



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

La aplicación de las normas internacionales de calidad ISO 9000: Un sistema de gestión de calidad en los servicios al ciudadano de Presidencia de la República: 2000-2006

T e s i n a

Que para obtener el Título de
Licenciada en Relaciones Internacionales

P r e s e n t a:

Beatriz Isabel Vázquez Arellano

Director: Maestro Gustavo Adolfo Ramírez Paredes



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.

*Si hay algo en nosotros verdaderamente divino, es la voluntad.
Por ella afirmamos la personalidad, templamos el carácter,
desafiamos la adversidad, corregimos el cerebro y nos
superamos diariamente.*

Santiago Ramón y Cajal
(1852-1934)

Agradecimientos

A la memoria de mis abuelos, quienes a la fecha me hacen muchísima falta; Isabel Izquierdo Rosales (Chula) y Alberto Arellano Belloc (Papá).

A toda mi familia, por su apoyo y comprensión; por ser refugio de mis quebrantos e impulso de mi existencia y cuyo cariño es siempre sincero y recíproco, Tichi, Pato, Kamilarreta, Alberto, Moby, Chiquiz, las Lulús, Ari, Beba, Beto, Valentina, Elías, Araceli, Humberto.

A mi cuasi familia, Magagita, Chésare, Yanga, Abi, Judith, Sofía y Patricio; por tantos años de afecto y grata convivencia.

A mi gran amiga, Mercedes, Jezie, Doña Mercedes y Lupita; siempre obsequiándome ánimo, consejo y solidaridad.

A mis cuates del alma, Eduardo, Joan Manuel y Luis; cómplices de mi juventud y comparsas de mi adultez

A Fernando, compañero de toda una vida; siempre con la palabra calma y el apapacho oportuno

Mi gratitud a Ernesto Gándara Camou, por brindarme su confianza, consideración y cariño.

En fin, son tan nutridas mis querencias que no existe espacio suficiente para nombrarles; a todos ellos que han dejado huella en mi camino... gracias.

Índice

Introducción	5
1. Calidad e innovación gubernamental en el marco de la globalización	14
1.1. Tendencias mundiales de innovación y calidad	17
1.1.1. Participación de organismos internacionales	20
1.1.2. Aportaciones sobre reinversión gubernamental	24
1.2. Agenda de Buen Gobierno	27
1.2.1. Mecanismos de aplicación	30
1.2.2. Viabilidad de ejecución	33
1.3. Sistemas de gestión de calidad	36
1.3.1. Principios de gestión	38
1.3.2. Inclusión de la actividad pública de servicios	40
2. Evolución histórica de los procesos de calidad	43
2.1. Transformación del concepto de calidad	46
2.1.1. El enfoque estadounidense	49
2.1.2. La aportación japonesa	52
2.2. Tipificación de las normas ISO	59
2.2.1. La norma ISO 9001:2000	61
2.2.2. Los fundamentos de calidad	67

3. Establecimiento del sistema de gestión de calidad: El caso de la Presidencia de la República	73
3.1. Estructura organizativa de la Secretaría Particular	75
3.1.1. Inscripción al sistema de gestión de calidad	79
3.1.2. Red Federal de Servicio a la Ciudadanía	82
3.2. Reingeniería de procesos	84
3.2.1. Diseño del sistema de gestión de calidad	88
3.2.2. Alcances, perspectivas y numeralia	90
Conclusiones	101
Fuentes de información	106

Introducción

Desde tiempos ancestrales, las sociedades han buscado satisfacer sus necesidades, inicialmente con la manufactura de armas para la caza, apeos de labranza, accesorios para la confección de vestimentas, etc. Al paso del tiempo los requerimientos de consumo fueron cambiando en la medida que se fue fortaleciendo el entramado social y el nacimiento de las ciudades.

Los gustos iban más allá de las exigencias diarias, surgiendo los bienes suntuarios, la especialización del trabajo con una primitiva inspección de calidad entre el insumo y el artículo terminado, y la regionalización de la producción; motivando el incremento del comercio mundial.

La revolución industrial y en consecuencia la producción masiva, inspiró una pérdida significativa en el poder de decisión del consumidor, es decir, se privilegiaron los resultados sean cual fueran, por encima de la calidad del producto; no así en la prestación de servicios, considerados hasta entonces como un elemento ajeno a la producción.

La intensificación industrial, la comercialización, la expansión de capital y el coloniaje propiciaron que la calidad no estuviese presente en los procesos productivos. Sin embargo, se hicieron magros intentos en salvaguardar a nivel normativo o reglamentario la calidad en los bienes y servicios.

Aun cuando la calidad no era el eje central de la producción, durante la década de los años treinta del siglo XX, se desarrollaron trabajos de investigación serios y con mayor certidumbre sobre la materia, como una aproximación al control de calidad que en años posteriores se llevaría a cabo a nivel mundial, influidos por las aportaciones sobre el control estadístico de los procesos de producción de inicio y final del producto, desarrollados por Joseph Juran y William Edwards Deming y fortalecidos años más tarde por las corrientes innovadoras de los japoneses, basadas en el monitoreo completo de los procesos desde su inicio hasta su conclusión, redimensionándose la calidad hacia todas y cada una de las actividades de una organización; es decir, creando una filosofía, cultura y estrategias de

dirección para fomentar la mejora continua de la calidad; siendo el principal elemento de aplicación el factor humano a través de su participación, formación y competencia.

Durante la Segunda Guerra Mundial se fueron perfeccionando las técnicas de producción, incluyéndose controles de calidad y una normatividad específica. Años después, los estudiosos de la estandarización incorporarían estos cánones al acervo de la Organización Internacional de Estandarización (ISO), con el propósito de que se aplicase a nivel mundial a través de los países miembros.

Se sumaron a la normateca ISO los modelos ISO 9000 -entre otras-, compuestas por la 9000:2000 de fundamentos y vocabulario, así como la 9001:2000 de requisitos, y única certificada de la serie, motivo por el cual es la requerida para aplicarse en las organizaciones con vista a la certificación del sistema de administración de calidad, y, tiempo después, la 9004:2000 de directrices para la mejora del desempeño.

La participación japonesa en la evolución de la calidad ha incidido en el crecimiento de los objetivos y principios de las ISO aspirando hacia la calidad total, es decir, satisfacer las necesidades y expectativas de clientes, empleados, proveedores etc.

En este tenor, los estudios de Ishikawa, que incorporaron la filosofía de integralidad o visión global de quienes participan antes, durante y al término del proceso de la prestación del servicio o de la producción de bienes, siendo entonces fundamental el factor humano, su formación, compromiso, competencia, su actitud propositiva hacia la prevención de inconsistencias a través de la permanente mejora de todos los procesos.

Además de la adopción de las técnicas metodológicas desarrolladas por Deming, constituyen el motor para posicionarse en diferentes nichos del quehacer cotidiano de una organización sea pública o privada.

De esta manera, la evolución histórica de la calidad está aparejada al desarrollo económico y, consecuentemente, a la competitividad, en aras de lograr más mercados con nutridos y ávidos consumidores.

Al desarrollarse el capital financiero, la fusión empresarial, las grandes corporaciones mundiales y las profundas transformaciones socioeconómicas sufridas a partir de los ochentas, aunado con la revolución tecnológica de las comunicaciones, se sobreviene la exigencia de globalizar y unificar economías, y de expandir en consecuencia, las nuevas formas de producción.

En esencia la globalización significará el proceso económico a escala mundial en donde se liberan los mercados nacionales emancipando enormes flujos de información que trascienden fronteras, en suma no hay límite alguno.

Estas complejas relaciones económicas internacionales, en donde la búsqueda permanente de nuevos, mejores y más amplios mercados es prioritaria, conlleva a establecer mecanismos que propicien la modernización administrativa gubernamental para garantizar a futuro la competitividad, eficiencia y eficacia, que perfeccionen sus prácticas, pues en la actualidad los gobiernos se enfrentan a una disyuntiva: innovar sus estructuras de gestión o quedarse a la zaga de los movimientos que se viven mundialmente, lo que significa un rezago en las formas y maneras de administración del quehacer institucional.

Muchos países han optado por la aplicación de las normas internacionales de calidad ISO 9000 en el quehacer público, como resultado de las corrientes de innovación y calidad ejecutadas en todo el mundo y, en consecuencia, se insertan en el fenómeno –previsible- de la globalización, de la internacionalización de la economía, y de la revolución del conocimiento, expresada particularmente en la vertiginosa transformación tecnológica en las comunicaciones.

Al incorporarse México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (*Organization for Economic Co-operation and Development*, OECD por sus siglas en inglés, en adelante OCDE), las presiones sobre la adopción de mejores prácticas administrativas fueron más constantes, hermanadas con las tendencias internacionales sobre la nueva gerencia pública o reinvencción del gobierno, que desembocaron en aplicar técnicas gerenciales del sector privado a la gestión pública; robustecidas por las experiencias exitosas de Japón y los estudios sobre calidad estadounidenses, que ya en décadas anteriores se habían generado.

A través del Servicio de Asuntos de la Administración Pública (en adelante PUMA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (*PUMA/OCDE*), se le plantea a México la necesidad de renovar su administración, a través de acciones como el combate a la corrupción que propicien elevar la confianza ciudadana en las instituciones.

Frente a estos retos y a la necesidad de transformación, la administración presidencial 2000-2006, inició los trabajos de comprensión integral de la problemática de México para transitar hacia la calidad en los tres órdenes de gobierno. Esta mutación se verá reflejada en las estrategias retomadas de los conceptos del binomio Clinton-Gore sobre la agenda de buen gobierno.

Como herramienta de aplicación para establecer, garantizar y elevar la eficacia, eficiencia y productividad en el quehacer gubernamental, fue a través de una instancia consultiva de Naciones Unidas, la ISO que propone las normas ISO 9000, como vehículo para establecer un sistema de gestión de calidad; así también, la confección del código de ética de la Administración Pública Federal (en adelante *APF*) y los códigos de conducta y actuación de cada instancia del Ejecutivo Federal y el modelo estratégico para la innovación gubernamental.

El prototipo de instalación del nuevo sistema de administración por procesos, sería precisamente la oficina más cercana al Ejecutivo Federal: la Secretaría Particular de Presidencia de la República. Para ejemplificar, se tomará a la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía como la unidad vinculada directamente con la atención del ciudadano.

La condición de implantación del sistema de gestión de calidad es visualizar a los beneficiarios de los servicios como clientes, considerando que quienes proporcionan la atención deben estar comprometidos con su labor; asimismo, los que dirigen las acciones de gobierno se obligan a poseer liderazgo y conocimiento operativo del método adoptado.

Aunado lo anterior con recursos suficientes que mantengan continuamente la mejora de los procesos, satisfagan y amplíen las expectativas del cliente, con el objetivo fundamental buscar la excelencia de las actividades de la gestión,

trascendiendo a administraciones posteriores, y expandiendo a nivel nacional el modelo de administración de calidad de manera sólida y coherente.

La contribución de México en el ámbito internacional puede ser significativa en la medida que las propuestas de atención se fortalezcan, dinamicen y sean integrales: realizar la modernización gubernamental no sólo en el renglón de la oferta y demanda de servicios, sino también en la esfera de competencia laboral y de competitividad; apoyándose en realizar procesos-obtener resultados.

Las experiencias exitosas sobre los sistemas de gestión de calidad basados en las normas ISO, aplicadas en otros gobiernos de los cinco continentes^(a) (Gran Bretaña, Nueva Zelanda, China, Canadá, Zimbabwe y en América Latina, por ejemplo Brasil, Colombia, etc.) han contribuido al fortalecimiento de la eficiencia, eficacia, profesionalización y competitividad de áreas de la Administración Pública Federal, encargadas de la atención ciudadana. Esta forma de gestión propicia compromiso del servidor público, satisfacción de las demandas ciudadanas y apertura a nuevas y mejores formas de atención a peticionarios, como es el caso de e-gobierno.

Sin embargo, hacia el interior de la administración del país esta nueva manera de ofertar servicios digitalizados, particularmente aquellos que se basan en peticiones ciudadanas, se enfrentan en la actualidad a un marco regulatorio arcaico, pues la comunicación gubernamental sigue siendo tradicional; habrá de continuar tendiendo puentes a fin de que el poder legislativo reforme el aspecto de intercomunicación con los peticionarios.

La evaluación de los resultados de la reforma del gobierno, a través de las ISO, implicará el concurso de internacionalistas que propicien mayor participación de México en el concierto mundial a través de la suscripción de acuerdos de cooperación para la mejora continua de los procesos en el quehacer institucional; mediante el intercambio de experiencias y la gestión administrativa de calidad debe

^(a) V., <http://www.iram.com.ar/Boletin/Boletin%20archivos/Enero-05/2.htm>
<http://spain.irca.org/inform/issue13/ISOsurvey2005.html>
http://www.brsltd.org/spanish_portal/spanish_portal.html

ser materia de estudio de especialistas para expandir el conocimiento hacia el interior del país.

El establecimiento del sistema de gestión de calidad en Presidencia de la República ha sido muy provechosa, pues se crearon los mecanismos metodológicos inexistentes en ese momento, para realizar las actividades cotidianas que incidan en consecuencia hacia la atención del ciudadano; es decir, los procedimientos técnicos adecuados, con visión de proceso para aplicarse en la Red.

Sin embargo, estas acciones no fueron sencillas; por el contrario, complejas y difíciles; ya que hubo la necesidad de efectuar una reingeniería del quehacer institucional; capacitar al personal para la toma de conciencia de la importancia de su labor con el ciudadano; confeccionar manuales de procedimientos organizativos, y crear una red de evidencias del trabajo desempeñado que permitiera asegurar la calidad, a través de registros, encuestas y controles que dieran la certeza de la competencia laboral y la satisfacción del ciudadano, para estar en posibilidades de mejorar continuamente el servicio y elevar la eficiencia, eficacia y competitividad; condiciones que a largo plazo se verán reflejados, ya que se requerirá formar el historial de las actividades para medir y evaluar los resultados.

El interés personal por este tema tiene dos aristas: 1) el convencimiento de que a través del mejoramiento del trabajo cotidiano, de la aspiración permanente de proporcionar calidad en los servicios gubernamentales se alcanza la excelencia y se fortalece la necesidad de expansión del sistema de gestión de calidad hacia gobiernos locales y estatales, y 2) la experiencia vivida en el periodo del 2000-2006. Desde la gestación del proyecto, su ejecución, sus mediciones de factibilidad, aprovechamiento y la detección de posibles inconsistencias que estimulan a la aplicación de medidas tendientes a solventar con éxito los desaciertos, se coadyuva a erigir con certeza la calidad total de las actividades que se desempeñan en la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía para aplicarlas a otras instancias.

El objetivo del presente trabajo es analizar la ejecución de un sistema de gestión de calidad con base en las normas internacionales ISO -inicialmente dirigidas

hacia el sector industrial- y aplicadas en la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía durante la administración del Presidente Fox.

La hipótesis que planteo es que mediante la consolidación del sistema de gestión de calidad traducida en una mejora continua del quehacer institucional, beneficiará por una parte a la ciudadanía demandante (cliente) de satisfacer sus necesidades de atención y por la otra a la Administración Pública Federal, permitiendo profesionalizar y concientizar la manera de realizar el trabajo burocrático en el sector; expandir esta práctica hacia la totalidad de la *APF* y a los tres órdenes de gobierno y contar con los recursos necesarios y suficientes tanto para medir el desempeño, como para fortalecer el sistema con base en la aplicación de las normas internacionales ISO.

Esto se podrá llevar a cabo siempre y cuando exista la voluntad política y el compromiso de modernización administrativa para convertir las acciones del gobierno más eficientes, eficaces, profesionales y competitivas, teniendo como premisa la evaluación del desempeño en todas las etapas de los procesos ejecutados con transparencia, equidad y compromiso, y no como una instrucción superior de cumplimiento.

Las herramientas que permiten precisamente la aplicación en el devenir laboral, son las normas internacionales ISO, que han evolucionado -beneficiadas por la globalización económica-, para aplicarse en el sector público, promoviendo la estandarización a nivel mundial para facilitar el intercambio de bienes y servicios.

Habrán también muchos riesgos e inconsistencias que posiblemente mediante el seguimiento y monitoreo constante se podrán detectar e inclusive solventar, como son las inercias propias del quehacer administrativo de tiempos pasados o de la interpretación teórico-práctica del modelo de atención establecido.

Sin ánimo de jerarquizar la problemática, es quizá una renuencia cultural no considerar al ciudadano como cliente, o que la alta dirección al delegar funciones asuma pérdida de liderazgo, se incube indiferencia por la capacitación y formación del personal involucrado en el sistema, o más aún, que se abandone la reforma de

incorporación de los servidores públicos al servicio civil de carrera, instrumento que puede permitir la continuidad de los proyectos de este tipo.

Este ejercicio pretende abordar en tres grandes rubros la aplicación de las normas internacionales de calidad ISO 9000, como un sistema de gestión de calidad en los servicios al ciudadano de Presidencia de la República durante la administración 2000-2006.

De esta manera, el primer capítulo versará sobre la calidad e innovación gubernamental en el marco de la globalización, sus corrientes, la participación de organismos internacionales, las aportaciones sobre reinención gubernamental, la agenda de buen gobierno, sus mecanismos de aplicación y su viabilidad, los principios de gestión y la inclusión de la actividad pública de servicios al sistema de gestión de calidad.

El segundo apartado analizará la evolución histórica de los procesos de calidad, su transformación del concepto de calidad, atendiendo el enfoque estadounidense y las aportaciones japonesas, así como la tipificación de las normas ISO y sus fundamentos de la calidad.

En el último, se tratará el establecimiento del sistema de gestión de calidad en Presidencia de la República, la estructura organizativa de la Secretaría Particular, la incorporación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, la reingeniería a la que estuvo sujeta, el diseño del modelo de administración de calidad, sus alcances, perspectivas y numeralia.

Es importante señalar que no se pretende conceptualizar sobre las nuevas teorías administrativas, ni las causas de las transformaciones económicas; el propósito es exponer cómo normas internacionales de calidad originalmente dirigidas al sector empresarial son posibles de aplicarse a la administración pública, por lo que se expone en consecuencia, un caso práctico durante la gestión de Vicente Fox Quesada; que representa las nuevas formas de atender al cliente.

Finalmente, quiero expresar mi gratitud y reconocimiento por el apoyo académico para concluir un ciclo más de mi existencia, los consejos valiosos, la

paciencia demostrada en todo momento, y el permanente estímulo por no decaer en este esfuerzo, a mi asesor, Mtro. Gustavo Adolfo Ramírez Paredes. Asimismo, a la Lic. Rosa de Guadalupe Guillén y Riebeling, por haberme impulsado con ánimo y confianza para iniciar esta empresa olvidada por años.

1. Calidad e innovación gubernamental en el marco de la globalización

Es menester iniciar la exposición aclarando que se entiende por calidad. La norma internacional ISO 9000:2000 define la calidad como “grado en el que un conjunto de características (inherentes, asignadas, cuali o cuantitativas, físicas, sensoriales, de comportamiento, de tiempo, ergonómicas) /relacionadas/ cumplen con los requisitos (necesidad o expectativa, generalmente implícita u obligatoria).¹

Es decir, es un conjunto de particularidades que tiene como propósito satisfacer al cliente en sus intereses hayan sido expuestos por él o mediante incentivar su atención. Por tanto la calidad es una aptitud que tiene la facultad de lograr mejoras continuas en bien de algo o de alguien.

Ahora bien, se deben puntualizar dos aspectos importantes para que esté presente la expansión y aplicación de la calidad y la innovación o transformación gubernamental: por un lado, la globalización como fenómeno de internacionalización económica y por el otro, las reformas de gobierno que contribuyen a modificar la administración de los servicios que monopolícamente concentra el sector público, privilegiando la toma de conciencia en la manera de aplicar la calidad en los servicios que proporciona.

Es pertinente clarificar que la calidad debe ser un requisito *sine qua non* del quehacer institucional de cualquier gobierno, y una condición clave para el buen funcionamiento de éste, que propiciará rendición de cuentas eficientes y transparentes, así como una mejor y mayor profesionalización de los servicios públicos y de su burocracia.

La exigencia de innovar y modernizar la acción pública para alcanzar niveles competitivos y de eficiencia y no quedarse a la zaga del progreso técnico-productivo, resulta mas complejo tanto por los tiempos de diseño y ejecución, como por la esencia globalizadora mundial.

¹ Laboratorio de Pruebas de Equipos y Materiales (LAPEM), *ISO 9000:2000*. Oficina de Desarrollo de Proveedores, LAPEM, México, 2003, pp. 12 y 18.

Al respecto, Garibaldi comenta:

En las economías de América Latina, se inició en la década de los noventa lo que Moisés Naím ha llamado “una segunda generación de reformas” tras la estabilización macroeconómica que siguió a la crisis de la deuda en la década de los ochenta. A diferencia de aquellas llamadas de “primera generación”, interesadas en evitar desequilibrios en la balanza de pagos, el control del gasto fiscal y de la inflación, esta segunda ola de reformas buscaba crear un entorno institucional favorable a un mercado abierto al exterior y competitivo y desregulado internamente.²

Esta segunda generación de reformas es el preludeo de transformaciones profundas, posiblemente agresivas pero quizá más eficaces; pues, vienen acompañadas por la globalización entendida por la apertura y crecimiento del mercado financiero mundial y la acelerada evolución de las tecnologías de información. De manera que, las innovaciones administrativas que se apliquen deberán ser consensuadas con la sociedad en su conjunto, ponderando las debilidades y fortalezas que el propio gobierno posea.

En este sentido, Guido Bertucci sentencia:

(...) La reforma no se debe imponer desde afuera. Los funcionarios de los gobiernos nacionales, junto con la sociedad civil, la deben diseñar cuidadosamente. Asimismo, debe corresponder a las necesidades reales. Por lo tanto, la innovación y la reforma no se deben confundir con la moda o la novedad.

Un profundo entendimiento de las condiciones locales es esencial para el diseño de programas de desarrollo.

(...) no hay arreglos rápidos ni soluciones prefabricadas para los complejos problemas de desarrollo. Para que la innovación en el gobierno tenga éxito, son necesarios los siguientes factores: Voluntad política; tiempo: las reformas necesitan tiempo para consolidarse, flexibilidad en los recursos financieros. Apoyo de todos los actores. Inversión en tecnologías de información y comunicación. Apoyo de todos los sectores de la sociedad.³

En cuanto a la globalización, México está inmerso en ella, es parte integrante del sistema mundial incluyente y difícilmente podrá abstraerse; por tanto las exigencias de la mundialización son la ejecución de políticas económicas sin trabas, desregularizadas, abiertas a la inversión extranjera directa y a las transferencias de

² Garibaldi, José Alberto, “Globalización e Instituciones Nacionales. La crítica y el debate públicos como una fuente de cambio institucional”, Edición digital a partir de *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 11 (octubre 1999), Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, p. 41.

³ Bertucci, Guido, “La innovación gubernamental en el mundo; Retos y perspectivas”, *Política digital*, núm. 13, México, Nexos, noviembre 2003, p. 10.

tecnología, asociadas estrechamente a los cambios administrativos de los gobiernos como punto de partida para la estandarización de las acciones institucionales que se reflejen hacia el exterior.

Aun cuando es compleja la definición de globalización, de manera resumida, se entiende en esencia, como un proceso económico a escala mundial (liberación de los mercados nacionales) auspiciado -entre otros factores-, por los avances tecnológicos particularmente en las comunicaciones, emancipando enormes flujos de información que trascienden fronteras, no existiendo por tanto, límite alguno.

Al respecto Joachim Hirsch señala:

Cuando se habla de “globalización” pueden diferenciarse analíticamente varios niveles de significados: (...) en lo técnico (...) con la implantación de nuevas tecnologías, especialmente las revoluciones tecnológicas, vinculadas con las modernas posibilidades de elaboración y transferencia de información. Con rapidez y “on line” (...) sirve de base sobre todo para la idea de una “aldea global”⁴. (...) en lo político se habla de globalización relacionándola con la finalización de la “guerra fría” (...) en lo ideológico-cultural, puede entenderse (...) como la universalización de determinados modelos de valor; (...) como la generalización del modelo de consumo capitalista (...) se vincula fuertemente con la formación de monopolios de los medios de comunicación de masas (...) en lo económico, el concepto hace referencia a la liberación del tráfico de mercancías, servicios, dinero y capitales; a la internacionalización de la producción y también a la posición cada vez más dominante de las empresas multinacionales. (...) el capital ciertamente se ha extendido más allá de las fronteras (...)⁵

Por otra parte, y para mayor ahondamiento, en los subcapítulos que prosiguen así como en este apartado, se expondrán en el entorno de la globalización, tendencias mundiales sobre innovación y calidad, que han incidido en el devenir histórico de México.

La participación de organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, a través de sus recomendaciones para gobiernos en transición y medidas de ética en los países miembros de la OCDE.

⁴ V., Este concepto fue posiblemente acuñado y teorizado por Marshall McLuhan en su libro *The Gutenberg galaxy: The parking of Typographicman*. Nueva York, 1996. Citado por Villarreal, Héctor “Imaginarios etnomusicales de la Globalización”, *Razón y Palabra*, primera revista electrónica en América Latina especializada en comunicación. www.razonypalabra.org.mx.

