operativos identificados son 45, ver anexo 6, El personal involucrado en el SGC es de 115 personas. Los principales servicios brindados por la SEDESU son la atención a los trámites de los ciudadanos con relación al control del uso del suelo, para lograr un crecimiento planificado y ordenado del territorio urbano, actividades para fortalecer el entorno y las condiciones para el desarrollo empresarial y de negocios del Municipio, para coordinar oportunidades de negocio con el desarrollo sustentable en comunidades y zonas marginadas y generar empleo e ingreso, incluyendo el desarrollo cultural y turístico mediante el Festival de Santiago de Querétaro por último, fomentar la conservación, el mejoramiento del ecosistema y sus recursos para generar una nueva cultura de protección al ambiente con la participación de los ciudadanos de este Municipio⁶⁹.

2. ALCANCE DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD

El alcance del SGC se presenta en el siguiente orden:

- Prestación de Servicios realizados con calidad y eficiencia en la gestión de los procesos para el desarrollo económico, urbano y ecológico del municipio de Querétaro

⁶⁹ Manual de Calidad de la SEDESU.

- El establecimiento de este sistema permite demostrar que se tiene capacidad para proporcionar todos los servicios que satisfagan tanto las expectativas de los ciudadanos como los requisitos establecidos en las leyes y reglamentos aplicables. También responde a la aspiración para cumplir satisfactoriamente con las necesidades de los ciudadanos mediante la aplicación eficaz del SGC.

Exclusiones:

Debido a que todos los servicios que se proporcionan están con anterioridad diseñados por las instancias correspondientes, la sección de la norma 7.3 “Diseño y Desarrollo”, no aplica en nuestro SGC.

Asimismo, la sección 7.5.2 “Validación de los Procesos de la Producción y de la Prestación del Servicio” no aplica en el SGC, debido a que todos los procesos de servicio son verificables mediante actividades de seguimiento inmediatamente después de ser proporcionados⁷⁰.

3. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS Y SU INTERACCIÓN

La gran mayoría de los procesos de la SEDESU no tienen una interrelación directa entre ellos, pues son independientes ya que los trámites ingresados al área operativa son entregados directamente al ciudadano para su ingreso a otro diferente trámite, si es el caso. No obstante, aquellos que sí mantengan una interacción entre ellos están claramente identificados en el Modelo de Procesos de la SEDESU⁷¹ que se presenta en el anexo 6.

Los procesos que conforman el SGC y que tienen relación a través de direcciones son los que se encuentran en el anexo 7. Asimismo la SEDESU cuenta con procesos coordinados con otras secretarías como son:

- **Recursos Humanos:** Procesos coordinados por la Secretaría de Administración del Municipio, donde la Dirección de Organización define la estructura organizacional y la Dirección de Recursos Humanos las descripciones de puesto.
- **Mantenimiento:** Procesos coordinados por diferentes direcciones para el mantenimiento de los equipos de cómputo, las instalaciones y el equipo de transporte utilizado en la ejecución de los procesos.
- **Compras:** Proceso coordinado por la Dirección de Adquisiciones dependiente de la Secretaría de Administración donde se establece los lineamientos para las compras de todos aquellos materiales y servicios necesarios para la realización de los procesos.
- **Sistemas:** Proceso coordinado por la Dirección de Sistemas dependiente de la Secretaría de Economía y Finanzas que otorga el servicio de mantenimiento al equipo de cómputo y apoyo en la preparación de los reportes requeridos.
- **Catastro:** Proceso coordinado por la Dirección de Catastro dependiente de la Secretaría de Economía y Finanzas mediante el cual se complementan varios de los trámites realizados en la Dirección de Desarrollo Urbano.
- **Gestión Delegacional:** Proceso coordinado por la Secretaría de Gestión Delegacional que recibe trámites en las siete delegaciones para ser ejecutados por la Dirección de Desarrollo Urbano y otorga el Visto Bueno para la venta de alcohol en el proceso de Factibilidad de Giro.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid

- **Capacitación:** Proceso ejecutado por el Instituto Municipal de Capacitación, Dirección desconcentrada de la Secretaría de Administración, quien coordina la administración de la capacitación necesaria para que el personal del Municipio sea competente en las funciones que realiza.
- **Ambiente Laboral:** Proceso ejecutado por la Presidencia Municipal donde se aplican periódicamente encuestas para evaluar el ambiente laboral.

En el Sistema de Calidad se estableció que los procesos identificados muestren su interrelación, en el área operativa, mediante diagramas de flujo en los procedimientos establecidos por cada dirección.

4 SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

4.1. Requisitos Generales

En la SEDESU se ha establecido y documentado un Sistema de Gestión de Calidad, el cual se mantiene operando de manera consistente y busca mejorar continuamente su eficacia.

En el Sistema de Gestión de Calidad se:

- Identifican los procesos fundamentales para la prestación de los servicios de la SEDESU;
- Se determina el modelo de procesos”, los diagramas de flujo, así como la secuencia e interacción de éstos.
- Supervisa que en cada procedimiento el criterio y el método sea el adecuado para asegurar que la operación y el control sean eficaces.

Han asegurado de la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la prestación y el seguimiento de estos procesos;

- Realiza el seguimiento, la medición y el análisis de estos procesos; y
- Establecen las acciones necesarias para alcanzar los resultados planeados y la mejora continua de los procesos.⁷²

4.2. Requisitos de la Documentación

4.2.1. Generalidades

La documentación del Sistema de Gestión de la Calidad en la SEDESU incluye:

- Declaración documentada de la Política de Calidad y de los Objetivos de Calidad;
- El presente Manual de Calidad;
- Los procedimientos requeridos por la Norma;
- Los documentos que necesita la SEDESU para asegurar la eficaz planeación, operación y control de sus procesos; y
- Los registros requeridos por la Norma ISO 9001:2000.

⁷² “Manual de Calidad de SEDESU”

4.2.2. Manual de Calidad

El Manual de Calidad establecido en la SEDESU incluye al menos:

- a) El alcance del SGC y la justificación de las exclusiones que no aplican al sistema de la SEDESU, según se menciona en el capítulo 2.
- b) Una referencia a los procedimientos documentados establecidos en el SGC y,
- c) Un “Modelo de Procesos” que describe en forma general la interacción entre los procesos del SGC de la SEDESU. En forma más detallada, la interrelación se encuentra en los Diagramas de Flujo contenidos en los procedimientos operativos.

4.2.3. Control de los Documentos

Los documentos son elaborados de acuerdo al procedimiento denominado Elaboración de Documentos del Sistema de Gestión de la Calidad (PR-RSC-01). Estos documentos son controlados y ello se hace de acuerdo a lo establecido en el procedimiento documentado Control de Documentos del Sistema de Gestión de la Calidad (PR-RSC-02).

4.2.4. Control de Registros

Los registros que se establecen y mantienen para proporcionar evidencia de la operación eficaz del SGC, permanecen legibles, fácilmente identificables y recuperables, tal como se estipula en el procedimiento documentado Control de los Registros del Sistema de Gestión de Calidad (PR-RSC-03).

5. RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN

Compromiso de la Dirección

El Comité de Calidad de la SEDESU evidencia su compromiso con el desarrollo e implementación del SGC participando activamente en el mismo y revisando al menos semestralmente el SGC. Asimismo, otra forma de manifestar el compromiso es proporcionando los recursos que se determinen necesarios para establecer y mantener el SGC y mejorar continuamente su eficacia⁷³.

5.2. Enfoque al Ciudadano

Con el propósito de aumentar la satisfacción de los ciudadanos en el Municipio de Querétaro, el Comité de Calidad de la SEDESU y su personal, se aseguran que las expectativas del ciudadano están bien determinadas y se cumplen con el propósito de aumentar su satisfacción y para ello se basan en el SGC.

5.3. Política de Calidad

Como una forma para demostrar el compromiso con el SGC, el Comité de Calidad definió como Política de Calidad la siguiente consigna:

“La Secretaría de Desarrollo Sustentable se compromete a ser eficaz en la gestión administrativa ofreciendo servicios de calidad y calidez dentro de un proceso planificado, en corresponsabilidad con los ciudadanos mejorando con ello su calidad de vida”⁷⁴.

