



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Instituto de Investigaciones sobre América del Norte
Facultad de Estudios Superiores Acatlán

Campo de Conocimiento:
Administración y Gestión de lo Público

***El Modelo *Excellentia** del Gobierno del Estado de Aguascalientes. Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental**

Tesis
que para optar por el grado de
Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:
José de Jesús Medrano Escobedo

Tutora principal:
Dra. Elena Jeannetti Dávila
Centro de Estudios en Administración Pública
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

México, D. F. Abril de 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Contenido

Prefacio	4
Agradecimientos	10
Capítulo 1 Racionalidad deliberativa para la calidad.....	11
EL ORIGEN ECONÓMICO	13
PÚBLICO VS PRIVADO.....	17
FRACASOS EN EXPERIENCIAS NACIONALES.....	20
HACIA UN DIÁLOGO BENÉFICO SOBRE LA NGP EN LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL	22
GESTIÓN PARTICIPATIVA	29
Capítulo 2 La gestión para la calidad.....	39
DEFINICIÓN.....	39
MODELOS EMPÍRICOS	41
Iso	41
Malcolm Baldrige.....	43
EFQM.....	43
CAF.....	44
CICAGP	44
IWA-4	45
Sistema de Gestión para la Calidad de la UNAM	45
PREMIOS	46
MODELO GENÉRICO	49
1.- Diagnóstico, misión y desarrollo del producto.....	49
2.- Procesos	50
3.- Control estadístico de la calidad.....	51
4.- Eliminación de Errores	52
Capítulo 3. Estudio de Caso. El <i>Modelo Excellentia</i> del Gobierno del Estado de Aguascalientes.....	57
CONTEXTO Y ANTECEDENTES	57
DEFINICIÓN.....	62
CREACIÓN, ADHESIÓN Y DIFUSIÓN DEL MODELO	66
DISEÑO DE LA PLANEACIÓN	67
DEFINICIÓN DE PROCESOS	69
DOCUMENTACIÓN.....	71

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

SEGUIMIENTO Y MEDICIÓN DE PROCESOS.....	75
ACCIONES DE ADECUACIÓN Y PREVENCIÓN	79
VALORACIÓN DEL RENDIMIENTO DEL SOCIO DE GESTIÓN Y CONSTATAción INTERNA	80
MEJORA CONTINUA: PERFECCIONAMIENTO DE PROCESOS E IDENTIFICACIÓN Y ADOPCIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS GUBERNAMENTALES	83
Perfeccionamiento de procesos	83
Identificación y adopción de mejores prácticas.....	85
INNOVACIÓN Y VALIDACIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS	89
CONSTATAción CIUDADANA	94
Elementos de las constataciones	98
REVISIÓN DE CONSTATAciones	101
Análisis 1.....	101
Análisis 2.....	104
Análisis 3.....	106
COMENTARIOS FINALES.....	108
Conclusiones.....	115
¿QUÉ ES UN SISTEMA DE GESTIÓN PARA LA CALIDAD Y CUÁLES SON SUS BENEFICIOS EN LA PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PARA LA CIUDADANÍA? ¿CUÁL ES EL EFECTO QUE GENERA LA PARTICIPACIÓN DE LOS EMPLEADOS DE NIVELES JERÁRQUICOS INFERIORES Y DE LOS CIUDADANOS EN EL DESEMPEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PARA LA CALIDAD?.....	115
¿CÓMO SE INTRODUCE Y FUNCIONA UN SISTEMA DE GESTIÓN PARA LA CALIDAD EN UNA ORGANIZACIÓN?.....	116
¿EXISTEN OTROS MODELOS DE GESTIÓN PARA LA CALIDAD DISEÑADOS PARA EL SECTOR PÚBLICO?	116
¿CÓMO SE ACOSTUMBRA RECOPIRAR LAS NECESIDADES DE LOS CIUDADANOS EN MÉXICO MEDIANTE LA FORMACIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO DENOMINADA PLAN DE DESARROLLO?.....	117
¿QUÉ CAPACIDADES Y MECANISMOS SE DEBEN DESARROLLAR EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL PARA LOGRAR INCLUIR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE GENERACIÓN DE SATISFACTORES A SUS NECESIDADES?	118
¿ES POSIBLE LOGRAR CONFIABILIDAD EN LAS EVALUACIONES CON TAL PARTICIPACIÓN?.....	119
¿EL SISTEMA EMPÍRICO SELECCIONADO CUMPLIÓ CON LAS PRESCRIPCIONES DE LA TEORÍA DE LA GESTIÓN PARA LA CALIDAD?	119
¿EL MARCO LEGAL ADMINISTRATIVO EXISTENTE EN SU MOMENTO PERMITIÓ LA CALIDAD EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL?.....	121
¿CUÁLES FUERON LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PARA LA CALIDAD Y SU VIABILIDAD? ¿LAS EVALUACIONES DE DESEMPEÑO REALIZADAS AL SISTEMA EMPÍRICO FUERON CONFIABLES CONFORME LAS PRESCRIPCIONES DE LA TEORÍA DE LA GESTIÓN PARA LA CALIDAD?	124
¿QUÉ PARTICULARIDADES DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN SE PUEDEN IDENTIFICAR EN EL SISTEMA EMPÍRICO SELECCIONADO QUE FUERAN REFLEJO DE CONCEPCIONES NO APEGADAS A LA TEORÍA DE	

QUIENES LO DISEÑARON? ¿CUÁL ERA SU PERFIL? ¿QUÉ RELACIÓN HUBO ENTRE TALES
CONCEPCIONES Y DICHO PERFIL? ¿FUE EL ADECUADO PARA LA CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO?
..... 125

¿EL SISTEMA EMPÍRICO SELECCIONADO FUE MEJOR A OTROS SISTEMAS IMPLEMENTADOS
PREVIAMENTE EN LA ORGANIZACIÓN ESTUDIADA? 126

¿EL ANÁLISIS DEL CASO EMPÍRICO PERMITE LA REALIZACIÓN DE UN JUICIO SOBRE LA UTILIDAD DE LA
GESTIÓN PARA LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL? 143

Referencias 146

BIBLIOGRÁFICAS..... 146

DIGITALES 147

DOCUMENTOS OFICIALES..... 149

Prefacio

El objetivo de esta tesis consiste en analizar las prescripciones de la administración pública gubernamental en la modalidad de la gestión para la calidad, en función del marco legal; de la relación de las concepciones y los perfiles curriculares de quienes diseñan un sistema empírico con su funcionamiento; de los efectos de la participación de los empleados de niveles jerárquicos inferiores en su implementación; y de la factibilidad de la participación de la ciudadanía en el establecimiento de necesidades y la evaluación de sus criterios de desempeño, mediante el ejemplo del estudio del caso del *Modelo Excellentia* (ME) del Gobierno del Estado de Aguascalientes, con la intención de generar lecciones que ayuden a dinamizar las capacidades innovadoras que permitan atender las demandas de los mismos ciudadanos.

El *Modelo Excellentia* es un sistema de gestión para la calidad que consta de varias etapas que se resumen en las siguientes: a) diseño de la planeación; b) definición de procesos; c) su documentación; d) seguimiento y medición; e) acciones de prevención o adecuación; f) valoración del rendimiento de la organización y evaluación interna; g) identificación y adopción de mejores prácticas gubernamentales; h) innovación; e i) evaluación ciudadana. Fue desarrollado en la Coordinación General de Mejores Prácticas Gubernamentales de la Secretaría de Gestión e Innovación, en función de su responsabilidad como rectora en las materias de gestión para la calidad, del patrimonio gubernamental, de la política informática y del recurso humano en la administración 2004-2010 del Gobierno del Estado de Aguascalientes.

Este sistema en particular se selecciona porque fue diseñado específicamente por y para la administración estatal haciendo una adaptación de otros sistemas disponibles. Siguiendo la recomendación de Enrique Cabrero, cuando analiza al modelo de la hechura de las políticas públicas, respecto a la necesidad de una adaptación del enfoque para permitir responder la pregunta de cuáles son los usos y costumbres al hacer políticas en México, esta tesis se cuestiona, entre otras cosas, cuáles son tales usos y costumbres con los que el gobierno estatal de Aguascalientes aplica un sistema para la calidad por lo que haber encontrado en el periodo de 2005 a 2010 uno desarrollado por los mismos que habrían de aplicarlo permite identificar, en su aplicación, la concepción que tienen sobre estos sistemas de una mejor manera que en opciones de sexenios anteriores, las cuales fueron desarrolladas por otras organizaciones en otros contextos. Adicionalmente es el caso del que se puede obtener la mayor cantidad de datos, principalmente porque al iniciar la investigación aún se encontraba en funcionamiento y se logró identificar a los principales actores encargados de su definición, implementación y evaluación; y porque quien presenta esta tesis tuvo contacto directo con el Modelo *Excellentia* en tres de los 5 años de su existencia. Finalmente, los análisis que se realizaron demostraron la capacidad que el objeto de estudio tiene para problematizar la hipótesis que inicialmente se tenía y generar una segunda más compleja.

Las preguntas que se establecieron para lograr el objetivo de la investigación son las siguientes:

- ¿Qué es y cuáles son los beneficios de un sistema de gestión para la calidad en la producción de bienes y servicios para la ciudadanía?
- ¿Cómo se introduce y funciona un sistema de gestión para la calidad en una organización?
- ¿Existen otros modelos de gestión para la calidad diseñados para el sector público?
- ¿Cómo se acostumbra recopilar las necesidades de los ciudadanos en México mediante la formación de la agenda de gobierno denominada plan de desarrollo?
- ¿Cuál es el efecto que genera la participación de los empleados de niveles jerárquicos inferiores y de los ciudadanos en el desempeño de un sistema de gestión para la calidad?
- ¿Qué capacidades y mecanismos se deben desarrollar en la gestión gubernamental para lograr incluir la participación ciudadana en el proceso de generación de satisfactores a sus necesidades?
- ¿Es posible lograr confiabilidad en las evaluaciones con tal participación?
- ¿El sistema empírico seleccionado cumplió con las prescripciones de la teoría de la gestión para la calidad?
- ¿Qué particularidades de diseño e implementación se pueden identificar en el sistema empírico seleccionado, que fueran reflejo de concepciones no apegadas a la teoría que sobre la calidad tenían quienes lo diseñaron?
- ¿Cuál era el perfil de los funcionarios que diseñaron el *Modelo Excellentia*?
- ¿Qué relación hubo entre tales concepciones y el perfil de los funcionarios públicos que diseñaron el sistema empírico?
- ¿Fue adecuado el perfil de los funcionarios públicos que diseñaron el *Modelo Excellentia* para la Gestión para la Calidad en el sector público?
- ¿El marco legal existente en su momento permitió la calidad en la Gestión Gubernamental?
- ¿Cuáles fueron los criterios de evaluación de la Gestión para la calidad y su viabilidad referidos a las demandas y problemas incluidos en la Agenda?
- ¿Las evaluaciones de desempeño realizadas al sistema empírico fueron confiables conforme las prescripciones de la teoría de la gestión para la calidad?
- ¿El sistema empírico seleccionado fue mejor a otros sistemas implementados previamente en la organización estudiada?
- ¿El análisis del caso empírico permite la realización de un juicio sobre la utilidad de la gestión para la calidad en la administración pública gubernamental?

Basada en información preliminar resultante del trabajo directo con el sistema, para responder a estas preguntas, se planteó una primera hipótesis, redactada de la siguiente manera:

El Diseño del *Modelo Excellentia* no cumple con los principios básicos correspondientes a un Sistema de Gestión para la Calidad Gubernamental, debido al perfil inadecuado de sus creadores, lo que anula la confiabilidad en la evaluación ciudadana de sus resultados, la cual, afirma una mejora en el desempeño de la producción de bienes y servicios para la ciudadanía.

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

La experiencia de quien presenta esta tesis con algunas de sus etapas y elementos en la Secretaría de Gestión e Innovación entre los años 2007 y 2010 permitió conocer la percepción negativa que el personal de nivel de contacto con el ciudadano tenía sobre sus resultados y su aplicación en general, por eso queda redactada en negativo.

La investigación inició con la meta, muy lineal, de revisar el diseño del Modelo y compararlo con, por ejemplo, el ISO. Si aquél coincidía con este la conclusión sería que *Excellentia* estaba correctamente desarrollado y sus resultados serían confiables negando la hipótesis, caso contrario, la hipótesis sería probada.

El análisis formal de los elementos de implementación y evaluación del sistema empírico coincidía y superaba los prescritos por la teoría de la gestión para la calidad y otros sistemas empíricos revisados. Pero como algunas de sus prácticas no correspondían con ciertos de los principios prescritos por la teoría de la calidad, no se podía aún concluir sobre la confiabilidad de sus evaluaciones de desempeño. Además la revisión de la bibliografía mostró dudas de algunos autores sobre la definición que la misma teoría tiene sobre la calidad en general y el concepto de orientación por procesos en particular, que aunado a la observación de la legislación y su comparación con lo encontrado en entrevistas se llegó al dilema de que la obligación de seguir los manuales de procedimientos, parte fundamental de la orientación procesal, entorpecía el funcionamiento de la administración. Finalmente la revisión de perfiles de los funcionarios diseñadores del Modelo fue la que menos datos formales encontró a disposición. Así mismo la revisión de la teoría sugirió que la supuesta relación existente entre un determinado modelo administrativo y el perfil de los funcionarios es un argumento ideológico antes que una realidad. Complementariamente las entrevistas permitieron proponer que tal relación es más resultado del desconocimiento de la administración pública como actividad y como disciplina académica.

Por todo lo anterior se tuvo que reformular la hipótesis de la siguiente manera:

La calidad es una modalidad de gestión viable en la administración gubernamental que incrementa sus capacidades para atender las demandas del ciudadano, pero dependiente de las características particulares de su aplicación, en las cuales, al imperar concepciones burocráticas como el proceso a manera series causales estandarizadas y del control jerárquico autoritario, impiden la participación activa real del empleado de niveles inferiores de la jerarquía y del ciudadano, como sucede en el *Modelo Excellentia*, anulando las ventajas de un enfoque innovador y participativo.

Por lo tanto, el método para comprobarla seguirá en negativo investigando aquellas prácticas que, nombradas como administración para la calidad, no pueden ser identificadas como tal y descartando aquellas críticas que descalifiquen su uso en la administración gubernamental fundamentándose en dichas prácticas erróneas, manteniendo la defensa de la propuesta de este enfoque como un enriquecimiento del gobierno mediante la participación ciudadana.

El presente texto está conformado por tres capítulos y el apartado de las conclusiones. En el primer capítulo se presenta un debate que introduce al lector en el tema de la calidad a través del enfoque más amplio de la gestión pública. Revisa argumentos contrarios modos de actuación gubernamental distintos del weberiano y se pregunta cómo es que en México la administración pública gubernamental recibe demandas y las integra a sus planes de trabajo;

quién participa en el proceso; si está orientada a satisfacer necesidades o solo al cumplimiento de planes; y cómo se evalúa tal satisfacción. La revisión bibliográfica no arroja resultados alentadores y permite proponer a la calidad como un modelo participativo de gestión, pues no tendría sentido defenderla si no se está convencido previamente de la conveniencia de la participación, tanto de los ciudadanos beneficiados con los productos de la administración pública gubernamental como de los empleados.

El segundo capítulo expone definiciones, principios, funcionamiento y ejemplos de casos empíricos sobre la gestión para la calidad, la mayoría muy conocidos por aquellos familiarizados con las certificaciones tipo ISO, por lo que también se propone un modelo genérico que prescinde de tales certificaciones y hace más comprensible a la calidad entendida como un proceso. Además se debate sobre la calidad en sí misma: se repasan algunos diagnósticos en los que se acusó a éstos programas de mantener la inflexibilidad, anquilosamiento y demás deficiencias burocráticas características de la administración tradicional. Este último punto permitió darse cuenta de que el análisis que proponía la primera hipótesis ya no podía ser lineal, ya no se podía asumir que una correcta aplicación de un programa para la calidad fuera sinónimo de un mejor desempeño de la administración y un incremento en la satisfacción de las necesidades del ciudadano, por lo que había que someter también a un análisis a la calidad misma.

En el tercer capítulo se realiza el análisis del *Modelo Excellentia* mediante tres estrategias: revisión de documentos prescriptivos oficiales, es decir, manuales, diagramas de proceso, procedimientos, instructivos y formatos de registro de evidencias; análisis de confiabilidad de resultados de las constataciones/evaluaciones hechas por los ciudadanos durante los años de su vigencia.; y entrevistas.

La revisión documental incluye 84 archivos y escritos oficiales: 9 manuales y lineamientos; 1 proceso; 16 procedimientos e instructivos; y 58 registros de evidencias, además de algunas leyes fundamentales, que se presentan anexos en un CD. Algunos ya formaban parte de la información preliminar con que se contaba al iniciar la investigación, el resto fue resultado, una parte, de solicitudes formales de acceso mediante el sistema de transparencia del gobierno estatal que, debido a problemas para su recopilación ajenos al sistema, se completó con solicitudes personales no formalizadas.