⁵ Hirsch, Joachim. “¿Qué es la globalización?”, publicado en *Globalización, capital y Estado*. México, UAM-X, 1996 pp. 83-93. Consúltese <http://xcsc.xoc.uam.mx>.

Asimismo, se desarrollará algunas aportaciones sobre la terminología de reinversión gubernamental.

En la siguiente sección del presente estudio, se explica en el marco del Segundo Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, de noviembre de 2002, en el cual el presidente Vicente Fox Quesada anuncia las seis estrategias de gobierno, conocidas desde entonces como la “Agenda Presidencial de Buen Gobierno”, sus mecanismos de aplicación y la factibilidad de su ejecución.

En el posterior subcapítulo se enfatizan los conceptos del sistema de gestión de calidad, los principios que lo sustentan y la inclusión de la actividad pública bajo la óptica de la calidad en el servicio.

1.1. Tendencias mundiales de innovación y calidad

Las tendencias mundiales sobre innovación y calidad gubernamental se presentan en los albores de la centuria pasada y es una corriente conocida como “Nueva administración pública o reinversión del gobierno.” Tuvo sus comienzos reformadores con implicaciones ideológicas en Gran Bretaña, durante el gobierno de Margaret Thatcher y en su esfera de influencia la Commonwealth of Nations (*Comunidad de Naciones*), concretamente en Nueva Zelanda, difundiéndose a todos los países del orbe, incluyendo a Estados Unidos aún cuando no participó en la privatización de empresas estratégicas.

El movimiento europeo tiene connotaciones muy particulares, por ejemplo la región Helvética y Escandinava, “reinventaron el gobierno” de forma más práctica: con mayor apertura, transparencia y libertad -países que no cuentan con programas anticorrupción ya que es inexistente-, fundamento primigenio de participación y cultura ciudadana, de credibilidad en las instituciones y de compromiso en el servidor público.

Para las naciones latinoamericanas, las reformas gubernamentales consistieron, como en la mayoría de los países, en políticas de ajuste económico, en la liberación económica y en la privatización de empresas de gobierno; con la

diferencia en éstos, de que fueron medidas dictadas por instituciones internacionales de crédito o derivadas de las históricas crisis económicas de deuda exterior, que aceleraron la inestabilidad social interna y de la región.

En contrapartida los países del extinto bloque del Este, fueron adoptando la Perestroika,⁶ culminando ésta –simbólicamente- con la caída del Muro de Berlín en 1989, y comenzando desde 1991 a transitar hacia economías de libre mercado.

Iniciada la década de los noventa, la reforma administrativa o la nueva administración pública se concentró más en las funciones primordiales del Estado y en la transformación de la capacidad estatal, surgiendo la necesidad de reducir la burocracia y aumentar la eficiencia, “eliminar” la corrupción, modernizar el gobierno y sensibilizar la relación con el ciudadano.

Sobre el particular, Rafael Martínez Puón, asevera:

La reforma administrativa comprende una amplia variedad de medidas específicas que modifican los marcos legales y administrativos, incluyendo el reclutamiento y la promoción del personal por méritos, incentivos de desempeño, capacitación transparencia en la toma de decisiones, exigencias de información y el combate a la corrupción.⁷

La participación estadounidense en el fortalecimiento de esta postura, se debe a una premisa fundamental la desconfianza ciudadana por el gobierno, su ineficiencia en la prestación de los servicios, las conductas patrimonialistas de la burocracia y el ostensible despilfarro de los recursos públicos. Esta percepción fue detectada con claridad durante las contiendas electorales por la presidencia de los Estados Unidos en las campañas de William Clinton y Alberto A. Gore. Al asumir el cargo, Clinton se dio a la tarea de reinventar el gobierno, es decir reformarlo e innovarlo, surgiendo la Agenda de Buen Gobierno, que en subcapítulos se comentará.

⁶ En el idioma ruso (Перестройка) significa “reestructuración;” término empleado para referirse a la reforma económica realizada en la extinta (URSS) Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (hoy Rusia) a finales de la década de los ochenta e internacionalizado el concepto por Mijaíl Gorbachov.

⁷ Martínez Puón, Rafael. “Las Políticas de la OCDE en la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción en México”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Portugal, 2002, p. 3.

No obstante a lo anterior, la OCDE a través del Servicio de Asuntos de la Administración Pública (PUMA); en su *Nota de Políticas Públicas N° 7*, sobre la descripción de los componentes “de una política integral de gestión eficaz de la ética”; sugiere seis grandes apartados, a saber:

Los valores básicos que sustentan el servicio público (...) Las normas de comportamiento establecen límites de conducta (...) La vigencia práctica de los valores comienza con la comunicación (...) Garantizar la integridad en el trabajo cotidiano (...) Supervisar el cumplimiento (...) /y/ aplicación de medidas contra conductas reprobables (...)⁸

En suma son algunas orientaciones para propiciar mayor confianza en las instituciones públicas y modificar la percepción de la población con respecto a su gobierno

La coincidencia de estrategias sobre la reinversión gubernamental y consecuentemente las acciones emprendidas sobre innovación y ejecución de la calidad en el actuar público, ha propiciado que estas reformas se internacionalicen, inclusive adoptando las mismas formas metodológicas de aplicación, tanto en la calidad como en los fundamentos básicos de la innovación expresados en la Agenda de Buen Gobierno.

Estas tendencias internacionales, se agilizan con la globalización aún cuando esté dirigida hacia la internacionalización de la economía y no hacia la innovación y calidad de manera directa. Sin embargo: la necesidad de mundializar los estándares de ejecución de las reformas gubernamentales hacen de la globalización el vehículo idóneo para la difusión de las tecnologías del conocimiento. Reforzando esta aseveración Elier Méndez, aclara:

La *globalización* puede verse como un proceso objetivo e histórico que aparece como resultado del propio desarrollo de la humanidad donde el desarrollo tecnológico ha ido ganando espacio en el mundo; este proceso se refiere básicamente a la creciente integración de las economías de todo el planeta, especialmente la integración que se ha dado a través del comercio y los flujos financieros. En algunos casos este término hace alusión al movimiento de los capitales y el desplazamiento de personas (mano de obra)

⁸ OCDE, “Aumentar la Confianza del Público: Medidas de Ética en los Países de la OCDE”, *Notas de Políticas Públicas. PUMA Nota de Políticas Públicas N°7*, Francia, 2000, 6 pp.

y la transferencia de conocimientos (tecnología) a través de las fronteras internacionales.⁹

En efecto, la particularidad de la globalización es la internacionalización de la economía, extrayendo la nacionalidad y privilegiando espacios de producción, inversión, tecnología y regionalización.

1.1.1. Participación de organismos internacionales

Durante el último año del mandato presidencial de Carlos Salinas de Gortari, México se suscribe como miembro 25° de la *OCDE*, foro mundial nacido en 1961, con la participación de 20 naciones mayoritariamente europeas; su sede se ubica en París, Francia; y tiene como objetivo analizar, recomendar, orientar y coordinar las políticas económicas, sociales y ambientales de sus afiliados.

Actualmente contabiliza 30 países miembros, y es de resaltar que desde 1994 se han incluido naciones que no presentan las características de desarrollo a plenitud.¹⁰

La *OCDE* establece como requisito para el ingreso, liberalizar gradualmente los movimientos de capitales y de servicios, a su vez las naciones se comprometen a aplicar los principios de: liberalización, no discriminación, trato nacional y trato equivalente. Los beneficios de México son descritos por la propia organización, a saber:

Las políticas públicas en los distintos ámbitos son contrastadas con la experiencia de las mejores prácticas en el ámbito internacional. (...) La administración pública en México se ha visto fortalecida. (...) Distintos sectores del país también pueden hacer uso de análisis de información relevante. (...) La *OCDE* ha hecho un buen trabajo al contribuir a un mejor entendimiento de algunos asuntos de políticas públicas en México.¹¹

En este contexto, el *PUMA* (Servicio de Asuntos de la Administración Pública) de la *OCDE*, aborda las cuestiones administrativas del accionar público, señalando

⁹ Méndez Delgado, Elier, "Globalización y desarrollo", Edición electrónica, Texto completo en www.eumed.net/libros/2006b/emd/.

¹⁰ C. historia de la *OCDE*, <http://www.OCDEmexico.org.mx>.

¹¹ *Idem*.

que los gobiernos en transición deberán transitar de un escenario centralizado, jerárquico, sectorizado y falta de compromiso, a una administración orientada a la descentralización, al trabajo en equipo, la horizontalidad, la flexibilidad, la responsabilidad, la profesionalización, la eficacia y la evaluación de resultados; en suma, a la rendición de cuentas y la transparencia y dispuesto a la inversión de capital humano para atender adecuadamente las demandas ciudadanas.

El reto que el propio *PUMA/OCDE* plantea a los países miembros, es la renovación institucional, a un cambio radical tanto en su esencia estructural como de procedimientos administrativos de la gestión pública.

En *Governance in Transition*, PUMA señala:

Las reformas radicales requieren coherencia, liderazgo, bases políticas y un enfoque participativo dentro del ejercicio de la facultad de gobierno (...).¹²

En respuesta a las recomendaciones de la *OCDE*, durante la administración de Vicente Fox Quesada, se exploró el grado de reforma que requería el país, por lo que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,¹³ se exponen las transiciones simultáneas que México enfrentaría: la demográfica, la económica, la democrática y la social. A su vez sustenta tres postulados: humanismo, equidad y cambio, con criterios de inclusión, sustentabilidad y competitividad, precisando las normas básicas de actuación: federalismo, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y definiendo el quehacer gubernamental mediante las acciones de Buen Gobierno.¹⁴

Las actividades emprendidas por el gobierno de México, están en coincidencia con las observaciones de *PUMA*:

(...) los esfuerzos realizados deben inscribirse en una estructura donde la capacidad central del gobierno se conserve, donde se alcance un justo balance entre la dirección centralizada y las medidas discrecionales locales, donde se proteja el derecho democrático a que se le rindan cuentas y donde

¹² OCDE. "Gobierno de transición. Reformas al sector público en países de la OCDE", *Conclusiones del Comité de Administración Pública*, OCDE, Francia, 1995, p. 18.

¹³ V., www.economia.gob.mx/pics/p/p1376/PLAN1.pdf.

¹⁴ Antecedente de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno y las bases para la NGP

los valores tradicionales de integridad y equidad se entremezclen con nuevos valores de efectividad en costos y de calidad de los servicios.¹⁵

Sin embargo, subyace en este accionar la cuestión fundamental de la OCDE a los países miembros, presionar para el desarrollo, fortalecimiento y apertura de economías nacionales que se inserten en el mundo globalizado, y la toma de conciencia de los estados en elevar sus expectativas de eficiencia, eficacia y competitividad en toda las actividades administrativas de gobierno.

Pero además, robustecido por la transparencia, rendición de cuentas, basado en programas alineados de anticorrupción, del desempeño de quienes realizan las actividades gubernamentales y los resultados alcanzados como una constante de la planeación estratégica y de visión integral del quehacer institucional; que de una u otra forma constituye una nueva manera de administración pública; para muchos estudiosos denominada “gobierno empresarial, administración pública basada en el mercado, nueva administración,” etc., como lo refiere Laurence E. Lynn, Jr. en su artículo *Reforma administrativa desde una perspectiva internacional*.

Al respecto, la OCDE señala:

(...) sin importar cómo se les llame, los promotores clave de la reforma consisten en: poner más atención en los resultados y dar un mayor valor al dinero, devolver la autoridad y aumentar la flexibilidad; fortalecer la rendición de cuentas y el control; orientarse al cliente y a los servicios; robustecer la capacidad de desarrollar estrategias y políticas públicas; introducir la competencia y otros elementos del mercado, así como cambiar el tipo de relaciones que se establecen con otros niveles de gobierno.¹⁶

No se avanzará, si de manera decisiva y frontal los gobiernos comprometidos a transformarse, aborden con decisión y fuerza el flagelo de la corrupción; iniciando su combate desde las entrañas de la misma administración, es decir, de aquellas personas que se ubican en el servicio público sin vocación para ello, dañando aún más, la frágil imagen del servidor público y contribuyendo al desprestigio de las instituciones públicas.

¹⁵ OCDE, *Op. cit.*, p. 22.

¹⁶ OCDE, *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, OCDE, France, 1996, p.19.

Es bien sabido, las carencias que presentan muchos servidores públicos, particularmente en países en desarrollo; como la falta de estabilidad laboral, profesionalización, definición de perfiles idóneos, etc. que desembocan en una corrupción que va desde lo más nimio como es la excusa, el pretexto de cumplir con un horario laboral u ocupar tiempos laborales en otras actividades, hasta usufructuar los recursos públicos; revelando una ausencia de principios y valores éticos fundamentales que modifiquen actitudes y sensibilicen el compromiso con la sociedad.¹⁷

Aun a pesar de todo, México cuenta con antecedentes para el combate a la corrupción, como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy la Secretaría de la Función Pública), la expedición -por ejemplo-, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las reformas a los Códigos Penal y Civil, etc.

Pero es hasta su incorporación a la OCDE, al afianzamiento de las tendencias internacionales sobre innovación gubernamental y la nueva gerencia pública (NGP), cómo se da mayor énfasis al abordar la corrupción; ejemplo de ello, es la creación de la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, el lanzamiento del Programa Transparencia y Combate a la Corrupción, el Servicio Civil de Carrera,¹⁸ etc.

De manera que, con base en la encuesta de 1996 sobre ética en el servicio público (en la que México estuvo incluido), PUMA/OCDE elabora los requisitos mínimos que fundamentan la actuación ética de las instituciones públicas:¹⁹

- Definir una misión clara para la administración pública

¹⁷ V., Bautista, Oscar Diego, "La ética en el marco de las administraciones públicas. Medidas para fomentar la ética en los servidores públicos", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Portugal, 2002, 16 pp.

¹⁸ Tocante a este tema, el servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera no ha sido aplicado a toda la APF, adolece de consistencia pues el gobierno es "juez y parte" para la selección de aspirantes, aunado con el prolongado tiempo de selección de candidatos y la dificultad de acceso entre otros factores, hacen del programa una quimera susceptible de presentar opacidad en la actuación de quienes lo administran. Para el caso de Presidencia de la República, ésta no fue incorporada al programa en virtud de que se consideró "que sus actividades son confidenciales". No obstante a lo anterior, el personal de Presidencia de la República inserto en el sistema de gestión de calidad demuestra permanentemente su competencia, formación y compromiso.

¹⁹ OCDE, *Op. cit.*, "Aumentar la Confianza...", p. 6. Se puede consultar la base de datos de la publicación completa titulada *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OCDE, France, 1998 (o en versión electrónica <http://www.oecd.org/bookshop/>).

- Salvaguardar los valores y adaptarse al cambio al mismo tiempo
- Otorgar poder para denunciar conductas reprobables a ciudadanos y servidores públicos
- Incluir medidas de integridad en la gestión general
- Coordinar las medidas de integridad es un requisito previo para el éxito
- Preferir la prevención al castigo
- Anticipar problemas
- Aprovechar las nuevas tecnologías

Queda claro, por tanto, que a partir de la inclusión de México a la OCDE, y el ascenso de un gobierno de transición, cómo el país se va definiendo con mayor rapidez a las nuevas formas de administración pública, surgidas como respuesta a las grandes transformaciones económico-políticas internacionales.

1.1.2. Aportaciones sobre reinversión gubernamental

La reinversión gubernamental, es un término acuñado por Osborne y Gaebler y retomado por Al Gore, asimismo, es parte de la “nueva gerencia pública”²⁰ y sus características de ejecución se concentran en las llamadas “5 R”, a saber:

- Reestructuración, en las que se identifican las competencias centrales de la organización, eliminando lo que no agrega valor, contratando servicios que no representen competencia y aplicando principios de las normas ISO 9000.

²⁰ El término Nueva Gerencia Pública (*New Public Management* – NPM, por sus siglas en inglés) se ha hecho de uso frecuente en numerosos países miembros de la OCDE, así como en el resto del mundo; este concepto presenta equívocos y confusiones pues los elementos que lo integran no son nuevos. Lo importante será identificar los requerimientos actuales y la capacidad de sortear problemas futuros. Incluyendo por supuesto, la competencia para administrar con efectividad las instituciones públicas y concebir, orientar, implementar y evaluar las reformas. De manera que, la vastedad y exigencia del aprendizaje en el sector público debe traducirse en mejorar continuamente, independientemente de las denominaciones que se adopten: nueva gerencia pública, reinversión, reingeniería, gerencia de la calidad total, etc., lo significativo y quizá innovador es la aplicación de los principios gerenciales del sector privado a la actividad pública, transforma las instituciones y modifica la naturaleza del Estado. V., *Nueva gerencia pública: ¿Qué tomar y qué dejar?*, Derry Ormond y Elke Löffler. www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=61.

- Reingeniería, reformular los procesos existentes en el quehacer institucional, innovar y ubicar las tecnologías de información como sustento de operación mediante el uso de bases de datos modernas, confeccionar las acciones desde el basamento piramidal hacia el vértice, con un enfoque de procesos, focalizando los esfuerzos en el mejoramiento continuo de la calidad, reduciendo costos de producción y optimización de tiempos en los procesos y a través del trabajo en equipo.
- Reinvención, para desarrollar la planificación de las acciones gubernamentales, establecimiento de estrategias de servicio y búsqueda de nuevas modalidades y fijación de metas.
- Realineación, rectificar las organizaciones administrativas y de responsabilidad de las instituciones, con sus estrategias y suministros, vincular la estructura de competencia con respecto a las administrativas y de responsabilidades; considerar rendición de cuentas de las responsabilidades, enfoque al desempeño, medición, análisis y mejora continua.
- Reconceptualización, activar los procesos de observación, orientación, decisión evaluación y acción para mejorar el desempeño, construir una organización capaz de aprender y adaptarse, descentralizar, flexibilizar y con orientación empresarial.

Estas acciones significan la transformación de una burocracia secular. En este renglón Osborne y Gaebler definen los diez principios de la reinvención gubernamental:

1) Gobierno catalizador: mejor llevar el timón que remar, 2) Gobierno propiedad de la comunidad: mejor facultar que servir directamente, 3) Gobierno competitivo: inyectar competitividad en la prestación de los servicios, 4) Gobierno inspirado en objetivos: la transformación de las organizaciones regidas por reglas, 5) Gobierno dirigido a los resultados: financiar los productos, no los datos, 6) Gobierno inspirado en el cliente: satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia, 7) El gobierno de corte empresarial: ganar en lugar de gastar, 8) El gobierno previsor: más vale prevenir que curar, 9) El gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo, 10) El gobierno orientado al mercado: provocar el cambio a través del mercado. (...) el punto de convergencia [con la

empresa privada es] actuar con un talante empresarial o con un espíritu empresarial (...) ²¹

La estrategia para la reinención del gobierno, establecida por la administración de Vicente Fox Quesada, fue la adopción de los principios de gestión de calidad expresados en las normas ISO 9000, -que se comentarán ampliamente en el apartado siguiente-, así como también el desarrollo de habilidades para la creación y fortalecimiento de la cultura de calidad en la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República, que modificaría su propósito a Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.

Las experiencias exitosas en varias partes del mundo hacen de la nueva administración pública una realidad, sin embargo, no en todos los países se ha aplicado con la misma intensidad y profundidad, pues el elemento social es determinante para acelerar o retrasar el proceso de innovación.

La escala de aplicación de la *NGP* o de la innovación gubernamental podría tipificarse en cuatro niveles: la funcional, estructural, comportamental y relacional. Enrique Cabrero explica: ²²

- a) Nivel funcional de la innovación (...) se entendería como el “hacer nuevas cosas”, nuevos procesos, que no tenían antecedentes (...) surgen (...) de la dinámica del contexto (competencia, dinamismo tecnológico, nuevas disposiciones gubernamentales) (...)
- b) Nivel estructural de la innovación (...) nuevas formas organizativas, no convencionales de organización de recursos (materiales, técnicos, humanos) (...)
- c) Nivel comportamental de la innovación (...) se refiere al ámbito de las expectativas individuales, la modificación de patrones de conducta (...)
- d) Nivel relacional de la innovación (...) en las que las complejas vinculaciones entre contexto y organización, en su mutua dependencia y efectos recíprocos, procrean necesidades y factores innovadores (...)

Estas variantes de innovación se ejecutan igualmente en diversos tipos de organización desde las identificadas como: empresariales, las máquinas, la profesional, la diversificada, la innovadora, la misionera y la política. ²³

²¹ Vera Martínez, Martín, *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Diplomado de Administración Pública, Módulo VII, Políticas gubernamentales y públicas, División de Educación Continua y Vinculación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, octubre, 2006, p. 16.

²² Cabrero, Enrique y Arellano, David, “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica”, *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 1 CIDE, México, 1993, pp. 67-68.

Como se señaló en párrafos que anteceden, durante la presidencia de Vicente Fox, se optó por aplicar la metodología expuesta en las normas ISO 9000, que reúnen las características necesarias e idóneas para desarrollar un sistema de gestión con calidad, eficiencia, eficacia, y competitiva. El punto de partida para su establecimiento fue a través de los conceptos vertidos por la Agenda de Buen Gobierno, cuyos antecedentes fueron desarrollados durante la reforma gubernamental de William Clinton en Estados Unidos.

1.2. Agenda de Buen Gobierno

Los propósitos de buen gobierno²⁴ expresados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, evolucionaron para convertirse en la Agenda Presidencial de Buen Gobierno; como réplica de las propuestas surgidas en Estados Unidos durante la gestión de William Clinton y a consecuencia de las recomendaciones de la OCDE, la globalización, la nueva gestión pública, etc.

A finales de 2002, se llevó a cabo en la Ciudad de México, el Segundo Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, cuyo objetivo fue el compartir las experiencias exitosas a nivel mundial entre los servidores públicos mexicanos y en el que, Ramón Muñoz Gutiérrez, el entonces Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República para la Innovación Gubernamental a propósito de la Semana Nacional de Innovación y Calidad en la Administración Pública, asevera:

(...) el presidente anunció las seis estrategias que conforman esta agenda y con las que se busca avanzar en la construcción de un gobierno más cercano

²³ Para mayor ahondamiento se recomienda la revisión del texto de Cabrero, Enrique, *Op. cit.*, pp. 63-64.

²⁴ Se refiere a la capacidad de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión, de generar cambios profundos que permitan recuperar el tiempo perdido, de dar respuesta suficiente para atender con prontitud las necesidades de la sociedad, constituir un gobierno inteligente, global, competitivo, desregularizado, simple, abierto, austero y de clase mundial. Basado en innovación y calidad, que permita concebir nuevas formas de hacer las cosas, reemplazar sistemas burocráticos por emprendedores, cambio profundo de cultura, enfoques visionarios y de futuro, dejar atrás los esquemas jerárquicos basados en control, dar paso a estructuras que faculden y fomenten la participación y el trabajo en equipo; un gobierno ágil, flexible, capaz de captar la oportunidad, dar respuesta rápida y eficaz, operativo, orientado a administrar resultados, abierto y transparente en donde los ciudadanos sabrán qué, cómo, porqué y para qué, descentralizado reconociendo la mayoría de edad de estados y municipios, propiciando un nuevo pacto federal; responsable, sabedor de la importancia del trabajo y que se responsabiliza de su actuación, errores y decisiones; estratégico, vanguardia de la sociedad, inteligente, que utiliza los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos.

a la gente, con altos estándares de calidad en los servicios que ofrece a la ciudadanía y, en el establecimiento de un gobierno de clase mundial.²⁵

Estas estrategias compiladas en la “Agenda Presidencial del Buen Gobierno”, se presentarían en el Quinto Foro Global sobre Reinversión del Gobierno; evento de primer nivel organizado conjuntamente con la Organización de Naciones Unidas y México. Muñoz Gutiérrez reafirma:

Las seis estrategias de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno (...) Gobierno que cueste menos (...) Gobierno de calidad (...) Gobierno profesional (...) Gobierno Digital (...) Gobierno con mejora regulatoria (...) Gobierno honesto y transparente (...)²⁶

La Agenda Presidencial de Buen Gobierno se difundió en todas las dependencias del Ejecutivo Federal, constituyendo la fuente primaria y guía de trabajo a realizar por las instituciones federales, estrechando, además, la reciprocidad e intercambio de conocimientos entre ellas.

En el mensaje inaugural del Segundo Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, el presidente Fox expuso las seis estrategias y, de una u otra forma, son coincidentes con los requerimientos *PUMA/OCDE* y con los objetivos de las normas internacionales ISO.

1. Un gobierno eficiente, ahorrativo, con mejores servicios agregándole valor y menores recursos (salarios, viáticos, energía, inmuebles, eventos, etc.), es decir, un “gobierno que cueste menos”.
2. Aspirar a una gestión de calidad total y permanente en beneficio de la ciudadanía (la creación de innova, de Intragob, por ejemplo) o sea un “Un gobierno de calidad”.
3. Impulsar la capacitación, profesionalización y evaluación permanente de los recursos humanos (servicio civil de carrera).
4. Fortalecer la administración con la adquisición de tecnología de punta que permita proporcionar tanto los servicios a nivel nacional (e-México,

²⁵ Muñoz Gutiérrez, Ramón, “Semana Nacional de Innovación y Calidad en la Administración Pública”, *Política digital*, núm. 13, México, Nexos, noviembre de 2003, p. 6.

²⁶ *Ibid.*, p. 7.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública [*IFAI*], ChambaNet, DeclaraNet, etc.), como en el desarrollo de los procesos para el ofrecimiento del servicio, en suma un “gobierno digital”.