Mediante una política activa se proporciona un marco de referencia que establece:

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid

5.4. Objetivos Generales de Calidad a saber:

- Eficientar los trámites y los tiempos de los procesos;
- Fortalecer el entorno y las condiciones empresariales para mejorar la competitividad y generar alternativas de empleo e ingresos;
- Aumentar el número de beneficiados en los programas elaborados dentro de la Secretaría de Desarrollo Sustentable;
- Promover y procurar mediante la planeación y gestión, el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población.
- Incrementar el nivel de formación ciudadana en temas ambientales;
- Fomentar el mejoramiento del ecosistema; y
- Mejorar continuamente el servicio otorgado al ciudadano.

La medición de estos objetivos se monitorea de forma permanente por cada dirección y durante las reuniones del Comité de Calidad.

5.5. Responsabilidad, Autoridad y Comunicación

5.5.1. Responsabilidad y Autoridad

La SEDESU en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos define las responsabilidades y autoridades que tiene el personal en el SGC, con el fin de asegurar su competencia. Estas responsabilidades son comunicadas por el Secretario Técnico al personal mediante sus descripciones de puestos. Asimismo, se dan a conocer a través de un organigrama relacionados con los procedimientos operativos internos.

5.5.2. Representante del Secretario para el SGC

El Secretario de Desarrollo Sustentable nombra al representante que establece el SGC, el cuál tiene bajo su responsabilidad para que:

- a) Se establezcan y mantengan los procesos necesarios para el SGC;
- b) Informe al Comité de Calidad sobre el desempeño del SGC y de cualquier necesidad de mejora.
- c) Se promueva la toma de conciencia respecto a la operación del sistema y se atienda calidad y eficiencia a los ciudadanos, en todas las áreas de la SEDESU.

5.5.3. Comunicación Interna

El Comité de Calidad se asegura que se establecen los procesos de comunicación apropiados dentro de la SEDESU y de que ésta se efectúa considerando la eficacia del SGC y para ello cada Director realiza reuniones de presentación de resultados con su personal para mantenerlos informados de los avances, además de colocar en pizarrones o áreas específicas las gráficas que indiquen el comportamiento de los objetivos.

5.6. Revisiones por el Comité de Calidad

5.6.1. Generalidades

El Comité de Calidad revisa el SGC de la SEDESU, al menos semestralmente, para asegurar su conveniencia, adecuación y eficacia continua. Las revisiones se efectúan de acuerdo a lo establecido en la norma y se mantienen como registros las minutas correspondientes donde se anotan los acuerdos tomados.

6. GESTIÓN DE LOS RECURSOS

6.1. Provisión de los Recursos

En SEDESU se han determinado los recursos para:

- a) Implementar y mantener el SGC y mejorar continuamente su eficacia; y
- b) Aumentar la satisfacción del ciudadano mediante el cumplimiento de sus expectativas.

6.2. Recursos Humanos

6.2.1. Generalidades

El personal que realiza trabajos que afectan a la calidad del servicio en los procesos identificados en la SEDESU se busca que sea competente con base en la educación, formación, habilidades y experiencia apropiadas, según lo establecido en las descripciones de puesto mencionadas en el inciso 5.5.1. Dichas descripciones de puesto serán revisadas cada 3 años y actualizadas si fuera el caso.

El Secretario técnico coordina la realización periódica de la detección de necesidades de capacitación en la SEDESU y en función de sus resultados elabora un programa para dar atención a las necesidades encontradas. Dicho programa es comunicado al Secretario para que el Secretario Técnico coordine con los Directores el envío de su personal a los eventos de capacitación.

Cuando en la SEDESU se identifica la necesidad de proporcionar capacitación, se envía oficio al Instituto Municipal de Capacitación para la coordinación administrativa.

El personal de la SEDESU deberá remitir al Secretario técnico copia de los registros como evidencia de su competencia cada vez que actualice sus conocimientos. También mantiene en su poder los registros apropiados de la competencia del personal que interviene en el SGC⁷⁵.

6.3. Infraestructura

En la SEDESU se ha determinado y se cuenta con la infraestructura necesaria para lograr el propósito de la Secretaría en la prestación de sus servicios. La infraestructura incluye las oficinas, el equipo de cómputo, de comunicación, y el de transporte necesario, entre otros.

Como procesos externos al alcance del SGC tienen identificado el servicio de mantenimiento a las instalaciones, el cual es proporcionado por la Dirección de Administración Patrimonial y Servicios Administrativos de la Secretaría de Administración; el mantenimiento de los equipos de cómputo proporcionado por la Dirección de Sistemas de Información de la Secretaría de Economía y Finanzas; y el mantenimiento del equipo de transporte utilizado en la ejecución de los procesos por la Dirección de Transporte de la Secretaría de Administración.

6.4. Ambiente de Trabajo.

Con el fin de poder determinar y gestionar el ambiente de trabajo necesario para la prestación adecuada de los servicios, la Presidencia Municipal solicita a un consultor externo que aplique periódicamente una encuesta para evaluar el "Ambiente Laboral". La información la recibe el Secretario y la analiza con sus directores para tomar las acciones necesarias con el propósito de mejorar el ambiente de trabajo entre el

⁷⁵ Ibid.

personal. El Secretario Técnico conserva los resultados de las encuestas aplicadas y da seguimiento a las acciones tomadas por los directores.

7. PRESTACIÓN DEL SERVICIO

7.1. Planeación de la Prestación del Servicio

La planeación para la prestación de los servicios en las diferentes direcciones de la SEDESU se estableció en todos los procedimientos los cuales están constituidos en el SGC. El resultado de esta planeación se presenta en la forma que considera más adecuada al sistema operativo de la Secretaría, la cual cuenta con un plan de calidad desarrollado ex profeso.⁷⁶

7.2. Procesos Relacionados con el Ciudadano

Los requisitos que deben de cumplir los ciudadanos para la realización de algún trámite de los considerados dentro del alcance del SGC están establecidos en las diferentes normas, reglamentos, leyes u otras disposiciones legales y las consideradas en los procedimientos del SGC.

Su revisión es realizada por el personal que recibe la documentación del trámite solicitado según se establece en los procedimientos operativos de cada Dirección.

Por otro lado, en la SEDESU se han determinado las disposiciones eficaces para comunicar al los Ciudadanos los requisitos que debe de cumplir para realización de los trámites, por ejemplo en hojas impresas, trípticos, entre otros.

7.3. Diseño y Desarrollo

No aplica al justificarse su exclusión en el capítulo 2 del presente manual.

7.4. Compras

7.4.1. Proceso de Compras

El proceso de compras de los artículos y servicios necesarios para realizar los procesos operativos de la SEDESU es controlado de manera externa al SGC por la Dirección de Adquisiciones, dependiente de la Secretaría de Administración. La Dirección de Adquisiciones ha documentado en el “Manual de Operación para Adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios del Municipio de Querétaro” codificado con el número MO230000-001, las políticas de compras que deben ser seguidas por todas las Secretarías del Municipio de Querétaro.

La SEDESU a través de su “Enlace Administrativo”, que depende de la Secretaría de Administración, realiza las compras necesarias siguiendo el procedimiento establecido.

La Dirección de Adquisiciones tiene un listado de los proveedores autorizados por el Municipio de Querétaro cuando es necesario, la SEDESU recurre a él para su consulta.

7.4.2. Información de las Compras

La información de las compras solicitadas al área de Enlace Administrativo se realiza mediante un formato simple de solicitud donde se describen las compras necesarias, asegurando el enlace y la adecuación de los requisitos antes de ser requerida al área correspondiente.

7.4.3. Verificación de los Productos Comprados

Tanto el Enlace Administrativo o el solicitante de la SEDESU pueden recibir el producto comprado, verificando que lo recibido por parte del proveedor es lo mismo que el solicitado en la “Orden de Compra”. En el caso de que sea un servicio será directamente el solicitante quien lo reciba.

⁷⁶ “Manual de Calidad de SEDESU”

En caso de que no se cumplan los requisitos requeridos en el material entregado por el proveedor, éste no será recibido, no se firmará la factura y será notificado, el hecho, al Enlace Administrativo.