Este primer ejercicio permitió ver, desde un principio, que el *Modelo Excellentia* formalmente cumplía, incluso excedía, los contenidos del proceso general de un programa de gestión para la calidad y los elementos de evaluación y certificación de los programas disponibles comercialmente. Pero dentro de esta adecuada correspondencia se encontraron algunos detalles secundarios de diseño que generaban cierto grado de conflicto con las prescripciones de la calidad: la participación, tanto de los clientes internos como de los ciudadanos en el desarrollo del proceso y su evaluación, se sospechó limitada, se percibía cierto autoritarismo de la tradición burocrática; y sus indicadores y mediciones del desempeño organizacional no cumplían cabalmente con los requisitos de confiabilidad y validez, tanto en su formulación como en su aplicación. Ello derivó al segundo análisis que tuvo la intención de revisar la rigurosidad de las evaluaciones integrales del sistema, lo cual también reflejó la misma falta de confiabilidad. Preguntas adicionales surgidas de las críticas

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

al enfoque como ¿cuál es el efecto de la definición secuencial y homogenizada de los procesos en actividades administrativas no rutinarias y en la satisfacción de necesidades?, dieron la pauta para el diseño del tercer análisis mediante entrevistas a personal de la Secretaría de Gestión e Innovación.

Así, con la intención de aclarar las dudas resultantes del primer y segundo análisis a *Excellentia* y de tener un parámetro adicional de confrontación con los datos disponibles, se realizaron en total once entrevistas. Debido a la existencia de un ambiente de hermetismo producto de la llegada de un nuevo grupo directivo, los empleados no se sentían con la seguridad necesaria para hablar temas oficiales de la anterior administración por lo que se recurrió a la técnica de “la bola de nieve”. Se inició con entrevistas a dos ex compañeros de trabajo de distintos departamentos, quienes enviaron a quien escribe con otros potenciales entrevistados. Al final, además de los dos iniciales, sólo otros cinco -siete empleados activos de SEGI en total- aceptaron participar. Es decir, desde un principio las condiciones impidieron la aplicación de un riguroso método de muestreo estadístico, por lo que este número parcial de entrevistas y el final son totalmente arbitrarios. Aún así, se buscó contrarrestar esta deficiencia metodológica cuestionando a personal de diferentes niveles y áreas de la secretaría, con distintos grados de involucramiento en el diseño, aplicación y evaluación del modelo:

- Dos participaron en el diseño inicial del *ME* en la Coordinación General de Mejores Prácticas Gubernamentales (CGMP). Uno tenía al momento de la entrevista el nivel de jefe de departamento y otro el de subordinado;
- Un enlace de constataciones (evaluaciones) ciudadanas con nivel de jefe de departamento en la Dirección General Administrativa (DGAM);
- Un jefe de departamento de la CGMP que no intervino en el diseño y sólo aplicó el *Modelo* en sus actividades cotidianas;
- Un constataador interno con nivel de subordinado en la Dirección General Jurídica (DGJU);
- Dos subordinadas que sólo aplicaron el Modelo en sus actividades ordinarias, una de la Dirección General de Capital Humano (DGCH) y una de la DGAM.

Se entrevistó adicionalmente a otras cuatro personas: dos ex empleados y dos evaluadores ciudadanos, uno de los cuales fue el Presidente del Consejo Ciudadano de Buen Gobierno que validaba tales evaluaciones, con la intención de tener comentarios de control que no fueran susceptibles de verse presionados por el contexto de su trabajo.

Debido a las diferentes formas y niveles de involucramiento con *Excellentia* se hicieron varios guiones de entrevistas:

- Uno para quienes participaron en el desarrollo del modelo;
- Uno para participantes en las constataciones;
- Uno para aquellos que solo lo integraron a sus actividades ordinarias;
- Uno de temas legales;
- Uno de opinión en general.

Su aplicación no fue mutuamente excluyente, a la mayoría se les administró el cuestionario de opinión general además del correspondiente al tipo de involucramiento que

tuvo con el modelo, y la respuesta a la totalidad o parte del cuestionario que se planteó dependió de la disposición de cada empleado, por eso se verá que en la contrastación de las observaciones a los documentos oficiales con las respuestas a las entrevistas se especifica cuántos y qué tipo de entrevistados hicieron comentarios al respecto.

A manera de conclusión del capítulo más importante de la tesis se le preguntó a los empleados su opinión en general de todo el Modelo; de sus ventajas y desventajas comparándolo tanto con la situación de no tener un sistema de calidad como teniendo otros. También se les preguntó cuáles fueron los conocimientos, capacidades y prácticas que heredaron. Además de que se reflexiona sobre los problemas de participación que afectaron en el cumplimiento de los objetivos del sistema. Una observación sobre este análisis que llama la atención es que no sólo se comprobó la falta de suficientes mecanismos de participación del empleado en la toma de decisiones sino que también bosquejó una explicación del porqué, la cual refiere a concepciones opuestas y negativas de los roles de directivos y empleados y se ilustraron sus consecuencias al narrar los conflictos entre ambas partes. Esto lleva a poner en el mismo nivel de importancia la participación del cliente interno como del externo y a confirmar las ventajas que promueve la gestión participativa, pues son los mismos empleados quienes mencionan que, a pesar de las restricciones provenientes de la jerarquía, adquirieron importantes herramientas para el desempeño de su trabajo con las que no contaban previamente, cuyo potencial puede expandirse si se hacen efectivos los mecanismos de participación interna.

Finalmente en las conclusiones se repasan las respuestas que se encontraron a las preguntas de investigación, además de que se proponen correcciones al Modelo analizado para potenciar los beneficios que una adecuada aplicación de un sistema de gestión para la calidad puede tener en la satisfacción de necesidades de la ciudadanía.

Agradecimientos

Aunque esta investigación otorga el grado a una sola persona, la realización de una tesis es en realidad un trabajo colectivo pues en ella intervino un gran número de personas. Por eso quiero agradecer en este espacio a todos aquellos que, en mayor o menor medida, colaboraron conmigo para lograr esta meta. Primero a mi tutora la Dra. Elena Jeannetti Dávila por la confianza depositada en mí que me permitió trabajar la investigación con total libertad y ritmo propio, y a mis lectores: la Dra. Fiorella Mancini por su orientación en los laboratorios y seminarios de metodología que le dieron consistencia y confiabilidad a los resultados de los distintos análisis que le componen; la Dra. Bertha Lerner Sigal por sus atinadas y rigurosas observaciones durante su asignatura y la revisión final del texto que contribuyeron a fortalecer la argumentación, sobre todo en las conclusiones; el Dr. Juan Carlos León y Ramírez por sus extensas sugerencias bibliográficas, las recomendaciones de reelaboración de los esquemas de investigación y, principalmente, la motivación para trascender un trabajo que pudo estancarse en más de lo mismo pero que, por el contrario, ambicionó a cuestionar las posturas y los lugares comunes sobre el tema; y el Mtro. Ricardo Vázquez Flores por sus invaluable conocimientos sobre el objeto de estudio, el Estado de Aguascalientes, tanto aquellos resultantes de sus investigaciones como de su experiencia por el tiempo en el que fue parte de la gestión gubernamental local, cuando el contexto y las necesidades le exigieron a ésta crecer y reestructurarse. Disfruté y aprendí mucho en nuestras conversaciones en su cubículo en la Autónoma de Aguascalientes.

Además están otros profesores y personal del posgrado que, sin formar parte del sínodo, impactaron en el desarrollo de la investigación y los estudios del posgrado: los doctores Khemvirg Puente Martínez y Alfonso Sánchez Múgica, y Amparo y Citlalli en la Coordinación de la maestría. Mención especial merecen de la Universidad Autónoma de Aguascalientes la Mtra. Brisa Campos Aceves por su apoyo desde que redacté la carta de exposición de motivos en el proceso de selección, hasta el punto final de la última versión de esta tesis, y el Lic. José Alejandro Quiroz Gutiérrez de quien obtuviera los primeros conocimientos sobre calidad conversando sobre el sistema de la UAA y la oportunidad de integrarme a la dependencia gubernamental en la que me encontré con el sistema que es analizado aquí.

A Consuelo, Iván, Cecilia y Gordana por facilitarme la transición a una nueva ciudad y extender a ella el sentimiento de seguir viviendo en familia. A mis compañeros y amigos del posgrado por los debates que fortalecieron las propuestas de este trabajo. A Fabiola, Guadalupe, María Luisa, Miriam y Sabina por ayudarme a vencer la opacidad y la burocracia.

Finalmente a mi familia, mis padres y mis hermanos sin los cuales esta oportunidad definitivamente no se hubiera materializado pues aportaron su apoyo moral, financiero y hasta intelectual durante los últimos tres años, Yainia, Fernando, Ernesto, sobre todo a Elise y André que accedieron a ser asistentes de investigación en cada periodo vacacional y a mi mamá, gracias a quien pude sobrevivir fuera de casa y cumplir con los cursos: con lo que me enseñó y el tiempo que me dedicó pude comer, evitar la mugre y levantarme temprano para llegar a tiempo a clases.

Capítulo 1 Racionalidad deliberativa para la calidad

El tema principal de esta tesis es la calidad en la administración gubernamental. Definiéndola por los elementos coincidentes de la mayoría de los autores revisados¹, se hace referencia a las características o los atributos de un producto (bien material o servicio) que satisfacen las necesidades de un cliente o usuario final, en este caso, el ciudadano que recibe servicios del gobierno. Es decir la calidad no es una propiedad de una organización, sino del resultado de su trabajo, que para lograrlo se establecen programas para o de aseguramiento de la calidad. Su introducción en la administración gubernamental forma parte de las reformas a la organización y funcionamiento del sector en la década de 1980 agrupadas bajo el enfoque denominado Nueva Gestión (Gerencia, Management, Administración) Pública (NGP):

“en la práctica, la reforma ha introducido formas de gestión financiera, estratégica y de calidad –junto con sus formas conexas de gestión de recursos humanos, materiales y tecnológicos y de control de gestión- que por su propósito o su instrumental o sus resultados han dado origen a formas alternativas de organización, dirección y operación” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 146).

La tesis no tiene la intención de desarrollar plenamente el debate existente sobre la NGP, pero al encontrarse con que su tema principal, la calidad, queda indirectamente incluida en él, se introducirá de forma general la descripción del enfoque y algunas de las críticas que se le han hecho con la intención de neutralizar su potencial efecto nocivo sobre el argumento central de la investigación.

En textos de Bozeman (Bozeman, 1998b) (Bozeman, 1998a) se le considera como un “paradigma”, un arte, ciencia y profesión para aumentar las capacidades del gobierno incluyendo los conceptos de eficiencia, ciudadanía y publicness. Según Uvalle “alude al buen gobierno, el cual se caracteriza por su aptitud para conjugar, a favor del bien público, una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de la vida a favor de los individuos grupos y regiones.” (Moreno Espinosa, 1999, p. 67). Bozeman y Hood también le llaman Nueva Administración Pública. Varios, como Juan Miguel Ramírez Sosaya en su estudio introductorio, coinciden en que es una respuesta o solución a una situación en la “administración pública tradicional [...que] buscó encontrar desde un principio la satisfacción de las demandas de la sociedad desde una perspectiva radicalmente práctica, orientada a los problemas específicos, bajo

¹ Marc Holzer, XLII. Administración de la Productividad y de la Calidad en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, FCE-CNCPYAP-UA Campeche; Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 2006; Luis Alfredo Valdés <http://aprender.fca.unam.mx/~lvaldes/html/calidad.html>; Francisco Moyado Estrada (a), *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública en Moyado Estrada, Francisco (comp), Gestión de Calidad, Siglo xxi Editores-EAPDF-SEDF*, México DF, 2010; (b), *Modelos de Calidad para La Gestión Pública: Un Análisis Comparativo de los Modelos EFQM, CAF y CICAGP*, en Francisco Moyado, Op. Cit.; Salvador Parrado Díez, *La Gestión para la calidad Total en la Administración Pública: Mimesis y Némesis*, en Francisco Moyado, Op. Cit.; Joaquín Ruiz López, *Lo importante es Participar: El Papel de los Premios a la Calidad en la Institucionalización de la Evaluación*, en Francisco Moyado, Op. Cit.; Rogelio Rodríguez Rodríguez, *La Calidad como Modelo en el Ámbito de la Gestión Pública en los Gobiernos Locales*, en Francisco Moyado, Op. Cit.; Salvador Castro Huerta, *Teoría y Práctica de la Calidad en la Gestión Administrativa*, UNAM, 2007.

una actitud estratégica más que basada en el proceso burocrático ortodoxo.” (Bozeman, 1998b, p. 13). Hood afirma que el primer documento que planteó por escrito las ideas de la NGP fue “Government Management”, un texto redactado y mantenido a lo interno por la Tesorería de Nueva Zelanda en 1987. Pero Barzelay afirma que las primeras medidas implementadas por un gobierno nacional vienen desde 1976, en medio de un contexto mundial de crisis fiscal y de legitimidad, cuando el Fondo Monetario Internacional estableció varias condiciones al gobierno británico, como los topes presupuestales, para rescatar la libra, y su transformación en un tema de política pública a partir del periodo de la Primer Ministra del Reino Unido Margaret Thatcher (1979-1990) al cuestionarse la cultura, tamaño, costo y operación del servicio civil. Arellano afirma que el proceso que se siguió para pasar del escenario de crisis al cambio administrativo generó dos caminos: primero, el de las políticas públicas, cuya característica principal fue incorporar la discusión de problemas con los distintos actores que intervienen en ellos y la medición de los resultados obtenidos. El segundo, el de la gestión pública, fue el de la modificación de la institucionalización tradicional de la ineficiente burocracia.

La introducción de la NGP en el contexto administrativo latinoamericano estuvo precedida por los regímenes políticos adjetivados como autoritarios, centralistas, algunos militares dictatoriales, con administraciones públicas corporativas, patrimonialistas y clientelares de la segunda mitad del siglo XX. Tal situación, según Moreno, entra en crisis al finalizar la década de los setenta, fenómeno que se acelera en la siguiente con la necesidad de reajustar las políticas financieras; la tendencia a la privatización, la apertura y globalización de los mercados; aumento de las tasas de inflación, bajos niveles de inversión, fuga de capitales; deterioro de la calidad de los servicios públicos y de la vida de la comunidad. Moyado identifica varias generaciones de reformas:

1. Redefinición del papel del Estado, reestructuración de finanzas públicas, reducción del déficit y reorientación del gasto, disminución de empresas públicas y apertura comercial;
2. Reconstrucción del estado y sus capacidades, para lo cual, por medio del CLAD se firmó una “Agenda de Reforma Gerencial” que fundamenta la NGP Latinoamericana en la insuficiencia de las primeras reformas y en el cuestionamiento de la Administración pública burocrática-piramidal.

Los puntos de la agenda, que dieron origen a la Carta Iberoamericana descrita más arriba fueron: a) creación de policymakers (diseñadores de políticas públicas) técnicamente capaces; b) desconcentración organizacional; c) evaluación del desempeño y control de resultados (más que normas y procedimientos); d) autonomía gerencial de empresas públicas; e) orientación al ciudadano-cliente (calidad); f) democratización del poder y la burocracia.

Las definiciones anteriores se refieren a fenómenos de cambio en las administraciones públicas a nivel mundial, pero también se habla de un campo de estudio que, Aguilar afirma, inicia con Christopher Hood y su libro *A Public Management for all Seasons?* de 1989. Bozeman menciona que se ha separado en dos escuelas o enfoques diferentes. Uno proviene de las organizaciones de educación superior dedicadas a la administración pública,

donde se le otorgó el carácter de complemento al estudio de las políticas, concentrándose en su “manejo directivo” (Bozeman, 1998a, p. 39) que correspondería al uso del término *gestión* pública. El segundo enfoque, asociado al término *gerencia* pública, surge de las escuelas de negocios que se dedicaron al estudio de la dirección de organizaciones independientemente de la conveniencia o no de aclarar una separación entre las esferas pública y privada². Arellano, también refiriéndose a la NGP como campo de estudio, menciona que, partiendo de una nueva concepción del papel del gobierno como director más que como sustituto de la solución de los problemas de los ciudadanos, la administración debe concentrarse en la transformación de reclamos particulares de los usuarios o clientes y para ello, la disciplina se basa en los estudios de caso para la identificación de las “mejores prácticas de investigación o casos exitosos, buscando lecciones que sean generalizables” (Arellano Gault, 1999, p. 38). Bozeman resume las características de la NGP como campo de estudio en: 1) concentración en la estrategia y los procesos, reconociendo la influencia de fenómenos externos; 2) uso de información basada en datos duros y estudios de casos; 3) fomento de los administradores de niveles medios y altos con experiencia en la práctica; 4) definición de lo público que incluya sectores no gubernamentales y aspectos públicos de las empresas privadas y 5) intención de formar una teoría prescriptiva.