5. Eliminar los trámites excesivos y gravosos para el ciudadano, flexibilizando y agilizando la actuación gubernamental, sin descuidar las responsabilidades que el Estado le confiere; o sea un “gobierno con mejora regulatoria”.

6. Garantizar transparencia y honestidad en el quehacer institucional, con el propósito de abatir la corrupción, la prepotencia y el favoritismo en la atención de las demandas ciudadanas.

El punto medular de la evolución de la excelencia en el sector público, se plasmó como modelo de calidad Intragob, a partir de éste, se desarrollan los mecanismos de aplicación en toda la Administración Pública Federal.

La responsabilidad social que asume el gobierno de Fox es por tanto, tener una imagen coherente, íntegra, ética y de transparencia para una rendición de cuentas puntual; con funcionarios honestos, comprometidos y confiables.

Al respecto *PUMA*, aclara:

Un servicio público justo y fiable genera confianza en el público y crea un ambiente favorable para las empresas, contribuyendo así al buen funcionamiento de los mercados y al crecimiento económico. La ética de los servidores públicos y la confianza del público, forman la piedra angular del buen gobierno.²⁷

El trabajo de gabinete estaba concluido, es decir, alineadas las recomendaciones *PUMA/OCDE*, los objetivos de las normas ISO y el diseño del modelo de calidad.

²⁷ OCDE, *Op. cit.*, “Aumentar la Confianza ...”, p. 1.

1.2.1. Mecanismos de aplicación

El desarrollo teórico de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno dio como resultado el modelo de calidad Intragob, que estableció las pautas sobre la innovación gubernamental.

Su finalidad era modificar la Administración Pública Federal mediante el aseguramiento de la calidad en todo el quehacer institucional, es decir, transferir los principios conceptuales de las normas internacionales ISO 9000 basado en un enfoque a procesos, satisfacción al cliente, búsqueda de la mejora continua, evaluación del desempeño etc.; hacia las acciones de gobierno. En este sentido los desarrolladores del modelo señalan:

(...) El Modelo de Calidad INTRAGOB, está orientado a satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los clientes y ciudadanos en la prestación de los productos y servicios que proporciona la Administración Pública Federal (AFP), a consolidar el servicio civil de carrera, a desarrollar una cultura de calidad y a fortalecer la actuación (...) de todas las Dependencias (...) ante la sociedad. El principal objetivo del Proceso de Calidad es la transformación de la Administración Pública Federal, que se refleje en la calidad de los procesos, productos y servicios, y en una dignificación de la imagen de los servidores públicos (...) desde el punto de vista de la ciudadanía.²⁸

Además de las pretensiones integrales para abordar y aplicar la calidad, el modelo define a las dependencias de la *APF* como entes individuales y en consecuencia tipificadas *per se* como sistemas independientes de organización para la calidad, es decir, compuestas por un conjunto de elementos mutuamente relacionados.

El Modelo INTRAGOB es una guía para definir a la Dependencia o Entidad como un Sistema. El énfasis de esta definición, radica en el entendimiento de su funcionamiento, para provocar el mejoramiento continuo. (...) es un Sistema de Gestión que permite provocar la evolución (...) para lograr niveles de desempeño de clase mundial en el Administración Pública Federal.²⁹

Uno de los mecanismos que el prototipo de calidad Intragob establece, es la confección de la política de calidad del gobierno federal.

²⁸ Sánchez García, Alejandro, Rincón Prado, Marcos y González, Fernando, "*Modelo de Calidad Intragob*", versión PDF/Adobe Acrobat, p. 4. www.innova.gob.mx.

²⁹ *Ibid.*, pp. 6 y 7.

El modelo de calidad Intragob, señala para la creación de la política de calidad del gobierno federal:

(...) Política de Calidad, dirigida hacia la atención de tres aspectos prioritarios: la Calidad de los Servicios, la integridad de los Servicios Públicos y la percepción de la sociedad respecto a la Confiabilidad y Eficiencia de la Administración Pública.³⁰

La base conceptual para el establecimiento de los principios del prototipo Intragob, se fundamentan en las normas internacionales ISO 9000, dirigidas primigeniamente a la satisfacción del cliente y a la visión del trabajo como procesos para contribuir a aumentar el interés del consumidor, el desempeño de quién proporciona el servicio y propiciar la mejora continua.

Si bien el modelo incluye explícitamente al ciudadano, éste debe considerarse como beneficiario de un servicio y que de una u otra forma es cautivo del gobierno.³¹

El Modelo de Calidad INTRAGOB es una nueva filosofía de Gestión de la Administración Pública Federal orientada a satisfacer las expectativas de los clientes y ciudadanos en forma integral, a mantener y mejora los resultados, y a desarrollar una visión preventiva que promueva el impulso de estrategias y planes de acción a través de procesos y sistemas. Los siguientes principios constituyen una plataforma de despliegue (...) Satisfacción del cliente y ciudadano (...) Calidad en el servicio (...) Calidad de vida en el trabajo (...) Comunicación organizacional (...) Usos frecuente de los recursos (...) Respeto al entorno (...) Integridad, Transparencia y Honestidad (...).³²

No obstante a lo anterior, la herramienta de aplicación de mayor importancia, sin duda, es la convicción de los líderes de cada dependencia u organización para propiciar el cambio, decisión política para llevarla a cabo, compromiso para asegurar permanentemente la calidad en el quehacer cotidiano de cada institución y sobre todo atender a las exigencias de la calidad total y clase mundial en la que México debe responder hacia sus gobernados, como a la comunidad internacional en la que el país se encuentra inmerso.

³⁰ *Ibid.*, p. 9.

³¹ *N.b.*, Se ampliará más este concepto en el apartado sobre principios de gestión; asimismo, esta separación entre cliente y ciudadano puede ocasionar a futuro que los sistemas de gestión de calidad establecidos en la Administración Pública Federal desvirtúen sus propósitos de satisfacción y evaluación de los servicios proporcionados; pues considerarían que el ciudadano no sería cliente, sino un demandante de servicios.

³² *Ibid.*, pp. 12-14.

El factor humano es fundamental para la buena marcha de cualquier reforma que se pretenda realizar. Los recursos humanos deben flexibilizarse, adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno, a desarrollarse adecuadamente, mediante la capacitación, profesionalizando y comprometiéndolo con el quehacer institucional, evaluando su desempeño y elevando su competitividad, siendo eficientes y originando eficacia en sus organizaciones.

En este tenor, Pan Suk Kim, referenciado a la OCDE, indica que:³³

Existen tres puntos de convergencia importantes: 1) la delegación de la responsabilidad de los cuerpos centrales en los diferentes departamentos, agencias y administradores; 2) el desarrollo de políticas y prácticas más flexibles en áreas como: los salarios, las condiciones de empleo, la clasificación, la dotación de personal y los convenios de trabajo; y 3) un énfasis creciente en la administración del desempeño, en la capacitación y en el desarrollo.

En suma, transitar de una administración monolítica y aprisionada por reglas a una basada en el desempeño, ese es el reto. Como también será la construcción y fortalecimiento de códigos de ética que propicien la certidumbre de credibilidad, confiabilidad y profesionalismo.

En este sentido Janos Bertok, señala:³⁴

Los valores constituyen el fundamento del servicio público. Son los principios compartidos de manera colectiva que orientan el juicio sobre lo que es bueno y correcto. Los valores establecidos en los documentos públicos proporcionan la base para un ambiente en el que los ciudadanos conocen la misión y visión de las organizaciones públicas, y también ofrecen orientación global para las actividades cotidianas del servicio público. Todos los países de la OCDE tienen una declaración de los valores esenciales del servicio público (...)

Dentro de los mecanismos de aplicación de innovación y calidad en el gobierno, se plantea como condición primigenia para el establecimiento de sistemas de gestión de calidad gubernamental códigos de ética, principios de actuación y valores institucionales.

³³ Suk Kim, Pan, "La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo", *Gestión y Política Pública*, vol VIII, núm. 2, CIDE, México, 1999, p. 327.

³⁴ Bertok, Janos, "Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE", *Gestión y Política Pública*, vol. X, núm. 2, CIDE, México, 2001, p. 341. V., OCDE, *Recomendación sobre el Mejoramiento de la Conducta Ética en el Servicio Público*, OCDE, Francia, 1998.

Por tal motivo, México se dio a la tarea a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy de la Función Pública) establecer el Código de Ética en el que se plasman lineamientos claros para la actuación de los servidores públicos.

(...) prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, con el propósito de asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios y un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalismo y honestidad. (...) sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea.³⁵

El código de ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal se circunscriben en doce principios de actuación³⁶: Bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo. A partir de estos preceptos cada dependencia del Ejecutivo Federal, tiene la obligación de elaborar, emitir y difundir un Código de Conducta específico, como es el caso práctico que nos ocupa el Código de Conducta y Actuación de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, muy similar a los conceptos descritos.

1.2.2. Viabilidad de ejecución

El modelo de calidad Intragob, determina como mecanismo y viabilidad del sistema de gestión en cada institución de la *APF*, los principios, valores, criterios de ejecución, mediciones y las herramientas jurídico-legales para su aplicación.

Para el cumplimiento en el aseguramiento de la calidad, se establecen códigos de conducta, de ética, de actuación del servidor público, así también se dispone de evaluaciones para el desempeño, efectividad y eficiencia; cuyos resultados permiten la mejora permanente de los procesos desarrollados por la *APF*.

³⁵ SECODAM, "Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección*, México, D.F. 31 de julio de 2002, p. 9.

³⁶ V., *Ibid.*, 2 y 3 pp.

(...) deben definirse e implantarse sistemas del desempeño, efectividad, eficiencia y ahorro en la ejecución de los procesos, y en la prestación de los servicios y productos que se proporcionan (...) Indicadores de desempeño, que muestren el comportamiento de los procesos. (...) Indicadores de efectividad, para medir el funcionamiento de los sistemas de acuerdo con su diseño y los resultados esperados. (...) Indicadores de eficiencia, para medir el aprovechamiento de los recursos utilizados para alcanzar los objetivos de los sistemas, así como los ahorros logrados.³⁷

Sin embargo, para garantizar la solvencia del sistema de gestión de calidad en el sector público federal, cada dependencia u organismo de calidad debe redefinir sus estrategias de trabajo mediante la reingeniería de su quehacer cotidiano, y efficientar sus recursos humanos a través de la profesionalización, capacitación e incentivos de desempeño y productividad. Condición insoslayable de cambio y compromiso.

La fijación de criterios para desarrollar el prototipo de calidad, debe estar alineado a las normas internacionales ISO 9000, conjugar la factibilidad de ejecución con la supervivencia del sistema de gestión, mediante su certificación y establecer la mejora continua de sus procesos en beneficio del cliente mayoritario del gobierno: el ciudadano.

El modelo determina ocho criterios básicos: 1) Satisfacción del cliente y ciudadano, 2) Liderazgo, 3) Desarrollo del personal y del capital intelectual, 4) Gestión de la información, del conocimiento y de la tecnología, 5) Planeación, 6) Gestión y mejora de procesos, 7) Impacto en la sociedad y 8) Resultados.³⁸

A partir de los cuales se desarrolla el sistema de gestión de calidad, fortalecido además por la moratoria regulatoria que revirtió la tendencia de incremento de proyectos onerosos para los contribuyentes, y las modificaciones y/o creaciones del andamiaje jurídico legal, para enraizar tanto su establecimiento como su permanencia; de manera que garantice su evolución y crecimiento.

El marco conceptual y operativo que es soporte del cambio o innovación gubernamental durante la administración del presidente Vicente Fox, se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la Agenda de Buen Gobierno, los Acuerdos de creación y el establecimiento de la Comisión Intersecretarial para la

³⁷ Bertok, Janos, *Op. cit.*, p. 15.

³⁸ *Ibid.*, p. 2.

Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, y en las disposiciones de ahorro en la *APF*; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

La aplicación de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, las Normas Mexicanas sobre Calidad, Ambiental y Seguridad y Salud en el Trabajo; reforzada por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y fortalecido por el Sistema Nacional de evaluación de Resultados, Sistema Nacional de Evaluación de la Percepción de los Clientes con respecto a la Calidad de los Servicios y el Modelo Nacional para la Calidad Total, robustecen las acciones emprendidas en la Agenda de Buen Gobierno.³⁹

Estos esfuerzos emprendidos en el sexenio de Fox, pronto fueron reconocidos por organismos internacionales; al respecto la *OCDE* señala:

La refinación de las herramientas regulatorias ha sido uno de los mayores logros del gobierno mexicano. La COFEMER* ha avanzado en distintos ámbitos, como en el desarrollo y mejoramiento de las MIR,** en el aumento de la transparencia en la puesta en marcha de regulaciones y alternativas a la regulación tradicional. La COFEMER ha destacado su importancia no sólo durante la revisión de las propuestas de regulación por medio de las MIR (...), sino también al incluir la participación pública en procedimientos de observaciones y presentando requisitos legales más claros para notificación que establece la ley.⁴⁰

Finalmente, un factor de viabilidad de ejecución, es sin duda la carta compromiso al ciudadano, nacida a principios de la década de los noventa en Gran Bretaña, difundida posteriormente a Estados Unidos y Canadá y al resto del mundo; en México se adopta en el 2003, teniendo como propósito –entre otros-, el proporcionar a la ciudadanía información necesaria para efectuar trámites o

³⁹ *Cfr.*, www.innova.gob.mx.

* Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

** Manifiesto de Impacto Regulatorio.

⁴⁰ Vera Martínez, Martín, *¿A dónde estamos y hacia dónde vamos en nuestra Agenda Pública?*, Diplomado de Administración Pública, Módulo X, Programa de Modernización de la Administración Pública, División de Educación Continua y Vinculación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, octubre, 2006, p. 38, cita obtenida del documento, "Revisiones de la *OCDE* sobre reforma regulatoria: avances de la implementación en México".

demandar servicios, comprometiéndose el gobierno en cumplir con las expectativas del cliente en la provisión de servicios de calidad.⁴¹

1.3. Sistemas de gestión de calidad

Un sistema de gestión de calidad es la forma de trabajar de manera ordenada y coherente, que garantice el cumplimiento de los requisitos, expectativas y necesidades del cliente; para tal efecto las organizaciones deben planificar, mantener y mejorar su desempeño en los procesos de producción de bienes y servicios de manera eficiente y eficaz contando además, con los adelantos tecnológicos de comunicación y productivos que aseguren la calidad y el mejoramiento continuo de todo el sistema.

De manera que estos conceptos son complementarios e íntimamente relacionados con la calidad, con el desarrollo del producto y/o servicio, la competencia de quien lo realiza, y con la organización en su conjunto.

Actualmente, no sólo las empresas privadas se ocupan del aseguramiento de la calidad a través de la ejecución de sistemas de gestión específicas en la materia, sino también los gobiernos en aplicarlas hacia el quehacer institucional; pasando de ser órganos rectores de protección al consumidor a constituirse en operadores de los bienes y servicios que proporcionan al ciudadano, considerándolo en lo sucesivo al igual que la iniciativa privada en sus clientes y para tal efecto están pendientes de sus necesidades para cubrírse las satisfactoriamente.

El camino de búsqueda del aseguramiento de la calidad, data desde la década de los cuarenta, con la creación en Estados Unidos de la metodología de aseguramiento de calidad clasificado como restringido a la opinión pública pues se refirió a la industria militar, ampliándose en los 60's a la industria nuclear y aeroespacial. Sin embargo, el inicio de un sistema de gestión tiene sus orígenes documentales en el British Standard Institute (1979), organismo impulsor de normas destinadas a administrar sistemas de aseguramiento de calidad.

⁴¹ V., www.serviciosdecalidad.gob.mx.

Inicialmente diseñó la normatividad “BS 5750” que describía las actividades inherentes para garantizar la calidad. La Organización Internacional de Normalización (en adelante ISO, proviene de la palabra “isos” en griego que significa *igual*; aún cuando algunos estudiosos en calidad, refieren que es acrónimo de *International Organization for Standardization*), es un organismo no gubernamental y consultivo de la Organización de las Naciones Unidas y vinculada con la Comisión Electrónica Internacional (*IEC –International Electrotechnical Commission*, por sus siglas en inglés),⁴² con sede en Ginebra, Suiza, integrada por 146 países. México, es miembro fundador desde 1947, está representado por la Dirección General de Normalización de la Secretaría de Economía y las normas ISO que se aplican en el país, son identificadas como NMX CC por el Comité Técnico de Normalización de Sistemas de Calidad (en adelante COTENNSISCAL), creado en 1989. Cuatro años después se aprobó la Ley de Metrología y Normalización, sentando las bases para establecer el sistema de gestión de calidad, la creación de organismos de normalización, certificación, verificación y acreditación a cargo del sector privado como parte de la estructura de aseguramiento de calidad.

La ISO se define como:

La Organización Internacional de Normalización (ISO), es una federación mundial de los organismos nacionales de normalización, tiene por finalidad promover la normalización y actividades relacionadas a ella, para agilizar el intercambio de bienes y servicios y estimular la cooperación a nivel científico, económico, tecnológico e intelectual, todo ello a nivel mundial.⁴³

En 1984, se estableció el Comité ISO/TC 176 de la ISO, como resultado de la necesidad de contar con normas estandarizadas que aseguraran la calidad y a su vez fueran aplicables a todos los ámbitos de las actividades productivas (ampliando a últimas fechas su cobertura a las acciones de gobierno), publicando las normas ISO 9000 como soporte para alcanzar la mejora continua y la excelencia.

El Comité ISO/TC 176, define:

⁴² Las normas ISO 9000 abarcan todos los campos de la producción (bienes y servicios) a excepción de la tecnología eléctrica y electrónica, de ahí la estrecha colaboración con el *IEC* (Comisión Electrónica Internacional).

⁴³ www.iso.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/papel/12/pdf/anexo1.pdf, se recomienda revisar las páginas www.iso.org y www.economia.gob.mx.

La familia de normas ISO 9000 es un conjunto de normas internacionales y guías de calidad que ha obtenido una reputación mundial como base para establecer sistemas de gestión de calidad.⁴⁴

De manera que un sistema de gestión de calidad está sustentado por las normas internacionales ISO, básicamente las relacionadas a la calidad, la ISO 9000, la ISO 9001 y la ISO 9004, la primera se refiere a fundamentos y vocabulario, la segunda a los requisitos del sistema de gestión de calidad, y la última, recomendaciones para la mejora del desempeño.

El éxito de las normas 9000 estriba el haber unificado la terminología sobre la calidad y el establecimiento de una metodología estandarizada para la comprensión conceptual de los elementos que constituyen el sistema de gestión de calidad.

1.3.1. Principios de gestión

Los principios de gestión de la calidad basados en las normas ISO, se resumen en 8 considerandos.⁴⁵

1. Enfoque al cliente. Es decir la organización trabaja en función a las necesidades del cliente, cumplir con sus requisitos y satisfacer sus expectativas.
2. Liderazgo. La alta dirección de la organización debe propiciar un clima adecuado para involucrar al personal en el objetivo final de la empresa.
3. Participación del personal. Como factor clave de la organización su inclusión irrestricta a ella.
4. Enfoque a procesos. Desarrollar, ejecutar y mejorar la eficacia del trabajo de la organización en cuyas actividades están mutuamente relacionadas o

⁴⁴ ISO/TC 176/N 613, "Selección y uso de la tercera edición de las normas ISO 9000, octubre, 2000, p. 1.

⁴⁵ V., Comité Técnico Nacional de Normalización de Sistemas de Calidad (COTENNSISCAL) e Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C. (IMNC), *Sistemas de gestión de calidad – Fundamentos y vocabulario. NMX-CC-9000-IMNC-2000*. COTENNSISCAL-IMNC, México, 2003.

V., Comité Técnico Nacional de Normalización de Sistemas de Calidad (COTENNSISCAL) e Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C. (IMNC), *Sistemas de gestión de calidad – Requisitos. NMX-CC-9001-IMNC-2000*. COTENNSISCAL-IMNC, México, 2003.

interactúan para transformar elementos de entrada en resultados agregándoles valor.

5. Enfoque del sistema hacia la gestión. Identificar, comprender y administrar el sistema de procesos interrelacionados para objetivos específicos, mejorando la eficacia y la eficiencia de la organización.
6. Mejora continua. Como propósito permanente dentro de la organización.
7. Toma adecuada de decisiones. Basadas en el análisis de datos y la información del propio sistema.
8. Relaciones mutuamente benéficas con el proveedor. Al considerarse interdependientes las relaciones que se establezcan tendrán la capacidad de agregarle valor.

Estos 8 principios del sistema de gestión de calidad, constituyen la columna vertebral de las normas ISO 9000; su aplicación en todo el mundo y en todos los sectores, hacen de la práctica, la necesidad de mejorarlas permanentemente para seguir ampliando la cobertura de su ejecución independientemente del tamaño o del carácter público o privado de la organización.

Por ello, es condición indispensable que el sistema de gestión de calidad basado en los 8 principios de las normas ISO 9000 se ejecute como un modelo de proceso y condicionado a las técnicas metodológicas de Deming, que se abordará en el capítulo dos del presente.

Al respecto, en la NMX-CC-9001-IMNC-2000, se aclara:

Para que una organización funcione de manera eficaz, tiene que identificar y gestionar numerosas actividades relacionadas entre sí. Una actividad que utiliza recursos, y que se gestiona con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados, se puede considerar como un proceso (...) La aplicación de un sistema de procesos dentro de la organización, junto con la identificación e interacciones de estos procesos, así como su gestión, puede denominarse como enfoque basado en procesos (...) Una ventaja del enfoque basado en procesos es el control continuo.⁴⁶

⁴⁶ *Ibid.*, p. 36.

Por otra parte, las ventajas de contar con un sistema de gestión significa la reducción de costos de operación, eliminando desperdicios, retrabajos, incumplimientos, etc., la comprensión objetiva y motivacional del personal hacia los objetivos de la organización, así como la participación en la mejora continua y el fortalecimiento de la confianza de las partes involucradas en la eficacia y eficiencia de la organización.

1.3.2. Inclusión de la actividad pública de servicios

Como se comentó en párrafos que anteceden, los sistemas de gestión de la calidad aplicados actualmente no se circunscriben solo a empresas privadas; las exigencias internacionales de globalización, de competitividad, de eficiencia, de eficacia en el quehacer institucional hacen que las naciones consideren como requisito para innovarse y ofrecer a sus gobernados mayor y mejores servicios y productos, el establecer prototipos de calidad y procurar estar a la vanguardia de las nuevas tecnologías de información y de producción. En suma, aspirar a la excelencia y ser un gobierno de clase mundial, y a incentivar y fortalecer una cultura hacia la calidad.

La adopción de las normas ISO, particularmente la relacionada a los requisitos del sistema de gestión de calidad (9001), considera el mejoramiento de las organizaciones, de los procesos, garantiza la calidad del quehacer cotidiano en empresas públicas y privadas reforzadas por la satisfacción del cliente, y sienta las bases para escalar el peldaño siguiente: la excelencia en la entidad ofreciendo un enfoque integral y orientación objetiva a futuro, con una visión a largo plazo de los esfuerzos a realizar y de los resultados hipotéticos.

Sin embargo, este escenario posterior tendrá que afinarse para la práctica en las acciones de gobierno pues en principio la excelencia está encaminada a la generación de la riqueza y a un desempeño corporativo superior. Pasarán varios años para que los gobiernos recorran este camino de autoevaluación, mejoramiento continuo, medición, monitoreo de metas, satisfacción de los involucrados, el impacto social y el medio ambiente.

Asimismo, deban acumular experiencia y madurez tanto en el sistema de gestión de calidad como en los elementos adicionales que lo sustentan, como las mejoras regulatorias, la competencia de personal, los recursos con que cuenta, el análisis de sus objetivos, etc.

De manera que el cumplimiento de la ISO 9001:2000, como requisito básico de la organización de calidad, será el antecedente para transitar a la excelencia, pues la esencia es incentivar disciplina en las acciones que se desarrollen, con visión a procesos y procedimientos, a la creación de una estructura documental que imponga la estandarización y los elementos necesarios para determinar la mejora continua del sistema de gestión de calidad.

Pero sin duda, el paso fundamental de la aplicación de la norma ISO 9001:2000 redundará en que ha sido incluida en las actividades gubernamentales.

Los resultados de la incorporación de las acciones públicas se plasman en los diferentes reconocimientos que las dependencias de la Administración Pública Federal, como organizaciones de calidad han recibido por ejemplo, premios internacionales como: el Iberoamericano de la Calidad y el Reto de Estocolmo otorgado a la SEP a través del Cendi José Martí y Portal Ciudadano, respectivamente. Los del Banco Mundial/BID a Sedesol, por el Programa Oportunidades y el Sistema de Ahorro Popular.