Cuando el material solicitado cumpla con los requerimientos, el Enlace Administrativo entregará al proveedor un “vale de entrada” para este inicie el proceso de pago de la factura ante la Dirección de Adquisiciones.

7.5. Prestación del Servicio

7.5.1. Control de la Prestación del Servicio

La planeación para el control de la prestación del servicio se realiza bajo condiciones controladas, según se tiene establecido en los procedimientos operativos que integran el SGC, ver anexo 8, codificándose todos los procedimientos.

7.5.2. Validación de los Procesos de la Producción y de la Prestación del Servicio

“No aplica, de acuerdo a la justificación explicada en el capítulo 2 del Manual de Calidad”

7.5.3. Identificación y Trazabilidad

Para los procesos en la prestación de los servicios en la SEDESU, la trazabilidad es un requisito establecido y por ello desde su inicio, los trámites se identifican mediante números de folio, fecha, nombre de servicio o trámite, que permiten validar la integridad del servicio a través de todo su proceso.

Por otro lado, durante las etapas de revisión e inspección que se realizan, el trámite del servicio No Conforme, es identificado adecuadamente teniendo en cuenta lo establecido en el procedimiento documentado Control del Servicio No Conforme del Sistema de Gestión de Calidad (PR-RSC-06).

7.5.4. Propiedad del Ciudadano

Cuando el ciudadano entrega originales para la realización de un trámite, estos documentos son de su propiedad por lo que son conservados en las condiciones necesarias para evitar que se dañen o pierdan. Cuando alguno de los documentos que sean propiedad del ciudadano se pierde o deteriora, se registra y se le comunica al ciudadano.

7.5.5. Preservación de los Documentos

En todo momento, en la SEDESU se conservan de manera adecuada los documentos del ciudadano hasta que concluya la realización del trámite solicitado. Esta conservación incluye el manejo, almacenamiento, protección y su entrega.

Cuando se considera necesario, el detalle de la preservación se encuentra implícitamente documentado en los respectivos procedimientos operativos.

7.6. Control de los Dispositivos de Seguimiento y de Medición

Cuando en la SEDESU se identifica un proceso que requiera la utilización de algún equipo para realizar mediciones o inspecciones, éste estará identificado y controlado para un adecuado uso.

Cuando se detecte que un equipo no está conforme con los requisitos y la validez de las mediciones está en duda, la dirección responsable de su cuidado toma las acciones apropiadas sobre el equipo y sobre cualquier servicio afectado.

Esa misma dirección mantiene registros de las calibraciones que se les realizan a los equipos de su área.

8. Medición, Análisis y Mejora

8.1. Generalidades

En la SEDESU se han establecido los procesos necesarios para realizar el seguimiento, medición, análisis y mejora de los procesos operativos con la intención de demostrar la conformidad del servicio proporcionado y la del SGC, así como de la mejora continua de su eficacia.

8.2. Seguimiento y Medición

8.2.1. Satisfacción del Ciudadano

Como una de las medidas del desempeño del SGC, las tres direcciones de la SEDESU realizan periódicamente encuestas para conocer la percepción del ciudadano con respecto al cumplimiento de sus expectativas en la realización de sus trámites por parte de la SEDESU.

Los métodos para obtener la información sobre la satisfacción del ciudadano están establecidos en los diferentes procedimientos. Durante las juntas de revisión por el Secretario y el Comité de Calidad se analiza la información obtenida y se toman las acciones pertinentes.

8.2.2. Auditoría Interna

En la SEDESU se llevan a cabo en forma periódica, auditorías internas que permitan determinar si el SGC:

- a) Es conforme a las disposiciones planeadas, con los requisitos de la Norma ISO 9001:2000 y con los requisitos del SGC establecidos por la Secretaría; y
- b) Se ha implementado y se mantiene de manera eficaz.

Los criterios para la aplicación de las auditorías están definidos en el procedimiento denominado Documento de Auditorías Internas en el Sistema de Gestión de Calidad (PR-RSC-05).

8.2.3. Seguimiento y Medición de los Procesos de Servicio

En la SEDESU se aplican los métodos que se consideran apropiados para el seguimiento y cuando es posible la medición de los servicios que se proporcionan. Estos métodos pretenden demostrar la capacidad de los procesos de servicio para alcanzar los resultados esperados en los objetivos.

Cuando no se alcanzan los objetivos planeados el personal de la dirección involucrada debe de llevar a cabo las correcciones y acciones correctivas según sea conveniente para asegurar la conformidad del servicio que se proporciona.

La liberación de la prestación del servicio no se realiza hasta que se completan, satisfactoriamente, las disposiciones planeadas en los procedimientos, a menos de que sean aprobados por otra persona con la autoridad suficiente. De darse esta situación se conservan los requisitos necesarios que autorizan dicha liberación.

8.3. Control del Servicio No Conforme

La SEDESU se asegura que los servicios que no sean conformes a los requisitos establecidos, se identifican y controlan para prevenir su entrega no intencional al ciudadano. Los lineamientos están señalados en el procedimiento documentado Control del Servicio No Conforme del Sistema de Gestión de Calidad (PR-RSC-06) donde se define el tratamiento que se le dará.

De llegarse a detectar un servicio no conforme después de que haya sido proporcionado al ciudadano, el responsable debe tomar las acciones apropiadas respecto a los efectos reales o potenciales que pueda tener el servicio incorrectamente prestado.

8.4. Análisis de Datos

Como una forma para determinar y demostrar la idoneidad y la eficacia del SGC, en la SEDESU se recopilan y analizan los datos apropiados. Este análisis permite evaluar dónde puede realizarse la mejora continua del SGC.

El análisis de los datos proporciona información sobre la satisfacción del ciudadano, la conformidad con los servicios proporcionados, las características y tendencias de los objetivos, incluyendo las oportunidades para llevar a cabo las acciones preventivas e información sobre los proveedores.

8.5. Mejora

8.5.1. Mejora Continua

La mejora continua en la SEDESU se desarrolla a través de la aplicación del SGC en cada dirección. Su eficacia se mide durante las revisiones por el Secretario, donde se evalúa la política de calidad, los objetivos de calidad, la satisfacción de los ciudadanos, los resultados de las auditorías internas y de segunda parte si existen, el análisis de los datos, además de las acciones correctivas y preventivas.

8.5.2. Acción Correctiva

En la SEDESU se toman las acciones correctivas necesarias para eliminar la causa de no conformidades y evitar su recurrencia. Las acciones correctivas son apropiadas a los efectos de las no conformidades encontradas. El método para la aplicación de las Acciones Correctivas se encuentra en el procedimiento documentado Acciones Correctivas, Preventivas y de Mejora Continua del Sistema de Gestión de Calidad (PR-RSC-04).

8.5.3. Acción Preventiva

El procedimiento documentado Acciones Correctivas, Preventivas y de Mejora Continua del Sistema de Gestión de Calidad (PR-RSC-04) también se utiliza para identificar las causas de no conformidades potenciales y determinar las acciones para prevenir su ocurrencia. Las acciones preventivas se busca sean apropiadas a los efectos de los problemas potenciales.

8.5.4. Acción de Mejora

Las acciones de mejora realizadas por la SEDESU también se documentan de acuerdo al procedimiento documentado Acciones Correctivas, Preventivas y de Mejora Continua del Sistema de Gestión de Calidad (PR-RSC-04).

3.2. ADAPTACIÓN Y CONTROL DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL DEPARTAMENTO DE CONTROL URBANO.

Con base en la adopción del Sistema de Gestión de Calidad en la Secretaría de Desarrollo Sustentable, el Departamento de Control Urbano, empezó, a modificar y establecer sus procesos y procedimientos mediante el análisis, para mejorar y que quedarían adaptados al Sistema de Gestión de Calidad. Los procedimientos que se generaron para que ayudaran a cumplir los objetivos de los procesos, se presentan, de manera resumida en las siguientes páginas.

EXPEDICIÓN DE LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN.

La Licencia de Construcción es el documento expedido por la Dirección de Desarrollo Urbano, mediante el cual se autoriza a los propietarios para construir, ampliar, modificar, reparar o demoler una edificación o instalación en sus predios, debiendo obtenerla todos los particulares, así como las entidades públicas o privadas que se encuentren dentro del territorio municipal, observando las limitaciones y modalidades en los programas parciales y las declaratorias correspondientes.