Pero no siempre se ve con buenos ojos a la NGP. De hecho hay críticas que se pueden resumir en el siguiente argumento: la inspiración de las reformas se encuentra en la economía y la administración de negocios provocando perjuicios en su traslado a la administración gubernamental, pues muestra un descuido por lo público y lo político y se observa su claro fracaso en las experiencias de diversos países. A continuación se tratarán con más detalle y se expondrán algunos argumentos opuestos que permitan debatir sobre la utilidad del empleo de la gestión para la calidad en la administración gubernamental, pues es posible que si, en un momento se llegara a afirmar que las supuestas deficiencias del enfoque de la NGP son concluyentes, se vuelva imposible la argumentación de una de sus herramientas.

EL ORIGEN ECONÓMICO

Se consideran como sus orígenes categorías de la economía neoclásica como mercado, competencia, consumidor (Guerrero, 2004), teoría principal-agente, costos de transacción entre otras. (Arellano Gault, David y Lepore, Walter, s.f.) Esta dirección de la administración pública por el mercado conlleva el establecimiento de mercados internos competitivos en el gobierno convirtiéndolo en un buscador de lucro y ganancias, teniendo como medidas de eficiencia de la provisión de servicios públicos a la rentabilidad, es decir, análisis de pérdidas y ganancias monetarias, generando efectos distorsionadores al sustituir la solidaridad del sector público por el individualismo egoísta y la conversión del ciudadano en un consumidor que tendrá que pagar por todos los servicios que requiera del gobierno. Por lo tanto, el sistema de precios se vuelve la única forma en la que la administración

² Sin embargo en esta tesis se usan la palabras administración, gestión y gerencia sin reconocer una diferencia entre ellas, pues más adelante se verá, que cuando se deja entrar la discusión público-privado, se tiene un obstáculo más ideológico que sustantivo

conoce las necesidades del consumidor. Adicionalmente el gobierno se plutocratiza, es decir, sus principales cargos son ocupados por empresarios que buscan beneficiar con sus facultades a empresas de negocios e implican el riesgo de convertirse en tiranías.

Christensen (Christensen, Tom Y Aberbach, Joel, 2003) a la tendencia económica neoclásica o neoinstitucional la adjetiva como anti estatal, un fenómeno que Guerrero explica con el concepto de catalaxia: un enfoque económico surgido en Austria en el cual se afirmaba que la economía debía dedicarse sólo al estudio de los mecanismos espontáneos de intercambio y establecimiento de precios en el mercado, por lo tanto, sin la necesidad de la intervención de la administración pública.

Otro de los fundamentos de la NGP, el concepto de la “opción pública”, asegura Guerrero, parte de afirmar que no hay diferencia entre la política y el mercado, es decir, hay un desdibujamiento de sectores, como lo llaman Arellano y Lepore, que implica la similitud de funciones, gestión y enfoques entre organizaciones de ambos tipos; tampoco habría diferencia entre el votante y el cliente de una organización de negocios, por lo que se pueden explicar las elecciones del ciudadano en la política, y del administrador público en la prestación de servicios, de la misma manera que las decisiones de un consumidor en el mercado. Para ello se usa el individualismo metodológico. Éste afirma que el individuo hace cálculos racionales entendidos como la selección de una alternativa óptima o la maximización del beneficio individual. El resultante de este fenómeno, se argumenta, es la pérdida de valores sociales, la ética y el bien común o interés público, además de que el gobierno se convierte únicamente en defensor del bien privado y deja de exigir responsabilidad pública por las consecuencias de actos individuales.

Esta tesis en sentido opuesto argumenta, recordando los textos de Barzelay *La Nueva Gestión Pública, mejorando la investigación y el diálogo de políticas* y de Bozeman *Todas las organizaciones son públicas*, dos casos en los que es posible hacer un análisis que abandone en momentos y a propósito la economía neoinstitucional y la opción pública, el primero al tratar el tema de “opciones de políticas de gestión pública”, y el segundo de diferencias entre organizaciones públicas y privadas.

Bozeman emplea como criterios de comparación los sistemas de personal, tipos de tareas, contextos de trabajo y estructuras para encontrar una enorme variación de organizaciones que no se apega a la definición tradicional de organización pública o privada que usaría como criterio de clasificación ser propiedad gubernamental o no. Barzelay revisa los métodos de argumentación de distintos autores al evaluar medidas u opciones de gestión pública en algunos países.

Barzelay encuentra, por ejemplo que Aucoin y Schick escriben sobre los mismos casos de Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia pero los resultados de ambos son distintos: la de Aucoin es favorable y la de Schick no. Barzelay afirma que esto se debe a la forma de argumentación de cada uno: si se usa la analogía de un argumento de evaluación de política pública como una serie de fórmulas matemáticas, lo que tanto Aucoin como Schick hacen en sus textos es lo siguiente: $E = (S, T)$ donde E significa la evaluación que cada autor propone como resultado de la comparación de las actuales políticas en cada país (S) y la o las teorías en las que se basa para medir tales políticas (T). Así, Aucoin en T

incluye administración pública progresiva, neoinstitucionalismo económico, y el concepto de organizaciones de excelencia, en cambio Schick tiene contabilidad administrativa, control y gestión estratégica. Si este análisis de argumentos se le aplicara a otro libro del mismo Barzelay *Atravesando la burocracia*, además de los elementos de Schick incluiría orientación al cliente, innovación, liderazgo participativo y énfasis en la gente. Como lo menciona Majone, esto resulta ser una restricción autoimpuesta, es decir, la metodología que se elige al tratar un problema afecta su definición y los intentos de solución. Por eso cuando Guerrero, Christensen y Vilchis, únicamente hacen sus análisis desde la teoría (T) del neoinstitucionalismo económico, la opción pública y demás doctrinas que mencionan el resultado (E) siempre sería el análisis negativo que presentan.

Además, se puede observar en análisis empíricos que la búsqueda de eficiencia y el establecimiento de mercados internos no tienen siempre como explicación la búsqueda de lucro cobrando los servicios a los ciudadanos y su medición no necesariamente ha de ser monetaria. Barzelay en un caso de política de gestión pública implantada en Minnesota, que analiza en su libro *Atravesando la burocracia*, observa que el objetivo de las modificaciones fue el de evitar el desperdicio en el uso de recursos al obligar a las dependencias a que identificaran a sus clientes internos, asignaran una tarifa equivalente al costo de producción de sus servicios y que ésta se transfiriera del presupuesto de fondo revolviente de la dependencia consumidora a la prestadora del servicio una vez que se determinara la necesidad de consumo, ya que se tenía la costumbre de consumir servicios internos sin necesitarlos pues eran costeados por el presupuesto de fondo general. Pero la medida no quedó sólo en la eficiencia en el manejo de recursos internos, una vez identificadas las necesidades reales de consumo, a unidades administrativas específicas como la de compras, se les pidió que dejaran de ver como su objetivo único el ahorro y se dedicaran a general valor en sus servicios, que en este caso era realizar las adquisiciones basándose en criterios más amplios que simplemente el de menor valor, como las características de los productos y el tiempo de entrega. Esta misma tesis, más adelante, revisa un sistema de calidad en el que en ningún momento, como en el caso de Minnesota, se habla de realizar cobros a los ciudadanos. El objetivo, menciona Barzelay es la mejora en la administración de los recursos internos y los productos generados a los ciudadanos, identificando clientelas internas, por medio de la relación dependencias staff-operativas.

Respecto a la plutocratización u ocupación de los cargos públicos de jerarquía por personal proveniente del sector negocios, Cabrero realizó un análisis del perfil de los gerentes de empresas paraestatales en el que se observa que para 1990 los provenientes de la iniciativa privada sólo representaban el 28.3% entre los que un 10.5% -cerca de una tercera parte- había tenido trabajos oscilando entre la iniciativa privada, la administración pública central y la paraestatal antes del actual en el momento de su entrevista. El restante 17.8% -es decir, cerca de una quinta parte de todos los gerentes estudiados- eran los únicos que contaban con su trabajo presente como el primero en el sector público después de haber hecho carrera en la administración de negocios. Con datos más recientes producto de un estudio comparativo a nivel estatal entre Guanajuato, el Estado de México y el Distrito Federal, Vilchis concluye que sólo el gabinete de Guanajuato contaba con “empresarios”,

perfil que no se encontraba en el Estado de México ni en el Distrito Federal por lo que tiene que reconocer que “no es necesario que los gobernantes provengan del sector empresarial para desarrollar e implementar programas con tales características.” (Martínez Vilchis, 2007, p. 261)

La administración cataláctica o catalaxia de Guerrero es descartada por las incongruencias en el mismo desarrollo de su texto: afirma que ésta

“explica los mecanismos de mercado a través de la coordinación, y el papel de los precios como medio de información entre los participantes. Esta feliz condición en el ideario de la economía neoclásica refiere mecanismos espontáneos y automatismos cibernéticos que hacen innecesaria no sólo la administración, sino también la gerencia.” (Guerrero, 2004, p. 175).

Pero en el mismo libro páginas antes, al explicar las diferencias entre los economistas liberales clásicos y los neoclásicos, menciona:

“No es menos relevante señalar, como lo hace uno de los más conspicuos economistas neoliberales, que se debe dejar de preconizar el *laissez faire*, porque el funcionamiento del mercado exige un marco normativo apropiado dentro del cual funcione sin obstáculos. Se debe aceptar, incluso, que existen fuertes razones para entender que el gobierno preste, al margen del mercado, algunos servicios que el mercado mismo no puede ofrecer.” (Guerrero, 2004, p. 84)

Por otro lado, cuando el ciudadano se presente a votar o a participar junto con el administrador gubernamental en la definición y provisión de algún servicio público, y el analista quiera explicar su elección en ambos casos mediante el individualismo metodológico de la opción pública tendrá problemas por las razones que explica Elster en el libro *Tuertas y tornillos, una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*: intentar optimizar por el bien propio cuando se interactúa con más individuos puede resultar en perjuicio de todos, distinto a que si cooperan entre sí por una opción intermedia, como en el dilema del prisionero; pueden no poder determinar cuál es la mejor opción, ya sea porque hay varias opciones igual de óptimas o porque ninguna de ellas lo es; pueden tener creencias erróneas sobre las opciones debido a pasiones o hacer elecciones que no coinciden con el análisis de optimización por debilidad de la voluntad.

La definición de los servicios públicos bajo criterios de optimización o decisionismo, según Majone, Sharkansky y Vasu et al., implica, a) identificar el problema; b) aclarar y jerarquizar las metas a partir de una selección previa de valores/criterios; c) revisar todas las alternativas, las cuales deben estar disponibles y ser bien conocidas; d) evaluar los costos y beneficios que son consecuencia de cada alternativa; y e) seleccionar, en función de preferencias estables, la opción que dé más beneficios a un menor costo. Adicionalmente el enfoque supone un único decisor o grupo unificado, cuya selección es para el plazo inmediato y no requiere justificar su decisión más allá del análisis costo-beneficio.

En la realidad esto es impracticable, aún en las empresas de negocios. Bozeman afirma que los resultados de hacer creer a los gerentes privados que su única misión es la maximización de la ganancia los ha vuelto inmediatistas arriesgando metas más “trascendentes” como estabilidad, satisfacción laboral, reputación, metas multiorganizacionales, etc. Los autores mencionados antes recuerdan que los tomadores de

decisiones, sobre todo los gubernamentales, no tienen sólo uno, sino múltiples problemas al mismo tiempo, debidos entre otras cosas a los intereses, opinión, exigencias y actitudes de ciudadanos, grupos de interés, partidos, otras ramas estatales y órdenes gubernamentales, y las estructuras, procedimientos y políticas antecedentes de su misma administración; los valores y criterios de decisión muchas veces se generan durante el proceso y no previamente; los recursos necesarios para el análisis, como personal, información y la capacidad para analizarla, no están siempre disponibles; a veces las decisiones óptimas lo son al estilo de las descritas por Pareto, es decir, la satisfacción óptima de un criterio perjudica la de otros por lo que se tiene que hacer elecciones subóptimas que en lugar de la maximización de un factor busque el mínimo perjuicio para la mayoría de los criterios.

Además el decisionismo sólo aplica para toma de decisiones, no su implementación, y no puede asegurar resultados a futuro. La razón se encuentra en su origen. Majone explica que se ideó durante la Segunda Guerra Mundial como una herramienta para batallas consideradas como situaciones repetitivas a las que se les podía aplicar soluciones que se evaluarían en casos sucesivos, además de que no eran dialógicas por la necesidad de mantener en secreto las decisiones. Éste último elemento, además de su inaplicabilidad la vuelve contradictoria con la gerencia pública que tiende a ser participativa.

Finalmente la afirmación de que el gobierno que aplica medidas de gestión pública es sólo un defensor del bien privado en el que no hay consecuencias para actos individuales por perjudicar a una colectividad se puede refutar con una definición que Vasu et al., usan al posicionarse a favor de un continuo de publicness en el debate público-privado, la cual fue presentada por la Suprema Corte de Justicia de E. U.:

“La propiedad se reviste con un interés público cuando es usada de una manera que la vuelve de consecuencias públicas y afecta a la comunidad en su conjunto... cuando... uno dedica su propiedad a un uso en el cual el público tiene un interés en él... debe someterse a ser controlado por el público por el bien común” (Vasu, M., Stewart, D. y Garson, D., 1998, p. 328).

PÚBLICO VS PRIVADO

Guerrero y Martínez Vilchis afirman que, a pesar de llevar el adjetivo público en el nombre, la NGP no tiene nada que ver con ello, ya que; a) promueve la privatización del estado mediante la separación y oposición de la política y la administración gubernamental simplificando negativamente la vida social; y b) la adopción de medidas y herramientas administrativas del sector privado como la asignación eficiente de recursos, la flexibilidad y la adaptabilidad, la sectorización y hasta el abandono de fines y grupos de la sociedad en la acción gubernamental al permitir desobedecer leyes y reglamentos y contratar directivos profesionales autónomos, el uso de contratos de outsourcing con el pretexto de generar ahorros inmediatos pero cuyo resultado a la larga es la generación de nuevas burocracias o sobre regulaciones para asegurar la vigilancia de los contratistas o la evaluación del desempeño que para ser objetiva se considera que habrá que ser cuantitativa. Todo lo anterior, según Martínez Vilchis, es obvio que no dará resultados en la administración y que

si llega a haber una mejora organizacional en el gobierno, eso no significa que sus resultados se extenderán en forma de beneficios a la población más necesitada.

Por su parte Christensen ve la oposición y eliminación de lo público y lo político de la administración gubernamental en el concepto de devolución estructural, es decir, otorgar autoridad y autonomía a las agencias proveedoras de servicios o empresas paraestatales, porque genera la pérdida de medios de información, control e influencia de los líderes político-administrativos resultando en dudas sobre la capacidad y rendición de cuentas de las unidades autónomas. Adicionalmente menciona, en forma semejante a Martínez Vilchis, que si se intenta evaluar el desempeño de las agencias sólo podría realizarse cuando tengan límites, metas y resultados claros y precisos, no cuando se enfrenten a problemas intersectoriales.

Arellano y Lepore también hablan sobre tal despolitización pero aseguran que, sin justificarla, se entiende como una medida que se considera necesaria para evitar el clientelismo, el paternalismo, y la corrupción y lograr el aumento de la eficiencia y la eficacia.

Esta tesis al argumento de que la separación de la política y la administración gubernamental reduce las decisiones a criterios meramente técnicos sin la intervención de funcionarios electos o políticos opone el concepto "política de gestión pública" que Barzelay revisa en su libro *La NGP Mejorando...*

Este autor define como gestión pública a las medidas implementadas en los temas de planeación del gasto, administración financiera, servicio civil y relaciones laborales, proveeduría, organización y métodos, y auditoría y evaluación. Para su estudio Barzelay recomienda tener en cuenta los procesos políticos y organizacionales, la influencia de factores institucionales como la forma de gobierno, la política práctica y los argumentos a su alrededor. En particular utiliza modelos de análisis como el de Kingdon y el de Baumgartner y Jone.

El primer modelo de análisis se fija en la fase pre decisional de la hechura de políticas en la que se determina qué problemas acceden a las agendas de los funcionarios electos y cómo se convierten en alternativas de política. El modelo de los otros dos busca describir grandes cambios en lugar de opciones de política individuales, que se dan cuando un subsistema de política pierde estabilidad, es decir, cuando se mina la estructura responsable de la hechura de políticas. Así, por ejemplo, en el caso del Reino Unido el principal problema fue la creencia de que la administración se había vuelto ineficiente y el subsistema existente, el Departamento del Tesoro y el Servicio civil, dejaron de encargarse del tema que pasó a la nueva Unidad de Eficiencia y un equipo de asesores llamado Next Steps. Incluso más allá de las organizaciones e instituciones, no se puede explicar la reforma británica sin la influencia de Thatcher. En Estados Unidos entró en la agenda del gobierno de Clinton debido a la fuerza electoral de una propuesta semejante del opositor Ross Perot en las elecciones de 1992 y, una vez en marcha, se obtuvo el apoyo del Congreso porque no creó nueva burocracia, se estableció en la oficina del vicepresidente con funcionarios de carrera prestados de otras agencias y porque la administración fue hábil en el uso de los medios para explicar las medidas. Los sindicatos también dieron su apoyo cuando se les permitió hacer propuestas de leyes sobre relaciones laborales. En cambio en Canadá los resultados fueron menos

impactantes debido a que el mismo primer ministro Mulroney negociaba el incumplimiento de algunas medidas a cambio de lealtades regionales. Es decir, en estos casos, se observa que la implementación de la política de gestión pública sí toma en cuenta, incluso depende de, fenómenos políticos.