Asimismo, el gobierno estatal de Nuevo León obtuvo el premio por Práctica reconocida por la UNESCO, la OEA y el Banco Mundial. Por su parte, México ha recibido el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público por la creación de la Unidad de Gobierno Electrónico de la Secretaría de la Función Pública; la CFE-Centro occidente recibió el premio de calidad Asia-Pacífico y CONACULTA fue ganadora en la categoría de e-culture del World Summit Award México.⁴⁷

En cuanto a las prácticas ganadoras del reconocimiento innova a nivel estatal, se enlista: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán. Tocante a las dependencias del Ejecutivo Federal se han premiado las experiencias

⁴⁷ Oficina de la Presidencia para la innovación Gubernamental, diciembre, 2005. www.innova.gob.mx.

de Sector, Nafin, Liconsa, CFE, Capufe, Sagarpa, Sedesol, SSP, PGR, DIF, Conagua, STPS, Infonavit, SE, PEMEX, Sedena, SCT, LyFC, Diconsa, Banjército, SAT, etc.⁴⁸

Respecto a la distinción de los premios Intragob, las dependencias con prácticas exitosas son: PEMEX, Nafinsa, Sep, CFE, STPS, Capufe e IMSS.⁴⁹

Quizá el camino se encuentre trazado, el recorrerlo implicará aún más esfuerzo institucional, pues no bastará el adoptar las normas internacionales ISO 9000, ejecutarlas y alinear las acciones de gobierno para el objetivo común de ofrecer servicios eficientes y oportunos; se requiere además de contar permanentemente con recursos presupuestales que permitan asegurar la calidad mediante la capacitación del personal y demostrar su competencia, como eje rector del sistema de gestión, e invertir en tecnología de vanguardia que garantice su efectividad para transitar a otro estadio superior: la excelencia.

Pero además, no olvidar la sensibilidad de la autoridad (liderazgo), pues sin ella no habrá motivación y participación para el fortalecimiento del sistema de gestión de calidad mediante la mejora continua del mismo.

Sin embargo, el reto aún mayor que el gobierno debe urgentemente resolver es propiciar en sus gobernados una cultura ciudadana que ensanche positivamente la satisfacción de las necesidades demandadas por la población, de manera conciente y propositiva. Han quedado atrás los tiempos en que la administración era la única responsable del otorgamiento de servicios sin el consenso de los ciudadanos, debe existir corresponsabilidad e interés por ofrecer y recibir atención de calidad.

⁴⁸ *Ibid.*, noviembre, 2005.

⁴⁹ *Idem.*

2. Evolución histórica de los procesos de calidad

El desarrollo de la calidad en el mundo, es tan antigua como los individuos en sociedad; su evolución estuvo siempre vinculada con el perfeccionamiento y primariamente, en cubrir las necesidades básicas del hombre, inclinadas hacia la utilidad práctica; así, por ejemplo, en la prehistoria se confeccionaban los apeos de caza atendiendo características de durabilidad, precisión, dimensiones, produciendo herramientas confiables y provechosas.

Durante la conformación de las ciudades, los requerimientos fueron ampliándose, no sólo los artículos cotidianos, sino también suntuarios; a este periodo se le conoció como la época artesanal en donde se incluye en el incipiente proceso de calidad además de la destreza y habilidad del artesano, las descripciones mediante muestras y garantías de calidad.

El crecimiento del comercio allende de las ciudades y el cambio para satisfacer necesidades de los consumidores, permitió el intercambio de conocimientos y la migración de expertos en oficios específicos; estos factores contribuyeron a la aglutinación de los artesanos en gremios, estableciéndose el primer escalafón por experiencia en donde el “maestro” era el máximo exponente de la organización.

Estas agrupaciones sentaron las bases de la verificación de calidad en los productos, mediante especificaciones de las materias primas, tanto para los procesos de producción, como de los objetos terminados; diseñando controles de exportación y de las conductas de los agremiados.

La aceleración de los inventos relacionados con la producción masiva y, en consecuencia, el desarrollo de la tecnología, dio paso a la revolución industrial que aprovechando las habilidades de los artesanos, poco a poco fueron absorbidos como trabajadores y los expertos o maestros se convirtieron en capataces, propiciando así, la supervisión en el trabajo fabril.

Primer antecedente del control de calidad, sustentado en la confección de incipientes normas de producción, de características definidas para los insumos y de los productos terminados, es decir, manifestándose la supervisión como actividad.

Sin embargo, al paso del tiempo la evolución sobre la calidad fue anquilosándose, particularmente a partir de mediados del siglo XIX, con la intensificación de la producción industrial, la comercialización, la expansión de capital y el coloniaje. Si bien los tenues intentos por garantizar calidad en los productos y servicios se dieron a nivel normativo o reglamentario, anteponiendo las necesidades e intereses de la producción masiva por encima -en la mayoría de los casos-, de la satisfacción del consumidor.

Los aseguramientos de calidad, han sido utilizados desde los inicios de la industrialización, con el objetivo de otorgar estándares de aptitudes para el propósito para el cual son hechos ciertos artículos o servicios. Dichos estándares se remontan al año de 1926, fecha en la que se instituye la primera organización internacional de estandarización “Federación Internacional de Asociaciones Nacionales de estandarización (ISA)”.⁵⁰

Tras la adopción en Estados Unidos del sistema de Frederick Taylor, que se basó en la separación entre la planificación y la ejecución en el trabajo de producción, se hizo posible un crecimiento considerable de la productividad pero propinó un golpe mortal al concepto de artesanía y el nuevo énfasis puesto en la producción tuvo un efecto negativo sobre la calidad.⁵¹

Esta desviación motivó la redefinición del concepto de calidad, creándose instancias de inspección en contraposición con las de supervisión y por ende la proliferación de controles y confrontaciones entre áreas ocasionaron aún más el distanciamiento de la calidad entendida como:

(...) grado en el que un conjunto de **características** (rasgo diferenciador) inherentes cumple con los **requisitos** (necesidad o expectativa establecida, generalmente implícita u obligatoria).⁵²

⁵⁰ Presidencia de la República, Secretaría Particular, *Sistema de Gestión de Calidad. ISO-9000 versión 2000*, México, 2003, p. 7.

⁵¹ Cfr., Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica, A.C., (COMPITE, A.C.), *Introducción a los Sistemas de Gestión de la Calidad ISO 9001:2000*, COMPITE, México, 2003, p. 4.

⁵² Laboratorio de Pruebas de Equipos y Materiales (LAPEM), *ISO 9000:2000*. Oficina de Desarrollo de Proveedores, LAPEM, México, 2003, p. 12.

Por tal motivo -como se expresó en el capítulo que antecede- la calidad es la destreza para dar cumplimiento exitosamente a un propósito y mejorarla continuamente será su habilidad, su virtud y cualidad intrínseca en bien o provecho de algo o alguien.

No obstante al declive en la aplicación de la calidad dirigida a satisfacer al cliente; en la década de los treinta, se iniciaron los trabajos teórico-metodológicos de la calidad en cuyos exponentes se consignan Walter Andrew Shewhart y William Edwards Deming; los cuales promovieron la medición para el control de calidad en la producción industrial, actividades que tuvieron magros resultados.

La aportación más significativa, fue “el gráfico de control de procesos” de Shewhart, rescatado años después (1950) por los japoneses, y rebautizado como el círculo de Deming, siendo éste un modelo de proceso administrativo en forma de círculo dividido en cuatro, dinámica y permanentemente en rotación donde se visualiza la planeación, ejecución, verificación y actuación.

En el subcapítulo siguiente se abordará esta técnica y consecuentemente las aportaciones estadounidenses sobre la interpretación de calidad y la contribución japonesa en el desarrollo del aseguramiento de la calidad total, asistida por el impulso de los recursos humanos como eje central de réplica en el sistema de gestión de calidad.

Ahora bien, al multiplicarse los bienes y servicios en cantidad, diversidad y complejidad éstos exigían mayor calidad, de manera que se fue incorporando a la producción áreas específicas de inspección, pruebas de aceptación-rechazo, estudios de calidad y factibilidad; la inconsistencia de estas acciones estribó en que un área sería la directamente responsable de la calidad, inspeccionando al final el producto terminado, es decir, las instancias que participaban en la producción no se vinculaban con la obra concluida.

Durante la Segunda Guerra Mundial el perfeccionamiento de las técnicas de producción y el viraje de la economía hacia su militarización fortaleció el muestreo estadístico, el aseguramiento de la calidad; estimulando la creación de normas como

la MIL-STD (norma 9859, de 1943) y la eléctrica 10 CFR 50, en Estados Unidos;⁵³ esta última evolucionó hacia la electrónica y extendiéndose a la industria aeroespacial y nuclear; como se apuntó en párrafos que anteceden.

La nueva geopolítica internacional de la posguerra demandó mayor competencia en la calidad de los bienes y servicios; así las prácticas de aseguramiento de calidad en las empresas se expandieron a nivel mundial, proliferaron normas⁵⁴ como la italiana ANSI N45.2, la canadiense CAN3 Z2.99 y la inglesa BS 5750, ésta última, da fundamento a las normas ISO, si bien la ISO existía desde 1946 incrementa sus actividades para estandarizar las normas que garanticen la calidad, constituyéndose para este propósito el Comité ISO/TC/176 que da origen a las normas ISO 9000.

En el último punto de este capítulo, se desarrollará la tipificación de las normas ISO particularmente las referentes a la calidad, su estructura, filosofía, formas de aplicación, y su propósito de alcanzar la calidad total para concluir con el fundamento de la calidad, que ha facilitado su comprensión universal y su ejecución tanto en el sector privado como en el ámbito gubernamental.

2.1. Transformación del concepto de calidad

La evolución en la aplicación de la calidad en bienes y servicios, ha tenido progresos significativos desde la conformación del Comité Técnico ISO/TC/176 que conjuntó las diversas normas existentes en el mundo, publicando en 1987 las normas internacionales ISO que establecían el modelo de gestión para el aseguramiento de la calidad; en versiones sucesivas de las ISO, transformaron su propósito inicial, para transitar hacia la calidad total, involucrando no sólo a los sectores privados sino también a los gobiernos interesados en la calidad, eficiencia, competitividad y efectividad.

⁵³ Presidencia de la República, *Op. cit.*, p. 12.

⁵⁴ *Idem.*

El origen de la calidad está en la inspección y pruebas finales de la producción; de manera que el siglo XIX se caracterizó por la detección y solución de la falta de homogeneidad en la producción. En la década de los años treinta, fue el control estadístico del proceso y el desarrollo de métodos estadísticos de detección de inconsistencias, lo que propició una reducción significativa en las tareas de inspección.

Al inicio de 1950 surge el aseguramiento de la calidad, en donde interviene el diseño, desarrollo, producción, instalación y servicio para la satisfacción del cliente, involucrando todas las áreas de la organización y garantizando la calidad.

Durante el periodo de 1990-2000 se sobrevienen dos fenómenos importantes que inciden directamente en la calidad:

1) La administración estratégica de la calidad total, entendida como la calidad centrada en dar valor adicional al cliente, el liderazgo, el desarrollo del personal con visión de calidad, la información y el análisis, la planeación, la administración y mejora de procesos, el impacto en la sociedad y la evaluación de resultados, como una oportunidad de competitividad, y

2) La reingeniería de procesos, que propone un mejoramiento radical de la organización, sea pública o privada, mediante el avance tecnológico y los cambios en los sistemas administrativos existentes.⁵⁵

Por otra parte, a lo largo del tiempo, las investigaciones estadounidenses y las prácticas japonesas han contribuido a cimentar el tratamiento y aplicación de la calidad en los productos y en la atención al público. El éxito de las aportaciones, propició la inclusión de las actividades gubernamentales, en las estrategias de calidad estimulando la confección de criterios para medirla y por tanto, no es para la instancia estatal un mero concepto abstracto; por el contrario, la visualiza como un factor clave para la expansión económica como sucede actualmente con la globalización, la innovación y la nueva gestión pública.

⁵⁵ En la actualidad se está gestando una nueva corriente denominada "rearquitectura empresarial" consistente en impulsar una revolución del conocimiento que propicie el fortalecimiento del capital humano, la permanente innovación tecnológica y la acumulación de información para ser mas competitivos y eficaces tanto en la búsqueda del cliente como en su satisfacción. V., www.cucei.udg.mx.

En contrapartida, los países -particularmente latinoamericanos- consideraban, hasta hace muy poco tiempo-, que la calidad era un artículo costoso ajeno o adicional a la producción de bienes y servicios, que impactaba en la reducción de la productividad, con inspecciones estrictas y condicionadas a la cultura de calidad de los trabajadores inmersos en ellas; frenando sustancialmente la adopción de los sistemas de aseguramiento y de la calidad total.

Actualmente, el reto que enfrentan los países iberoamericanos es cambiar la manera de entender la calidad y su aplicación, partiendo de dos premisas fundamentales:

1) Visualizar especialmente el quehacer institucional y por ende la dependencia como organización empresarial, en el que se genera valor a las actividades desempeñadas, con la variante por supuesto de que la administración pública no proporciona servicios con afán de lucro sino para el bien común.

2) Considerar al ciudadano como cliente, en este caso final, y en el que durante el desarrollo de los procesos interactuarán clientes internos. Pero ambos deberán quedar satisfechos más allá de sus expectativas y necesidades, redundando con ello, en la mejora continua de los propios procesos.

Tocante a México, en la medida que avance en el establecimiento de acuerdos y tratados comerciales con otros países,⁵⁶ aunado con la evolución de la tecnología de información -que se hace cada día ferozmente más vertiginosa-, será imperativo desarrollar hacia el interior de una organización -cualquiera que sea-

⁵⁶ Las organizaciones internacionales de comercio a las que México se ha adherido son: el GATT (OMC) en 1995, el Acuerdo de Cooperación de la Unión Europea en 1991, el TLCAN y la APEC en 1993, la OCDE en 1994 y otros acuerdos bilaterales o trilaterales con diversos países de Latinoamérica. En los últimos diez años, nuestro país se ha convertido en una nación estratégica para el resto del mundo, al ser el único que cuenta con tratados comerciales con los principales bloques económicos.

- TLC de América del Norte
- TLC México-Chile
- TLC México-Costa Rica
- TLC México-Nicaragua
- TLC del Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México)
- TLC México-Unión Europea
- TLC México-Bolivia
- TLC México-Israel
- Negociaciones con Uruguay, Perú, Argentina y Brasil.

pública, privada, grande o pequeña, las competencias (habilidades, conocimientos, experiencia, tecnología, estrategias, innovación y recursos), requeridas hoy y a futuro en un entorno globalizado, donde la calidad es y seguirá siendo una condición indispensable.

2.1.1. El enfoque estadounidense

A finales del siglo XIX, Estados Unidos pone punto final a la aplicación de las técnicas europeas empleadas a partir de la revolución industrial y que fueron exportadas y adoptadas por sus empresas, aplicándose el sistema de Frederick Taylor que propició una dicotomía contradictoria en el desarrollo de la calidad.

Por un lado el plan Taylor fortaleció la productividad en detrimento de la calidad, es decir, primero la producción y después el control, consecuencia de la división y especialización del trabajo; y por el otro, se iniciaron con Walter Andrew Shewhart, los trabajos sobre los métodos estadísticos para el control de la calidad. Sin embargo, prevaleció por muchos años la producción sobre las necesidades y requisitos reales del consumidor, archivándose estos estudios para mejores momentos que surgen en 1928.

En 1931, Shewhart publicó su libro *Economic Control of Quality of Manufactured Product*, en donde se consigna por vez primera la variación de la producción derivada de los objetos encontrados con defecto de fabricación, significando un avance importante hacia la calidad.

En este sentido se explica:

La administración debe tomar en cuenta este hecho relacionado íntimamente con el problema de la calidad. No se trata de suprimir la variación, sino de ver qué rango de variación es aceptable sin que se originen problemas. El análisis expuesto tuvo su origen en el concepto de control estadístico de Shewhart.⁵⁷

Para 1933, los gráficos de control de Shewhart eran la herramienta principal para mejorar la producción de armamento durante la segunda conflagración mundial

⁵⁷ www.cucei.udg.mx, *Op. cit.*

a través de las normas American War Standards. Y fue durante este periodo que William Edwards Deming desarrolló el modelo de administración de datos, soportado por las investigaciones de Shewhart.

Es de destacar que durante los años 90, se rescata el análisis de datos de Walter Shewhart bautizando su metodología como Six Sigma,⁵⁸ es decir, la técnica de medición que constituye un programa de calidad basado en la estadística rigurosa, para mejorar los procesos de producción, permitiendo comparar entre la calidad y capacidad del proceso que son aspectos totalmente diferentes y sin relación.

Mientras Shewhart proseguía su trabajo con respecto al control del proceso, otros investigadores como Harold Dodge y Harry Roming, avanzaban sobre las prácticas de muestreo, lo que constituye el segundo elemento importante del control estadístico del proceso.

A partir de 1939, Deming aplicó sus conocimientos en estadística basados en la técnica del muestreo, desarrollando nuevas metodologías que han sido adoptadas mundialmente, siendo además, impulsor de las investigaciones de Shewhart, definiendo el control de calidad como:

La aplicación de principios y técnicas estadísticas en todas las etapas de producción para lograr una manufactura económica con máxima utilidad del producto por parte del usuario.⁵⁹

En 1947, W. Edwards Deming, fue enviado a Tokyo como asesor de las Fuerzas Aliadas para la aplicación de técnicas de muestreo. A invitación de gerentes japoneses impartió cursos y talleres a altos directivos: el aprendizaje se reflejó de inmediato en la industria japonesa que adoptó las teorías administrativas, y diez años después los productos nipones poseían -hasta el día de hoy-, una calidad sobresaliente que les permitió las exportaciones masivas de su producción, pues presentaban para el cliente calidad a bajo precio.

⁵⁸ σ (*sigma*), en estadística es el símbolo de la desviación estándar, medida de dispersión de variabilidad.

⁵⁹ www.cucei.udg.mx, *Op. cit.*

Sin embargo, en Estados Unidos las teorías de Deming, fueron ignoradas (las empresas continuaban con la filosofía tayloriana). Es hasta 1981 cuando los grandes corporativos inician el proceso cognoscitivo de la aplicación de la calidad en la producción.

El objetivo de las teorías de Deming, era cambiar las prácticas de la alta dirección, establecer el mantenimiento de un proceso equilibrado y coordinando las operaciones del proceso, y además, estableciendo y manteniendo mejoraría en las relaciones humanas, hacia el interior de la organización, en una ambiente de cooperación que se reflejara en la vida cotidiana de todos los trabajadores involucrados, o sea fortaleciendo el compromiso del empleado hacia la organización y la producción.

Esta forma de administrar se sintetiza en sus famosos 14 puntos⁶⁰ que a la fecha se siguen utilizando, ampliándose además al quehacer gubernamental, no obstante que, en la etapa de control estadístico la visión de la calidad estaba dirigida hacia la manufactura.

La filosofía establecida por Joseph Juran fortalece la adecuación para el uso del producto satisfaciendo las necesidades del cliente; estableciendo como metodología la detección de áreas de oportunidad, fijando metas de mejora, planeando el logro de las metas, proporcionando capacitación, desarrollando proyectos, creando evidencias de avances en procesos, ofreciendo reconocimientos por desempeño, comunicando resultados, además de evaluar y mantener el mejoramiento en procesos y sistemas.

La aportación de Juran es la inclusión del concepto de cliente que fortaleció el mejoramiento continuo de la calidad y por ende su medición.

Otro teórico de la calidad fue Philip Crosby, que en 1979 creó el concepto de “cero defectos”, es decir, impulsó la cultura preventiva considerando que era aplicable a nivel internacional, una nueva manera de entender la administración de la

⁶⁰ V., William Edwards, Deming, *Calidad, Productividad y Competitividad. La Salida de la Crisis.*, Ed. Díaz de Santos S.A., Madrid, 1989.

calidad, en la que ésta es sinónima de evitar defectos, aplicar las normas y medir resultados.

Para 1993, se intensifica la aplicación de la calidad en los servicios públicos; William Clinton y Albert Gore impulsan la “reinención del gobierno” bajo el lema de “un gobierno que trabaje mejor, a menor costo”, diseñando la estrategia de la “agenda de buen gobierno” y así, restaurando la confianza del ciudadano; se eliminaron trabas regularorias, y se fortaleció el liderazgo y el compromiso de la alta dirección, con una visión de conjunto en el trabajo a realizar, con enfoque hacia el cliente, con mediciones sobre su satisfacción, etc. En resumen, se inicia la migración de la metodología de la calidad de las empresas privadas hacia el sector público.

El saldo de la reinención del gobierno es resumido por Susan Valaskobic en cuatro puntos, a saber:

Primero, los empleados que hacen el trabajo lo conocen mejor que los políticos o los jefes. Segundo, el cliente es el que sabe mejor lo que quiere. Tercero, las personas son capaces de hacer cosas que otros piensan que es imposible. Cuarto, si quieren que algo se haga se tiene que hacer rápido.⁶¹

2.1.2. La aportación japonesa

Tras la devastación provocada por la Segunda Guerra Mundial, la escasez de recursos naturales, la dependencia de las exportaciones para obtener divisas que les permitieran comprar en el exterior lo que no podían producir internamente y la competencia mundial, los japoneses se dieron cuenta que debían producir más y mejores productos con calidad para enfrentarse a sus competidores. En suma, reactivar su economía importando metodologías que garantizaran la calidad de los productos y servicios.

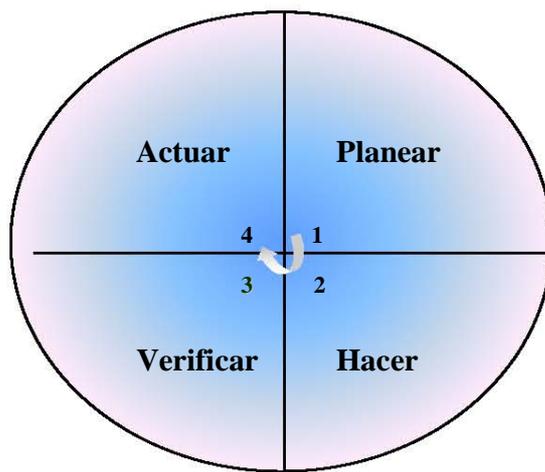
Aprovecharon la presencia y experiencia de William Edwards Deming, para extender el conocimiento de la calidad con una innovación que marcaría la diferencia entre el éxito y el fracaso de garantizar la calidad en la producción de bienes y

⁶¹ Valaskovic, Susan, “La revolución de calidad en el gobierno de los Estados Unidos”, Conferencia impartida en la Universidad Iberoamericana el 18 de agosto de 2000 y publicada en la *Revista Prospectiva*, pp. 18-24.

servicios: el involucramiento de propietarios, altos ejecutivos y toda la planta productiva para un objetivo común: asegurar la calidad total.

Lo anterior, los llevó a perfeccionar el concepto de calidad desde el diseño hasta la entrega del producto al consumidor, pasando por todas las acciones, no sólo las que incluyen el proceso de manufactura del producto, sino también las actividades administrativas y comerciales, en especial las que tienen que ver con el ciclo de atención al cliente incluyendo todo servicio posterior.

Asimismo, rescataron primeramente el gráfico de procesos de Shewhart, rebautizándolo como el círculo de Deming, que fundamentó la visión de procesos y el enfoque al cliente, es decir, su satisfacción.



62

Planear las actividades del proceso, ejecutar u operacionalizarlo, y verificar la correcta aplicación del mismo, en caso de incumplimiento de los requisitos del cliente, corregir y/o prevenir para buscar mejorar y, consecuentemente innovar.

La calidad pasa a ser estrategia de competitividad en el momento en el que la alta directiva toma como punto de partida para su planeación estratégica los

⁶² Presidencia de la República, Secretaría Particular, *Manual de Gestión de Calidad*, octubre, 2006, fragmento del anexo A. Con base al Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica, A.C., (COMPITE, A.C.), *Introducción a los Sistemas de Gestión de la Calidad ISO 9001:2000*. COMPITE, México, 2003, p. 15.

requerimientos del consumidor y la calidad de los productos de los competidores. Se trata de planear toda actividad de la empresa, para entregar al consumidor artículos y servicios que respondan a sus requerimientos y que tengan una calidad superior a la que ofrecen los competidores.

Esto implica cambios profundos en la mentalidad de los administradores, en la cultura de los organizadores y en las estructuras de las empresas. La experiencia que las empresas japonesas han tenido en la implantación de un sistema administrativo enfocado al logro de la calidad, ha contribuido en gran medida a visualizar cuáles deben ser estos cambios y a comprender los pasos que deban darse para lograr que la calidad llegue a ser estrategia competitiva por excelencia.

El enfoque japonés se basa fundamentalmente en la condición humana, en el individuo inmerso en la organización y en la sociedad; en este sentido, Shigeru Kobayashi propuso una administración creativa basada en la conformación de equipos de trabajo y en la que la alta dirección tiene la obligación de involucrarse desarrollando liderazgo y propiciando el compromiso de todos los que integran la organización.

A medida que la posición de un individuo es más alta, más se aleja de la realidad (...) sólo recibe información reprocesada (...) deja de renovar su manera de pensar (...) esto conducirá no a una actitud modesta en la cual la gente discute asuntos con los otros, y juntos buscan soluciones, sino llevará a una actitud dogmática. (...) ésta actitud dogmática de los líderes, es un obstáculo para la "formación de equipos" (...).⁶³

La filosofía de Kaoru Ishikawa va más allá del control de la calidad, sugiere que el término control se circunscribe al cumplimiento de los requisitos del cliente plasmado en un producto o servicio, de manera que acuña el concepto de "total" que revela que el producto o servicio debe ser perfecto.