Anterior al establecimiento de la SGC, esta se expedía con un promedio de 7.91 días hábiles, posteriormente, se fija como objetivo disminuir el tiempo a 6 días hábiles, pero el resultado que se obtiene es de 6.56 días hábiles. Con este resultado se pone como objetivo, disminuir el tiempo de respuesta a 5.5 días hábiles. simultáneamente se empieza a medir la satisfacción del cliente mediante un cuestionario que se aplica a los ciudadanos, al momento de haber obtenido la licencia, este cuestionario proporciona una calificación que va de 1, que equivale a excelente y 4, que equivale a muy malo; el primer mes que se aplicó, arrojó un histórico de 1.8, entonces se plantea el objetivo de satisfacción para el 2005 a 1.45 obteniendo un resultado en ese año de 1.60, por lo cual después del análisis se plantea para el año 2006 aumentar la calificación a 1.40. ver anexo 9-a.

PROGRAMA DE ATENCIÓN AL DIRECTOR RESPONSABLE DE OBRA PARA EL INICIO INMEDIATO DE LA CONSTRUCCIÓN (LICENCIA EXPRESS).

Este proceso se apoya en el procedimiento cuyo objetivo es el posibilitar el inicio de las obras de construcción, en el mismo día que se otorga la solicitud e ingreso de documentos para la obtención de Licencia de Construcción de tipo "Obra Nueva y Ampliación" sin avance de obra, para los casos de casa habitación unifamiliar, conjunto habitacional o condominal que cuenten con una clave catastral por vivienda en los fraccionamientos recibidos por el Municipio de Querétaro. Estas acciones deben tener como base un programa sistemático de orientación sobre las responsabilidades del director responsable de obra, y una supervisión continua.

En este proceso antes del funcionamiento del SGC, se tenía un histórico 10.67 días hábiles; posteriormente a su instalación se fija un objetivo de 10 días hábiles para el trámite de la licencia express, logrando que el trámite se redujera a 6.56 días hábiles. Ante este alcance, se establece un objetivo más ambicioso para el 2006 de 5.8 días hábiles; a principio de ese año se obtuvo 6.17 días hábiles, en febrero 5.16, en marzo 5.00, en abril 3.78, y en mayo 4.00. En lo que se refiere a la satisfacción del ciudadano se tiene un histórico de 1.8, se pone un objetivo de 1.75 para el año de 2005, alcanzando en ese año el 1.50, por lo cual se establece el objetivo para el año 2006 de 1.40; en el mes de enero de este año se obtiene un promedio de 1.75, en febrero 1.59, en marzo 1.78, en abril 1.08 y en mayo de 1.46. Ver anexo 9-b.

EMISIÓN DEL NÚMERO OFICIAL.

El objetivo de este procedimiento es, Expedir el Certificado del Número Oficial para el ordenamiento de la ciudad y una mejor localización de los predios para dar cumplimiento a las normas vigentes del Reglamento de Construcción del Municipio de Querétaro. En este proceso antes de implementar el SGC, se tenía un histórico de 3.03 días hábiles, y se plantea el disminuir el tiempo de respuesta a 3 días hábiles para el año 2005, alcanzando un resultado en ese año de 2.78 días hábiles, para el año de 2006 se plantea como objetivo establecer el tiempo de respuesta en 3 días hábiles; en enero del año 2006 se obtiene un tiempo de respuesta de 3.42, en febrero 3.31, en marzo 2.75, en abril 2.78 y en mayo 3.02 días hábiles respectivamente. En lo que se refiere a la satisfacción ciudadana, se obtuvo un histórico de 1.8, estableciendo el objetivo para

el año 2005 de 1.50, teniendo un resultado ese año de 1.49, por lo cual se establece como objetivo para el año de 2006 de 1.45, en el mes de enero de 2006 se alcanza un 1.47, en febrero 1.62, en marzo 1.53, en abril 1.39 y en mayo 1.55. Ver anexo 9-c.

EMISIÓN DE CONSTANCIA DE TERMINACIÓN DE OBRA.

En este punto, el objetivo consiste en revisar que la edificación realizada coincida con el proyecto señalado en la licencia de construcción emitida por la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Querétaro. También consiste en autorizar la ocupación del inmueble una vez que este satisfaga las condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad e higiene. En este proceso se tenía “tiempo un histórico” de 12.48 días hábiles para emitir la constancia, una vez que se implementa el SGC, se fija el objetivo de disminuir el tiempo de respuesta a 5 días hábiles para el año 2005, obteniendo un resultado en ese año de 8.01 días hábiles, por lo cual se plantea como objetivo para el año 2006 alcanzar los 5 días hábiles para expedir la constancia de terminación de obra; en enero del año 2006 se obtuvo 4.71, en febrero 3.68, en marzo 4.48, abril 2.87 y en mayo 3.57, días hábiles respectivamente. Asimismo en lo que se refiere a la satisfacción del ciudadano se tiene un histórico de 1.8 antes del SGC, una vez instalado, el Sistema, se plantea para el año entrar la satisfacción a 1.45, teniendo como resultado 1.61, por lo cual para el año 2006 se vuelve a establecer como objetivo alcanzar la calificación de 1.45; en el año 2006 se observa que en enero se alcanza una calificación de 1.21, en febrero 1.26, en marzo 1.37, en abril 1.37 y en mayo 1.49 días hábiles respectivamente. Ver anexo 9-d.

AUTORIZACIÓN DE RUPTURA DEL PAVIMENTO.

El objetivo consiste en expedir un permiso de “Ruptura de Pavimento”, para llevar un control de este tipo de obras que se realizan dentro del Municipio de Querétaro, así como dar cumplimiento a las normas vigentes del Reglamento del Municipio de Querétaro. En este proceso antes de implementar el SGC, se tenía un tiempo histórico, en promedio, de 11.49 días hábiles, una vez que se establece el Sistema, se fija el objetivo para el año 2005 el disminuir el tiempo a 11 días hábiles, obteniendo como resultado ese año de 11 días hábiles, por lo cual se establece un objetivo para el año 2006 de reducir el tiempo de respuesta a 10.50 días hábiles, en el mes de enero del 2006 se obtiene un tiempo de respuesta de 8.11, en febrero 7.00, en marzo 10.42, en abril 8.00 y en mayo 8.87 días hábiles respectivamente. En lo que se refiere a la satisfacción de ciudadano antes de implementar el SGC no se tiene histórico por lo cual para el año 2005 se establece como objetivo tener una calificación de 1.75, dando como resultado en ese año de 1.76, para el año 2006 se plantea el objetivo de obtener una calificación de 1.70, observándose que enero se obtuvo 2.00, en febrero 1.86, en marzo 1.42, en abril 1.87 y en mayo 1.87 de satisfacción ciudadana. Ver anexo 9-e.

EXPEDIR EL VISTO BUENO DE REVISIÓN DEL PROYECTO ARQUITECTÓNICO PARA CONSTRUCCIONES QUE REQUIEREN DICTAMEN DE USO DE SUELO.

El objetivo consiste en expedir el “Visto Bueno” de Revisión de Proyecto para Construcciones el cual requieren de un dictamen de uso de suelo. En este proceso antes de implantar el SGC se tenía un histórico de 9.39 días hábiles promedio para expedir el visto bueno del proyecto, cuando se instaura el Sistema se establece un objetivo para disminuir el tiempo de 7 días hábiles, obteniendo un resultado en el año 2005 de 8.39 días hábiles, por lo cual para el año de 2006 se fija un objetivo de 6.5 días hábiles, el comportamiento en este año ha sido de, en enero de 4.31, en febrero 6.35, en marzo 4.60, en abril 4.72 y en mayo 4.00 días hábiles respectivamente. En lo que se refiere a la satisfacción del ciudadano antes de crear el SGC no se tenía un histórico y el objetivo que se plantea para el año 2005 es obtener una calificación de 1.75, obteniendo una calificación ese año de 1.56, por lo cual se fija como finalidad, para el año 2006, el obtener

una calificación de 1.70, asimismo en el mes de enero, febrero; marzo; abril y mayo del año 2006 se obtuvieron calificaciones del 1.68, 1.69, 1.26, 1.32 y 1.30 respectivamente de satisfacción. Ver anexo 9-f.