Aún si no se prestara atención a los anteriores ejemplos de eventos de política, la crítica sobre la despolitización y la privatización sólo se podría fundamentar en una concepción de lo público muy reducida.

Arellano y Lepore escriben que en general hay dos modelos para distinguir entre administración y organizaciones públicas y privadas: el duro y el multidimensional. El modelo duro se basa en la propiedad según la ley: si la organización es propiedad del gobierno, se considera pública, si la propiedad no es gubernamental, se considera privada. Por lo tanto equipara lo público con lo gubernamental pero se le critica que es incapaz de clasificar organizaciones de propiedad ambigua, como las que Bozeman estudia en su libro *Todas las organizaciones...*

Bozeman tomando el ejemplo de las industrias aeroespaciales observó puede haber industrias privadas con procesos influenciados por lo público. Si se revisa el origen de sus recursos financieros, las organizaciones analizadas dependían de vender la mayoría de sus mercancías al gobierno; varias de ellas evitaron la bancarrota después de crisis en el sector gracias a préstamos gubernamentales; las regulaciones y procedimientos de licitación influyeron en su funcionamiento interno y obligaron a que el sector en bloque mejorara sus productos. Adicionalmente, al preguntarse a qué se debe la obediencia hacia la autoridad política, observó que si se toma en cuenta la convicción de obedecer, la legitimidad, más que el monopolio de la coerción, se tienen organizaciones privadas que también cuentan con legitimidad o autoridad política: aquellas a las que se les delegan funciones públicas como las concesionarias o contratistas. Así propone que lo público debe dejar de ser entendido como sinónimo o exclusividad de lo gubernamental, también dejar de pensar que es una cualidad dicotómica con relación a lo privado, sino que ambas pueden presentarse en una misma organización y reconocer que “algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas” (Bozeman, 1998b, p. 31).

Finalmente se puede proponer un uso muy genérico del concepto administración como lo hacen Hood y Jackson al definirla como la dirección o el gobierno de cualquier organización o como Vasú y compañía como “el proceso de coordinar los actos individuales de varios subgrupos de personas especializadas hacia un objetivo organizacional unificado” (Vasu, M., Stewart, D. y Garson, D., 1998, p. 5) para lo cual está disponible una enorme variedad de formas de estructuración y funcionamiento.

Con lo anterior queda vacía de contenido la crítica que afirma que la Gestión Pública promueve la separación de lo público y lo privado simplificando negativamente la vida social, pues esta tesis va más allá al proponer, con el concepto de publicness, que son parte de un continuo y no de una dicotomía. Así se puede observar que en realidad son posturas como la de Guerrero las que defienden tal oposición al remarcar la supuesta diferencia insalvable entre administración pública y privada, y por lo tanto, la imposibilidad de “importación” de técnicas de la administración privada a la pública.

En cuanto a la pérdida de rendición de cuentas política, debido a la concesión de autonomía a las agencias proveedoras de servicios públicos, esta tesis opone los análisis empíricos de Barzelay. En su texto *La NGP Mejorando...* relata que en Reino Unido, Canadá y Suecia se establecieron medidas en las que el aumento de autonomía fue acompañado también de un incremento en la responsabilidad hacia el tope de la administración gubernamental.

En el caso del Reino Unido la Iniciativa de gestión financiera de 1983 consistía en otorgar la responsabilidad de la ejecución de su presupuesto a los directores operativos a cambio de rendir cuentas vía sistemas contables centralizados. En Canadá el Programa de Autoridad y Rendición de Cuentas Ministerial Incrementada (IMAA) consistía en reducir los controles administrativos a cambio de un aumento en la rendición de cuentas basada en resultados y en Suecia el Civildepartment mantuvo la autonomía de las agencias de servicios públicos (existente desde el siglos atrás), incluso les redujo regulaciones pero les obligó a adoptar el cumplimiento de leyes estatutarias al manejar programas nacionales. En el texto *Atravesando...* del mismo autor en el análisis del caso de Minnesota la diferenciación entre clientes internos de actividades de control e internos de actividades de servicios les permitió separar la rendición de cuentas: por un lado a los ciudadanos a través de los políticos en el caso de las dependencias de actividades de control, sin disminuir la responsabilidad de las dependencias de actividades de servicios para con las dependencias que usaban sus subproductos como insumos para sus procesos. Dependencias de actividades de control como la Oficina de Política de Información rendía cuentas al gobernador sobre el manejo adecuado de la información en el gobierno, en cambio, dependencias de actividades de servicios como la Oficina de Administración, o el Departamento de Compras se encargaban de proveer servicios administrativos adecuados en calidad y costo a las dependencias operativas y rendían cuentas ante ellas. Lo mismo puede aplicar al exterior, la rendición de cuentas de una dependencia que controla, por ejemplo, los servicios bancarios no tiene porque dirigirse a quien regula, sino ante aquellos que requieren de tal regulación para evitar un perjuicio, los ciudadanos, ya sea a través del gobierno o directamente.

FRACASOS EN EXPERIENCIAS NACIONALES

Finalmente Guerrero y Christensen coinciden e insisten en asegurar que la NGP origina fragmentación e incapacidad para resolver problemas complejos. El argumento del primero es que el enfoque considera a la autonomía de gestión como una simplificación de la compleja administración de una organización, pues afirma que la NGP cree que la simple suma de las partes generará el todo, de forma tal que gestión pública carece de una apreciación de conjunto para afrontar problemas de diversidad organizativa, interdependencia y coordinación. Por su parte, Christensen culpa a la creación de organizaciones especializadas de propósito único de una falta de cooperación y coordinación que dieron resultados contradictorios, aumentaron la complejidad del gobierno e impidieron la eficiencia al tratar problemas intersectoriales. Arellano menciona que un dilema aún por resolver en la NGP es el fenómeno por el que muchas organizaciones distribuyen sus

recursos para lograr resultados solo hacia el interior, no hacia el exterior, es decir, movilizan recursos para administrar programas pero no necesariamente para resolver problemas.

Christensen basa sus críticas de fragmentación en que supuestamente el principal mensaje de la NGP es que los gobiernos tienen que reducir su tamaño y reestructurarse. El modelo propuesto era de elevada especialización y fragmentación tanto vertical como horizontal, conclusión a la que llega por analizar países como Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Noruega. Cuando Guerrero asegura que la aplicabilidad de la nueva gestión pública en el gobierno es limitada, sus éxitos son pocos y su futuro es incierto, no menciona ningún ejemplo que sustente tal afirmación. Martínez Vilchis intenta analizar la aplicación y el futuro del enfoque en 14 estados la república mexicana, pero le da poca oportunidad al enfoque al afirmar que las razones prácticas más usuales para su implementación solo pueden ser: asegurar recursos financieros; obtener los funcionarios públicos y los empresarios ventajas profesionales y personales; recibir asesoramiento y apoyos de organismos internacionales; y por la falta de información sobre sus desventajas. Coinciden los tres en que se ha difundido por mera conveniencia para legitimar gobiernos sin la intención real de resolver problemas instrumentales y no por sus argumentos sobre resultados positivos en organización y funcionamiento de la administración pública.

Según Christensen, en los países por él estudiados la reacción a tal fragmentación e ineficacia de los gobiernos generó una segunda generación de reformas en sentido opuesto a la que se le llamó Whole-of-government (WOG) que propone una oposición a la departamentalización cuyos fundamentos teóricos se encuentran en otras ciencias sociales además de la economía, permite el uso de valores; fomenta el trabajo en equipo, la participación, confianza, colaboración y autodesarrollo del empleado público; trata de encontrar un equilibrio entre control y autonomía.

Este argumento de la reforma WOG de Christensen se sostiene si, como lo menciona, se asocian las medidas de gestión pública principalmente de el otorgamiento de autoridad y autonomía a las agencias proveedoras de servicios en las décadas de 1980 y 1990 con una pérdida de rendición de cuentas, pero el análisis de Barzelay muestra que por ejemplo en Australia las primeras reformas combinaron autonomía y centralización: se fusionaron departamentos, y se centralizó el control sobre el servicio civil además de que, como se menciona en otro momento, la autonomía no implicaba disminuir la rendición de cuentas sino al contrario. En Suecia la autonomía de las agencias proveedoras de servicios públicos proviene de siglos atrás y la reforma mantuvo su autonomía administrativa salvo al tratarse de programas nacionales para los cuales tenían que cumplir regulaciones legales establecidas desde una nueva dependencia de la administración central. En Alemania en el nivel federal no se presentaron medidas de reforma porque, semejante al caso sueco, muchas actividades “patrocinadas” por el gobierno ya eran ejecutadas desde tiempo atrás por organizaciones de negocios, y porque la gestión pública no se concebía como un tema de política pública en sí mismo.

También llama la atención que Christensen maneja la administración por equipos o participativa como parte de la reforma WOG, distintas de la gestión para la calidad que

incluye en las medidas de NGP, pero, como se verá, la gestión para la calidad es una modalidad de gestión participativa, no puede manejarse como dos elementos separados.

Barzelay en este tipo de críticas encuentra dos elementos preocupantes. Uno es la creencia de que la NGP es como un plano que puede aplicarse en todos lados. Otro, en su extremo opuesto, de que fuera del mundo anglosajón su posibilidad de aplicación es dudosa.

El origen de lo primero está en considerar a la NGP como un camino a seguir o tendencia inevitable ejemplificada por el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Si esto se acepta, la hechura de políticas será por imitación, más que por resolución de problemas. Esta idea no es favorable si se quiere hablar de la gestión pública como un campo de política. Por dos razones. Primero porque se concentra demasiado en identificar semejanzas entre casos y segundo, porque tiende a inclinar las explicaciones de los procesos de reformas siempre a las mismas causas. Hay que reconocer que un determinado diseño de sistema depende de su contexto. Es un error creer que los casos de Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia sean una pauta a seguir. Por eso su texto *La NGP Mejorando...* abandonó la idea de la NGP como pauta a seguir y tomó la de argumentar sobre la deseabilidad de políticas de gestión pública específicas en los temas de planeación del gasto, administración financiera, servicio civil y relaciones laborales, proveeduría, organización y métodos y auditoría y evaluación. Así se concentró y explicó diferencias entre las reformas de los tres mencionados países, comparándolas con Estados Unidos, Canadá, Alemania y Suecia.

También se descarta el definir a la NGP en términos universales como:

“i) un cambio de las políticas a la administración (en el sentido de incrementar el énfasis en dirección al costo consciente de la organización del servicio público, y de hacer menos hincapié en el desarrollo de políticas) ; ii) un cambio de la agregación a la desagregación en la organización del servicio público (de los sistemas monopólicos ‘en forma de U’ a los presupuestos detallados, los mercados internos y las rivalidades); iii) un cambio de planeación y el bienestar que brinda el servicio público al énfasis en la reducción de costos y la disciplina laboral; iv) un cambio del proceso a la producción en los mecanismos de controles y responsabilidades (sobre todo mediante el desarrollo de métodos cuantitativos de medición del desempeño y la eficiencia), y v) un divorcio de la provisión y la producción (o la ‘entrega’) en la política pública” (Hood, Christopher y Jackson, Michael, 1997, pp. 288-289)

Pues como lo mencionan Arellano y Lepore citando a Gruening “la NGP es en realidad un conjunto completo de propuestas [...] difícil de tratar como un todo agregado y congruente” (Arellano Gault, David y Lepore, Walter, s.f., p. 2)

HACIA UN DIÁLOGO BENÉFICO SOBRE LA NGP EN LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

Guerrero en un momento intenta reconocer algunos argumentos a favor de la NGP como la introducción de la lógica y la matemática en el estudio de los temas políticos vía la opción pública, y los intercambios favorables y equilibrados de intereses entre comprador y vendedor vía la economía, pero termina por concluir que los defensores de la NGP se basan en juicios apresurados. Desde el inicio de su texto se observa su oposición al enfoque cuando menciona que la única forma de estudiarlo es a través de las categorías económicas ya vistas, las cuales siempre han de llevar al lucro y distorsiones. Martínez Vilchis hace la

misma afirmación, incluso descalifica cualquier estudio que no empiece por mencionar su origen económico y que solo lo vea a partir de, por ejemplo, la reacción a las crisis políticas y económicas de la década de 1970, que es una fórmula comúnmente empleada para explicar su origen. Ambos junto con Christensen parecen caer en el diálogo entre sordos que el mismo Guerrero critica.

Distinta y más equilibrada es la exposición de Arellano en el artículo *Publicness y nueva gestión pública, hacia una recuperación de los valores de lo público* escrito junto con Walter Lepore en el cual se preguntan ¿en qué consiste la diferencia entre una organización pública y una privada?, ¿cuál es el rol político, social y económico de las primeras?, para lo cual revisa la polémica alrededor del enfoque para, al final, proponer formas de fortalecer la acción social y la gubernamental, sin eliminar las medidas de NGP implementadas. De igual forma en el artículo *De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas*, hace un análisis semejante con miras a buscar una nueva ética y valores de un concepto de lo público más amplio.

La postura que no transige jamás en reconocer que algún elemento de la NGP pudiera resultar positivo para la organización y el funcionamiento del gobierno se sugiere en esta tesis explicarla debido a concepciones existentes sobre la política y la administración pública.

Guerrero reduce la política a una relación amigo enemigo, a “un combate que asegura a los detentadores del poder el dominio sobre la sociedad, así como las ventajas que ello entraña. Este combate se realiza entre los individuos y los grupos que desean conquistar el poder, o participar en él, así como entre los mandantes y los ciudadanos” (Guerrero, 2004, p. 23). Por lo tanto, a la administración pública no la puede explicar más que como coerción y jerarquía. Sólo así se entiende que considere negativo la introducción en la administración gubernamental de la transparencia en la contabilidad y rendición de cuentas; la opinión del ciudadano como base de la provisión de servicios, la entrega de incentivos al desempeño de los funcionarios según evaluaciones; o la flexibilidad y la adaptación de las organizaciones gubernamentales a las demandas del medio ambiente.

Adicionalmente se puede argumentar el uso de connotaciones negativas de los conceptos utilizados. Por ejemplo Guerrero afirma que el nombre de este enfoque no debe incluir los conceptos gerencia, gestión o manejo porque reniega de la organización. Afirma que una consecuencia de la eliminación de la diferencia tajante entre mercado y política es la dificultad de distinguir entre el gobierno y una sociedad mercantil originada por un contrato, una empresa sin una noción coercitiva de la administración pública. Asocia los términos empresa y empresario con organización lucrativa olvidando su denotación neutral de “acción o tarea que entraña dificultad y cuya ejecución requiere decisión y esfuerzo” (Española, s.f.). Coincidentemente encontramos una afirmación semejante de Andrés Caso, ideólogo de muchas generaciones de administradores públicos empíricos y académicos, cuando define a la empresa pública como organización mercantil. El concepto se ha ideologizado.

Profundizando en esta ideología, Caso en su libro *Cuatro ensayos sobre política, administración y empresa pública* defiende una separación de sectores: el público, el social y el privado, con preeminencia del primero entendido como el sector gubernamental, entre otras razones, debido a que considera es el único actor con visión global de la economía y

las necesidades de la sociedad, ya que los empresarios buscan reducir la actuación del gobierno a la de mero subsidiario o complemento, amenazando con esto el desarrollo. También porque, según él, en el caso mexicano después de la revolución el Estado es el que crea y rige a la sociedad y ambos deben mantenerse separados pero el primero es el encargado de interpretar la voluntad del segundo, ser su principal, si no es que único, financiador, regulador e interlocutor con el extranjero. En consecuencia la administración pública debe reflejar ese dominio siendo el funcionario electo el que debe tener la última palabra, ya que cualquier capacidad de decisión de los administradores técnicos es considerada como desviación, sabotaje o tecnocracia. Exige obediencia del empleado público aunque le concede permiso para analizar críticamente las decisiones políticas y si no está de acuerdo debe “separarse oportunamente de la administración pública. No es admisible permanecer en la administración y discrepar esencialmente de las tesis políticas que ésta sustenta” (Caso, 1988, p. 130).

Todo lo anterior, a pesar del claro autoritarismo, lo define como una tradición política democrática, como forma de gobierno y sistema de vida ya que es sancionada por los ciudadanos, principalmente por los obreros “organizados”, vía el mantenimiento de las “reglas para la toma de decisiones colectivas” (Caso, 1988, p. 62). Ya decía Dahl, citado por Juan Carlos León “hoy todo se denomina democracia, hasta lo más autoritario.” (León y Ramírez, 1999, p. 145)

Córdova en el texto *La formación del poder político en México* menciona que la aparente creación de la economía y la sociedad por el gobierno se puede explicar debido a la dispersión de los factores productivos en distintos momentos de la historia del país, como el siglo XIX y la Revolución, en los que el gobierno, al lograr establecerse firmemente en periodos como los de Juárez, Díaz o los caudillos posrevolucionarios, se convierte en el único motor disponible de la economía y la sociedad, pero la continuidad de tal situación y la justificación del dominio gubernamental depende básicamente de trampas del mismo gobierno.