Para lograr la calidad total -infiere Ishikawa- se requiere de dos condicionantes: 1) utilizar el círculo de Deming y, 2) establecer la metodología para tomar las acciones correctivas o preventivas del incumplimiento de requisitos, de manera que

⁶³ Hernández y Rodríguez, Sergio, *Introducción a la Administración. Un enfoque teórico práctico*, Ed. McGraw-Hill, México, 1994, p. 304.

para mejorar continuamente los procesos de producción se requerirá de herramientas básicas que garanticen la calidad total de la oferta.

Ishikawa propone:⁶⁴

- El diagrama causa-efecto
- El principio y diagrama de Pareto
- Listas de verificación
- Gráfico de proceso
- Análisis de correlación
- Gráfico de control
- Histogramas

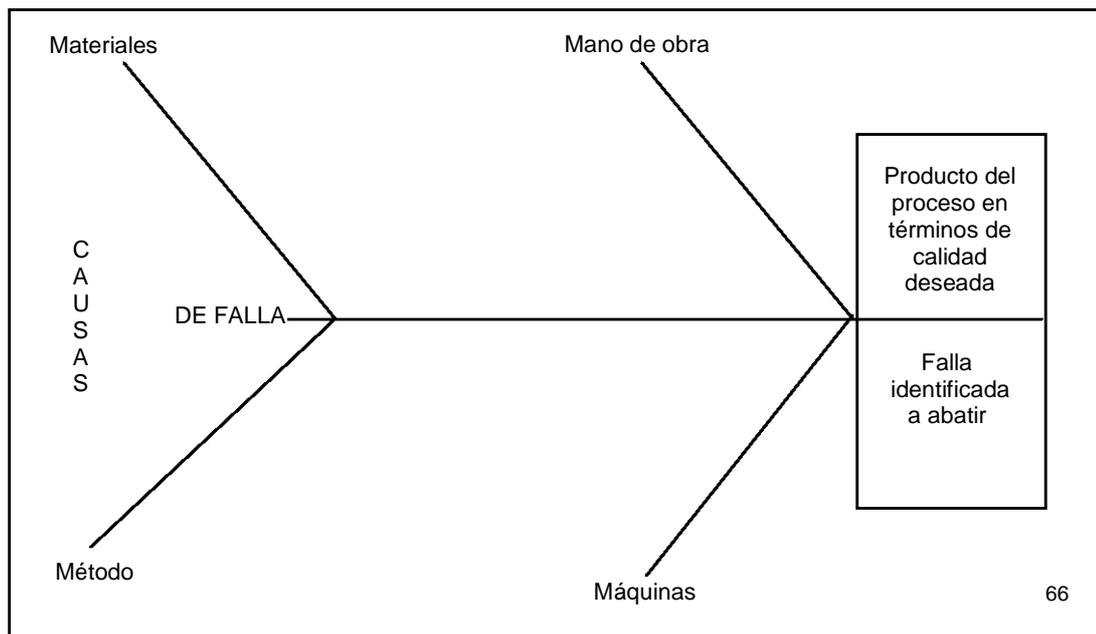
Siendo este autor el creador del diagrama causa-efecto conocido también como “de espina de pescado”, su técnica tiene como objetivo ayudar a encontrar las probables causas de un problema o fenómeno que se esté dando antes, durante o al final del proceso y que en consecuencia incida en la satisfacción del cliente.

Ishikawa, establece para el diseño del diagrama el procedimiento de las 4 M (por su nombre en inglés); es decir, tener presente para el diseño del diagrama y detección de la causa raíz el factor humano o mano de obra (*man*), materiales (*materials*), maquinaria (*machine*) y los métodos empleados (*method*).⁶⁵ En la práctica, y específicamente en las actividades gubernamentales, el diseño del diagrama es mediante el concurso del personal responsable e involucrado directamente en el proceso de producción, conjuntamente con la alta dirección que establecen la técnica de “lluvia de ideas” para obtener la causa-raíz del problema.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 305.

⁶⁵ www.keisen.com.

Ejemplo de esquema de “lluvia de idea” mediante la técnica “espina de pescado”



La filosofía de Kaoru Ishikawa se resume en 9 puntos.⁶⁷

1. La calidad inicia y termina con la capacitación
2. La calidad es primero no la utilidad a corto plazo
3. Orientación al consumidor y no al productor
4. El siguiente proceso es el cliente
5. Hablar con hechos, con datos
6. Utilizar los métodos estadísticos
7. Administrar con respeto al ser humano
8. Establecimiento de círculos de calidad para retroalimentar el proceso
9. Control de calidad de los proveedores

⁶⁶ Hernández y Rodríguez, Sergio, *Op. cit.*, p. 305.

⁶⁷ Secretaría de Gobernación, ITESM, Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo 1995-2000, *Conceptos Básicos de Calidad. Filosofías de Calidad*, México, 2000, p. 58.

William Ouchi, autor de la *Teoría Z: Cómo pueden las empresas hacer frente al desafío japonés*, se propuso encontrar el principio de aplicación internacional en las organizaciones, -independientemente de la ocupación pública o privada o de la ideosincracia cultural-, para exportar las formas exitosas de la administración nipona; sus estudios concluyen en que la productividad se logra al comprometer a los trabajadores en el proceso, mediante tres factores fundamentales.⁶⁸

- 1) Confianza en la gente y de ésta en la organización
- 2) Atención puesta en las sutilezas de las relaciones humanas
- 3) Relaciones sociales más estrechas

El colofón de los estudios de Ouchi, se centraron en la manera de conducir las organizaciones por su alta directiva y no de la cultura, aunque ésta influye en el establecimiento de la filosofía de la empresa y en la actuación individual de los trabajadores (educación).

Ouchi considera que sí es posible asimilar como aportaciones de este país oriental, sus técnicas de dirección empresarial y lograr así el éxito en la gestión de las organizaciones que asimilen la metodología.⁶⁹

Reforzando el compromiso del personal, la calidad y la mejora continua la corriente japonesa ha diseñado el programa de 5'S; sus objetivos están encaminados a cimentar la calidad de clase mundial, de manera que el programa desarrolla la mentalidad de la mejora continua del personal en su área de trabajo, fomenta el trabajo en equipo y el liderazgo de la alta dirección.

Las contribuciones de las 5'S se basan en el uso y aprovechamiento adecuado de la infraestructura laboral, de limpieza y organización, que propicien alta productividad, calidad, bajos costos, oportunidad, seguridad y elevada moral, aplicada a todo tipo de organizaciones públicas, privadas, grandes, pequeñas, medianas, de manufactura, comercio y/o servicio.

⁶⁸ Hernández y Rodríguez, Sergio, *Op. cit.*, p. 307.

⁶⁹ *Idem.*

Se denomina de las 5'S por las palabras japonesas que inician en S:⁷⁰

Seiri (*clasificación*) - Seleccionar

Seiton (*organización*) - Ordenar

Seiso (*limpieza*) - Limpieza

Seiketsu (*bienestar personal*) - Salud

Shitsuke (*disciplina*) - Compromiso

El significado de Seiri (*clasificación*) es identificar, separar y eliminar objetos y materiales inútiles, mantener sólo lo necesario y eliminar desperdicio, obsolescencia de equipo y aprovechamiento de espacio.

Seiton (*organización*) significa ordenar todos los materiales para su fácil accesibilidad; se elimina tiempos, previene desabasto y agiliza respuesta.

Seiso (*limpieza*) es mantener impecable las áreas de trabajo, evitar accidentes, disminuir reparaciones costosas, además de contar con un ambiente agradable para el cliente y el personal.

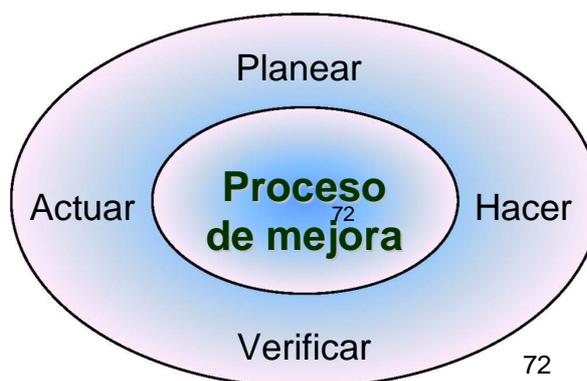
Seiketsu (*bienestar personal*) se refiere a salud, higiene e imagen personal a través del ejercicio, la recreación, la cultura, etc.

Shitsuke (*disciplina*) relativo a los hábitos para cumplir los estándares establecidos, consistencia y compromiso; certeza de que las cosas ocurrirán como están planeadas.

En la actualidad, se están gestando nuevas formas de obtener la excelencia en la calidad de productos y servicios; en este sentido Hiroyuki Hirano, basándose en el círculo de Deming de 4 fases, propone un ciclo de seis etapas (kaizen vs. kakumei= *mejora vs. innovación*) cuyo objetivo no será la mejora que intrínsecamente genera cambios, no necesariamente direccionados a la organización, sino la innovación entendida como el rompimiento del quehacer actual y el inicio de nuevas y quizá mejores formas.

⁷⁰ V., Presidencia de la República, *Taller 5'S. Excelencia y Desarrollo*, México, 2004.

Hirano señala: Las fases serán ahora TIPDCA: Meta (*Target*), Imagen o definición del estado deseado (*Image*) y las 4 etapas convencionales (PDCA). En conclusión, en un entorno turbulento, además de controlar y mejorar, es necesario innovar, sin importar el tamaño de los cambios (pequeños o grandes), pero eso sí, con una clara visión del porque y para qué se hacen las cosas.⁷¹



2.2. Tipificación de las normas ISO

La ISO-9000 es un conjunto de normas orientadas a ordenar la administración de la calidad en todo tipo de organización, sea micro, pequeña, mediana o grande; sea pública o privada; sea ésta de manufactura o servicio, sin importar el sector al cual pertenezca, de modo tal que la ISO-9000 es una norma internacional estándar, no obligatoria, dirigida a incrementar la calidad de una organización a través de la planeación, ejecución, control y mejora continua de sus procesos productivos centrales, así como también de sus procesos clave y de apoyo.

Mucho se ha cuestionado la benevolencia de diseñar, desarrollar e implantar un sistema de calidad basado en la familia de normas ISO-9000 en las organizaciones, en virtud de que no del todo injustificadamente se la percibe como burocracia, de papel, y que no garantiza la calidad final en el producto o servicio realizado en la organización que la adopta.

⁷¹ www.keisen.com.

⁷² Interpretación libre del círculo Kaizen vs. Kakumei de Hiroyuki Hirano, V., *Idem*.

Esto es cierto en muchas ocasiones, y ha sido así porque tanto dentro de México como en el resto del mundo, se ha perdido de vista lo que se denomina “el espíritu de la norma”, o sea, el marco filosófico que la sustenta, los principios de calidad.⁷³ Se ha carecido de visión para interpretar a la familia de normas ISO-9000 como una metodología de la calidad como muchas otras que existen y son ampliamente conocidas, y que incorporan aspectos técnicos y filosóficos que, al unirse, forman un modelo de pensamiento y acción para la organización; por tanto si sólo se percibe como técnica, carecerá de sentido.

Sus ventajas de aplicación son muchas; reducen significativamente los reprocesos, retrabajos, ineficiencias, tiempos improductivos y costos; fortalece la planeación, el control, la mejora continua y aseguramiento de la calidad en los procesos clave; desarrolla una cultura de calidad, mejora la imagen y posiciona la organización: constituye una herramienta estratégica de competencia; organiza la manera de trabajar cotidianamente, y consolida esfuerzos en materia de calidad.

Para poder ser competitivos a nivel global, es fundamental no sólo un buen precio, sino también, y mucho más importante, ser diferentes a los demás competidores (esto es, incorporar en los productos y servicios características o atributos distintivos que agreguen un valor deseado explícito o implícito por los clientes), y poseer una calidad robusta, madura, atenta a satisfacer las necesidades y requisitos del cliente a través de la permanente mejora de sus procesos. Y en este sentido precisamente, está dirigida la nueva familia de normas ISO-9000:2000.

La robustez de un sistema de calidad, sólo se logra a través de su desarrollo y mantenimiento continuo, enriqueciéndolo con más y mejores elementos pero, también, consolidándolos para que estos perduren y se mantengan dentro del estilo o forma de hacer las cosas al interior de una organización.

Las ISO 9000 están conformadas a su vez por tres normas, a saber:

⁷³ Son ocho principios de calidad: 1) Enfoque al cliente, 2) Liderazgo, 3) Participación del personal, 4) Enfoque a procesos, 5) Enfoque del sistema hacia la gestión, 6) Mejora continua, 7) Enfoque objetivo hacia la toma de decisiones, 8) Relaciones mutuamente benéficas con el proveedor. Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica, A.C., (COMPITE, A.C.), *Introducción a los Sistemas de Gestión de la Calidad ISO 9001:2000*. COMPITE, México, 2003, p. 10.

- La ISO 9000:2000. Sistemas de administración de la calidad. Fundamentos y vocabulario
- La ISO 9001:2000. Sistemas de administración de la calidad. Requisitos
- La ISO 9004:2000. Sistemas de administración de la calidad. Guía para la mejora del desempeño

Además, para fortalecer las ISO 9000 se han confeccionado las ISO 10000, inherentes a:

- ISO 10012:2002. Requisitos de aseguramiento de la calidad para equipos de medición
- ISO 10013:2002. Guía para desarrollar manuales de calidad
- ISO 10011:2002. Directrices para la auditoría de sistemas de administración de la calidad y ambientales

En el siguiente subcapítulo se detallará el contenido de la norma ISO 9001:2000, que versa sobre los requisitos para la instalación del sistema de gestión de calidad; para finalizar con el fundamento y terminología del sistema de gestión de calidad, expresada en la ISO 9000:2000.

2.2.1. La norma ISO 9001:2000

La adopción de la norma ISO 9001:2000 está basada en el enfoque a procesos, es decir, aplicar hacia el interior de la organización la identificación e interacción de los procesos así como su administración, para aumentar la satisfacción del cliente, estimulando la mejora continua del propio sistema de gestión de calidad. Adicionalmente puede ejecutarse la visión de proceso mediante la utilización de la metodología expresada en el círculo de Deming: “planear, hacer, verificar y actuar”.

Los requisitos que establece la norma para el establecimiento del sistema de gestión de calidad se concentran en 8 apartados a saber:⁷⁴

Requisito	Contenido
Introducción	<ul style="list-style-type: none"> • Generalidades • Orientación a procesos • Compatibilidad
1. Alcance	1.1. Generalidades 1.2. Aplicaciones
2. Referencias normativas	
3. Términos y definiciones	
4. Sistema de gestión de la calidad	4.1. Requisitos generales 4.2. Requisitos de la documentación
5. Responsabilidad de la dirección	5.1. Compromiso de la dirección 5.2. Enfoque al cliente 5.3. Política de calidad 5.4. Planeación 5.5. Responsabilidad, autoridad y comunicación 5.6. Revisión por la dirección
6. Gestión de los recursos	6.1. Suministro de recursos 6.2. Recursos humanos 6.3. Infraestructura 6.4. Ambiente de trabajo
7. Realización del producto o servicio	7.1. Planeación de la elaboración del producto o prestación del servicio 7.2. Procesos relacionados con el cliente 7.3. Diseño y desarrollo 7.4. Adquisiciones 7.5. Suministros para la producción y el servicio 7.6. Control de instrumentos de monitoreo y medición
8. Medición, análisis y mejora	8.1. Generalidades 8.2. Monitoreo y medición 8.3. Control de producto no conforme 8.4. Análisis de datos 8.5. Mejora

Al representar la norma ISO 9001:2000, un modelo para que se establezca un proceso en donde las entradas y salidas las constituyen las partes interesadas - origen y fin del sistema- (planeación-satisfacción), el enfoque sistemático de la norma

⁷⁴ V., Comité Técnico Nacional de Normalización de Sistemas de Calidad (COTENNSISCAL) e Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C. (IMNC), *Sistemas de gestión de calidad – Requisitos. NMX-CC-9001-IMNC-2000*. COTENNSISCAL-IMNC, México, 2003.

no será, por tanto, lograr una meta o satisfacer a un cliente específico, sino que tiene una visión para entender que un sistema de gestión de calidad va mas allá de los clientes, al comprometerse también con la satisfacción de proveedores, trabajadores, sociedad, etc.

La dinámica del sistema de gestión de calidad, que plantea la norma ISO 9001:2000, refleja la articulación de cuatro procesos que contemplan, además el cumplimiento de los ocho principios o “el espíritu de la norma”:

1. Responsabilidad de la dirección
2. Gestión de recursos
3. Realización del producto o prestación del servicio
4. Medición, análisis y mejora

Asimismo, considera un proceso que genera el punto de partida del sistema de gestión de calidad y el elemento que cohesiona, amalgama y le imprime integralidad, mediante la creación de una pirámide documental en cinco niveles, que sustentará el trabajo cotidiano de la organización:⁷⁵

1. La definición de su política de la calidad y la planeación de objetivos para el sistema de gestión de calidad
2. Manual de calidad que describa el alcance del sistema, así como sus posibles exclusiones
3. Seis procedimientos documentados: (mínimo)
 - Para el control de documentos
 - Para el control de registros
 - Para las auditorías internas
 - Para el control del producto no conforme
 - Para las acciones correctivas
 - Para las acciones preventivas

⁷⁵ *Idem.*

4. Documentos del sistema de administración de la calidad (fichas y diagramas de proceso, organigramas, histogramas, planes de calidad, instructivos, etc.)

5. Registros

El propósito de esta documentación es proporcionar evidencia objetiva de que los procesos cuentan con una planeación sistemática, elementos consistentes para su ejecución, controles que faciliten la obtención de registros y, por último, que existan mecanismos establecidos para mejorar cada proceso.

Otra característica funcional y dinámica de la norma ISO 9001:2000 es propiciar que las organizaciones estructuren su sistema de gestión de la calidad ligando los procesos que intervienen.

Esta consideración es fundamental, pues el considerar los procesos por separado o por áreas específicas de responsabilidad ocasionara que no sea visto como sistema sino como partes aisladas difícilmente susceptibles a sumarizar y analizar resultados.

Lo anterior permite identificar las características principales de la Norma ISO-9001:2000:⁷⁶

- ✓ Enfoque de procesos, es decir, su estructura es de tal forma que facilita la idea de que todos los procesos están enlazados y de que los resultados de uno tienen fuerte influencia en las entradas del siguiente.
- ✓ La alta dirección debe estar presente y proporcionar sentido de rumbo, debiéndose entender que éste no se debe limitar a los mercados, sino que además debe incluir la dirección de las personas, asegurar su compromiso de área y mantener la conciencia entre el personal de la organización respecto a la importancia de satisfacer los requisitos del cliente.
- ✓ La organización debe establecer procesos para la mejora continua. Estos procesos deben incluir métodos y mediciones acordes al producto o servicio.

⁷⁶ *Idem.*

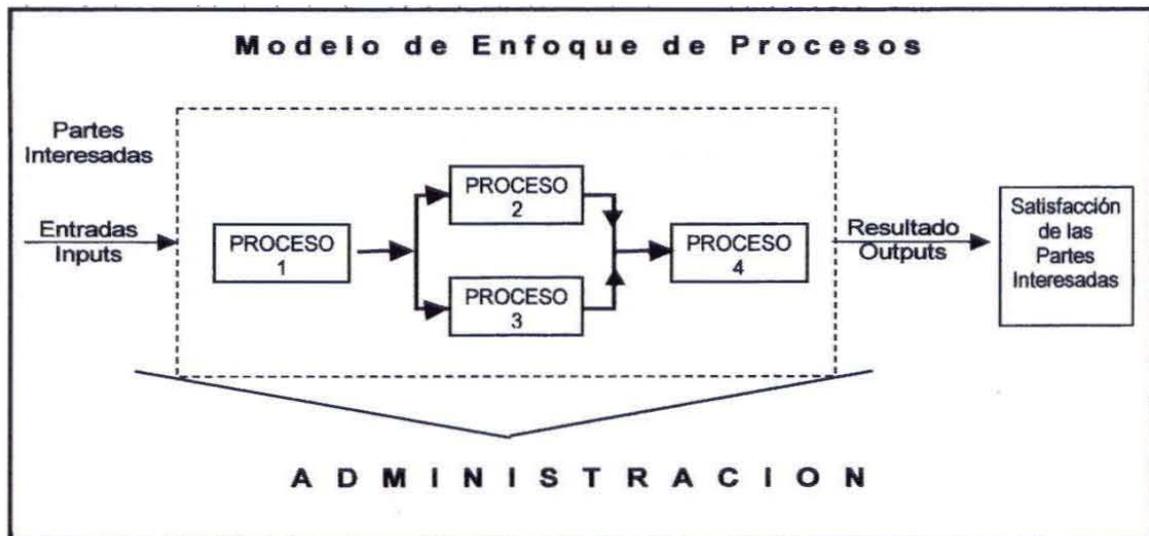
- ✓ El sistema debe asegurar el logro de la confianza del cliente y que sus requisitos sean totalmente comprendidos y satisfechos.
- ✓ Las actividades de planeación deben incluir objetivos para cada una de las funciones relevantes y sus respectivos niveles dentro de la organización.
- ✓ El uso de la información generada por el sistema para facilitar la mejora en los datos, los resultados de auditorías internas y la medición de la satisfacción del cliente.
- ✓ Los requerimientos de la norma son genéricos y aplicables a todas las organizaciones independientemente del tipo, tamaño, producto o servicio.
- ✓ Compatibilidad con la Norma ISO-14001 por medio de un sistema de administración combinado.
- ✓ Se pasa del aseguramiento a la administración de la calidad.
- ✓ Se acerca más a los modelos de calidad de los premios nacionales como el de México, el Malcolm Baldrige y el premio Deming de Japón.

De esta manera, la norma ISO-9001:2000 desarrolla un modelo para definir los requisitos genéricos de un sistema de administración de la calidad ligado a procesos. El concepto de modelo de proceso se basa en los siguientes aspectos:⁷⁷

1. El cliente participa en la definición de los requisitos de entrada (*inputs*).
2. Se utiliza el concepto de administración de procesos para la entrega del producto o servicio.
3. Los resultados del proceso (*outputs*) se verifican contra los datos de entrada (*inputs*).
4. Las mediciones de satisfacción del cliente se utilizan como una valiosa fuente de información para el análisis y la mejora continua.

⁷⁷ Presidencia de la República, Secretaría Particular, *Sistema de Gestión de Calidad. ISO-9000 versión 2000*, México, 2003, p.13, con base en Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica, A.C., (COMPITE, A.C.), *Interpretación de la Norma ISO 9001/2000, como contribución al Sistema de Gestión de Calidad*. COMPITE, México, 2003, p. 25.

Ejemplo:



En suma, las características de gestión de la calidad, compiladas en la norma ISO 9001:2000 y alineadas a las diferentes corrientes sobre calidad total, sintetizan:

- 1) La satisfacción del cliente es esencial para mantener una posición competitiva en el mercado de productos y servicios, en el plano interno y externo; es la fuerza motriz de los esfuerzos por la calidad.
- 2) Por consiguiente, las organizaciones deben determinar cuáles son las necesidades de los clientes, y diseñar y aplicar procedimientos que permitan satisfacerlas.
- 3) Los directivos principales deben actuar con determinación para establecer la calidad como valor fundamental que ha de incorporarse a las normas administrativas de la organización.
- 4) Los conceptos de calidad deben exponerse claramente e integrarse plenamente a todas las actividades de la empresa.
- 5) La alta dirección deberá establecer un ambiente empresarial que permita la participación de todos los trabajadores para mejorar la calidad.

- 6) Las organizaciones deben dirigir su atención a la participación del personal, el trabajo colectivo y la capacitación en todos los niveles. Esta atención deberá reforzar el compromiso del trabajador para mejorar constantemente la calidad.
- 7) El éxito de los sistemas de gestión de calidad total están en proporción a la aplicación de un método continuo y sistemático de recopilación, evaluación y administración de datos.
- 8) Los proveedores deben estar asociados plenamente a la gestión de la calidad; la estrecha relación entre proveedores y productores deber ser mutuamente beneficiosa.

2.2.2. Los fundamentos de calidad

La norma ISO 9000:2000, establece los fundamentos y vocabulario para aplicarse en el sistema de gestión⁷⁸ de calidad.

Como se señaló en el apartado que antecede, lo primigenio para una organización es contar con un conjunto ordenado de principios que den forma a un sistema de cultura de calidad, que haga coherente el comportamiento de los que lo integran.

En este contexto, una de las aportaciones más significativas de la norma ISO-9000:2000 es, justamente, el diseño de este sistema basado en los ocho principios:⁷⁹

1. Enfoque al cliente
2. Liderazgo
3. Participación del personal

⁷⁸ Gestión es sinónimo de administración

⁷⁹ V., Comité Técnico Nacional de Normalización de Sistemas de Calidad (COTENNSISCAL) e Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C. (IMNC), *Sistemas de gestión de calidad – Fundamentos y vocabulario. NMX-CC-9000-IMNC-2000*. COTENNSISCAL-IMNC, México, 2003.

4. Enfoque basado en procesos
5. Enfoque de sistema para la administración
6. Mejora continua
7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones
8. Relación mutuamente beneficiosa

1. Enfoque al cliente

Comprender las necesidades actuales y futuras, abarcar todas las partes involucradas, satisfacer sus requisitos, esforzarse por exceder las expectativas, establecer mediciones de satisfacción y contar con un sistema de comunicación permanente para facilitar la retroalimentación.

Este principio debe reflejarse en toda la administración de la organización, desde la formulación de políticas y objetivos de calidad, hasta el servicio real que se le proporciona al cliente.