Para hacer el análisis de los procesos se involucró a los representantes de las áreas de análisis y aquellas que directamente e indirectamente mantenían participación en el desarrollo de los procesos, para que, conjuntamente, bajo un esquema metodológico específico llamado “ocho disciplinas”, plantearan alternativas y acciones de optimización en los tiempos, estas acciones hicieron posible definir y establecer criterios y políticas de acción para la toma de decisiones en los niveles de mando en que se requerían, para que los procesos se agilizaran se redujeron controles y seguimientos innecesarios e ineficientes y también se eliminó la duplicidad de funciones y aquellos carentes de valor en las acciones.

El adaptar un Sistema de Gestión de Calidad, basado en la Norma ISO 9001:2000, en una dependencia de gobierno municipal es una labor muy compleja por que aunque la norma indica que es genérica para cualquier área de servicios o de producción, pareciera estar enfocada directamente con la empresa privada, ya que uno de sus principales objetivos es la satisfacción del cliente para que este no deje de adquirir lo que ofrece la empresa. En la AP tanto federal, estatal o municipal, ya están los “clientes” quienes son todos aquellos que forman parte de la población que solicita de los servicios municipales que por derecho les corresponden o están obligados a requerir. Como podemos ver la implementación del Sistema de Gestión de Calidad basado en la Norma ISO 9001:2000, en la Secretaría de Desarrollo Sustentable en específico el Departamento de Control Urbano, sólo ha servido para reducir tiempos en los trámites, y no se ha podido analizar si se está cumpliendo con el objetivo de instaurar o tener un Desarrollo Sustentable en el Municipio y esto mismo pasa con las demás direcciones de la Secretaría.

3.3.- REGLAS PARA PARTICIPAR EN EL PREMIO DE CALIDAD EN EL ESTADO DE QUERÉTARO.

El gobierno del estado de Querétaro, publica el 12 de mayo de 1994, en el periódico oficial, el decreto que instituye anualmente la entrega de Premio de Calidad del Estado de Querétaro, para impulsar la capacidad competitiva de las organizaciones industriales, comerciales, de servicio, educativas, de salud y de gobierno, a fin de que logren ventajas competitivas en beneficios de sus clientes, accionistas, empleados y sociedad en general. También, mediante el Instituto Queretano de la Calidad (IQCALI) de CANACINTRA, realiza la instrumentación necesaria para que el decreto anterior se cumpla.⁷⁷

El modelo del Premio de Calidad destaca el empleo de prácticas o herramientas acordes a las características particulares de cada organización y toma como base las normas internacionales ISO 9000. Los ocho principios de gestión de calidad se convierten en los ejes rectores del modelo.

1. Enfoque al Cliente.
2. Liderazgo.
3. Participación del Personal.
4. Enfoque basado en Procesos.
5. Enfoque de Sistemas para la Gestión.
6. Mejora continua.
7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisión.
8. Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor.

⁷⁷ Convocatoria 2006 del Premio de Calidad del Estado de Querétaro.

Y se complementa observando el cumplimiento a los requisitos contenidos en la norma ISO 9001:2000.

0. Introducción.
1. Objetivo y campo de aplicación.
2. Referencia Normativas.
3. Términos y Definiciones.
4. Sistemas de Gestión de la Calidad.
5. Responsabilidad de la Dirección.
6. Gestión de los Recursos.
7. Realización del Producto.
8. Medición, análisis y mejora.

Es también una herramienta muy poderosa para realizar un diagnóstico del Sistema de Gestión de Calidad, ya que se entrega a cada organización participante un reporte ejecutivo donde se indican sus fortalezas y áreas de oportunidad. Dentro de los beneficios que las empresas pueden esperar por participar en este premio de la Calidad se tiene:

- Aumento del prestigio ante sus clientes y la comunidad en general.
- Fortalecimiento del espíritu competitivo y el trabajo en el equipo entre el personal de la organización.
- Incremento de la confianza entre los clientes o usuarios, por la calidad del producto o servicio que reciben.
- Oportunidad para recibir retroalimentación imparcial de evaluadores expertos, sobre sus procesos de calidad.
- Carta de presentación para futuros clientes.
- Facilita el proceso de certificación de la norma ISO 9001:2000, para aquellas empresas que no cuenten con esta certificación.

BASES:

Podrán concursar por el Premio de Calidad del Estado.

Todas las organizaciones Públicas o Privadas que se encuentren establecidas en el Estado de Querétaro, no importa el tamaño de la organización, puede ser: micro, pequeña, mediana, o grande, cada una participa sólo con otras de su misma categoría. Las organizaciones participantes deben ser unidades de negocios o unidades administrativas independientes en su estructura y finanzas, por lo que se excluye la participación de departamentos y áreas de trabajo. Se otorgan hasta dos premios por categoría para el sector privado y no por categoría para el sector público.

MODALIDADES:

El premio de Calidad se otorga en dos modalidades:

1. Sector Privado: pueden participar empresas de cualquier giro pertenecientes a este sector.
2. Sector Público: pueden participar todos los organismos y dependencias del sector público en el ámbito municipal, estatal y federal.

CRITERIO DE EVALUACIÓN.

El Premio de Calidad del Estado de Querétaro, utiliza como criterio de evaluación las normas internacionales ISO 9000 en su versión 2000 alineado, como ya se dijo, a los ocho principios de Gestión de la Calidad. La constante revisión y actualización del modelo del Premio de Calidad corre a cargo de un comité técnico

conformado por especialistas en calidad y productividad. La evaluación de las organizaciones participantes se lleva a cabo a través de un equipo de evaluadores experimentados.

La evaluación del premio se lleva en dos etapas, y se emplea para este efecto una lista de verificación estrictamente confidencial elaborada de acuerdo con los ocho principios de la norma ISO 9000: 2000 y los criterios de la norma ISO 9001: 2000. Con base en la puntuación obtenida en la lista de verificación, el Comité Coordinador del Premio selecciona a los ganadores.

Asimismo se cuenta con un Comité de Evaluadores, cuyo coordinador es designado por el director del IQCALI (Instituto Querétaro de Calidad) y a su vez, incluyen un coordinador de calidad de CANACINTRA. El propósito del comité es coordinar y controlar toda la información de las evaluaciones y apoyar el proceso administrativo de las mismas. Además, dentro de dicho comité se tiene un grupo de trabajo que se encarga de diseñar y mejorar el proceso de evaluación.

El grupo de evaluadores contempla tres categorías:

1. Especialistas reconocidos que tienen mínimo tres prospectos que aspiran al Premio de Calidad y, quienes como auditores internos, líderes en sus organizaciones son responsables de coordinar todo el proceso de evaluación y comunicación con las organizaciones participantes.
2. evaluadores que apoyan al evaluado líder en la planeación y desarrollo de la evaluación.
3. evaluadores en entrenamiento; son evaluadores nuevos en el proceso del Premio, que no han tenido experiencia en auditorías pero son expertos en actividades de calidad en los diferentes sectores.

CATEGORÍAS:

TAMAÑO	TOTAL DE TRABAJADORES			
	INDUSTRIA	COMERCIO Y SERVICIOS	GOBIERNO	EDUCACIÓN
MICRO- HASTA	10	10	10	10
PEQUEÑA- HASTA	50	30	50	50
MEDIANA – HASTA	250	100	100	100
GRANDE – A PARTIR.	251	101	101	101

PROCESO DE PARTICIPACIÓN:

1. Lanzamiento: Apertura de la convocatoria para aspirar al Premio de Calidad que otorga el Estado de Querétaro.
2. Inscripciones: Una vez abierta la convocatoria se reciben inscripciones conforme a las fechas indicadas.
3. Asignación de evaluadores: Se asigna de manera aleatoria a uno o dos evaluadores expertos para cada organización participante.
4. Evaluación primera etapa: Utilizando una lista de verificación elaborada con base a los ocho principios de la norma ISO 9000:2000, se efectúa una visita para determinar con precisión el avance y los resultados del sistema de calidad de la organización.
5. Selección de Finalistas: Con base a las puntuaciones, el Comité Coordinador del Premio selecciona a las organizaciones finalistas por categoría.
6. Inscripción segunda etapa: Se abre el periodo de inscripción para las organizaciones finalistas.
7. Asignación de evaluadores.