En el caso postrevolucionario la Constitución de 1917 en artículos como el 27, 28 y 123 le permiten al gobierno mantenerse como el árbitro y director de los sectores productivos y equilibrar a los distintos grupos sociales por más opuestos que puedan ser sus intereses. Esta relativa paz política, que Córdova compara con la del porfiriato y que en el discurso se le llamó coincidencia de intereses institucionalizados de obreros, campesinos y propietarios, sólo fue posible con la aniquilación militar del movimiento campesino en los primeros años de la revolución utilizando para ello al movimiento obrero, al cual posteriormente se sometió con las organizaciones sindicales y el triángulo se cerró con la defensa y promoción de los propietarios con la condición de que aceptaran la vigilancia por, y dependencia del, gobierno.

Así, contrario a lo que afirma Caso, el supuesto estilo de vida democrático y el desarrollo resultante no son mucho más que autoritarismo, populismo y manipulación porque las demandas sociales nunca se ha buscado paliarlas inmediatamente ni en su totalidad sino según conviniera para evitar levantamientos sociales, controlar a antiguos y nuevos propietarios, mover a las masas para cualquier fin, solidificar el status quo, etc.

“Aterrorizadas y acobardadas por la posibilidad de perder cuanto se les ha concedido o de sufrir las más terribles represiones, y escépticas frente a un poder leviatánico, las masas populares no se han reeducado políticamente, no se han modernizado, en ellas sigue dándose el culto más empedernido y más desenfrenado a la autoridad del poder” (Córdova, 1972, p. 60).

Casi tres décadas después de publicado el libro de Córdova, Cabrero en el año 2000, en su artículo *Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México, límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes*, hace un diagnóstico muy semejante. Al analizar la capacidad explicativa del enfoque de las políticas públicas comparando su contexto original en Estados Unidos con el contexto mexicano, éste en términos generales continúa siendo y reflejando el ideal estatista: el gobierno no se limita a los intereses de la sociedad e induce las políticas, es el único jugador y los demás sólo miran, por lo tanto, el sistema es cerrado y más que un ajuste mutuo, la sociedad tiene que alinearse a lo que decida. A esto se le suma el desarrollo de “formas verticales de relación social, son proclives a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa y han hecho del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción colectiva” (Cabrero Mendoza, IX, p. 196).

La tendencia al definir la agenda de las políticas es la insensibilidad del gobierno hacia la sociedad, sus procesos son endógenos siendo él mismo quien define cómo se han de percibir los problemas sociales. Los planes de desarrollo son iniciativas del mismo gobierno y si se permite alguna participación es acaparada por la lógica gubernamental. En el diseño de políticas se utiliza a propósito lenguaje técnico para dificultar y justificar la negativa a permitir la participación ciudadana. Cuando se presenta la solución al problema sólo se convoca a otros interesados para realizar actos protocolarios de adhesión a las decisiones ya tomadas. En la implementación el gobierno tiende a ser el principal facultado y al evaluar las políticas se convierte en juez y parte. El rigor de sus mediciones es mínimo, casi siempre se declara el éxito de la implementación y si llega a tener alguna evaluación concienzuda la información no se difunde fuera de la administración.

Los otros dos poderes y los gobiernos estatales y locales aún no constituyen en muchas ocasiones un contrapeso verdaderamente autónomo y eficiente. La transición no ha cambiado mucho la situación; cuando se puede superar al centralismo, la subordinación, la intermediación y el control, no se encuentran alternativas ni se logran acuerdos por lo que el gobierno al final puede imponer sus condiciones.

Esta tesis no coincide con las concepciones de política y administración pública hobbesianas, como lo menciona Córdova, pues resultan limitantes. Algunas más benéficas que se prefiere tener en cuenta son las de Locke, Arendt, Habermas o Rawls.

Para Hobbes la cooperación de los individuos en una comunidad sólo se debe a que reconocen su egoísmo y la necesidad y conveniencia de que algún otro individuo obtenga un poder soberano para controlarles y que la relación entre ambas partes sea de sujeción. Las ideas de contrato social, representación y responsabilidad sólo existen si el poder soberano las respalda pero éste no se sujeta a ellas. En cambio para Locke “el gobierno es indispensable y su derecho es, por consiguiente, inviolable en cierto sentido, pero es también derivado ya que existe para el bienestar de la nación.” (Sabine, 1994, p. 403) Defendía la

idea de establecer al poder la restricción moral de ser responsable para con su comunidad y de someterse al derecho. Afirmaba que el poder del gobierno es fiduciario ya que el pueblo puede modificarlo cuando el gobierno traiciona su confianza.

Para Arendt la política es acción, caracterizada por la pluralidad, el uso del lenguaje o el diálogo y la construcción de la libertad. La acción es uno de los tres elementos de su concepto "vita activa" que permiten la existencia humana. Los otros dos son la labor y el trabajo. Pero en tanto la labor, que es la actividad destinada a satisfacer necesidades vitales para mantener el proceso biológico del cuerpo, y el trabajo que es la producción de cosas artificiales para separar al humano de la naturaleza, pueden realizarse en solitario, la acción, la política es imposible que el hombre la pueda hacer solo, tiene que estar con otros, crea la historia al establecer y mantener la organización política, y al haber pluralidad por la individualidad de cada persona cada individuo puede iniciar nuevas acciones impidiendo que haya una imposición de algo por considerarse necesario. Menciona que las características indispensables de una actividad política según los griegos eran la acción y el discurso lo que se lograba principalmente en la polis. El discurso sobre todo caracterizaba a las acciones políticas manteniendo la solución de los problemas con palabras oportunas en el momento oportuno.

Además de Arendt también para Habermas y Rawls los espacios públicos en las sociedades modernas son plurales y por eso la racionalidad pública que manejan se caracteriza por los conceptos de intersubjetividad o diálogo y reflexividad. La intersubjetividad, según Habermas permite ejercer la razón en un mundo de símbolos a través del lenguaje y es regulativa al obligar a todos en el espacio público a prestar atención a todos los puntos de vista de aquellos que intervienen en el diálogo y puedan ser afectados por las decisiones, al grado de que cuando sea necesario debamos cambiar nuestro propio punto de vista. Lo público no tiene restricciones sobre los temas, también le incumben las discusiones para decidir si cada tema ha de ser considerado público o no.

Rawls con el concepto de equilibrio reflexivo exige de los ciudadanos una participación pública constante.

"Por estos motivos el espacio de lo público-político para nosotros no significa la mera concurrencia o presencia simultánea de los actores en escenarios determinados, llámense éstos ágoras o recintos parlamentarios, ni tampoco la simple secuencia reglamentada de las distintas voces donde no hay un diálogo verdadero orientado al entendimiento sino solamente interminables y estériles monólogos, en que nadie escucha a nadie, pero eso sí, todos esperan ansiosos su turno para hablar." (Sahuí, 2002, p. 172)

Estas concepciones llevan, por ejemplo a Arendt, a criticar la masificación o tendencia a igualar a todos los miembros de la sociedad como si tuvieran los mismos intereses y opiniones para eliminar la pluralidad y poder retirar a los individuos del ámbito público, haciendo creer que los logros de la sociedad sólo se deben a los gobernantes. Pero recuerda que lo que haga un gobernante depende de la cooperación de los gobernados y que los individuos alejados de la acción en la esfera pública y enviados sólo a la satisfacción de sus necesidades biológicas pierden su condición de humanos, aún y cuando las condiciones

económicas que logren los tiranos sean de estabilidad, productividad, seguridad. Esto nos recuerda nuevamente las explicaciones de Córdova.

En Elster también encontramos oposición al paternalismo en la administración pública cuando habla del altruismo: se supone que el donante actúa a favor del beneficiario, pero se pregunta ¿cómo saber que la acción realmente los beneficia si no se les puede preguntar o no pueden contestar qué es lo que necesitan o cuando lo que piden es opuesto a lo que se les quiere dar?

“la oportunidad de elegir –incluido el derecho a hacer las elecciones incorrectas- es un medio valioso, en realidad indispensable, de perfeccionamiento personal [...] El paternalismo es apropiado sólo cuando es probable que la libertad de elegir sea gravemente autodestructiva y en especial cuando también perjudica a los otros” (Elster, 2003, p. 64).

En cuanto a la concepción tradicional de la administración pública Barzelay su libro *Atravesando la burocracia* recuerda que el paradigma burocrático en Estados Unidos se difundió a finales del siglo XIX, entre otros motivos, debido a una reacción contra el partidismo en la administración pública y la necesidad de un gobierno con nuevas características para afrontar eficiente y honestamente la transformación de una sociedad agricultora y rural a una industrial y urbana. Ese gobierno, coincide Barzelay con Vasú y coautores, tenía que aplicar reglas de control de manera uniforme, permitir sólo la actuación autorizada, despersonalizada y aprovechar la pericia profesional o técnica tanto en dependencias centrales o de staff como en las operativas que eran controladas por las primeras. Sharkansky, que a esta forma de organización le llama principio de jerarquía, la caracteriza por agrupar y responsabilizar unidades bajo supervisión de una sola persona, con un estrecho espacio de control y clara cadena de mando, con ejecutivos superiores que puedan designar y despedir a sus subordinados inmediatos de alto rango pero el resto del personal era ascendido y nominado por sus competencias sin intervención de políticos. Además debían de responder a otros principios: rendición de cuentas; separación de poderes del estado y maximización del uso eficiente de los recursos.

Barzelay recuerda que los principios profesionales eran suficientes para defender el interés público, porque la decisión profesional era idónea para las necesidades de ese momento como la construcción de infraestructura, disminución de enfermedades y control contable del erario. Pero llegó un momento en que ya no se pudo argumentar que el profesional o el experto conocieran mejor las necesidades de la ciudadanía que los mismos ciudadanos. Adicionalmente se presentó el fenómeno de que la exageración en el funcionamiento normal de este tipo de organización se volvió “burocrático”, como lo llama Sharkansky: esfuerzos excesivos de los directivos para mantener la secrecía ante sus subordinados; fidelidad ritual a procedimientos formales; insistir en los privilegios de la posición en la organización; insensibilidad a las necesidades de subordinados o ciudadanos y resistencia a los conflictos y a los cambios. Este mismo autor menciona que la rendición de cuentas desde mucho antes de la década de 1960 ya se encontraba en el debate sobre si era hacia los funcionarios electos o a los ciudadanos que recibían sus servicios. Estos factores hicieron difícil la defensa de la burocracia en Estados Unidos al finalizar el siglo XX. En México es aún más complicada si se toma en cuenta que, por ejemplo, jamás se

consolidó un servicio profesional, nunca se buscó la eficiencia y, ahora, hasta se le aborrece como parte de la NGP.

Como se ha visto, para cada crítica a la NGP se encuentra una propuesta en sentido contrario. Esto refleja los comentarios de Hood y Jackson en cuanto al análisis de los argumentos administrativos. Ambos aseguran que en la mayoría de las prescripciones sobre cómo organizarse, la principal pregunta en la administración, se puede observar que: la mayor parte se basan en principios simples y juicios apresurados; no hay formas de organización que sean totalmente diferentes a otras; ninguna doctrina es totalmente nueva, sus antecedentes pueden rastrearse incluso siglos atrás; no se pueden probar totalmente con los datos suficientes y la coherencia adecuada que requieren las ciencias naturales o la lógica y esto porque muchas veces se basan en conocimiento ordinario y el sentido común. No hay argumentos definitivos.

Hood y Jackson hablan de doctrinas, citando a Dunsire, porque consideran que tales argumentos son prescripciones que no llegan a tener la consistencia interna que requieren las teorías, pero tienen suficientes elementos prescriptivos, declaraciones y guías para la acción, y así puedan convertirse en políticas. En su texto analizan 99 doctrinas de libros y artículos de distintas épocas y concluyen que todas “siguen siendo cuestionadas, de modo que su aplicabilidad y resultados están en tela de juicio” (Hood, Christopher y Jackson, Michael, 1997, p. 224) En tales doctrinas se observan tanto las críticas como las contrapropuestas que hemos manejado: para la crítica a la fragmentación que afirma que genera problemas de rendición de cuentas, la doctrina de las “organizaciones de menor escala” afirma que la vigilancia de organizaciones pequeñas es más fácil porque son más cortos y directos los canales de comunicación y el ámbito de control. Cuando la administración jerárquica tradicional propone la estandarización y homogenización, la doctrina de la “estructura pluriforme o escuela de la contingencia” dice que debe haber sistemas distintos para cada situación. Incluso hay terceras opciones: en cuanto a la provisión de recursos para la administración pública se habla de participación tanto de organizaciones públicas como privadas repartiéndose los sectores del mercado en una competencia “metafítica”, obligando a las organizaciones de negocios a adoptar valores públicos como la honestidad y a las organizaciones gubernamentales se les fuerza a ser competitivas.

Afirmando de nuevo que no hay argumentos definitivos, esta tesis analiza a la gestión para la calidad en un diálogo que sea provechoso para la administración pública. Barzelay recuerda que la racionalidad deliberativa, o dialógica fue introducida a las ciencias sociales contemporáneas por Toulmin, Vickers, Thompson, Majone, Dunn, Moore y Lindblom. Cuenta con tres condiciones generales: cada participante debe estar dispuesto a discutir sus puntos de vista y formularlos lo más claro posible para que se pueda hacer una discusión crítica; deben estar dispuestos, de manera provisional, a aceptar los supuestos de los otros participantes, en el caso contrario, el proceso se empantana; los participantes deben cooperar en la evaluación de inferencias obtenidas de las suposiciones o hipótesis en la discusión crítica sobre su plausibilidad.

Son las primeras dos condiciones las que se rompen en exposiciones como las de Guerrero y Vilchis que porfían en ver cualquier postura diferente a la propia como negativa y no reconocen ningún argumento que no siga su metodología y llegue a sus conclusiones. En cambio esta tesis propone partir de propuestas como la de Majone que prefiere ver al analista de políticas como un productor de evidencias y argumentos para el debate público, un debate de doble sentido partiendo del supuesto de que uno de sus resultados puede ser la revisión y cambio de los valores y opiniones que inicialmente tenían los participantes, la ampliación de los límites de lo posible. O en términos de Barzelay, adoptar una postura optimista, considerar a las situaciones como problemas por resolver en lugar de condiciones inmodificables

“los optimistas deben estar preparados para argumentar que lo más probable es que, en su mayor parte, si no es que en su totalidad, las dificultades [...] obedezcan a culturas, restricciones, incentivos y rutinas de organización maleables y no a factores aparentemente inmutables, como la naturaleza humana o los rasgos de la personalidad individual” (Barzelay, 1998, p. 146),

y poder proponer como él una nueva cultura en la administración pública que se enfoque en cómo deben y pueden ser las cosas, en las políticas públicas, en la adición de valor a sus servicios, en ayudar a sus clientes/ciudadanos y demás sujetos de cumplimiento a resolver sus problemas, en las relaciones laborales de sus empleados y dejar atrás una cultura que sólo se concentra en cómo han sido las cosas, en operar un sistema y decir ¡no! a todo aquello que no esté incluido en él, en cumplir reglas vigentes, en el volumen y costo de los insumos y en las funciones y jerarquías.

GESTIÓN PARTICIPATIVA

Vasu y compañía consideran a la gestión para la calidad como un enfoque participativo de administración. Al incluirse como una de las herramientas de la NGP también ha sido blanco de las críticas de sus detractores. Este debate se revisa por separado debido a que tiene implicaciones directas con el tema central de la tesis. Se argumenta principalmente en contra del concepto orientación al cliente. La primera pregunta que hacen sus detractores es si al referirse a un cliente se habla sólo del externo que recibirá los productos finales de la organización, o también de clientes internos, es decir, aquellos empleados gubernamentales cuyos insumos para realizar su trabajo son, a su vez, los productos resultantes del trabajo de otros empleados gubernamentales.³

Si se identifica al cliente con el ciudadano, Martínez Vilchiz parte de reconocer que la introducción de la orientación al cliente surge de una crítica sobre la ciencia política y la administración pública que condenaba el hecho de que ambas siempre dejaban fuera al ciudadano dando como resultado que sus programas fracasaran y ambas partes se distanciaran, pero retoma el dilema que Arellano menciona sobre la participación ciudadana y la decisión técnica y la crítica de Guerrero y Christensen sobre el empobrecimiento del concepto ciudadano.

³ Este tema se revisó tangencialmente en la crítica sobre la falta de rendición de cuentas en el apartado del debate público-privado.

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

Arellano, partiendo del hecho de que las decisiones técnicas pueden no ser bien recibidas por la ciudadanía al tener valores y símbolos distintos, reconoce que se necesita de la participación de los ciudadanos para llegar a verdaderas soluciones, pero como la ciudadanía no es homogénea ni tiene los mismos intereses, valores y capacidades de negociación entre sus distintos grupos se tiene el problema de evitar que unos logren mayores beneficios en perjuicio de otros, además de los costos en tiempo y recursos para lograr su participación.