En este sentido, la organización necesita atender a todas las partes interesadas, aunque el éxito se deriva de su orientación al cliente.

2. Liderazgo

La norma dice:

Los líderes establecen unidad de propósito, dirección y el ambiente interno de la organización. Ellos crean el ambiente en el cual el personal puede llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la organización.⁸⁰

En consecuencia, para incorporar este principio al sistema de calidad, se debe asegurar la responsabilidad de la dirección, pues en la práctica se ha observado que los mandos medios se involucran con gran entusiasmo, los empleados y trabajadores responden con facilidad, sin embargo, el nivel directivo no tiene tiempo para el sistema de calidad de manera que, no da oportunidad que se le haga comprender que éste es un medio poderoso para ayudarlo a crear la clase de cultura que la alta

⁸⁰ *Ibid.*, p. 1.

dirección requiere para hacer de la organización líder en el sector de su competencia.

Por tanto, el reto mayor para establecer el sistema de administración de calidad reside, paradójicamente, en quienes dicen ser los principales interesados.

3. Participación del personal

Este fundamento conduce a la necesidad de trabajar en equipo, facilitando la aportación de ideas y la creación del sentimiento de orgullo y pertenencia a la organización. El personal debe participar en la formulación de la política y los objetivos, así como en su traducción a normas y prácticas de ejecución, la medición de la satisfacción y competencia debe llevarse a cabo con instrumentos que garanticen la objetividad y la equidad.

La participación propone la creación y fortalecimiento de un clima organizacional favorecedor de la adhesión a la organización, la creatividad y la motivación.

4. Enfoque basado en procesos

Este precepto impregna toda la norma, en particular el requisito siete: Realización del producto o prestación del servicio. Sugiere identificar las distintas etapas a través de las cuales las entradas se van transformando en salidas, efectuar mediciones y controles en cada fase, incluyendo la aplicación de herramientas estadísticas para medir la capacidad de los procesos.

El enfoque basado en procesos en acción debe cambiar la visión administrativa basada en funciones. Es decir, se trata de terminar con la verticalidad de las organizaciones que han creado prácticas en forma aislada.

La norma ISO 9000:2000 señala:

Cualquier actividad, o conjunto de actividades, que utiliza recursos para transformar elementos de entradas en resultados puede considerarse como un proceso.

Para que las organizaciones operen de manera eficaz, tienen que identificar y gestionar numerosos procesos interrelacionados y que interactúan (...) el resultado de un proceso constituye directamente el elemento de entrada del

siguiente proceso (...) las interacciones entre (...) procesos se conocen como “enfoque basado en procesos” (...) la adopción del enfoque basado en procesos para gestionar una organización.⁸¹

5. Enfoque de sistema para la administración

Desarrolla en toda la organización, la mentalidad de procesos en la que se infiere: de quien viene, y a quien va; de quien se recibe que, y a quién se debe entregar qué, y qué requisitos debe cumplir.

En este sentido la norma indica:

Identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos (...) Una organización que adopte el enfoque anterior genera confianza en la capacidad de los procesos y en la calidad de sus productos,* y proporciona una base para la mejora continua. Esto puede conducir a un aumento de la satisfacción de los clientes y de otras partes interesadas y al éxito de la organización.⁸²

Las variables a considerar serán: proveedores, insumos o cualquier tipo de entradas; procesos -las distintas etapas a través de las cuales se agrega valor a los insumos en su camino de transformación-; resultados -cualquier tipo de salidas que producen los procesos-, y clientes -personas u organizaciones claramente identificadas que reciben los resultados y perciben los efectos-.

6. Mejora continua

La calidad de hoy, por muy buena que sea, resulta insuficiente para enfrentar la competencia del mañana. Este sólo hecho justifica la incorporación de este principio en un sistema de administración de la calidad.

Además de asociarse al precepto anterior, ya que al tener una visión sistemática de los procesos obliga a diseñar la cadena de valor y sus interrelaciones con los procesos de apoyo. Aunado con la visualización gráfica; lo importante es determinar indicadores y formas de medición que permitan asegurar que -en cada ciclo-, el proceso logra un mejoramiento paulatino y consistente.

⁸¹ *Ibid.*, p. 5.

* Es importante remarcar que cada vez que se utiliza el término “producto”, se hace referencia al resultado de un proceso y, por lo tanto, éste puede ser un servicio.

⁸² Comité Técnico..., *Op. cit.* p. 2.

El sistema debe incorporar puntos de control para asegurar una respuesta rápida ante una variación no deseada en el proceso.

La norma ISO 9000:2000, señala:

El objetivo de la mejora continua del sistema de gestión de la calidad es incrementar la probabilidad de aumentar la satisfacción de los clientes y de otras partes interesadas (...) Los resultados se revisan, cuando es necesario, para determinar oportunidades adicionales de mejora. De esta manera, la mejora es una actividad continua. La información proveniente de los clientes y otras partes interesadas, las auditorías, y la revisión del sistema de gestión de la calidad pueden, asimismo, debe utilizarse para identificar oportunidades para la mejora.⁸³

7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones

Las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información.⁸⁴ Este principio se encuentra desarrollado ampliamente en el requisito ocho: "Medición, análisis y mejora", de la norma ISO 9001:2000, y en la que resulta obligatorio hacer un tratamiento estadístico de los datos recolectados, asegurándose de su fiabilidad.

A fin de tener éxito en la aplicación de este precepto, se recomienda capacitar a los trabajadores en técnicas de análisis y solución estructurada de problemas.

8. Relación mutuamente beneficiosa

Este fundamento estimula el establecimiento de alianzas con proveedores, obligando a fomentar la manera en que se selecciona a los proveedores, los métodos de medición y control de suministros, el estilo en que se mantiene la comunicación constante con ellos, especialmente de la retroalimentación, ayudando a que se desarrollen y comprendan mejor la forma en que su calidad afecta a la organización.

La ISO afirma: Una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor.⁸⁵

Por otra parte, la norma ISO 9000:2000 establece un lenguaje estandarizado y homogéneo para ser identificado y comprendido por todas las organizaciones con

⁸³ *Ibid.*, p.10.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁸⁵ *Idem.*

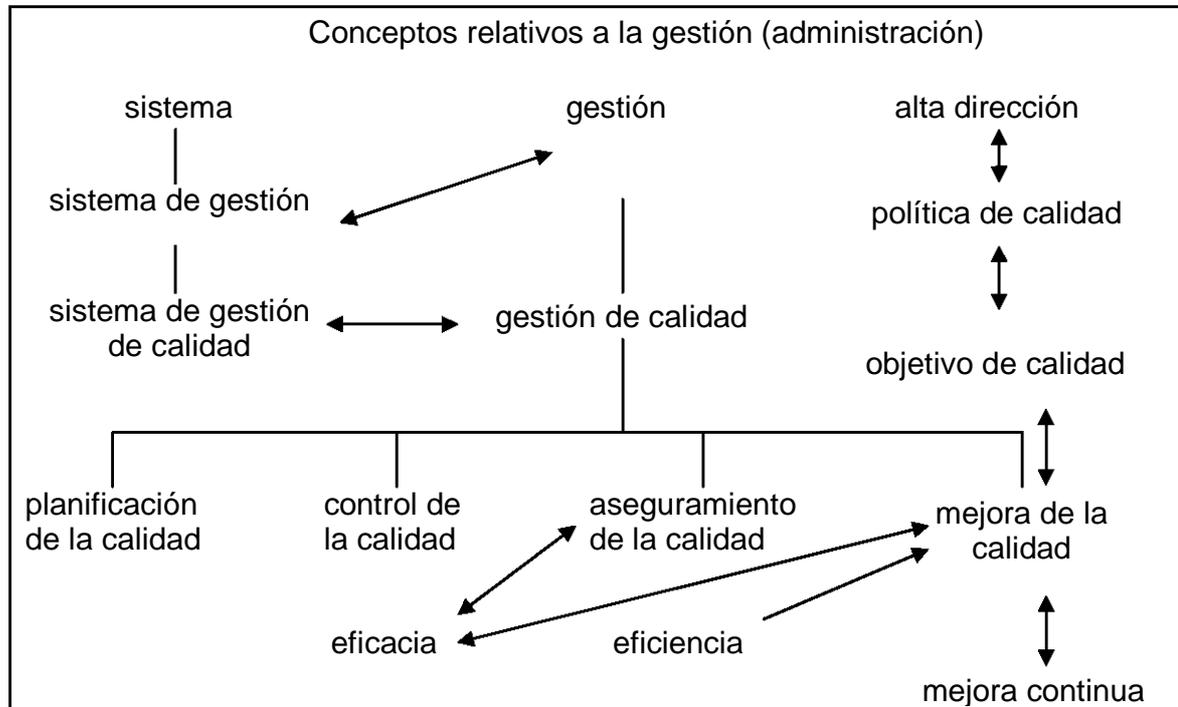
sistemas de administración de la calidad a nivel internacional. Desarrolla la metodología universal del idioma técnico de calidad, partiendo de los conceptos y su representación gráfica, que posteriormente se enlistan en la propia norma.

Las relaciones entre los conceptos se basan en la formación jerárquica de las características de una especie, de manera que la descripción más económica de un concepto se forma mediante el nombramiento de sus especies y la descripción de las características que le distinguen de sus conceptos matriz y hermanos.⁸⁶

Esto determina tres relaciones, a saber: genérica, partitiva y asociativa, y la diagramación de los conceptos.⁸⁷

A continuación, se esquematizan estos conceptos relativos a la gestión y en la que las líneas simples muestran la relación genérica: sistema-sistema de gestión ↔; la prueba asociativa sistema de gestión ↔ gestión y la relación partitiva expresada en líneas simples unidas entre sí, como el modelo de planificación de la calidad-control de calidad-aseguramiento de la calidad y mejora de la calidad.

Ejemplo:



⁸⁶ *Ibid.*, p. 28.

⁸⁷ Para una mejor comprensión de la metodología, consultar la norma ISO 9000:2000, editada por el Comité Técnico Nacional de Normalización de Sistemas de Calidad (COTENNSISCAL) e Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C. (IMNC), p. 32.

3. Establecimiento del sistema de gestión de calidad: el caso de Presidencia de la República

La generación de un sistema de administración de la calidad debe constituirse en una actividad primigenia, ser un ejercicio único e irrepetible para cada organización, que se caracterice como un modelo que ha probado su eficacia en múltiples instancias, tanto en el diseño y desarrollo, como en la implantación, el mantenimiento y la mejora de los sistemas de gestión de la calidad.

Los sistemas de administración de la calidad que han sido desarrollados siguiendo este modelo, cumplen con los objetivos de:

- a) Dotar a la organización de la habilidad para proveer consistentemente productos que satisfagan al cliente y los requerimientos regulatorios que apliquen a la organización;
- b) Incrementar la satisfacción de los clientes a partir de la efectiva aplicación del sistema,
- c) Mejorar continuamente el sistema señalado por la ISO 9001:2000

Sin embargo, no debe perderse de vista que el sistema de gestión de calidad no es generador de burocracia que obstaculice la operación de la organización, ni que le reste agilidad en sus respuestas a las exigencias del entorno.

La reestructuración del quehacer institucional a la que se sometió la Secretaría Particular de Presidencia de la República tuvo un propósito fundamental, colocar en el centro de las acciones al cliente principal: el ciudadano, brindándole canales transparentes para interactuar con el Ejecutivo Federal, ofreciéndole servicios más cercanos, con tecnología de vanguardia, proporcionándole atención con calidad y personalizada. Todas estas actividades estarían medidas permanentemente a través del sistema de administración de calidad para mejorar continuamente su desempeño.

Este proceso de reingeniería fue en respuesta de la innovación gubernamental, que seguramente se seguirá aplicando a nivel internacional. Ahora bien, el punto de partida para la administración del Presidente Vicente Fox Quezada, sin duda fue la agenda de buen gobierno, que migrando los conceptos a terrenos prácticos, la Secretaría Particular tradujo en las siguientes acciones.⁸⁸

1. Generar ahorros, incrementando la productividad sin impactar al presupuesto (que cueste menos ó hacer más con lo mismo).
2. Ofrecer servicios enfocados a la satisfacción del cliente (ciudadano) con estándares de calidad y oportunidad.
3. Fortalecer la competencia del capital humano en la Secretaría Particular.
4. Contar con herramientas tecnológicas de vanguardia, para ofrecer a la sociedad múltiples canales para ingresar a los servicios y recibir atención (inclusive se puso a disposición de los ciudadanos el correo presidencial).
5. Modificar el marco legal para contar con elementos y facultades acordes a las nuevas necesidades de la sociedad y,
6. Establecer mecanismos de vigilancia que prevengan la corrupción mediante la transparencia en la gestión.

Este último punto de la agenda de buen gobierno, se refleja en la Secretaría Particular como la promoción de la cultura de transparencia y calidad en el servicio público; de manera que se establecieron y difundieron los valores institucionales, los estilos de atención, y los códigos de ética y conducta, fortaleciendo el compromiso de concientizar a la sociedad sobre la credibilidad y confianza en los servidores públicos.

En este sentido, se afirma:

Esta cultura de transparencia y rendición de cuentas busca establecer controles sobre el sistema de pesos y contrapesos, en donde la sociedad, los

⁸⁸ V., Presidencia de la República, Secretaría Particular, RSC, *Perfil de la práctica de innovación de servicio a la ciudadanía*, México, 2004, p. 2.

medios de comunicación y actores políticos, tengan la posibilidad de acceder a la información pública gubernamental. Es decir, conocer cómo actúan, el cómo se debaten las decisiones, (...) donde las acciones de Gobierno, que tiene un impacto directo en la gobernabilidad y en la sociedad.⁸⁹

Con todos los elementos descritos, la instancia en estudio se dio a la tarea de buscar las mejores y más extendidas prácticas de calidad, aplicando las normas ISO 9000 a una parte de la estructura orgánica, diseñando y redefiniendo procesos y actividades y, sobre todo, determinando la importancia medular del cliente (ciudadano), para satisfacer sus necesidades y evaluar su percepción hacia la atención que se le proporciona.

El camino para la inscripción al sistema de gestión de calidad fue prolongado, pues había que reformular las actividades que hasta esa fecha se venían haciendo sin orden, sin obtener evidencia de lo realizado, careciendo de los elementos básicos para efectuar el trabajo diario, con excesivos criterios para la toma de decisiones, etc.

Su resultado fue la reingeniería de los procesos operativos, particularmente de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, área que tiene el mayor peso específico dentro del sistema de administración de calidad. Prueba de ello será sin duda las mediciones estadísticas de su quehacer, que en el último apartado se puntualizará.

3.1. Estructura organizativa de la Secretaría Particular

Durante el 2001, la Secretaría Particular de la Presidencia de la república, inició los trabajos de aplicación y ejecución del sistema de gestión de calidad bajo la norma ISO 9002:1994, certificando un proceso perteneciente a la Secretaría Técnica.

Al llegar 2002, la Secretaría Particular se vio en la necesidad de ajustar su proceso certificado a la norma ISO 9001:2000, es decir, pasó del escenario de aseguramiento de la calidad, a la calidad total, en donde la visión es integral y dinámica enfocada a procesos para satisfacer las necesidades del cliente y la mejora continua antes, durante y al final de la prestación del servicio.

⁸⁹ Presidencia de la República, Secretaría Particular, *Modelo de calidad INTRAGOB de la Secretaría Particular*, México, s/f, p. 62.

Con esta variante de la norma ISO, se incorporaron al sistema de gestión de calidad, en ese año, la oficina de Asesoría Diplomática, la Coordinación de Giras Presidenciales y la Coordinación de Gestión y Enlace (Dirección de Administración de la Secretaría Particular), certificando cada una de ellas un proceso.

La Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía (en adelante la *RSC*)⁹⁰ se suscribe en 2003 con dos procesos, tres años después la propia Oficina de la Secretaría Particular, la Coordinación de Agenda, Audiencias y Eventos Presidenciales se incorporan al sistema de gestión de calidad.

La Secretaría Particular, está integrada para efectos presupuestales por:

- Secretaría Técnica
- Coordinación de Giras Presidenciales
- Coordinación de Agenda, Audiencias y Eventos Presidenciales
- Dirección de Administración de la Secretaría Particular
- Asesoría Diplomática de la Presidencia de la República
- Oficina de la Secretaría Particular
- Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía (*RSC*)

Desde el punto de vista del sistema de administración de calidad, la Secretaría Particular establece los niveles de autoridad y responsabilidad con el propósito de otorgar los servicios adecuadamente y dar cumplimiento a su política y objetivos de calidad, como lo establece la norma ISO 9001:2000:

- Consejo Directivo de Calidad, conformado por los titulares de las áreas certificadas
- Comité Ejecutivo de Calidad, integrado por los responsables de las áreas frente al sistema de gestión de calidad
- Círculos de Calidad, en el que participan todos los trabajadores involucrados en los procesos

⁹⁰ En el *DOF* del 13 de diciembre de 2004, se publica el “Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de Presidencia de la República”, en donde la Secretaría Particular y la *RSC* son unidades administrativas distintas de Presidencia de la República. Funcionalmente opera la segunda supeditada a la primera.

Por las características propias de la RSC, ubicada en Palacio Nacional y cuantificando el mayor número de servidores públicos, ésta se organiza además, por el Comité Técnico de Calidad, en donde se hacen presentes mandos medios y superiores y operadores ISO.

Esta estructura de calidad es resultado de la aplicación del numeral cinco de la Norma ISO 9001:2000, que establece el compromiso de la alta directiva para satisfacer los requisitos del cliente, la fijación de política y objetivos de calidad, y la obligatoriedad de revisar permanentemente el sistema de gestión de calidad, para mejorarlo continuamente.

Al respecto, la norma indica:

La alta dirección debe proporcionar evidencia de su compromiso con el desarrollo e implementación del sistema de gestión de calidad, así como con la mejora continua de su eficacia (...) asegurarse que los requisitos del cliente se determinen y se cumplan, con el propósito de aumentar la satisfacción del cliente (...) asegurarse que la política de calidad es adecuada al propósito de la organización (...) asegurarse de que los objetivos de calidad (...) sean medibles y coherentes con la política de calidad (...)⁹¹

De manera que, la Secretaría Particular para establecer la política de calidad, primeramente tuvo que definir los requisitos para la prestación del servicio, al ser un ente de la Administración Pública Federal. Su fundamento jurídico es de acuerdo con lo señalado en los artículos 8º y 9º Constitucional es, que a la letra dice:

Artículo 8º.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa (...) A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.⁹²

Artículo 9º.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República (...) No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una propuesta por algún acto de autoridad (...)⁹³

⁹¹ Comité Técnico Nacional de Normalización de Sistemas de Calidad (COTENNSISCAL) e Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C. (IMNC), *Sistemas de gestión de calidad – Requisitos. NMX-CC-9001-IMNC-2000*. COTENNSISCAL-IMNC, México, 2003, pp. 35-36., Norma Mexicana NMX-CC-9001-IMNC-2000/ ISO 9001:2000, "Sistema de Gestión de Calidad. Requisitos" pp. 35-36.

⁹² www.diputados.gob.mx, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Título I, Capítulo I, Artículo 8º*:

⁹³ *Ibid.*, *Artículo 9º*

Una vez definidos los requisitos para proporcionar los servicios, la autoridad estableció su política de calidad observando congruencia con sus metas:

Vincular y facilitar las relaciones entre el C. Presidente de la República y la sociedad, autoridades políticas y comunidad internacional, mediante personal competente, con vocación de servicio y comprometido con los Objetivos de Calidad y la mejora continua del Sistema de Gestión de Calidad de conformidad con la norma NMX-CC-9001-IMNC-2000/ISO 9001:2000.⁹⁴

De tal suerte que, durante la planificación del sistema, la Secretaría Particular fijó sus objetivos de calidad alineados con la política de la organización, asegurándose que fueran cuantificables para su posterior análisis de datos; esto propiciaría la mejora continua del sistema de gestión de calidad. Asimismo, incorporó a esta estrategia siete objetivos:

- Secretaría Técnica. Reducir los tiempos de análisis, gestión y respuesta de la documentación recibida; su indicador de oportunidad está en relación del tiempo de atención: tres días máximo. Por supuesto no están considerados los tiempos de firma autógrafa del Presidente de la República.
- Coordinación de Giras Presidenciales. Fijar indicadores de eficacia en los que miden su calidad de eficiencia en un 88 % de actividades realizadas contra las acciones planeadas.
- Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía. Define dos propósitos:
 - 1) Comunicar los compromisos asumidos públicamente por el Ejecutivo Federal a la ciudadanía y transferirlos a las dependencias de la APF; se contempla la totalidad de los compromisos para turnarse a las instancias que correspondan en los primeros cinco días hábiles posteriores a la primera y segunda quincena del mes; asimismo el seguimiento posterior.

⁹⁴ Presidencia de la República, Secretaría Particular, *Manual de Gestión de Calidad*, octubre, 2006, p. 17.

- 2) Turnar a las dependencias que correspondan, el 87% promedio anualizado de las peticiones recibidas, en un periodo de 20 días hábiles; sus indicadores son de oportunidad y eficacia pues miden tiempo de respuesta con la capacidad de atención.
- Dirección de Administración de la Secretaría Particular. Comprimir los tiempos de recolección, clasificación y entrega de correspondencia en un lapso de entre 2 a 24 horas.
 - Asesoría Diplomática de la Presidencia de la República. Atender de manera eficaz y oportuna los asuntos de carácter internacional que le sean encomendados por el Presidente de la República, de manera que sus parámetros de medición se basan en los tiempos de ejecución de actividades que oscilan de 1 a 4 días.
 - Oficina de la Secretaría Particular. Turnar las instrucciones presidenciales a las entidades de la *APF* el mismo día de la indicación.

Teniendo el panorama general para accionar dentro del sistema de gestión de calidad, la Secretaría Particular está facultada y obligada a mejorar continuamente la eficacia del sistema, aplicando la política de calidad, los resultados de las auditorías, el análisis de datos basados en los objetivos y en las encuestas y muestreos con los involucrados, incluyendo por supuesto al cliente principal: el ciudadano. Las actividades resultantes antes, durante y al término de la prestación del servicio están enfocadas a asegurar el cumplimiento de los requisitos hacia el cliente: su satisfacción.

3.1.1. Inscripción al sistema de gestión de calidad

La inscripción se debe de abordar en dos sentidos, la inicial en la que la organización se compromete a fundamentar su quehacer cotidiano con las normas ISO 9000, es decir, en la norma ISO 9000:2000 “Fundamentos y Vocabulario” y la ISO 9001:2000 “Requisitos”; esto implica por un lado comprender la filosofía de las ISO y por el otro,

la adopción del lenguaje propio de calidad, para finalmente obtener la certificación del sistema de gestión de calidad aplicado.

Atendiendo esta premisa, la Secretaría Particular se acoge al sistema de gestión de calidad con el objetivo de establecer los lineamientos, mecanismos y herramientas necesarias para desarrollar estructural y coherentemente el otorgamiento de los servicios, mismos que deben satisfacer y superar los requisitos del cliente y que cumplan con los lineamientos legales y reglamentarios.

Si bien su campo de aplicación son las normas ISO, la Secretaría Particular hará la exclusión de los numerales de la norma, sobre “diseño y desarrollo” y “validación de los procesos de la producción”.

En el primero, se argumenta con justificada razón que:

La Secretaría Particular por la naturaleza de los servicios que brinda no aplica ninguna actividad de diseño y desarrollo de los servicios, por lo que el requisito establecido en la norma NMX-CC-9000-INMC-2000/ISO 9001:2000, en su numeral 7.3 “Diseño y Desarrollo”, no aplica en el Sistema de Gestión de Calidad (...).⁹⁵

Y en el segundo señala:

El presente elemento de la norma no aplica en virtud de que las actividades resultantes de los procesos son verificados mediante seguimiento de los mismos.⁹⁶

Es una *conditio sine qua non*, que para alcanzar el éxito en el establecimiento y evolución del sistema de gestión de calidad se encuentre dirigida invariablemente hacia la mejora continua de su desempeño, que participen todas las partes involucradas y que adopten la filosofía de la norma, de manera que los ocho principios de gestión, expresados en la norma deben ser permanentemente utilizados por la organización.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 34.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 35.

En este caso las áreas inmersas en el sistema, pertenecientes a la Secretaría Particular y por ende a los mandos medios y superiores responsables de su aplicación, desarrollo y mantenimiento.

La Secretaría Particular depende de sus clientes, de manera que ésta los clasifica como clientes externos e internos; los primeros es la población general que dirige su escrito al Presidente de la República en cumplimiento con el Artículo 8° constitucional, los segundos los subdivide en clientes internos como tales, que son las áreas de la propia Secretaria que interactúan entre sí durante la prestación del servicio y los clientes internos del *APF*.

La satisfacción de ambos será el objetivo a cumplir, de manera que el conocer sus necesidades actuales y futuras, y esforzarse por exceder sus expectativas, es uno de los principios de la norma ISO; es decir, las acciones del quehacer institucional están basadas en un enfoque al cliente.