8. Evaluación segunda etapa: se realiza una segunda visita para verificar y ampliar la información presentada con anterioridad.
9. Selección y Notificación a ganadores: Una semana antes de la premiación se notifica a los ganadores del Premio.
10. Entrega del Premio: El Gobernador del Estado de Querétaro, otorga el Premio de Calidad a los ganadores en una ceremonia oficial.

3.4. PASOS PARA OBTENER LA CERTIFICACIÓN INTERNACIONAL ISO 9001-2000.

La certificación la realiza un organismo internacional acreditado que, otorga (Entidad Mexicana de iAcreditación A.C.), este organismo a través de auditorías de certificación, verifica el Sistema de Calidad, de acuerdo con las normas nacionales e internacionales que correspondan a su actividad, por lo cual se tiene que contar con un grupo de auditores certificados con registro internacional y expertos técnicos, para garantizar la eficiencia y eficacia en el proceso. Para asegurar la confidencialidad e imparcialidad de la certificación, este organismo cuenta con un Consejo Ejecutivo de Certificación que evalúa la información codificada y dictamina la concesión del certificado.

La auditoría depende de varios principios a saber:

- A) Independencia.- Los auditores son independientes de la actividad que es auditada y están libres de sesgo y conflicto de intereses, manteniendo una actitud objetiva a lo largo del proceso, asegurando que los hallazgos y conclusiones estarán basados sólo en evidencias objetivas de la auditoría.
- B) Enfoque con base en la evidencia.- La auditoría debe ser verificable y estar basada en muestreo aleatorio de la información disponible.

Las actividades de la auditoría son:

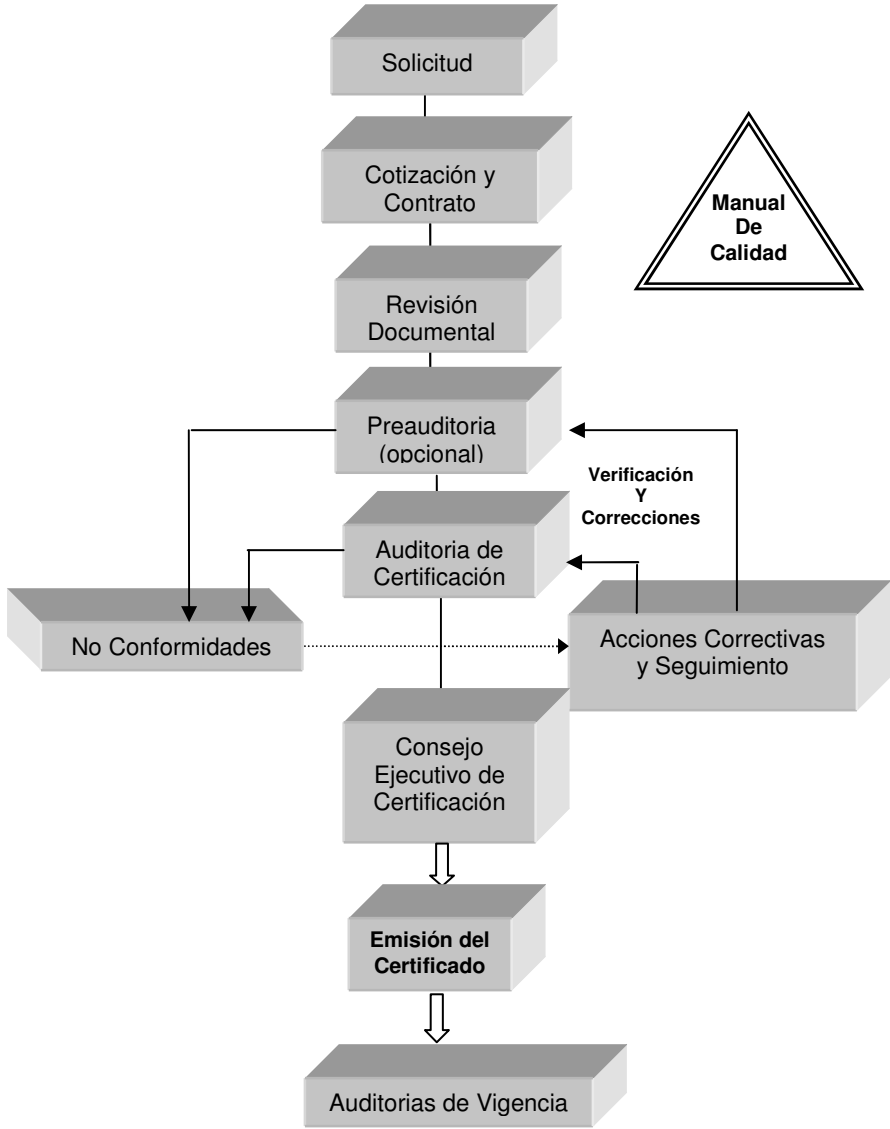
- 1) Planificación.
- 2) Preparación.
- 3) Realización.
- 4) Información y Seguimiento.

Requisitos para certificarse:

- Contar con un Sistema de Calidad Implementado.
- Compromiso con la calidad, integración del equipo de trabajo con el Sistema de Calidad y soporte total de la alta dirección.

A continuación presentamos una gráfica del proceso a seguir.

Pasos para el proceso de certificación:



CONSECUENCIAS FUNCIONALES, ORGÁNICAS, LEGALES

El adaptarse a los requisitos del Sistema de Gestión de la Calidad, especificados en la norma ISO 9001: 2000 y su equivalente nacional NMX-CC-9001-IMNC-2000, ISO 9000 e ISO 9004: 2000 y su equivalente nacional NMX-CC-9004-IMNC-2000, permite que se identifiquen y se conozcan los procesos, procedimientos, instrucciones, formatos y registros con los que se trabajan en el área, y como consecuencia se pueda analizar medir, identificar y mejorar cada uno de los procesos establecidos para alcanzar la eficacia y eficiencia requerida y así poder prestar un mejor servicio a la ciudadanía. Esto es debido a los requerimientos de la norma que en una primera instancia nos establecen en primera parte identificar nuestros procesos y procedimientos, generar las instrucciones y formatos correspondientes para que en segunda parte se generen en una forma controlada registros y datos para poder analizarlos mediante herramientas de calidad y una metodología llamada 8D's.

Con base en la relación que se puede observar del sector público y las Nuevas Gerencias Públicas (NGP) que explica con amplia claridad el profesor Ignacio Pichardo Pagaza señala concretamente que: "En las dos últimas décadas surgen una serie de reformas en el sector público las cuales son originadas por los economistas y en la mayoría de los casos por la doctrina neo-liberal y la NGP y a esta última la consideran sus precursores como la clave del futuro. Pero en primer lugar debemos de considerar que la AP y la gestión privada no se deben de colocar en un mismo plan, en pie de igualdad, pues cada categoría descansa en valores específicos: el interés general y el ciudadano-elector son los referentes públicos, en tanto que las utilidades y el cliente-consumidor constituyen las motivaciones del privado. Bajo el pretexto de la gerencia moderna, no se debe de imponer al servicio público bases privadas, de hacerlo así, la alternativa privada puede neutralizar la cosa pública"⁷⁸

Al implementar el Sistema de Gestión de Calidad, en la Secretaria de Desarrollo Sustentable, orgánicamente se observo que:

- Los puestos asignados por recursos humanos, no correspondía con lo que se realiza,
- por lo cual se tuvo que efectuar un análisis de puesto para ir identificando la actividad correspondiente de cada uno de los trabajadores de la Secretaria,
- con esto hubo puestos que se eliminaron y otros que se crearon.