Para Christensen el empobrecimiento del concepto ciudadano se da en su desvinculación y el otorgamiento únicamente de derechos individuales. Guerrero presenta consideraciones parecidas cuando afirma que la NGP actual se basa en la mercadotecnia, opuesta a la administración gubernamental ya que su único objetivo es satisfacer el bien individual, el oportunismo, la novedad y el corto plazo, a diferencia de la administración gubernamental que busca el bien común y objetivos a largo plazo. Además asegura que el debate sobre el concepto cliente, llega a su punto más desarrollado en los trabajos de Gelinier y Messenet, quienes dicen que lo importante es identificar si existen opciones, tanto de administrar o no, como de ser administrado o no, o consumir o no consumir. Así el súbdito no tiene opción de elegir. En el caso del cliente, tiene la opción de no consumir y la administración pública de no ofertar, por lo que al convertirse en cliente, el ciudadano hasta termina perdiendo servicios.

También Guerrero afirma que el empobrecimiento del concepto ciudadano se observa de otras dos maneras: perdiendo oportunidades de expresión y desvalorizando su voto. En cuanto a lo primero dice que el ciudadano reclama rendición de cuentas, se expresa hasta violentamente cuando está insatisfecho, en cambio como cliente no le queda más que expresar sus preferencias de forma anónima e impersonal; al aplicar el gobierno mecanismos de auto regulación del mercado reduce los acuerdos a meras coincidencias entre distintas opiniones. En cuanto a la desvalorización del voto afirma que cuando el ciudadano toma la decisión de emitirlo en función de la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos que le brinda el gobierno, a través de la publicación de su nivel de eficiencia, empobrece e incluso despolitiza la opinión pública, y aunque reconoce que el argumento subyacente es el de permitir la participación del ciudadano en el gobierno y fomentar la democracia, lo único que sucede es una aproximación y transparencia del gobierno hacia el ciudadano, lo que considera como negativo, pues ya se vio su concepción coercitiva de administración gubernamental.

Parrado Díez y Ruiz López también encuentran problemas en la relación participación ciudadana-elecciones, pero para ellos, son los procesos electorales los que desvirtuarían la expresión de necesidades de los ciudadanos/clientes, abriendo espacio sólo a aquellas que garanticen más votos al partido político en el poder.

Si se reconoce como cliente al empleado Vasú y compañía mencionan que la misma teoría de la democracia tradicional es un serio obstáculo. Esta afirma que el gobierno es una serie de leyes aprobadas por representantes electos y que la burocracia debe rendir cuentas a esos representantes. Dentro de las organizaciones administrativas el control puede provenir del tope de la jerarquía y hacia él tendrán que rendirse cuentas. Puede surgir de la

legislación administrativa en las facultades y procedimientos que establece, también de los valores profesionales y del servicio de carrera. Este tipo de rendición de cuentas ha generado una cultura en la que los empleados no deben participar en la toma de decisiones ni tener autonomía. Las políticas son decididas por el jefe del ejecutivo y la administración sólo debe implementarlos y no influir en su diseño. Finalmente la gestión participativa, en particular la gestión para la calidad, requiere un fuerte compromiso y liderazgo durante el cambio cultural que puede durar años, el problema es que los funcionarios electos tienen un marco temporal que termina en las siguientes elecciones.

Parrado Díez y Ruiz López afirman que los altos mandos y funcionarios electos serían reticentes en su adopción debido a que implica compartir poder con niveles inferiores de la estructura. También consideran un obstáculo la separación del concepto producto en bien material y servicio. El servicio se caracteriza y diferencia del bien material porque generalmente es intangible, el trabajo del personal de la organización en sí mismo llega a ser el producto, por lo tanto, producción y consumo son simultáneos; es heterogéneo, es decir, cada prestación del servicio varía ya que depende de la relación entre el prestador del servicio y el usuario. De ello resulta la dificultad para evaluar la calidad antes de que llegue al beneficiario.

En defensa de la gestión participativa, aunque se asume en comentarios anteriores que la rendición de cuentas directa al ciudadano no necesariamente perjudica la rendición de cuentas política, se tiende a afirmar que las elecciones de funcionarios ejecutivos y legislativos son la mejor forma que tiene el ciudadano para expresar su voluntad a la administración, pero Sharkansky niega tal afirmación basándose en varios argumentos agrupados en cuanto a las capacidades de los funcionarios ejecutivos y las de los legislativos. Por lo que toca a los ejecutivos electos: a) las herramientas de control administrativo que tiene el jefe del ejecutivo son limitadas y no garantizan la aplicación de las normas deseadas; b) las promesas de campaña de un candidato son muchas y de muy variados temas, no sólo de política de gestión pública, pero el ciudadano sólo tiene un voto por lo que puede suceder que su elección sólo signifique su apoyo a “algunas” propuestas entre las cuales no se encuentre la administrativa; y c) aún si se pudiera demostrar que los ciudadanos apoyaron al candidato por sus propuestas administrativas, no hay nada que lo obligue, una vez electo, a cumplirlas.

Por lo que toca al legislativo hay dos problemas o desventajas que tiene ante la administración gubernamental para exigirles una rigurosa rendición de cuentas: fragmentación, que se refiere a la división de sus recursos en dos cámaras que en ocasiones duplican responsabilidades y actividades, y en otras se oponen; división de atención e intereses de los legisladores entre el establecimiento de normas administrativas y otras muchas responsabilidades; dificultad de disciplinar y coordinar a todos los legisladores, e información deficiente en comparación con la que llega a tener la administración. Recuerda que los legisladores tienen la responsabilidad de abarcar una enorme cantidad de temas distintos y casi nunca llegan a tener la suficiente capacidad de análisis, en cambio, los administradores pueden especializarse sólo en las actividades del tema correspondiente a su dependencia, en ocasiones, especializarse sólo en un programa particular. La falta de

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

información del legislativo se traduce en una dependencia a la administración gubernamental: cuando una comisión legislativa quiere investigar o informarse sobre un tema determinado, depende en gran medida de la información que le facilite una dependencia de gobierno, ésta en cambio obtiene información directa. Incluso al legislar, cuando las iniciativas vienen del ejecutivo es muy probable que su redacción se hiciera en la dependencia encargada del tema.

Contrario a la afirmación de que la orientación al cliente empobrece el concepto de ciudadano al garantizarle únicamente derechos individuales, hay varios autores como Salvador Parrado Díez y Joaquín Ruiz López que en el texto *La gestión para la calidad total en la administración pública: mimesis y némesis*, fundamentan la adopción del enfoque de la calidad en derechos ciudadanos dándoles un enfoque contractual: el surgimiento de un nuevo contrato social (a partir de un nuevo tipo de Estado) entre el ciudadano y su gobierno que pretende otorgar más garantías a las reconocidas por el Estado del siglo XIX.

Definen dos tipos de Estado mezclados a finales del S. XX, de los cuales, el postgarantista es el que establece la pauta para la calidad de la administración pública como un derecho adicional del ciudadano, no uno sustituto:

	Garantista	Postgarantista
Objetivos	Seguridad jurídica, protección de derechos individuales, de la ciudadanía como titular de derechos.	Eficiencia administrativa, participación ciudadana en producción de servicios, enfoque en resultados y calidad.
Configuración estatal	Estado administrativo weberiano liberal del S. XIX.	Posterior a la II GM, en una situación económica en crisis
Concepción del ciudadano	Ciudadano administrado: solo debe ser protegido de los abusos del poder.	Ciudadano cliente/contribuyente que exige una gestión gubernamental activa y adaptativa para satisfacer necesidades individuales con el apoyo colectivo del mismo ciudadano.
Principios de la administración pública	Legalidad, igualdad, continuidad y objetividad.	Transparencia, participación, responsabilidad, eficacia y eficiencia en la obtención de recursos y logro de los objetivos.
Modalidad del Contrato	Legal que si es violado por el Estado, el ciudadano puede exigir resarcimiento.	Social que si no se cumple genera la desafección política y deslegitimación

Fuente: elaboración propia a partir del artículo de Parrado y Ruíz.

La caracterización del Estado garantista se vuelve en el nuevo contexto, según los autores, restringida por principios legales impidiéndole acoplarse a las necesidades cambiantes de sus gobernados.

Contrario a la afirmación de Guerrero, un más provechoso desarrollo del concepto cliente que el de Gelinier y Messenet es el de Stirton y Lodge presente en el texto de Arellano y Lepore. Los primeros establecen en la opción de no ofertar y no consumir, o capacidad de salida, su característica principal, pero tratándose de servicios en los que la administración pública es el único proveedor, el ciudadano no se beneficia al elegir no consumirlos, por ejemplo electricidad o agua potable. En cambio Stirton y Lodge proponen un enfoque de servicios públicos al que llaman contingencial que cuenta con cuatro mecanismos de transparencia que son voz, representación, elección e información:

“la voz promueve el ejercicio de las contribuciones individuales a la provisión de servicios públicos, mientras la elección incluye todos los tipos de posibilidades a través de las cuales los usuarios pueden ejercer su salida y generalmente seleccionando otros proveedores, pero también eligiendo otros tipos diferentes de liderazgo político. La información facilita la calidad del conocimiento de los usuarios, al aumentar el ejercicio de la voz y la elaboración de políticas y en actividades regulatorias, con el fin de compensar la potencial sobrerrepresentación de los intereses competidores” (Arellano Gault, David y Lepore, Walter, s.f., p. 20).

Con más de un mecanismo el concepto ciudadano se enriquece, antes que empobrecerse, sobre todo en contextos de autoritarismo y paternalismo, pues deja al ciudadano la opción de usar su voz cuando no tiene elección. Incluso Parrado y Ruíz afirman que el concepto cliente puede ser más provechoso en el ámbito gubernamental que en el de los negocios: al hacer la comparación con la empresa privada, observan que la transparencia no le es a esta última obligatoria y en el caso de la participación, el cliente externo del gobierno es propietario del producto y la organización en su modalidad de contribuyente, por lo que tiene derecho a ser tomado en cuenta y a exigir sobre la calidad, en cambio, el cliente de un negocio no es propietario de la organización, la cual no se siente obligada a responder ante él.

En una contribución semejante Aguilar introduce el concepto de cliente como una faceta del ciudadano, es decir, como uno de sus contenidos y no como una dicotomía, ya que, sin dejar de ser ciudadano, en distintos momentos o simultáneamente puede ser elector de autoridades, contribuyente, conscripto, participante con opinión y actuación en asuntos de interés público, y usuario de servicios a los que tiene derecho. El último punto es el que hace que cliente sea una característica adjetiva del ciudadano y que bajo el enfoque de la gestión para la calidad, se le puedan ofrecer opciones diferentes de servicios y pueda elegir de entre ellas.

Aguilar, Vilchis y Barzelay afirman que la orientación al cliente/ciudadano implica:

- a) incluir las necesidades de éste en la toma de decisiones así como sus perspectivas acerca de las características de resultados, tiempos y costos de los servicios a proporcionar;
- b) definir los resultados deseados y las operaciones de la organización en función de las mencionadas necesidades;
- c) fomentar también la participación del ciudadano en la generación de los productos públicos previamente definidos;
- d) asegurar y facilitar la

comunicación y el acceso físico del ciudadano para evaluar al gobierno, al tiempo que se hace más comprensible el sistema mejorando la información, facilitando los procedimientos, etc., y en dado caso; e) criticar prestaciones deficientes y fincar responsabilidades a los funcionarios.

En cuanto sus ventajas Barzelay afirma que la participación aumenta las alternativas de solución de los problemas, los clientes comprenden lo que se espera de ellos, reconocen que la administración se esfuerza por satisfacerles y así la cooperación facilita la operación del servicio. Majone dice que la capacidad de responder a los cambios ambientales depende de que existan muchas ideas y propuestas y que

“la discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado de persuasión recíproca. En esta forma, la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas.” (Majone, 1997, p. 36)

Bozeman recuerda la existencia de posturas que afirman que la presión de los contribuyentes sobre los gerentes públicos puede llegar a ser semejante a la presión de los socios de un negocio sobre los gerentes privados, lo que ayudaría a reducir el beneficio privado de un gerente público corrupto.

Para lograr una participación equitativa de los ciudadanos uno de los problemas a los que se enfrenta es la definitiva falta de interés de algunos individuos. Sharkansky reconoce que la tendencia pareciera ser que los ciudadanos no tienen conocimiento de los debates que se dan en la toma de decisiones. En otras ocasiones su opinión al respecto es “irracional” o “incompatible”, por ejemplo cuando exigen del gobierno una gran cantidad de servicios pero no están en la disposición de pagar los impuestos necesarios para soportarlos. Pero presenta resultados de estudios de opinión y otros textos en los que se observó que los ciudadanos sí prestan atención pero selectiva a los temas de administración pública, es decir que están bien informados de asuntos que directamente les afectan o en los que están involucrados y que opiniones “incompatibles”, como la exigencia de servicios pero la negativa a pagar impuestos pueden estar razonablemente ligadas a su nivel económico: personas de bajos recursos que no pueden enfrentar una alza de impuestos pero requieren de mejores servicios públicos y esperan que la población con mayores ingresos los paguen vía impuestos.

“Esta yuxtaposición de amplia ignorancia sobre normas públicas, y respuestas ‘razonables’ a las cuestiones personalmente importantes, puede tener un significado especial. En condiciones ordinarias, la mayoría de los ciudadanos se desentiende de las actividades de establecimiento de normas; sin embargo, cuando se presenta una cuestión importante para sus propias vidas, puede informarse con precisión e, incluso, participar en el establecimiento de normas.” (Sharkansky, 1971, p. 196).

Una vez informada la ciudadanía su participación se puede organizar, como lo menciona Aguilar, con técnicas de encuestas, entrevistas, dinámicas de grupo (nominal, delphi, foros de consulta), análisis de opinión pública en medios de comunicación y sistemas de buzones de quejas y sugerencias. Cabrero recuerda que cuando la consulta directa se

vuelve difícil, Lindblom recomendaba buscar la discusión de opiniones entre expertos de distintas dependencias de gobierno y expertos independientes de ONG y académicos, luego ampliarla al congreso y a los ciudadanos en la medida de lo posible.

Aguilar, ante la pregunta de cómo evitar perjuicios ante exigencias caprichosas por parte de los ciudadanos menciona que

“la calidad técnica del servicio se subordina a la calidad legal/institucional y, según materias y circunstancias, el requerimiento particular del ciudadano se subordina al interés general de su comunidad, así como el nivel máximo del servicio exigible depende de la disponibilidad de la hacienda pública y del empleo eficiente de sus recursos.” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 355).

Insiste Aguilar en que cada ciudadano no se debe concebir como un elemento entre otros iguales de una teoría de masas, sino un individuo (y/o grupos) con necesidades diferentes a las de los demás, cuya satisfacción requiere de opciones distintas. La única justificación para que se dé la homologación de un servicio consiste en la conveniencia de una economía a escala para reducir costos o la estandarización de un producto científico o tecnológico. “La igualdad jurídica de los ciudadanos sustenta la igualdad de todos en lo que se refiere al acceso al servicio público, pero de la igualdad jurídica no tiene por qué derivarse en absoluto la igualdad homologadora del servicio con los mismos atributos sin excepción.” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 357). Por poner ejemplos, habla de los programas focalizados de superación de la pobreza, los servicios médicos y los educativos. Basándose en Gaster y Squires presenta otra clasificación de servicios públicos: a) universales: se proveen iguales a todos los ciudadanos; b) a solicitud: como las peticiones de información o asesorías fiscales; c) establecidos por ley; d) limitados: a disposición de recursos gubernamentales y a ciertas características de los beneficiarios; e) obligatorios: para protección y desarrollo social y humano; f) preventivos; g) optativos: a cambio de un pago. La intensidad de la participación del ciudadano, según esta tipología, será menor cuanto más general y monopolizado por la gestión gubernamental sea el servicio. Otro ejemplo de diferenciación de servicios está en el modo de hacerlos llegar a los usuarios según sus características, como por internet o en ventanilla.

La crítica de la desvalorización del voto tal vez provenga de análisis como el de Vilchis respecto a algunos estados del país en el que indica que la satisfacción en los servicios se vuelve un factor decisivo en las decisiones electorales con un aumento en la competitividad electoral, entendiéndola como la disminución de la diferencia de porcentaje de votación entre el partido ganador de la gubernatura y la siguiente opción más votada. Pero afirma que esto se debe a que la competencia obliga a imitar, como una moda, las propuestas de gestión pública, no por la intención de mejorar la organización y el funcionamiento de la administración gubernamental. Pero su análisis no es fiable pues no es diacrónico para poder afirmar con seguridad, como lo hace, si la competitividad genera la implantación de medidas de gestión pública o, por el contrario, la gestión pública origina a la competitividad. Su afirmación sólo depende de la mera coincidencia entre estados con alto índice de aplicación

de gestión pública⁴ y alta competitividad de la última elección del ejecutivo estatal. Tampoco hace referencia al porcentaje de abstención para saber si tiene influencia en él.