La responsabilidad del trabajo desempeñado en el contexto del sistema de gestión de calidad recae en la autoridad; se invierte la pirámide organizacional partiendo de la premisa que el liderazgo es de quien establece la política y orientación de la organización, de forma que los mandos medios y superiores tienen la exigencia de involucrarse con los propósitos de la Secretaría Particular: en este sentido la norma ISO 9000:2000 tipifica este término como principio de calidad: Liderazgo

Pero es también esencial y obligatorio en el sistema de gestión de calidad que el personal de todos los niveles tenga compromiso con las actividades que desarrolle en beneficio de la Secretaría misma, quien como organización aprovechará las habilidades de éstos para el fortalecimiento de los objetivos planteados. Este tercer principio normado será: Participación del Personal.

Resulta fundamental que el quehacer cotidiano se entienda como un proceso, pues los resultados se obtendrán fácil y eficientemente, es decir con una visión a procesos de inicio a fin del trabajo; pero además, que estén interrelacionados.

En este sentido la norma ISO 9000:2000 considera el cuarto y quinto principios: Enfoque basado en procesos y enfoque de sistema para la gestión.

Asimismo, la Secretaría Particular se inscribe al sistema de gestión de calidad, identificando los procesos del propio sistema: Responsabilidad de la dirección o revisión de la directiva, gestión de recursos, procesos de prestación del servicio⁹⁷ y medición, análisis y mejora; procesos requeridos por la norma ISO 9000:2000 que derivan de los principios sexto y séptimo: Mejora continua y enfoque basado en hechos para la toma de decisiones.

Además se debe identificar el octavo y último principio, tocante a las relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor, que conjuntamente se debe desarrollar la capacidad de ambos para crear valor a las actividades que realicen; en este sentido, la Secretaría Particular señala los procesos de apoyo que se utilizan para fortalecer el sistema.

La organización determina con base en la normatividad de ISO la pirámide documental que servirá de sustento tanto teórico-metodológico del sistema de gestión de calidad como de homogenización de la documentación que se genere, de tal manera que cuente con los manuales de gestión de calidad, procedimientos, planes, fichas y diagramas de proceso, los técnico-operativos que fundamentan la competencia del trabajo cotidiano y la documentación que arroja la labor diaria.

3.1.2. Red Federal de Servicios a la Ciudadanía

La RSC es un vínculo directo entre el Ejecutivo Federal y la población para el ejercicio del derecho de petición, conforme a lo dispuesto en los artículos 8° y 9° constitucionales.

Su misión es brindar atención y respuesta a los ciudadanos que, al amparo de sus derechos constitucionales de petición, audiencia y manifestación, solicitan ser

⁹⁷ En este proceso se incluyen los procesos de segundo nivel, es decir, siete procesos operativos o de ejecución que desarrollan las áreas que conforman el sistema de gestión de calidad, *Ibid.*, p. 9.

atendidos por el Presidente de la República en sus planteamientos, para ofrecerles apoyo en la búsqueda de soluciones que respondan a sus necesidades.

El impacto de este encargo es entregar en tiempo y forma la respuesta al ciudadano para recobrar su confianza, demostrándole la efectividad de sus instituciones a través de un servicio profesional y de calidad, siempre enfocado en la mejora de sus servicios.

Lo anterior se apoya en una herramienta que sustente el quehacer institucional de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, para facilitar la atención de las peticiones y mejorar la capacidad de respuesta de las instancias federales y de la Coordinación como parte de la nueva cultura de atención ciudadana.

El camino recorrido por la *RSC* ha sido constante y prolongado; se inicia en 1934 con el Oficio-circular del Ejecutivo Federal, Gral. Lázaro Cárdenas del Río, instruyendo que dentro de Presidencia de la República se cree la Oficina de Quejas.

Es 1937 cuando esta Oficina se crea dependiente de la Secretaría Particular del Presidente, dedicándose a atender principalmente asuntos agrarios. En 1940 desaparece del organigrama.

Años después, en 1958, se reinstala la Oficina para servir de apoyo a la Secretaría Particular del Presidente, teniendo como actividad recibir y atender las demandas ciudadanas.

Con la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1971, la Oficina se eleva a Dirección General de Quejas, inscrita en 1973 dentro del Reglamento Interior de la Secretaría de la Presidencia, siendo sus funciones: atender quejas y peticiones dirigidas al Ejecutivo Federal procurando dar solución con el concurso de las demás instancias de la Administración Pública Federal.

Seis años después, en el marco del Acuerdo para el establecimiento de los sistemas de orientación, información y quejas de la *APF*, la Dirección General de Quejas, era la responsable de compilar los análisis de las quejas del público respecto a los servicios suministrados por el Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo *DOF*), el 17 de septiembre de 1977.

El 28 de enero de 1983 se establece, por Acuerdo Presidencial, la ratificación de adscripción y funciones de la Dirección General de Quejas. Esta disposición nunca se publicó en el *DOF*.

Pasarían cinco años para que se creara la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, a la que quedó adscrita la Unidad de Atención a la Ciudadanía, Acuerdo publicado en el *DOF* el 7 de diciembre de 1988, el cual fue incluido en los manuales de Organización General y Específico de la Presidencia de la República, como funciones de la Unidad de Atención a la Ciudadanía -además de las tradicionales de atención de quejas y peticiones- las de registro, evaluación y seguimiento de los compromisos asumidos por el Titular del Ejecutivo Federal; lo que implicó la coordinación permanente con dependencias y entidades del gobierno federal y la comunicación constante con los gobiernos estatales.

El 1 de febrero de 1995 a la Unidad de Atención a la Ciudadanía se fusionó la Unidad de Audiencias (dependiente esta última de la Secretaría Particular), dando lugar al nacimiento de la Coordinación de Atención Ciudadana, que quedó adscrita a la Secretaría Particular de la Presidencia de la República.

El *DOF* del 8 de mayo de 1996, publicó el Acuerdo que establece las facultades de la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República. A partir de esa fecha quedaron establecidas las funciones de la Coordinación, en las que el Ejecutivo Federal delega de manera exclusiva en dicha área la atención a la ciudadanía.

Producto de la reingeniería de la Coordinación, el 13 de agosto de 2003 se publicó el Acuerdo por el que se establecen las facultades de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, y se establece la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.

3.2 Reingeniería de procesos

A finales del 2000, las expectativas creadas por el Presidente de la República elevaron la demanda ciudadana -a cifras en esas fechas desconocidas-, por lo que la

Red vio incrementada su correspondencia en un 300%, la atención directa en 120% y las llamadas telefónicas en 1000%.

Al año siguiente, y con el escenario descrito, se realizó un diagnóstico a los procesos sustantivos; se detectaron actividades que no generaban valor al producto final, procesos trancos, falta de indicadores de medición, baja productividad y falta de infraestructura tecnológica; estaba presente un sistema de control de gestión informático que desalentaba la labor del personal, carecía de conectividad en el análisis de los datos generados de la atención; no se contaba con medios electrónicos que permitieran el acceso de la ciudadanía, y lo más alarmante: se detectó una desarticulación entre la Coordinación,⁹⁸ las dependencias de la APF y los gobiernos de las entidades federativas para la atención de las peticiones.

Aunado a lo anterior, se observó que el acuerdo de facultades vigente al inicio de la administración de Vicente Fox contenía diversas inconsistencias que dificultaban la correcta prestación del servicio a la ciudadanía.

Todo esto condujo a pensar en una reingeniería que diera respuesta, por un lado, a las necesidades internas de la CAC y, por el otro, a ajustar la filosofía de cambio mediante la aplicación de la agenda de buen gobierno.

Según Hammer y Champy:

Reingeniería es la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, como costos, calidad, servicio y rapidez.⁹⁹

Esta definición destaca cuatro conceptos:

1. Revisión fundamental. En donde la reingeniería determina primero qué debe hacer una organización y luego cómo debe hacerlo. No da nada por sentado. Se olvida por completo de lo que es y se concentra en lo que debe ser.

⁹⁸ Antes de la reingeniería el nombre oficial de la RSC era la Coordinación de Atención Ciudadana (CAC).

⁹⁹ Martínez Avella, Mario Ernesto, *Ideas para el cambio y el aprendizaje en la organización*, EDO Eds., Bogotá, 2005, p. 146.

2. Rediseño radical. Al hablar de reingeniería, rediseñar radicalmente significa descartar todas las estructuras y procedimientos existentes e inventar maneras enteramente nuevas (o basadas en las mejores prácticas), de realizar el trabajo. Rediseñar es reinventar los procesos, las actividades, no mejorar o modificar.
3. Procesos. Son los pasos que se realizan en forma secuencial para elaborar productos o servicios (outputs) a partir de determinadas entradas o inputs. En una organización tienen lugar dos tipos diferentes de procesos:
 - a. Los procesos clave de la organización, que son un conjunto de actividades que recibe una o más entradas y crea un producto de valor para el cliente.
 - b. Los procesos de soporte, que son una serie de acciones que sustentan a los procesos clave.

Un proceso clave, proporciona un valor agregado al cliente externo,¹⁰⁰ mientras que un proceso de soporte se le da a un cliente interno.

4. Mejoras espectaculares. La reingeniería no es cuestión de mejoras marginales o incrementales, sino de dar saltos gigantescos en el rendimiento. En este sentido, hay tres tipos de organizaciones que se dedican a acometer la reingeniería:
 - a. Las que se encuentran en grandes dificultades y no tienen otro remedio.
 - b. Las que todavía no están en dificultades, pero cuya administración tienen la previsión de que se avecinan problemas.
 - c. Las que están en óptimas condiciones y quieren seguir igual.¹⁰¹

¹⁰⁰ Para efectos de la actividad gubernamental, particularmente de la RSC, el cliente externo de ésta es el ciudadano.

El primer paso de reingeniería que se efectuó en la CAC,¹⁰² fue la identificación de los procesos: Atención al ciudadano; gestión y seguimiento de peticiones, atención a manifestaciones y audiencias; atención telefónica; desarrollo y mantenimiento de sistemas, y análisis de la demanda.

En segundo lugar se determinó el objeto del proceso: el cliente, el ciudadano ubicado en el centro de la acción de la Coordinación, que le ofrece canales transparentes para interactuar con el Ejecutivo Federal. Le proporciona servicios más cercanos, con tecnología avanzada, de calidad y personalizada.

La adopción de tecnología de última generación,¹⁰³ constituye la tercera fase, que coadyuvó a hacer de las actividades gubernamentales eficientes y eficaces, con capacidad de respuesta inmediata.

La cuarta etapa consistió en dinamizar la estructura organizativa que permitiese ser flexible alineada a la organización de calidad, con participación y compromiso del personal y liderazgo en los mandos medios y superiores.

El colofón de la reingeniería practicada en la CAC, fue la instalación del sistema de gestión de calidad mediante la aplicación de las normas ISO 9000, así como la respuesta hacia la innovación planteada por la APF a través de la agenda de buen gobierno.

En el siguiente apartado, se describirá la integración, aplicación y ejecución del sistema de gestión de calidad adoptado por la Secretaría Particular de la Presidencia de la República, y en la que la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía esta incorporada, para finalizar con los alcances, perspectivas e informe de resultados, obtenido por la RSC en el contexto del sistema implantado.

¹⁰¹ V., Presidencia de la República, Secretaría Particular, ¡Reingeniería para ser más competitivos!, CAC/DAC/1075/02/M, México, 2002.

¹⁰² La CAC o Coordinación de Atención Ciudadana, es el antecedente de la RSC antes de la reingeniería y de la publicación en el DOF del 13 de agosto de 2003.

¹⁰³ La tecnología utilizada es un CRM (Customer Relationship Management) y BW (Business Information Warehouse en ambiente SAP. (Systeme, Anwendungen und Produkte en alemán, Sistemas, Aplicaciones y Productos), Empresa alemana proveedora de software empresarial y construcción de plataformas informáticas. Esta tecnología fue donada parcialmente a la Presidencia de la República, es decir, el mantenimiento y expansión de claves de usuarios no fueron contemplados, tienen costos anuales en dólares o euros. En su momento el desarrollo, las aplicaciones a SAP y la capacitación a los usuarios estuvo a cargo de Deloitte Touche Tohmatsu, a la fecha es supervisado por e-mexico y banorte y ejecutado por la RSC.

3.2.1. Diseño del sistema de gestión de calidad

La norma ISO 9001:2000 establece los requisitos para diseñar y ejecutar un sistema de gestión de calidad, planteando la oportunidad de legalizar ante una instancia reconocida internacionalmente la validez del modelo de administración de calidad.

A iniciativa del Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quesada, se comprometió a desarrollar en toda la *APF*, un enfoque de la calidad, eficacia y transparencia.

El 16 de junio de 2003, se incorpora el área más dinámica y extensa de la Secretaría Particular: la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, registrando y certificando dos procesos; aun cuando no es área adscrita a la Secretaría como se señala en el Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, publicado en el *DOF* del 13 de diciembre de 2004, que, como una acción de apoyo y colaboración, se suscribe al modelo.

El objetivo de contar con un sistema de gestión de calidad era establecer los mecanismos y lineamientos para efectuar de manera coherente y estructurada los servicios que satisfagan y superen los requisitos del cliente y cumplan con los legales y reglamentarios.

Como se señaló en párrafos que anteceden, la *RSC* presenta el mayor peso específico no sólo por su extensión, sino porque los servicios que proporciona están directamente relacionados con el ciudadano: su cliente y usuario final, particularmente los relacionados con la atención de la población.

De manera que se ejemplificará en este apartado su participación y quehacer institucional bajo la óptica de la administración de calidad. El proceso de prestación del servicio registrado para estos efectos es:

Servicio a la ciudadanía. Atención a la correspondencia dirigida al Presidente de la República, atención personal al ciudadano, atención telefónica, y atención a grupos y manifestaciones.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Presidencia de la República,... *Op. cit.*, p. 9.

El primer requisito que solicita la norma para el establecimiento formal del sistema es que se detalle el alcance, los procesos y su secuencia, los métodos para asegurar que la operación y control de estos procesos sea efectiva y que se está mejorando continuamente la efectividad del sistema en su totalidad.

Son dos los aspectos fundamentales que enfatiza; por un lado el que se desarrollen los componentes del sistema de manera integral, no por separado, y, por otro, las actividades relacionadas con la elaboración y control de la documentación, identificable, accesible y estandarizada.

La RSC elaboró sus manuales de procedimientos técnico-operativos para demostrar su competencia en la prestación del servicio, crear evidencia de su desempeño y cumplir con su objetivo:

Turnar el 87% promedio anualizado de las peticiones mediante un servicio personal, confiable y eficaz en un periodo de 20 días hábiles. Considerando que la capacidad instalada de la Coordinación es para atender 9,000 por mes.¹⁰⁵

La realización del producto o servicio es la piedra angular de cualquier sistema administración de la calidad, ya que en éste convergen todos los demás procesos de la organización -en este caso de la Secretaría Particular-, con el propósito de producir y ofrecer un producto o servicio que satisfaga plenamente las necesidades, expectativas y requerimientos de sus clientes y demás partes interesadas.

Es, en suma, el factor crítico que determina si la organización es o no competitiva, en atención a la calidad de sus productos o servicios. Independientemente de las exclusiones que se puedan dar a la norma, como es el caso de los numerales “Diseño y desarrollo” y “Validación de los procesos de la prestación del servicio”.

El primero, porque los servicios no requieren un diseño específico para la prestación del servicio, y el segundo, derivado de que las actividades finales de los procesos son verificados mediante seguimiento antes, durante y al final del proceso de la prestación del servicio.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 19.

Los servicios que proporciona la RSC se traducen en 14 procedimientos, a saber:¹⁰⁶

- 1) Recepción, clasificación, digitalización y distribución de documentos
- 2) Análisis de peticiones
- 3) Gestoría de peticiones
- 4) Seguimiento de peticiones
- 5) Despacho de las respuestas a la ciudadanía y turnos a las dependencias y entidades
- 6) Control documental
- 7) Atención a retornos
- 8) Atención a grupos sociales
- 9) Atención al público
- 10) Atención telefónica
- 11) Atención a documentación relevante
- 12) Elaboración de informes estadísticos
- 13) Informe de satisfacción al cliente en atención ciudadana
- 14) Elaboración de materiales gráficos

El resultado de estos servicios, aunado con el objetivo de calidad establecido, permiten la evaluación del desempeño, eficacia, oportunidad y eficiencia, para propiciar la mejora continua, en concordancia con el último requisito de la norma ISO-9001:2000, que fija elementos de cumplimiento obligatorio que debe incluir el sistema de administración de la calidad, para poder implantar la medición, análisis y mejora de los productos y procesos.

Asimismo, se plantean las diferentes alternativas para su cobertura, en función del aprovechamiento de las fuentes de información disponibles y de la importancia de abordar como hábito organizacional el fundamentar la toma de decisiones en la correcta medición de hechos, que en el siguiente apartado se expondrá el análisis e informes de resultados.

3.2.2. Alcances, perspectivas y numeralía

Para dar cumplimiento al octavo requisito de la norma ISO 9001:2000 se requiere considerar puntos básicos para desarrollar la medición, análisis y mejora de:

¹⁰⁶ Presidencia de la República,...*Ficha de Proceso*, Op. cit., p. 1.

- a) Indicadores de desempeño del producto
- b) Indicadores de desempeño del proceso
- c) Identificación y control del producto no conforme
- d) Logro de objetivos de proyectos y
- e) Satisfacción del cliente y otras partes interesadas

La Secretaría Particular planificó los procesos de seguimiento, medición, análisis y mejora necesarios para:

(...) Demostrar la conformidad del servicio, (...) Asegurarse de la conformidad del sistema de gestión de calidad; y mejorar continuamente la eficacia del sistema (...) ¹⁰⁷

Para la RSC, el alcance de esta planeación fue en dos sentidos: la creación de encuestas para aplicarse *in situ* la satisfacción del cliente atendido directamente en las instalaciones de Palacio Nacional; y, la fijación de parámetros de desempeño del objetivo de la RSC, que se obtienen de la herramienta informática conocida como CRM y BW en SAP, se calcula el avance porcentual en la atención de las peticiones en 20 días hábiles, se identifica el número de escritos remitidos por los ciudadanos clientes registrados en el mes y el número de comunicados turnados que llegaron a la Presidencia de la República, igualmente en el mismo mes, despachados en un máximo de 20 días hábiles.

La expresión matemática de esta aseveración es: ¹⁰⁸

$$\frac{\text{Peticiones despachadas en máximo 20 días hábiles (pd)}}{\text{Peticiones registradas (pr)}} \times 100 = \%$$

El Manual de Gestión de Calidad de Presidencia de la República señala:

Adicionalmente se aplicarán los siguientes indicadores para actividades específicas. (...) Atender el 95% promedio anualizado de las respuestas institucionales de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal recibidas, en un periodo de 10 días hábiles, considerando que la

¹⁰⁷ Presidencia de la República, ... *Manual de Gestión de Calidad*, Op. cit., p. 39.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 47.

capacidad instalada de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía es para atender 10,000 respuestas mensuales.¹⁰⁹

Pero también se ha visualizado hacia el interior de la institución la aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para demostrar la competencia del personal, el clima organizacional imperante, el cumplimiento de requisitos de proveedores, el correcto ejercicio de los procesos de apoyo que coadyuvan para la prestación del servicio, las necesidades de capacitación, la conveniencia de seguir utilizando el sistema de gestión de calidad, etc.

Por supuesto que la información sobre los procesos de servicio representa el impacto mayor, pues el producto generado se encamina hacia la atención ciudadana.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 8° y 9° constitucionales y demás ordenamientos legales aplicables, así como por la norma ISO 9001:2000 en el marco del sistema de administración de calidad, la *RSC* presenta mensualmente el informe de resultados de su gestión.¹¹⁰

Este documento representa la numeralia mensual y acumulada de todo el sexenio pasado, estructurado en tres vertientes:

- 1) En función a los servicios que proporciona la *RSC*, el tipo de atención que recibe el cliente, la afluencia en las instalaciones de Palacio Nacional y en la Residencia Oficial de Los Pinos, el medio de captación y características de los escritos; el género y actividad de quien ejerce su derecho de petición, su clasificación, temática, naturaleza y origen de los comunicados.
- 2) La gestoría y seguimiento de las demandas ciudadanas turnadas por la *RSC* a las dependencias de la *APF*, a los gobiernos estatales, organismos desincorporados, descentralizados y paraestatales: En suma el comportamiento en tiempo y forma de las acciones de gobierno en el tratamiento de los escritos turnados por la *RSC*.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 48.

¹¹⁰ V., Presidencia de la República, Secretaría Particular, *RSC*, Dirección General de Atención al Análisis de la Demanda Ciudadana, *Informe Mensual 1 diciembre 2000-15 noviembre 2006*, México, 17 noviembre 2006.

- 3) Los resultados derivados de los compromisos asumidos por el Ejecutivo Federal con la sociedad, subdivididos por dependencia ejecutora y por participación estatal.

Para efectos del presente estudio, se ejemplificará el análisis estadístico de las variables relacionadas con el cliente directo, es decir, la participación estrecha del peticionario con la RSC, sea a través de su presencia física en las instalaciones de la Red o mediante su ejercicio de petición y/o manifestación.

Es también importante señalar que gracias a la adopción de la herramienta tecnológica CRM y BW, se ha desarrollado el análisis de resultados de manera coherente y sistemática. En este sentido, la primera vertiente a su vez está subdividida en tres considerandos, a saber:

1) Acciones relacionadas para la atención de ciudadanos (cliente principal), en el que se analiza las personas atendidas tanto en Palacio Nacional como en la Residencia Oficial de Los Pinos, siendo las instalaciones del centro las que presentan mayor afluencia por sus características de seguridad, ubicación y referencia, con el 93.7% de la totalidad atendida personalmente, que representó durante la vida sexenal,¹¹¹ 196,761¹¹² clientes demandantes.

Personas atendidas

Año de atención	Personas atendidas	
	Abs.	%
2001	39,528	20.1
2002	35,023	17.8
2003	34,494	17.5
2004	29,885	15.2
2005	34,120	17.3
2006	23,711	12.1
Total	196,761	100.0

Fuente: Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía. Informe Mensual, 1 de diciembre de 2000-15 noviembre de 2006, Presidencia de la República, Secretaría Particular, RSC, DGADC, SADC, noviembre, 2006.

¹¹¹ Para efectos de la numeralia la "vida sexenal" se refiere al periodo comprendido del 1 de diciembre de 2000 al 15 de noviembre de 2006.

¹¹² *Ibid.*, Incluye 1,024 personas atendidas en diciembre de 2000. p. 4.

En cuanto al último año se vio que el mes más significativo fue febrero y, por razones obvias, fue decreciendo al paso de los meses subsecuentes hasta finalizar en 663 personas que acudieron en los 9 días hábiles de la primera quincena de noviembre de 2006, proyectándose sería 150 personas menos por quincena.

En cuanto a la atención a grupos y organizaciones que se refiere a la atención de manifestaciones, se presentaron durante la administración 2000-2006, 1,079 casos,¹¹³ para atención inmediata.

Al establecerse el servicio de atención de llamadas telefónicas, éstas tuvieron un crecimiento sustancial alcanzando cifras; por ejemplo de 60,953 telefonemas durante el año 2005; la totalidad del servicio telefónico en el periodo sexenal fue de 311,350 llamadas.¹¹⁴

Atención de llamadas telefónicas

Año de atención	Telefonemas	
	Abs.	%
2001	54,625	17.5
2002	60,554	19.5
2003	41,609	13.3
2004	45,710	14.7
2005	60,953	19.6
2006	47,899	15.4
Total	311,350	100.0

Fuente: Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía. Informe Mensual, 1 de diciembre de 2000-15 noviembre de 2006, Presidencia de la República, Secretaría Particular, RSC, DGADC, SADC, noviembre, 2006.

Como dato curioso, los meses que tuvieron una constante importante fueron mayo y junio de cada año.

Referente a los escritos que los ciudadanos dirigen al Ejecutivo Federal, representaron en seis años 737,344,¹¹⁵ por supuesto, el área receptora de primer orden, fue Palacio Nacional y el mes más prolífico durante el periodo sexenal, fue octubre de cada año.

¹¹³ *Ibid.*, En diciembre de 2000 no se atendieron grupos u organizaciones, p. 5.

¹¹⁴ *Ibid.*, Incluye 881 llamadas atendidas en diciembre de 2000, p. 6.

¹¹⁵ *Ibid.*, Incluye 16,272 escritos recibidos en diciembre de 2000. *Nota:* De enero de 2005 al 15 de diciembre de 2006, hay una diferencia de 5,745, entre los escritos recibidos y los procesados, debido a que éstos últimos no contemplan los enviados a diversas áreas de Presidencia de la República para su atención, p. 7.

Atención de escritos recibidos

Año de atención	Escritos recibidos	
	Abs.	%
2001	167,948	22.8
2002	151,318	20.5
2003	127,634	17.3
2004	88,552	12.0
2005	108,898	14.8
2006	92,994	12.6
Total	737,344	100.0

Fuente: Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía. Informe Mensual, 1 de diciembre de 2000-15 noviembre de 2006, Presidencia de la República, Secretaría Particular, RSC, DGADC, SADC, noviembre, 2006.

Como se observa, las expectativas creadas al inicio del sexenio se reflejaron con el 22.8%; al paso de los años la tendencia fue hacia el decremento de cifras. Sin embargo, derivado del lanzamiento y difusión en los medios masivos de los programas de becas académicas y vivienda ascendió a 14.8 % del total registrado.

Se distribuyeron a diferentes procesos 737,344 escritos, de los cuales el 65.6% se atendió en instancias de la APF (483,756). Esta cifra se vio incrementada por el número de peticiones por carta, es decir 51,044 escritos que contenían más de una petición, por lo que la APF atendió 534,800 peticiones desde diciembre de 2000.