TRASCENDENCIA CON LOS CIUDADANOS O USUARIOS (POLÍTICA, ELECTORAL, SOCIAL)

El hecho de que la Secretaria de Desarrollo Sustentable del Municipio de Querétaro, haya obtenido el premio de calidad y la certificación, que se conozcan en toda la organización los procesos en los que esta involucrado el personal, que se establezcan los objetivos y que todos estén de acuerdo en alcanzarlos y por el lado exterior permite que las autoridades municipales representen ante la sociedad una imagen de estar cumpliendo compromisos y trabajando para el bien de la sociedad, ya que mediante el discurso, las autoridades establecen que "al empezar a tener una cultura de calidad, tanto en la iniciativa privada como en la AP Municipal o Estatal. Bajo estas premisas Querétaro se convierte en un estado con crecimiento, ya que con estas acciones se atraen capitales y nuevas inversiones lo cual permite alcanzar el éxito, considerando para ello que el concepto Gestión de Calidad representa una "Filosofía de trabajo"

⁷⁸PICHARDO Pagaza Ignacio. Op. cit. P-197-198.

Una vez adaptado el Sistema Gestión de Calidad, los usuarios de los servicios perciben una mejor organización y coordinación en el área de servicio administrativo, en donde la resolución o dictamen que solicitan, es entregada en menor tiempo destacando con ello el alto grado de eficiencia logrado.

En el caso particular del Departamento de Control Urbano y en general de la Secretaria de Desarrollo Sustentable, se ha logrado un cierto avance, no obstante se pasa por alto, al “otro usuario” al cual también debe ser atendido aunque este no acuda directamente a solicitar algún trámite . El otro usuario se refiere al resto de la población

También cabe mencionar que la ciudadanía identifica a la Norma ISO 9000 con las empresas privadas de las cuales obtienen productos que satisfacen sus necesidades, por tal motivo al saber que una dependencia gubernamental ha establecido los requisitos de esta Norma en sus procesos, crea una expectativa de mejora y de eficiencia y electoralmente esto le sirve al partido que se encuentra en el poder.

Por el lado del Desarrollo Sustentable (DS), podemos dar cuenta que al insertar un sistema de calidad basado en la Norma ISO 9000 no se tocan los puntos básicos que tiene como principales el DS, lo cual es muy importante por que desde el Municipio⁷⁹, se deben de establecer las formulas para la inserción de políticas públicas ambientales, lo cual no se tomó en cuenta al insertar el Sistema de Gestión de Calidad, pues la Norma no permite o no esta enfocada para medir, analizar y evaluar, los procedimientos para establecer políticas para impulsar a corto, mediano y largo plazo los objetivos o necesidades sociales, económicas y ambientales.

También es importante destacar que el Municipio “debe tener una Gestión Ambiental, la cual se refiere manejar un conjunto de actividades que tienen como propósito ordenar el comportamiento del ayuntamiento y de la sociedad; para llevarse a efecto es necesario considerar tres elementos básicos: El organizativo, el jurídico y el programático”,⁸⁰ la Norma ISO 9000, no es capaz de establecer ni de identificar las necesidades teóricas y básicas de la comunidad para obtener un DS, adecuado para equilibrar y desarrollar los elementos esenciales como son el social, económico y ambiental.

⁷⁹ El municipio para nuestro sistema político es considerado la célula básica de la estructura gubernamental.

⁸⁰ ROJAS Orozco Cornelio. Op. cit. P-224.

CONCLUSIONES

En las últimas dos décadas, el mundo se adentró en una dinámica de cambios exigiendo una adaptación rápida y constante en las formas de gobierno y ante la apertura de fronteras de la mayoría de las naciones, lo que trajo como consecuencia nuevos tratados comerciales en los que se requería apoyos tanto de capital, tecnológico y de normas específicas para poder competir con productores o prestadores de servicios de otros países, sean potencias comerciales o los llamados países emergentes, esto hace que la AP se vuelva más dinámica con una capacidad de adaptación y de respuesta ante la evolución y el desarrollo de sus capacidades competitivas. Pero como podemos observar, una empresa privada tiene una finalidad que es el lucro, y con esta idea busca atraer más clientes para tener un incremento en las ventas y en consecuencia más ganancia., pero si el cliente no esta de acuerdo con el producto o servicio que se le otorga busca otra que ofrezca mejores condiciones.

En la AP no puede ser así ya que esta tiene que buscar metodologías o políticas públicas que beneficien a toda la sociedad; es por eso que al utilizar las serie ISO 9000, solamente se puede implementar en ciertos aspectos del proceso, como se puede observar en el trabajo, en la instauración del SGC, de la Secretaria de Desarrollo Sustentable, los únicos puntos que se están controlando y midiendo es el tiempo para otorgar los permisos o aprobar los proyectos y la satisfacción del ciudadano en la atención; pero conviene aclarar que el ciudadano que solicita el servicio no es el único cliente, sino todos los habitantes del Municipio de Querétaro, por lo cual siento que dejamos de lado el otro aspecto que es la razón de ser de la Secretaria, el de llevar un crecimiento sustentable con un equilibrio entre el desarrollo urbano y el medio ambiente, alcanzar los objetivos de sustentabilidad, eficiencia y eficacia que se planteo en el Plan Municipal de Desarrollo.

Por lo cual un Sistema de Gestión de Calidad basado en la norma internacional serie ISO 9000 en la AP no es del todo adaptable para esta, sirve como se pudo observar para obtener principios, tener una política de calidad, programas de capacitación, identificar los proceso, conocer todos los documentos y registros con los que se trabaja en el departamento, existen procedimientos documentados y diagramados para identificar las labores y responsabilidades establecidas, ayuda a medir con criterios estadísticos la reacción de respuesta de la Secretaría de Desarrollo Urbano, lo cual administrativamente pone en orden a la administración, pero no se ha podido establecer un medible estadístico para saber si se cumple con los objetivos de bienestar dentro del Municipio.

Recientemente muchas dependencias gubernamentales se han enfrascado en la obtención de certificados de calidad basado en normas internacionales, pero realmente creo que este afán por conseguir la certificación, se hace para tener simplemente el papel, y no como una forma de mejorar los procesos y conseguir beneficios tanto para los que laboran en la organización como para la sociedad que demanda los servicios y el más claro ejemplo es, si realmente funcionara la Norma ISO 9000 ¿Por qué no se ha adaptado al cien por ciento en los tres niveles de la AP?, pues ayudaría cumplir con los requerimientos y necesidades de la sociedad; es posible pensar que el costo en la asesoría y la certificación son muy elevados por lo cual hay muchas dependencias que no podrían solventar el gasto, y aunque dentro de la AP federal se llegó a implementar el Programa para la Modernización de la AP, el cual estuvo vigente solamente un sexenio, ya que contenía algunas ideas de la normas internacionales; realmente no se ha podido tener una homogeneidad en toda la AP.

En referencia al Municipio de Querétaro el cambio de la cultura organizacional, es decir la aplicación de los elementos fundamentales de la empresa privada en las políticas públicas a dado como resultado un proceso cuya utilidades se han visto reflejadas en una mayor credibilidad y confianza en el gobierno, que consta en la estabilidad social, disminución de los problemas, demandas y planteamientos y aunque las necesidades no se

terminan, las quejas y reclamos han disminuido, pero es irónico que tampoco se ha alcanzado una homogeneidad y esto a su vez hace que algunos procedimientos se detengan o se vuelvan lentos ya que interactúan con procesos de otras áreas del mismo Municipio las cuales no han implementado sistemas de gestión de calidad basados en normas internacionales, por eso no existe una congruencia lógica ya que si lo comparamos con la industria privada esta certifica toda la organización.

Cabe mencionar, que al comprometerse a seguir y asignar recursos para instalar estos sistemas de gestión de calidad, se debería de establecer y fundamentar legalmente, primero para que no sea pasajero o de una administración nada más, sino que el proyecto tenga continuidad y mejoría, pues se sabe por experiencia de quienes trabajan en la AP, cuando llegan nuevas administraciones muy pocas veces se da seguimiento a los proyectos establecidos, por lo cual no se da una evolución constante y sustentable a la gestión gubernamental, si se retomaran y analizaran los proyectos para mejorarlos no se tendría que empezar de cero o tratar de inventar lo que ya esta creado simplemente es que se avance como lo hace la tecnología, la cual como todos sabemos no se retrasa para poder evolucionar simplemente continua su desarrollo así poder alcanzar los objetivos organizacionales.