En cuanto a la defensa de la participación del empleado Vasu menciona que hay estudios como los de Blauner y Taylor que revisaron la compatibilidad de modelos participativos de gestión pública según el tipo de organización y su contexto. Encontraron que aquellas de tipo artesanal en oposición a las de línea de ensamblaje, que se situaran en contextos de alta interdependencia y que necesitaran constantemente el uso de nuevas tecnologías sociales, como las organizaciones gubernamentales, son las más compatibles.

La interdependencia requiere de una mayor interacción e intercomunicación entre unidades, y la innovación para la adaptación a las nuevas tecnologías requiere procesos menos rutinarios. Las organizaciones gubernamentales son de las más interdependientes puesto que tienen una base de ingresos común, una jurisdicción geográfica más amplia, rinden cuentas a varias autoridades. Parrado Díez y Ruiz López mencionan que existen ventajas para su aplicación en la gestión gubernamental superiores a las que puede obtener la administración de negocios. Argumentan que en éste último sector, el aumento de la capacidad de producción depende de la relación oferta-demanda, y puede haber un aumento de la demanda por situaciones ajenas a la organización que genere un aumento de recursos económicos a corto plazo, a pesar del ofrecimiento de productos que no cumplen con las expectativas de calidad. En cambio el sector gubernamental, que depende de un proceso legislativo para obtener su presupuesto, el cual se mantiene invariable durante el ejercicio fiscal, puede aprovechar la gestión para la calidad para disminuir costos de operación previniendo errores y disminuyendo re-trabajos, contribuyendo así a lograr eficiencia y hacer rendir el presupuesto.

Por lo que toca a la diferenciación bien material-servicio Parrado Díez la matiza afirmando que en la actualidad es muy difícil encontrar que un producto no esté acompañado por un servicio que le de soporte, o un servicio sin incluir un producto. A su vez, Aguilar asegura que para el caso de los modelos ISO en sus primeras versiones (1987 y 1994) se reconoció una dependencia del ciclo manufacturero, que hacía necesario reinterpretar los elementos del sistema al aplicarlo a los servicios, pero fue solventada en la versión 2000 que desarrolla un sistema de gestión más general que permite entender al producto al mismo tiempo como un bien y como un servicio. Aún así, sugiere que la gestión para la calidad en la provisión de servicios se concentre en actividades previas a la entrega.

Barzelay y Sharkansky citando a Long recuerdan que algunos de los beneficios de la administración participativa son: ayudar al funcionamiento de la organización como un equipo; mejorar los servicios incluyendo los conocimientos de los empleados; el logro de los propósitos permite la selección de distintas opciones;

“mitigan el sentimiento de impotencia entre los que laboran en las jerarquías organizacionales. Es más, usando métodos de análisis de procesos, los empleados pueden desarrollar una representación visual compartida de la organización, sin hacer referencia alguna a su estructura o a sus límites jerárquicos. Aún más importante es que, por medio del

⁴ Basa tal índice en la presencia de “lenguaje gerencial” en documentos oficiales como los Planes Estatales de Desarrollo y en las denominaciones de las unidades administrativas.

análisis de procesos, cada empleado puede visualizar y describir para los demás la manera en que su trabajo conduce a la entrega de un servicio o de un producto valioso” (Barzelay, 1998, p. 183).

Se toman intereses de la sociedad que no se atenderían por las formas tradicionales en el legislativo y la jerarquía del ejecutivo, pues la composición de la administración en su base es más diversa en cuanto a orígenes económicos, profesionales y valorativos. Todavía más crucial, como lo menciona Vasu, es que el gobierno tiene el rol de sancionar, aprobar valores, así se fortalece a la democracia misma al establecer normativas democráticas al interior del mismo gobierno. Finalmente, tiene efectos positivos en la motivación lo que puede reflejarse positivamente en el desempeño de los empleados gubernamentales.

Tras las justificaciones expuestas arriba, si aún existen reticencias para emplear la administración participativa, pueden relacionarse con la intención de mantener, convenientemente disfrazado de argumento público, la negativa a compartir el poder personal de los puestos elevados. Hood y Jackson recuerdan que

“observadores tan diferentes como Charles Lindblom y Michel Foucault han defendido que la jerarquía oculta el poder, más de lo que ayuda a su desempeño. Quienes esto creen, gustan de citar ejemplos de programas de participación de empleados que se han terminado porque resultaban demasiado exitosos [...] para demostrar que los gerentes son innecesarios (véase Ferguson, 1984, 70)” (Hood, Christopher y Jackson, Michael, 1997, p. 190).

Para que un sistema de gestión participativo en la modalidad de la gestión para la calidad pueda ser útil al aplicarse en una organización gubernamental se requiere introducir algunos conceptos. Primero hay que definir a la organización sin connotaciones de tipo ideológico. Vasu lo hace como “un grupo de individuos trabajando en un esfuerzo coordinado hacia una meta común” (Vasu, M., Stewart, D. y Garson, D., 1998, p. 4); Bozeman, en una definición más completa, como “entidades colectivas formalmente estructuradas y socialmente establecidas para alcanzar ciertas metas por la adquisición de recursos del medioambiente y su encausamiento hacia actividades que se corresponden con esas metas” (Bozeman, 1998b, p. 45). Así sus procesos o funciones básicas según el primer autor citando a Katz y Kahn habla de: producción; ampliación de fronteras o trabajo con el exterior; mantenimiento; gerencia o dirigir y coordinar los sistemas; adaptación o conocimiento y cambio organizacional. Por su lado Bozeman menciona: establecerse y mantenerse; estructurarse; obtener y administrar recursos; fijar y perseguir metas.

A estas organizaciones se les puede aplicar un enfoque de sistemas como lo hace Sharkansky. Define al sistema como una estructura conceptual que ayuda a guiar la selección y organización de la información o fenómenos de la administración pública con los elementos de medio ambiente, insumos, productos, proceso de conversión y retroalimentación.

Los insumos son las demandas, recursos y apoyo u oposición provenientes del medio ambiente. Una demanda puede ser una petición de servicios tanto rutinarios como no rutinarios o una situación mayor que requiera de recursos gubernamentales como aplacar una revuelta. Los proveedores de insumos para la administración no sólo son los privados sino otros funcionarios y productos de las tres ramas del ejecutivo. El proceso de conversión son los insumos internos como estructuras, procedimientos, experiencias de los

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

administradores y los conflictos que surjan entre ellos como entre reglas formales y valores personales; entre administradores derrochadores y vigilantes del presupuesto; entre esfuerzos de innovación y simplificación y la tendencia a la rigidez. Los productos son los bienes y servicios hacia el público y hacia otros funcionarios estatales que pueden ser artículos tangibles, regulaciones y mensajes simbólicos como las declaraciones o los discursos de las autoridades. James Wilson a los productos los llama outputs, y outcomes a los impactos o cambios que generan los productos. El medio ambiente consiste en fenómenos y actores sociales, económicos y políticos como usuarios, costos, el público y otros funcionarios que presentan problemas y apoyan u obstaculizan a los administradores. En él se produce la retroalimentación que es la influencia de los servicios sobre las demandas, los recursos y el apoyo o la oposición que genera nuevos insumos ya que pocas veces se logra la satisfacción total de los demandantes al término de un solo ciclo.

Esta visión del proceso político-administrativo es importante porque permite situar a la gestión para la calidad en el proceso de conversión, influyendo en la manera en la que son recibidos los insumos; en la estructura y el funcionamiento de las organizaciones; y el producto u output generado, esperando que tenga un impacto u outcome positivo en el ambiente.

Junto al concepto de publicness como un continuo entre la influencia de la autoridad política y la autoridad económica, nos permite también ver que la diferencia entre una organización gubernamental y una de negocios se encuentra en el ambiente, en los outcomes o metas que persiguen, porque ambas, en su proceso de conversión requieren de cumplir las funciones enunciadas más arriba que se pueden resumir en la administración o manejo de recursos escasos para necesidades crecientes y diversificadas. Ambas requieren generar productos u outputs en forma de bienes o servicios, a ello ayuda de manera directa la gestión para la calidad, sus respectivos impactos o metas son las que varían: en la organización de negocios es la obtención de una ganancia y la gubernamental es la de garantizar el acceso equitativo a los servicios públicos, la justicia, el bien común.

Capítulo 2 La gestión para la calidad

DEFINICIÓN

Como ya se había adelantado la calidad se define como las características o los atributos de un producto, ya sea un bien material o un servicio, que satisfacen las necesidades de un cliente o usuario final. Se insiste en que la calidad no es una propiedad de una organización, sino del resultado de su trabajo que, para lograrlo, se establecen programas para, o de aseguramiento de la calidad. El juicio sobre la presencia o ausencia de las características que satisfacen las necesidades o expectativas, lo deja muy claro Feigenbaum al ser citado por Castro Huerta:

“es una determinación del cliente no una determinación del ingeniero ni de mercadeo ni del gerente general. Está basado en la experiencia actual del cliente con los productos o servicios, comparado con sus requerimientos, establecidos o no establecidos, conscientes o inconscientes técnicamente operacionales o enteramente subjetivos y siempre representando un blanco móvil” (Castro Huerta, 2007, p. 37).

En ocasiones se ha escuchado que viene acompañada del adjetivo Total. Al respecto, Parrado Díez, Ruíz López y Castro Huerta coinciden en que es un error de traducción del concepto original en japonés que quiere decir “calidad todos juntos”, es decir, hace referencia original y únicamente a que con éste enfoque se contrae un compromiso entre todos los integrantes de la organización.

La razón de diferenciar entre una gestión para la calidad *a secas* y una gestión para la calidad total u ortodoxa se puede deber a que se han observado en la práctica implementaciones que se basan en definir a la calidad por estándares dictados por la organización y no por las necesidades de los clientes; que toleran errores y desperdicios en tanto no excedan las especificaciones determinadas por un experto; y se enfocan en la inspección de productos finales en vez de la mejora continua de los procesos y la prevención y eliminación de errores. Vasu es quien hace esta comparación. Se habla también de separarlo en un enfoque americano y uno japonés, el primero conformado por las aportaciones de Deming, Juran y Crosby y el segundo por las de Kobayashi e Ishikawa pero se insiste en que es un error considerar a las experiencias empíricas de calidad *a secas* dentro de este enfoque pues no cumplen con su definición o reflejan estancamientos en herramientas o etapas evolutivas del proceso de gestión para la calidad, como se verá más adelante. Es innecesario utilizar el adjetivo total.

Finalmente se encuentran en los textos de Aguilar y Castro otras definiciones más alejadas de la aceptada en esta tesis: a) Productividad y competitividad; b) Beneficio mutuo entre organización y clientela; c) Medio para incrementar ganancias; d) Dispositivo ideológico disciplinario para los integrantes de una organización; e) Predictibilidad y confiabilidad en la uniformidad a bajo costo; f) Satisfacción simultánea y equilibrada de expectativas de empleados, proveedores, directivos y la comunidad en general.

Luis Valdés (Valdés Hernández, s.f.) y Sergio Hernández (Hernández y Rodríguez, 1994) narran el surgimiento de la calidad de la siguiente manera: la Primera Guerra Mundial

evidenció e intensificó los problemas resultantes de productos deficientes en una industria mecanizada. En la década de 1930 Walter Shewhart, un ingeniero industrial estadounidense, buscó optimizar tales sistemas de producción pero partiendo del cliente y sus necesidades para desarrollar el producto necesario, es decir invirtió el proceso iniciando con las salidas, continuando con los procesos y terminando con las entradas. Adicionalmente, junto con otros colegas desarrolló el control estadístico de los procesos.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial la deuda que Estados Unidos le cobró a Japón por los costos de la guerra obligó al primero a buscar formas de reconstruir y optimizar la industria del segundo, por lo que invitaron a Shewart y su equipo a capacitar a los industriales japoneses. El ingeniero se negó a cooperar y la invitación se extendió a su discípulo Edwards Deming. Éste en Japón trabajó de cerca con un industrial japonés de apellido Ishikawa en cuya empresa, aplicando conceptos de Shewhart, desarrolló un proceso de cuatro elementos que son la base del proceso de calidad: planear, hacer, revisar y actuar y los acompañó de 14 puntos o principios básicos de soporte.

El hijo del empresario Ishikawa, Kaoru, identificó y simplificó las herramientas estadísticas necesarias para el control de la calidad y orientó el enfoque hacia el empleado con el desarrollo de mecanismos participativos de identificación y superación de errores en los procesos, a los que llamó círculos de calidad y diagramas causa-efecto. Hubo más aportes de otras personalidades como Juran, Crosby o Kobayashi, pero las bases las establecieron los primeros tres.

A pesar de ser un enfoque surgido en Estados Unidos, los americanos no lo aplicaron y las consecuencias se vieron décadas después cuando se permitió la importación de vehículos japoneses al mercado automotriz estadounidense, que dominaron de inmediato, por lo que el uso de la gestión para la calidad se difundió con urgencia en la industria americana para permitir que sus empresas pudieran competir con las japonesas. Su éxito impulsó su adopción a nivel mundial en las últimas décadas del siglo veinte.

Más allá de la historia de su creación y su adopción en el mundo, la evolución del concepto, según Castro Huerta, se observa en las siguientes cuatro etapas: 1. Inspección: medición reactiva de las características del producto según especificaciones; 2. Control de calidad: estadístico para reducir las fuentes de variación de un proceso; 3. Aseguramiento de la calidad: prevención sistemática de cumplimiento de requerimientos a través de estándares; 4. Administración por la calidad total: [obviando el error ya mencionado de incluir el adjetivo total] adopción y responsabilidad de la calidad por todos los empleados en lugar de que sea responsabilidad de una sola área especializada. De manera complementaria, Aguilar identifica al taylorismo y la administración científica con la primera etapa, ya que permitió la división y simplificación del proceso en tareas secuenciales medibles directamente para conocer la conformidad de los productos con sus especificaciones. El paso hacia la segunda etapa fue resultado de las aún existentes brechas entre el producto resultante y sus especificaciones originales. La tercera etapa se inició con la introducción de la evaluación ex ante al buscar el logro de la calidad desde las entradas y el diseño del proceso.

Finalmente, los principios que orientan los programas de calidad son:

- Orientación al cliente;

- Compromiso y participación, apoderamiento y responsabilidad de todo el personal;
- Identificación, medición y control de elementos clave;
- Trabajo en equipos y liderazgo;
- Mejora continua;
- Enfoque sistémico;
- Normalización y estandarización;
- Gestión por procesos;
- Toma de decisiones basadas en hechos;
- Previsión proactiva de errores;
- Innovación;
- Gestión del conocimiento.

De los autores revisados quienes más profundizan en la explicación de tales principios son Aguilar Villanueva y, sobre todo, Valdés quienes serán citados en el desarrollo del modelo genérico que servirá como elemento comparativo para el estudio de caso. De momento la función de la lista anterior sólo es enunciativa como complemento a la definición y contextualización del enfoque.

MODELOS EMPÍRICOS

Varios de los textos consultados presentan como materializaciones del enfoque de la gestión para la calidad a las normas ISO. Junto con ellas se encuentran otros sistemas como el Malcolm Baldrige, EFQM, CAF, CICAGP, IWA-4 en un mercado de programas para la calidad que son seleccionados por las organizaciones según sus necesidades y posibilidades. Habrá organizaciones que generen las propias basándose y mezclando elementos de algunas normas comerciales. A continuación se desarrollan las más recurrentes en la bibliografía y una diseñada *ah hoc* para una organización de educación superior.

Iso

Su origen viene de la palabra griega *isos*, que significa *igual*. Es la marca de la International Organization for Standardization, fundada en 1945 en Londres, por delegados de 25 países y que comenzó sus operaciones el 23 de febrero de 1947 en Ginebra, Suiza con el objetivo de “facilitar la coordinación y unificación internacional de estándares industriales” (ISO, s.f.). Bajo este argumento se asegura que los estándares “garantizan características de productos como calidad, respeto al medio ambiente, seguridad, confiabilidad, eficiencia y facilidad para intercambiarlos a bajo costo” (ISO, s.f.).

Esta organización se gobierna por una Asamblea General la cual se reúne anualmente y la integran organismos de normalización que representan, cada uno, a un país distinto. A México lo representa la Dirección General de Normalización de la Secretaría de Economía. Los miembros proponen la creación o revisión y, en su caso, modificación de normas ISO a un Consejo que se reúne bianualmente. A éste le reporta un Presidente y cuenta con una

estructura que provee de asistencia administrativa y técnica a sus miembros quienes se encargan de desarrollar los estándares aprobados por el Consejo.

Los tipos de ISO primeramente se dividen en: a) aquellos que específicamente implican la estandarización de características de bienes y/o servicios de determinados sectores de la industria; y b) aquellos que establecen los requerimientos o guías de buenas prácticas de administración. Éstos últimos son los más conocidos y se basan en estructuras de estándares de aplicación genérica como las familias ISO 9001 e ISO 14001. Algunos ejemplos son: ISO 26000 Responsabilidad Social; ISO 31000:2009 Administración de Riesgos; ISO 9001:2008 Administración para la calidad; ISO 14001:2004 Administración Ambiental. Las normas ISO 9000 en su primera versión, surgieron de las normas de la industria británica civil BS 5750 que, a su vez, venían de su industria militar y nuclear.