Distribución de escritos recibidos

Distribución	Escritos recibidos	
	Abs.	%
Para proceso de atención por la APF	483,756	65.6
Improcedentes ¹¹⁶	68,780	9.3
Reiterados ¹¹⁷	66,941	9.1
Rezago	2,170	0.3
Enviados a otras áreas ¹¹⁸	115,697	15.7
Total	737,344	100.0

Fuente: Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía. Informe Mensual, 1 de diciembre de 2000-15 noviembre de 2006, Presidencia de la República, Secretaría Particular, RSC, DGADC, SADC, noviembre, 2006.

Por otra parte, el rezago se refiere a los volúmenes de recepción contra la capacidad de respuesta (tramitación), que provocaron año con año se generara

¹¹⁶ *Idem.*, Sin domicilio, sin nombre o no van dirigidos al Presidente, (*sic*). Con base en el Artículo 8° Constitucional y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En suma, es un incumplimiento a los requisitos de atención, establecidos por el prestador del servicio.

¹¹⁷ *Idem.*, Cartas duplicadas o reenviadas entre uno y tres meses.

¹¹⁸ *Ibid.*, Incluye Secretaría Particular, Secretaría de Relaciones Exteriores y Procuraduría General de la República, así como cartas de niños, p. 8.

retraso en la comunicación con el cliente (como se especifica en el indicador de desempeño de la RSC).

2) Las características de los escritos se detallan como el medio de captación de entrada (origen) de la correspondencia con petición que requiere atención por parte de la APF (534,800).¹¹⁹

Característica de escritos con petición

Medio de captación	Escritos con petición	
	Abs.	%
Correo postal	346,071	64.7
Atención al público	68,097	12.7
Correo electrónico	46,776	8.7
Gira presidencial	28,428	5.3
Página WEB	36,157	6.8
Fax	5,741	1.1
Prensa, radio y TV	1,907	0.4
Otros	1,623	0.3
Total	534,800	100.0

Fuente: Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía. Informe Mensual, 1 de diciembre de 2000-15 noviembre de 2006, Presidencia de la República, Secretaría Particular, RSC, DGADC, SADC, noviembre, 2006.

Es importante señalar, que una de las estrategias diseñadas para facilitar y proporcionar servicio al cliente fue la ampliación e inclusión de página WEB y correo electrónico de Presidencia; en donde el ciudadano accedió con mayor rapidez.¹²⁰ En el cuadro siguiente, se refleja el incremento de esta herramienta tecnológica.

¹¹⁹ *Ibid.*, se consideran 51,044 escritos con más de una petición, incluyendo diciembre de 2000, p. 9.

¹²⁰ *N.b.*, aunque no con la misma prestancia en su atención; pues el gobierno está obligado a contestar por escrito y crear evidencia física (no electrónica) del servicio que proporciona. En este sentido, la instancia Legislativa deberá replantear esta condición con el propósito de acelerar la respuesta de atención de la APF.

Característica de escritos con petición

Medio de captación	2001*		2002		2003		2004		2005		2006	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Correo postal	105,595	100	78,602	88.9	66,882	66.7	37,421	47.1	29,130	32.7	28,441	39.5
Atención al público	3	0	5,147	5.8	11,102	11.1	16,276	20.5	21,231	23.9	14,338	19.9
Correo electrónico	0	0	2,078	2.3	16,204	16.2	15,544	19.6	7,757	8.7	5,193	7.2
Gira presidencial	1	0	2,339	2.6	4,835	4.8	6,556	8.2	9,151	10.3	5,546	7.7
Página WEB	0	0	0	0	0	0	0	0	19,609	22	16,548	23
Fax	0	0	0	0	0	0	2,783	3.5	1,286	1.4	1,672	2.3
Prensa, radio y TV	1	0	107	0.1	544	0.5	608	0.8	493	0.6	154	0.2
Otros	0	0	171	0.3	716	0.7	299	0.3	313	0.4	124	0.2
Total	105,600	100	88,444	100	100,283	100	79,487	100	88,970	100	72,016	100

Fuente: Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía. Informe Mensual, 1 de diciembre de 2000-15 noviembre de 2006, Presidencia de la República, Secretaría Particular, RSC, DGADC, SADC, noviembre, 2006.

El tipo de comunicado, se refiere a su procedencia sea individual, grupal y/o de organización; el individual representó el 84.1% de la correspondencia con petición recibida (534,800);¹²¹ asimismo se observó un decremento paulatino año con año de misivas enviadas por grupos.

De los 449,951¹²² escritos suscritos de manera individual, se enunciaba el género del signatario, en el que 53.3% era del sexo masculino (239,707). Asimismo, se detectó en 316,428 escritos con petición, la actividad de los ciudadanos, a saber:

* Incluye diciembre de 2000.

¹²¹ *Loc. cit.*, p. 10.

¹²² *Ibid.*, 84,849 comunicados fueron enviados por grupos u organizaciones, p. 11.

Actividad ciudadana expresada en los escritos con petición

Actividad	Escritos con petición	
	Abs.	%
No se menciona ocupación	133,523	29.1
Desempleados	53,553	11.9
Comerciantes	35,090	7.8
Servidores públicos	33,340	7.4
Estudiantes	33,164	7.1
Empleados	27,782	6.2
Trabajadores agropecuarios	21,352	4.7
Profesionistas	20,543	4.6
Amas de casa	19,928	4.4
Jubilados y pensionados	19,039	4.2
Independientes	17,506	3.9
Magisterio	16,499	3.7
Reclusos	6,508	1.4
Capacidades diferentes	4,826	1.0
Empresarios e inversionistas	3,793	0.8
Sector social	1,617	0.4
Dirigente de organizaciones	1,565	0.3
Representante popular	583	0.1
Pescadores y acuicultores	493	0.1
Deportistas	247	0.1
Total	449,951	100.0

Fuente: Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía. Informe Mensual, 1 de diciembre de 2000-15 noviembre de 2006, Presidencia de la República, Secretaría Particular, RSC, DGADC, SADC, noviembre, 2006.

3) La clasificación de los comunicados con petición, durante el periodo sexenal (534,800) se clasificaron de acuerdo a su temática,¹²³ es decir, el tipo de demanda, siendo la más frecuente la solicitud de empleo con el 18.9%; seguida por la procuración e impartición de justicia con el 12.7%; actividades productivas con el 10.8%; desarrollo administrativo y educación cada una representó el 9.6% de la suma de temas clasificados; el tema de vivienda y salud ocuparon las posiciones 6 y 7 de la tabla comparativa con 7.5 y 6.6%, respectivamente.

¹²³ *Ibid.*, de los 534,800 escritos 30,325 se clasificaron como "otros temas" que incluyen suelo urbano, política interior, medio ambiente, cultura, deporte, relaciones exteriores, religión y comunidades indígenas, p. 12.

Asimismo, por su naturaleza, los 534,800¹²⁴ comunicados se subdividen en: petición para cubrir una necesidad (491,942), comentario o propuesta (21,992), queja o denuncia (15,266), felicitación o apoyo (4,750) y agradecimiento (850).

Finalmente dos de cada cinco peticiones tienen como remitente al Distrito Federal o los Estados de México o Veracruz, que representan el 39.9% de la correspondencia recibida.

A partir de este análisis la RSC, le permite mejorar sus procesos de atención, gestoría y seguimiento.

El ejercicio que se ha expuesto, es el resultado de la propuesta mundial de la nueva gerencia pública o de la innovación o reinención gubernamental, que propone la instalación en el quehacer público de metodologías originalmente privadas.

Esta condicionante presenta un obstáculo mayor, al que se enfrenta la administración gubernamental, el determinar los parámetros e indicadores de rendimiento, desempeño y productividad; ya que no es muy proclive la alta dirección en medir y evaluar por resultados, pues se insertan factores políticos y de costumbres arraigadas que sólo el tiempo podrá desincrustar, de manera que el gobierno al adoptar estas técnicas gerenciales deberá constantemente verificar el entorno en que se desenvuelve para evitar caer en viejas prácticas de evaluación.

El esfuerzo que se ha hecho para alinear el quehacer institucional a las exigencias internacionales de globalización económica y de tecnología del conocimiento han sido enormes; durante la administración de Vicente Fox Quesada se inició en las propias oficinas presidenciales la tarea de innovar el gobierno, particularmente en aquellas instancias que tenían contacto estrecho con el ciudadano (considerado como el cliente principal), la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía.

La metodología utilizada de las “5 R” para la Red comenzó eliminando todas aquellas acciones que no generaban valor, dando paso a la reingeniería de sus

¹²⁴ *Ibid.*, Incluye diciembre de 2000. *N.b.*, En el 2006 se registraron 8.9% más felicitaciones o apoyo al C. Presidente, en comparación a la cantidad total recibida en 2002-2005. p. 13.

procesos, reinventando su actividades a través del establecimiento de estrategias medibles y cuantificables; realineando sus competencias hacia el camino de la transparencia, la responsabilidad, el desempeño y la mejora continua, conduciéndola finalmente a la reconceptualización de sus ocupaciones de gestión hacia la visión gerencial.

El reto no es pues lo que se hizo, sino lo que está por hacerse, las siguientes administraciones tendrán la oportunidad de continuar profundizando sobre el esquema de la calidad e innovación gubernamental, fortaleciendo y vigorizando el quehacer institucional, erradicando prácticas nocivas y acrecentando la transparencia de todas las acciones emprendidas por el gobierno. Por supuesto se tendrá que seguir invirtiendo en capital humano, en tecnología, etc.

Pero también tendrán la ocasión para frenar el trabajo, para olvidarlo, para regresar al oscurantismo y a la anarquía del “hay se va”, “que salga como sea”, el proporcionar el servicio sin conciencia, sin compromiso con prácticas extrañas en el servicio civil de carrera.

Hay focos amarillos que revelan riesgos en la administración con enfoque a procesos, el no existir el total y absoluto convencimiento de tratar al ciudadano como cliente, el no involucrarse decisivamente a los mandos medios y superiores en las actividades operativas de la gestión y en la falta de recursos que impulsen, mantengan e intensifiquen las grandes transformaciones administrativas que México requiere.

Conclusiones

La revolución tecnológica, particularmente de las telecomunicaciones, la globalización mundial y la presión ejercida por los organismos internacionales en materia de redefinición del accionar gubernamental, han hecho que México acelere su transformación de la administración pública federal.

La percepción ciudadana sobre la poca o nula confiabilidad, honestidad y desconfianza hacia los servidores públicos, aunado con los históricos despilfarros gubernamentales, inciden en la urgente necesidad de transformar de inmediato el quehacer institucional y sus estructuras monolíticas y unilaterales que a la larga propiciaron el hartazgo de los gobernados, que como primer indicador de esta molestia se dio el advenimiento de un gobierno de transición: el de Vicente Fox Quesada.

En este escenario de exigencias y perspectivas, México se incrusta en el concierto mundial: renovarse o dejarse arrastrar por las inercias de su pasado. Una de las expectativas generadas por la administración de Fox, fue la adopción de nuevas y mejores formas hasta entonces conocidas, para administrar el gobierno.

Los fundamentos conceptuales para lograr este fin se basan “en la nueva administración pública o reinención del gobierno,” es decir, una serie de términos que llevan al mismo camino: innovarse.

Hay claros ejemplos en muchos países sobre el éxito obtenido para transformar las viejas prácticas administrativas, flexibilizarlas, dar coherencia en su quehacer, medir el desempeño, etc., independientemente del contexto histórico o factores culturales. El objetivo en común es mundializar los estándares de ejecución de las reformas gubernamentales y abatir el recelo de la sociedad, cada vez más crítica y demandante.

La influencia japonesa y las aportaciones estadounidenses han sido determinantes para la evolución del concepto sobre calidad, desarrollándose y

robusteciéndose herramientas que permiten estandarizar fundamentos, vocabulario y requisitos para establecer prototipos internacionales de calidad en bienes y servicios.

Tras analizar la ejecución de un sistema de gestión de calidad en una instancia del Ejecutivo Federal durante el periodo 2000-2006, como objetivo del presente trabajo, se confirmó lo siguiente:

1. Las normas ISO, surgidas al amparo de la Organización Internacional de Normalización o Estandarización, son las contenedoras de establecer prototipos internacionales y homogenizados para fines de competitividad en los mercados. Inicialmente dirigidas al ámbito privado, amplían su cobertura a la administración pública, buscando la satisfacción del cliente y la mejora continua de sus procesos de atención, derivados de su propio enfoque.
2. El propósito de las ISO es pues, dar seguimiento a la satisfacción del cliente y al incesante perfeccionamiento para asegurar que las organizaciones no solamente hagan las cosas bien, es decir, sean eficientes, sino que también hagan las cosas correctas o sea con eficacia, y por ende, más competitivas.
3. En suma, pueden constituirse como el puente para transitar hacia la gestión total de la calidad en la que la satisfacción no sólo será para el cliente sino para todas las partes involucradas en la producción de bienes y en la prestación de los servicios.
4. De ahí que su aplicación es prácticamente mundial y, en consecuencia, México no podía abstraerse; es entonces, durante la administración de Vicente Fox Quesada, que se adopta la filosofía de la agenda de buen gobierno, acción que desencadenó un movimiento de adecuación a las estructuras administrativas de la *APF*, iniciándose por la instancia más próxima al Ejecutivo Federal: la Secretaría Particular de Presidencia de la República.

5. Para ejemplificar, se tomó la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía área que se incrustó para fines de calidad en la Secretaría y que representó un espacio de interacción servicio-cliente (ciudadano).

La factibilidad de permanencia y mantenimiento del sistema de gestión de calidad en la Secretaría Particular, específicamente en la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, puede ser incierto, derivado de tres vertientes importantes y que refutan, en parte, la hipótesis central:

1. Cuestionarse si estos esfuerzos puedan ser consolidados transexenalmente. Se piensa que si, pues las presiones mundiales generadas por la globalización, los avances tecnológicos y los organismos internacionales inciden decisivamente para que México continúe por esta senda; quizá frenando -por cuestiones económicas- la evolución natural del sistema de gestión de calidad y, en un escenario más sombrío, abandonarlo a las inercias propias del modelo establecido.
2. Relacionado con los cambios de la administración, particularmente a nivel cupular de toma de decisiones, el desconocimiento teórico-práctico del prototipo de administración de calidad de los recientemente incorporados funcionarios, puede opacar la consecución de los trabajos ya realizados, aun cuando el origen de sus actividades sean empresariales. Quizá supongan que el sistema de gestión de calidad constituya acciones paralelas y dilatorias para el quehacer cotidiano que se desempeña, en especial de la Red.
3. La Secretaría Particular, y en general todas las áreas que integran la Presidencia de la República, fueron marginadas de la incorporación al servicio civil de carrera, aspecto que a futuro podrá ser limitativo para el fortalecimiento del compromiso y la continuidad laboral del servidor público. No así de la confección y adopción de valores institucionales y códigos de conducta, como principio básico para abatir la corrupción en la APF.

Pero también pueden surgir indicadores que revelen cierta descomposición del prototipo establecido, por falta de mantenimiento o incumplimiento en la verificación y mejora de sus procesos productivos y, en consecuencia, de la satisfacción al cliente:

- a) Tendencia a considerar al demandante de servicios o usuario de ellos, como ciudadano; esto constituiría una inconsistencia grave para el sistema pues se trabaja para satisfacer y elevar las expectativas del cliente, contraviniendo por un lado, el espíritu de la norma ISO 9000:2000: el enfoque al cliente y, por el otro, la percepción del servidor público al tipificar al ciudadano como sujeto de un servicio preestablecido sin opción a decisión, máxime que existe por parte del usuario una incipiente cultura hacia la exigencia de demandar un servicio de calidad.
- b) Riesgo de que la flexibilidad del sistema de administración de calidad se diluya en la determinación de parámetros e indicadores de desempeño y productividad, en detrimento de la mejora continua de todos sus procesos para mantener la competitividad, la eficacia y la eficiencia, y ampliar el horizonte para la asimilación de nuevas tecnologías y, por ende, no se aplicaría con toda veracidad la mejora del desempeño, violando los preceptos de la ISO 9004:2000.
- c) Predisposición de los mandos medios y superiores a no involucrarse y comprometerse con el modelo de calidad; debilitando el liderazgo e incumpliendo principios esenciales de la norma.
- d) Dilación de las mejoras regulatorias que puedan fortalecer la producción eficiente y oportuna de los servicios gubernamentales.
- e) Asumir que el sistema de gestión de calidad sea una actividad paralela al quehacer cotidiano, proclividad que se presentaría por falta de capacitación adecuada y oportuna.

Pero quizá el punto mas importante, es la obligación irrestricta en la lucha pertinaz por abatir la corrupción, aún hoy existen las conductas dispendiosas del

gobierno y la falta de sensibilidad para acabar con estas prácticas. Mientras no se aplique acciones correctivas, es como la sociedad podrá recuperar la confianza en el gobierno y en consecuencia fortalecer las experiencias gubernamentales coherentes y sólidamente asentadas en beneficio del bien común, y del propio país.

Se ha diseccionado un sistema de gestión de calidad, sus alcances y perspectivas, su aplicación en el ámbito gubernamental, constatándose avances significativos en la atención al cliente (ciudadano); todos los comunicados y telefonemas recibidos por Presidencia de la República a través de la Red fueron atendidos; en fin, que en ese sentido, el prototipo de administración funciona.

No obstante lo anterior, e independientemente de los riesgos en que se pudiese ubicar, el modelo de administración de calidad, su funcionamiento, permanencia y éxito, no estará completo si el Estado no instrumenta políticas públicas que contribuyan a solventar el rezago social en el que vive el país; satisfacer las necesidades básicas a su población es de urgente atención. No habrá progreso económico-social sin una congruencia firme entre modernización del aparato administrativo para atención ciudadana y la satisfacción de las necesidades ingentes de la población; será infructuosa cualquier iniciativa gubernamental desde la óptica administrativa, si no se resuelve en primera instancia la desigualdad social y la inequidad económica de una población en indefensión ante el propio gobierno.

Fuentes de información

Bibliografía

Deming, W. Edwards, *Calidad, Productividad y Competitividad: La Salida de la Crisis*. Ed. Díaz de Santos, Madrid, 1989.

Garibaldi, José Alberto, "Globalización e Instituciones Nacionales. La crítica y el debate públicos como una fuente de cambio institucional". Edición digital a partir de *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 11, Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, España, 1999.

Guerrero, Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma del Estado de México y Ed. Porrúa, México, 1999.

Hernández y Rodríguez, Sergio, *Introducción a la Administración. Un enfoque teórico práctico*. Ed. McGraw-Hill de México, 1994.

Martínez Avella, Mario Ernesto, *Ideas para el cambio y el aprendizaje en la organización*. EDO Eds., Bogotá, 2005.

Méndez Delgado, Elier, "Globalización y desarrollo". Edición electrónica, Texto completo en www.eumed.net/libros/2006b/emd/.

Osborne, David y Gaebler Ted, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ed. Paidós, 2ª. Reimpresión, España, 1997.

Ouchi, William, *Teoría Z. Cómo pueden las empresas hacer frente al desafío japonés*. FEI, México, 1982.

Hemerografía

Bautista, Oscar Diego, "La ética en el marco de las administraciones públicas. Medidas para fomentar la ética en los servidores públicos". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Portugal, 2002

Bertok, Janos, "Contracción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE". *Gestión y Política Pública*, vol. X, núm. 2, CIDE, México, 2001.

Bertucci, Guido, "La innovación gubernamental en el mundo; Retos y perspectivas", *Política digital*, núm. 13, México.

Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault David, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 1, CIDE, México, 1993.

Hirsch, Joachim, "¿Qué es la globalización?", publicado en *Globalización, capital y Estado*. México, UAM-X, 1996. Consúltese <http://xcsc.xoc.uam.mx>.

Ishikawa, Kaoru, "Hacia una definición operativa de un gobierno de calidad". *Política digital*, núm. 13, México 2003.

Lynn, Laurence, E. Jr., "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública". *Gestión y Política Pública*, vol V. núm. 2, CIDE, México, 1996.

Martínez Puón, Rafael, "Las Políticas de la OCDE en la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción en México". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Portugal, 2002.

Suk Kim, Pan, "La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo". *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, núm. 2, CIDE, México, 1999.

Ugalde, Vicente, "Sobre la digitalización de trámites administrativos en la transición al 'e-gobierno'". *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm.1, CIDE, México, 2004.

Valaskovic, Susan, "La revolución de calidad en el gobierno de los Estados Unidos". Conferencia impartida en la Universidad Iberoamericana el 18 de agosto de 2000 y publicada en la *Revista Prospectiva*, México, 2000.

Vera Martínez, Martín, *¿A dónde estamos y hacia dónde vamos en nuestra Agenda Pública?*. Diplomado de Administración Pública, Módulo X, Programa de Modernización de la Administración Pública, División de Educación Continua y Vinculación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, octubre, 2006.

_____, *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Diplomado de Administración Pública, Módulo VII, Políticas gubernamentales y públicas, División de Educación Continua y Vinculación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, octubre, 2006.

Villarreal, Héctor, "Imaginaros etnomusicales de la Globalización". *Razón y Palabra*, primera revista electrónica en América Latina especializada en comunicación. www.razonypalabra.org.mx.

Documentos

Comité Técnico Nacional de Normalización de Sistemas de Calidad (COTENNSISCAL) e Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C. (IMNC), *Orientación acerca del enfoque basado en procesos para los sistemas de gestión de la calidad. ISO/TC176/SC 2/N 544R*. COTENNSISCAL-IMNC, México, 2001.

_____, *Sistemas de gestión de calidad – Fundamentos y vocabulario. NMX-CC-9000-IMNC-2000*. COTENNSISCAL-IMNC, México, 2003.

_____, *Sistemas de gestión de calidad – Requisitos. NMX-CC-9001-IMNC-2000*. COTENNSISCAL-IMNC, México, 2003.

Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica, A.C., (COMPITE, A.C.), *Introducción a los Sistemas de Gestión de la Calidad ISO 9001:2000*. COMPITE, México, 2003.

_____, *Interpretación de la Norma ISO 9001/2000, como contribución al Sistema de Gestión de Calidad*. COMPITE, México, 2003.

Coordinación de Atención Ciudadana, “*Diseño institucional*”. Presidencia de la República, México, 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (<http://www.diputados.gob.mx>).

Diario Oficial de la Federación, México, 17 de septiembre de 1977.

_____, México, 7 de diciembre de 1988.

_____, México, 8 de mayo de 1996.

_____, México, 13 de agosto de 2003.

_____, México, 13 de diciembre de 2004.

Laboratorio de Pruebas de Equipos y Materiales (LAPEM), *ISO 9000:2000*. Oficina de Desarrollo de Proveedores, LAPEM, México, 2003.

_____, *ISO 9001:2000*. Oficina de Desarrollo de Proveedores. LAPEM, México, 2003.

_____, *ISO/TC176/SC 2/N 544R*. Oficina de Desarrollo de Proveedores, LAPEM, México, 2003.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, (<http://www.ifai.org.mx>)

Muñoz Gutiérrez, Ramón, “Semana Nacional de Innovación y Calidad en la Administración Pública”. *Política digital*, núm. 13, México, 2003.

Oficina de la Presidencia para la innovación gubernamental. *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*. Presidencia de la República, México, 2001.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Gobierno en transición. Reformas al sector público en países de la OCDE”. *Conclusiones del Comité de Administración Pública*, OCDE, Francia, 1995.

_____, *Responsive Government: Service Quality Initiative*. OCDE, France, 1996.

_____, "Aumentar la Confianza del Público: Medidas de Ética en los Países de la OCDE". *Notas de Políticas Públicas. PUMA Nota de Políticas Públicas N°7*, Francia, 2000.

_____, "*Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*", OCDE, France, 1998 (o en versión electrónica <http://www.oecd.org/bookshop/>).

Presidencia de la República, Secretaría Particular, RSC, Dirección General de Atención al Análisis de la Demanda Ciudadana, *Informe Mensual. 1 diciembre 2000-15 noviembre 2006*. México, 2006.

_____, Secretaría Particular, *Manual de Gestión de Calidad*. Presidencia de la República, México, 2006.

_____, *Modelo de calidad INTRAGOB de la Secretaría Particular*. México, s/f.

_____, RSC, *Perfil de la práctica de innovación de servicio a la ciudadanía*. México, 2004.

_____, "*Principios y conceptos*". Presidencia de la República, México, 2001.

_____, *¡Reingeniería para ser más competitivos!*. CAC/DAC/1075/02/M, México, 2002.

_____, *Sistema de Gestión de Calidad. ISO-9000 versión 2000*, México, 2003.

_____, *Taller 5'S. Excelencia y Desarrollo*, México, 2004.

Sánchez García, Alejandro, Rincón Prado, Marcos y González, Fernando, "*Modelo de Calidad Intragob*". Versión PDF/Adobe Acrobat, www.innova.gob.mx.

SECODAM, "Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección*, México, D.F., 31 de julio de 2002.

Secretaría de Gobernación, ITESM, Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo 1995-2000. *Conceptos Básicos de Calidad. Filosofías de Calidad*, México, 2000.

Secretaría General de ISO, *Norma Internacional, ISO 9004:2000. Sistemas de gestión de calidad - Directrices para la mejora del desempeño*. Ginebra, 2000.