Y esto da paso para que a mediano y a largo plazo sea posible crear un organismo o asociación con grupos multidisciplinarios y con estudiosos de las ciencias sociales, políticas y de la Administración Pública, que se dediquen a crear normas específicas para la AP, las cuales influyan en todas las áreas sustantivas de la dependencias en los tres niveles de gobierno para tener un desarrollo sustentable dentro de la AP y así poder cumplir satisfactoriamente las necesidades y los derechos de toda la población del país.

ANEXO 9-f

RESULTADOS DE LOS OBJETIVOS ALCANZADOS EN LOS PROCESOS UNA VEZ ESTABLECIDO EL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE.

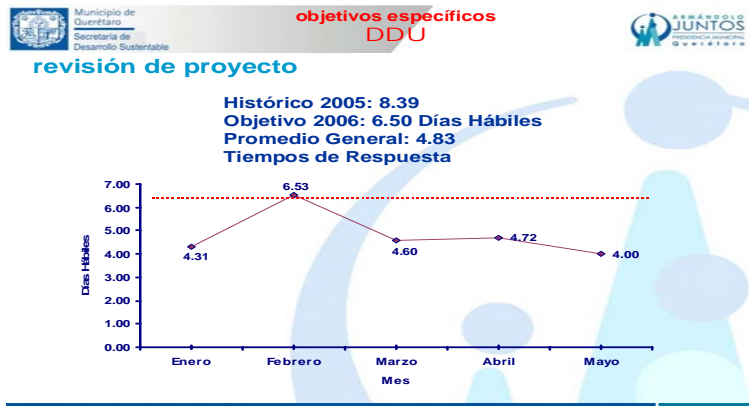
REVISIÓN DE PROYECTO OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE ACUERDO A LOS HISTÓRICOS

20 DE SEPTIEMBRE 2005

REVISIÓN DE PROYECTOS	HISTÓRICO	OBJETIVO ESPECÍFICO 2005
PROMEDIO DE TIEMPO EN DÍAS HÁBILES	9.39	DISMINUIR EL TIEMPO DE RESPUESTA A 7 DÍAS.
SATISFACCIÓN DEL CIUDADANO (1=EXCELENTE, 4=MUY MAL)	NO EXISTE	AUMENTAR LA SATISFACCIÓN A 1.75.

MAYO 2006

REVISIÓN DE PROYECTO	OBJETIVO ESPECÍFICO 2005	RESULTADO 2005	OBJETIVO PROPUESTO 2006
PROMEDIO DE TIEMPO EN DÍAS HÁBILES	7	8.39	DISMINUIR EL TIEMPO DE RESPUESTA A 6.5 DÍAS
SATISFACCIÓN DEL CIUDADANO (1=EXCELENTE, 4=MUY MAL)	1.5	1.56	AUMENTAR LA CALIFICACIÓN A 1.70



BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México, Porrúa. 17ª edición. 2004
- Burgoa Orihuela Ignacio *Derecho Constitucional Mexicano*, 4ª Edición, México, D.F.
- Cantú Delgado Humberto, *Desarrollo de una Cultura de Calidad*. Mc Graw Hill, México. 2ª edición, 2001, 382 P.
- Chavéz Lozano Fausto Ascencio, *Calidad en la AP. Las nuevas corrientes administrativas*. Universidad Abierta, www.universidadabierta.edu.mx.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Mc Graw-Hill, 2003. 178 p.
- Crosby Philip B. *Calidad sin lagrimas*, México: CECSA. 1999.
- Deming W Edwards. *Calidad Productividad y Competitividad. La salida de la crisis*; T.R. Jesús Nicolau Medina. Madrid: Díaz Santos, 1989. 391 P.
- Dr. Carrillo Castro Alejandro, *Reforma Gerencial del Sector Público*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y La AP, Panamá, octubre 2003.
- Estructura Orgánica del Gobierno del Estado de Querétaro de Arteaga: 2005; www.queretaro.gob.mx/estorganica.php.
- Estructura Orgánica del Municipio de Santiago de Queretaro: 2005; www.mqro.gob.mx
- Feigenbaum Armand V. "Control Total de la Calidad". TR. M. Ascencio Guadalupe de la Campa Pérez Sevilla. México D.F.: CECSA, 1986.
- Fernández Arena Jose Antonio, *El Proceso Administrativo*. 7ª Edición. México: Editorial Herrero Hermanos Sucesores, S. A. Editores. 1972, 247 P.
- Ferry George R., *Administración y Control de Oficinas*, México, Ed. CECSA, 2000, P-645.
- Fleitman Schuarcerm Jacks. *La empresa del siglo XXI; Adminístrate Hoy*. México. Mc Graw-Hill, 1994. 211 P.
- Gaceta Municipal, *Órgano Oficial de Difusión del H, Ayuntamiento de Querétaro.*, Santiago de Querétaro. 15 de Octubre de 2003.
- George R. Terry, Stephen G. Franklin. *Principios de Administración*. 1ª Edición, 19ª . Reimp. México: CECSA, 2003, 747 P.
- Guerrero Omar. *El Management de la interdependencia global*. Revista digital UNAM. (México, D.F), Vol. 1 marzo. 2000, No. 0. www.revista.unam.mx.
- Guerrero Orozco Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista, Los límites tutelares de la Administración Pública*, (México, FONTAMARA 1988).
- Guía Técnica, *Administración Pública Municipal, I No.1*, Editorial. INAP 2ª. Edición, México D.F. 1992.
- Heller Hermann, *Teoría del Estado*, 11ª Edición, México: FCE, 1985.
- Herman Finer, *Theory and Practice of Modern Government* (New York: Hotl 1949) págs. 734.

BIBLIOGRAFÍA

- Ignacio Pichardo Pagaza. *Introducción a la Administración Pública de México*. INAP, México. 1984. 156 P.
- James Paul. *Gestión de la Calidad Total*. T.R. SIP. Madrid: PPH, 1997. 323 P.
- Jellinek Georg, *Teoría General del Estado*; Prol, y TR. Fernando de los Rios. México: FCE, 2000. 687 P.
- Lázaro Victor, *Sistemas y Procedimientos Administrativos*. Segunda 2ª . México: ECAFSA, 1999.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México; Porrúa 43ª edición, 2003.
- Lindsay William y James R. Evans. *Administración y Control de la Calidad*. 6ta. Edición. México. Thomson, 2005. 760 P.
- Manual de Calidad de la Secretaría de Desarrollo Sustentable; Querétaro, 2005.
- Max Weber 1864-1920, *Economía y Sociedad” Esbozo de Sociología*. TR. Jose Ñolina Echevarria. México: FCE, 1964, 1237 P.
- Munich Galindo, *Fundamentos de Administración*. 1ª Edición México: Trillas. 1986, 240 P.
- Porrúa Perez Francisco, *Teoría del Estado*, 22ª Edición, México: Editorial Porrúa. 1988, 525 P.
- Quiroga Leos Gustavo, *Organización y Métodos en la Administración Pública*, 2 Edición. 5ª Reimp. (1998). México: Trillas, 1998. 304 P.
- Reyes Ponce Agustin, *Administración por Objetivos*. 21ª Reimpresión. México: LIMUSA. 155 P.
- Rivera Castillejos Armando. *Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006*. Querétaro. 2003.
- Rodríguez Valencia Joaquin. *Introducción a la Administración con Enfoque de Sistemas*. 4ª Edición. México: ECAFSA, 2003. 730 P.
- Stephen P. Robbins, *Fundamentos de Administración. Conceptos Esenciales y Aplicaciones*. 3ª Edición. México: Pearson educación. 2002. 552 P.
- Tovar Pacheco L.R., MONOGRAFÍA: *Auditoría administrativa al sistema operativo y a los programas de calidad de las organizaciones*; ITQ. Querétaro. 204 P.
- Valdes Luigi. *Conocimiento es Futuro*. México: CCTC. 1996.
- Velasco Monrroy Santiago G. *Avances de la Modernización Administrativa Estatal y Municipal*. Revista del IAPEM, Núm. 19, julio-septiembre 1993.