El sistema, según la revisión que de él hace Aguilar, está integrado por cuatro macroprocesos (se identifican a continuación con numerales) a los cuales se les relacionan varios requisitos (identificados con literales): 1) medición, análisis y mejora del establecimiento, documentación, implementación y mantenimiento del sistema de gestión de calidad. Se debe: a) identificar procesos, métodos de análisis, mecanismos de seguimiento y medición y disposición de los recursos; b) documentar procedimientos entre los cuales, los básicos son: control de documentos; control de registros; plan de calidad; control de productos disconformes; auditoría interna; acción correctiva; acción preventiva; c) prevención y corrección de disconformidades en productos y actividades; d) actividades de mejora; y e) medición de la satisfacción del cliente; 2) responsabilidad de la dirección en la formulación de la política de calidad y sus revisiones; 3) gestión de recursos humanos, infraestructura y ambiente de trabajo; 4) realización del producto: a) planeación de la producción; b) relaciones con el cliente; c) especificaciones del producto; d) compras; e) control normalizado de la producción; f) control del seguimiento.

Una vez establecido el sistema, la secuencia del proceso de certificación ISO 9001:2000 (o 2008) está formada por las siguientes siete etapas: 1) definición de un plan estratégico; 2) integración del consejo de calidad; 3) nombramiento de un grupo de facilitadores; 4) formulación y análisis del manual de calidad; 5) análisis de procedimientos y documentación del sistema de calidad; 6) implementación de acciones preventivas y correctivas; y 7) certificación (Moyado Estrada, 2010a, pp. 39-40). Al evaluar un proceso hay que responder las preguntas: ¿Se identificó y definió apropiadamente?; ¿Se asignaron responsabilidades?; ¿Se implementaron y mantuvieron los procesos?; ¿Es eficaz?

Finalmente Aguilar trata de mantener presentes los límites de este modelo cuando afirma que:

“hay que limpiar el camino de conceptos equivocados y falsas expectativas sobre el alcance de la GC [gestión para la calidad] en modo ISO y dejar en claro de inmediato que las normas ISO no son sustantivas o técnicas ni se encargan de determinar los atributos intrínsecos de los productos y servicios y de sus operaciones. Son únicamente normas administrativas u operativas, que prescriben la manera práctica de asegurar que lo que una organización quiere o debe hacer o está haciendo se haga realmente bien, sin defectos ni retrabajos que generan un ineficiente consumo de recursos, afectan la calidad del producto

final y provocan una mala imagen social de la empresa o gobierno.” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 410).

Lo que le lleva a recordar la distinción entre calidad sustantiva, es decir, las normas y especificaciones técnicas de los productos y la calidad gerencial o administrativa que prescribe buenas prácticas.

Malcolm Baldrige

El Baldrige Performance Excellence Program y el Malcolm Baldrige National Quality Award tienen como objetivo mejorar la competitividad de las organizaciones estadounidenses a través de la identificación de organizaciones modelo y mejores prácticas de organización, principios y estrategias. Por competitividad se refiere a poseer las características de efectividad, sustentabilidad, innovación, resultados de clase mundial, procesos integrados, aprendizaje organizacional, y la creación de una red nacional de soporte.

Surgió en 1987 con la creación, por parte del congreso de Estados Unidos, de la Malcolm Baldrige National Quality Improvement Act. Es decir proviene de una iniciativa gubernamental afianzada en una ley, antes que de una iniciativa de negocios pero para beneficiar a este sector que, como se explicó en el apartado de la historia del enfoque, no había prestado atención a las características de sus productos, por lo que quedó en desventaja ante la introducción de mercancías del extranjero. Malcolm Baldrige es el nombre del Secretario de Comercio en la década de 1980 y uno de los principales promotores de la adopción de la gestión para la calidad en ese país.

El premio se otorga a todas aquellas organizaciones que: “cuenten con un sistema de administración organizacional modelo que asegure la mejora continua en la provisión de productos y/o servicios, demuestre operaciones eficientes y efectivas y provea una forma de encarar y responder a los clientes y otros actores” (Estados Unidos de América, s.f.) en las categorías de manufactura, servicios, pequeñas empresas, educación, cuidado de la salud, organizaciones sin fines de lucro y agencias gubernamentales. Los elementos a calificar son: 1) liderazgo; 2) planificación estratégica; 3) enfoque en el cliente y el mercado; 4) medición, análisis y gestión del conocimiento; 5) enfoque en los recursos humanos; 6) gestión de los procesos; y 7) resultados.

EFQM

Fue diseñado por la *European Foundation for Quality Management*, fundada en 1985 por empresas que buscaban mejorar su posición en los mercados ante el aumento de la calidad de los productos japoneses y estadounidenses. Está compuesto por los siguientes elementos: 1) liderazgo; 2) política y estrategia; 3) gestión del personal; 4) recursos; 5) procesos; 6) satisfacción del cliente; 7) satisfacción del personal; 8) impacto social; 9) resultados (Moyado Estrada, 2010b, p. 102).

CAF

El Common Assesement Framework fue creado por el *Grupo de Servicios Públicos Innovadores* en el cual participaron directores generales de distintas administraciones públicas europeas con la intención de generar un modelo de evaluación con criterios comunes para distintos sistemas de calidad. Sus elementos de evaluación base son: 1) liderazgo; 2) estrategias y planificación; 3) gestión de los recursos humanos; 4) alianzas y recursos; 5) gestión de los procesos y del cambio; 6) resultados orientados a los clientes/ciudadanos; 7) resultado en las personas; 8) resultados en la sociedad; 9) resultados clave del rendimiento (Moyado Estrada, 2010b, p. 105).

CICAGP

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública tiene como antecedente un documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) llamado *Una Nueva Gestión Pública para América Latina* que proponía una orientación de las organizaciones públicas a la atención de necesidades con resultados evaluados y rendición de cuentas. En ella se afirmaba que con la adopción de la calidad se:

“permitirá a las administraciones públicas Iberoamericanas posicionarse favorablemente frente a la incertidumbre, reforzar su influencia en un entorno dinámico y complejo y acometer el necesario desarrollo organizativo para la gestión de cambio y la formulación de soluciones de mejora creativa, con el fin de cumplir al máximo las expectativas de la ciudadanía” (Moyado Estrada, 2010b, pp. 107-108).

La Carta fundamenta la calidad en derechos y deberes entre la ciudadanía y la administración. Como derechos menciona: gestión pública de calidad; atención y asistencia ágil, oportuna y adecuada; acceso a información pública sobre resultados y desempeño de los órganos de la administración pública: conocer el esquema de organización de los organismos de la administración pública; identificar a las autoridades y funcionarios públicos responsables de la prestación de servicios públicos; presentar peticiones y solicitudes a los órganos de la administración pública; participar en el diseño e innovación de los servicios públicos; trato respetuoso y deferente por parte de autoridades y funcionarios públicos. Y como obligaciones: participar en la formación de políticas públicas; contribuir a los costes de la gestión pública: dar un trato respetuoso y ético a los funcionarios públicos; dar un uso adecuado a bienes y servicios públicos.

Sus elementos evaluativos son: 1) dirección estratégica; 2) liderazgo; 3) estrategia anticipativa y adaptativa; 4) perspectiva sistémica; 5) creación de sector público; 6) responsabilidad directiva; 7) desarrollo de capacidades; 8) gestión por procesos; 9) gestión por resultados; 10) gestión del conocimiento; 11) sistemas de gestión estandarizados; 12) participación, aprendizaje, innovación y mejoras; 13) proyectos y equipos de mejora continua; 14) carta compromiso o de servicios; 15) satisfacción oportuna y adecuada de las necesidades y expectativas ciudadanas.

IWA-4

El International Workshop Agreement 4, se desarrolló con la intención de acelerar la adopción de estándares en gobiernos de orden local. Fue el resultado del 4° taller internacional avalado por ISO a propuesta de la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía de México.

Se define como “una metodología que permite establecer los indicadores mínimos indispensables que un municipio debe tener para garantizar un gobierno confiable” (Rodríguez Rodríguez, 2010, p. 175). Rodríguez aclara que no sustituye o modifica las normas ISO, ni que de él se desprende una evaluación adicional, sino que se concibió como una herramienta para aprovechar mejor a los ISO.

“El documento IWA-4 proporciona lineamientos para la aplicación de la norma ISO 9001:2000 en los gobiernos locales; describe ejemplos puntuales que facilitan la interpretación y, además, cuenta con un mapa de procesos en el anexo A que proporciona una guía para organizar la gestión de los gobiernos locales.

[...]

“Es importante señalar que el modelo de procesos en el gobierno local tiene dos ejes fundamentales, como ya se mencionó anteriormente, el de la normatividad que esté enfocado al respeto del orden jurídico y el de la transparencia y combate a la corrupción, por lo que la propuesta trasciende y le permite a los gobiernos locales una mayor rentabilidad política en términos de resultados frente a la ciudadanía. Es decir, en el plano del orden jurídico se atienden dos ejes que son el fortalecimiento de una administración responsable y el aspecto de la vinculación por medio de la cooperación con otros órdenes de gobierno. Por otra parte, en cuanto al tema de transparencia se promueve a través del modelo una política incluyente que permite la parte espacio social institucional y el ordenamiento del territorio. En cuanto a los procesos directivos se contempla la determinación de las necesidades en cuatro ejes: suministro de bienes y prestación de servicios, desarrollo social incluyente, desarrollo económico sustentable y desarrollo ambiental sustentable.” (Rodríguez Rodríguez, 2010, pp. 176, 180-183).

Sistema de Gestión para la Calidad de la UNAM

Salvador Castro Huerta, encargado del desarrollo del sistema, en su texto describe el proceso de creación, implantación y mejora de este sistema. Inicia por afirmar que, a pesar de que entre 1994 y 1998 se crearon estructuras y se adoptaron acuerdos con la intención de unificar, simplificar y acelerar las actividades administrativas, el diagnóstico seguía arrojando que la organización administrativa mantenía una rigidez e inercia de sus actividades debido a sus propios manuales de procedimientos y diversas reglas. En 2001 se publicó un acuerdo por el cual se le encargó a la Secretaría Administrativa “el desarrollo de sistemas y métodos administrativos más ágiles y flexibles” (Castro Huerta, 2007, p. 223) con el fin de hacer más eficaz y eficiente la gestión universitaria, mejorar su imagen, establecer valores de desempeño y el producto resultante fue el Sistema de Calidad.

Se inició con un anteproyecto denominado *Certificación Administrativa* complementado con un diagnóstico muestral sobre las condiciones administrativas universitarias, el cual incluía la revisión de los procedimientos administrativos; revisiones

estadísticas de los mecanismos de registro y control de recursos; y cuestionamiento al personal administrativo de distintos niveles sobre conocimientos y actitudes hacia temas de calidad.

Después se creó una Comisión Técnica con titulares y directores generales de distintas dependencias la cual estableció la política general, objetivos, métodos e instrumentos del sistema. Posteriormente se particularizó la planeación y ejecución del sistema con una Subcomisión Técnica formada por representantes de unidades administrativas de los centros, institutos, escuelas y facultades.

Una vez establecidos los documentos básicos, los primeros cursos y talleres de capacitación estuvieron encaminados a dar a conocer la teoría de los sistemas de calidad para preparar la estandarización y actualización de los procesos. El evento oficial de presentación del sistema se llevó a cabo el 24 de mayo de 2005, en el cual se declaran como obsoletos y sin vigencia los 79 procedimientos existentes antes de comenzar el proyecto y se dieron a conocer los 51 aprobados por la Comisión y Subcomisión.

La siguiente etapa fue la formación de 75 auditores internos de calidad que realizaron una primera auditoría en septiembre de 2005 ante cuyos resultados se estableció un programa anual para la prevención y/o corrección de las deficiencias encontradas.

Una vez hechas las primeras correcciones se buscó el reconocimiento de organismos certificadores externos para lo cual el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A. C., realizó un proceso de auditoría y certificación muestral la cual fue aprobada en diciembre de 2005 después de corregir las inconformidades que aún encontró el Instituto.

En enero de 2006 se creó un programa semestral de mantenimiento del sistema que incluía reentrenamiento a todo el personal administrativo, modificación de los documentos y procedimientos que lo requirieran, asistencia técnica, solución de deficiencias y un programa anual de auditorías.

Su aplicación hasta el año 2007, a decir de Castro Huerta, trajo como beneficios el fortalecimiento de capacidades que en el diagnóstico inicial habían sido mal evaluadas, a saber: actualidad y homogeneidad de los procedimientos; adecuado control de la normatividad; homogeneidad y amplio uso de formatos de registro; aumento en la confiabilidad del control de bienes patrimoniales; adopción de diagnósticos de necesidades para elaborar los programas anuales; actitud favorable al aprendizaje y la cooperación; adopción del enfoque de procesos a las actividades administrativas para lograr objetivos comunes; impacto positivo al servicio de usuarios intermedios y finales; fortalecimiento de las capacidades de liderazgo en las unidades administrativas.

PREMIOS

Joaquín Ruíz López (Ruíz López, 2010) afirma que no se puede lograr una gestión pública racional ni mejorarla si no existe una medición de su desempeño y por ello se propone demostrar que los premios a la calidad contribuyen a la implementación de mediciones en el sector público.

Los Premios de Calidad surgen en el “mundo empresarial”⁵ con la intención de reconocer las buenas prácticas logradas con la gestión para la calidad y promover a esta última, haciendo las premiaciones sobre criterios homogéneos establecidos en los modelos para permitir la comparación entre organizaciones.

En España, lugar de donde Ruíz toma su caso de estudio, los antecedentes son los *Premios Príncipe Felipe a la Excelencia Empresarial* cuya intención es la de aumentar la competitividad de las empresas españolas. Estos premios tienen tres objetivos: 1) motivación de los administradores mediante la competencia; 2) uso de indicadores variados para medir la calidad de servicios que no tienen precios y 3) Mejora mediante el aprendizaje mutuo una vez terminada la competencia de cada ciclo. Hasta el 2005 se otorgaba clasificando las candidaturas en las siguientes categorías: a) diseño; b) energías renovables y eficiencia energética; c) internacionalización; d) excelencia turística; e) calidad industrial; f) innovación tecnológica; sociedad de la información y las tecnologías de la información y las comunicaciones; g) gestión de la marca renombrada; h) competitividad empresarial en PYME y gran empresa.

Se crearon dos premios distintos: *Mejores Prácticas* que evalúa proyectos específicos o partes de una organización con la intención de permitir la participación de organizaciones principiantes en la calidad y el *Premio de Calidad* que evalúa organizaciones completas y va dirigido a aquellas que ya dominan el enfoque de la gestión para calidad. El otorgamiento de los Premios depende de los resultados de las organizaciones según cinco criterios básicos: 1) receptividad y compromiso; 2) participación; 3) gestión de recursos y alianzas; 4) innovación; 5) resultados globales y satisfacción del usuario.

⁵ Recordar el apartado del Malcolm Balridge, en donde llama la atención precisar que su origen fue medir y premiar la calidad en la administración de negocios, pero como una estrategia gubernamental para evitar la disminución de la presencia estadounidense en los mercados internacionales y con ello, paliar las consecuentes repercusiones negativas a la economía norteamericana.

**El Modelo Excelentía del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

Para los criterios 1 a 4 se utiliza la siguiente tabla de puntuación:

Calificación	Comentarios ilustrativos	Puntos
Criterio no desarrollado o desarrollado de manera inadecuada	No existe evidencia al respecto Se detecta alguna idea o intención Si existe, sólo es aplicable en una minoría de áreas	0
Criterio parcialmente desarrollado	Inicio reciente Alguna evidencia parcialmente documentada Implantación extensiva a algunas áreas Revisiones ocasionales	25
Criterio bastante desarrollado	Evidencia clara y documentada Implantación extensiva a la mayoría de áreas Revisiones regulares	50
Criterio ampliamente desarrollado	Evidencia clara y plenamente documentada Implantado en todas las áreas relevantes Revisiones regulares	75
Criterio desarrollado en su totalidad	Evidencia clara y plenamente documentada Implantación en todas las áreas Revisiones sistémicas en un ciclo de mejora continua Aplicación en otras organizaciones	100

Para el criterio 5, la siguiente:

Calificación	Comentarios ilustrativos	Puntos
Sin datos; tendencias negativas	Resultados anecdóticos o causales No se han medido o se desconocen	0
Cierta mejora	Mayoría de resultados mediocres con algunos buenos aislados	25
Resultados con tendencia a mejorar durante algunos años	Resultados buenos y tendencia en progresión los tres últimos años	50
Resultados buenos en la mayoría de las áreas	Tendencia en progresión en los últimos 3-5 años Los resultados alcanzan los objetivos fijados	75
Resultados excelentes	Resultados excelentes en comparación con otras organizaciones Tendencia en progresión sostenida los últimos 5 años	100

Fuente de ambos cuadros: Joaquín Ruíz López páginas 131-132

En una última etapa, posterior a la realización de la evaluación y la entrega de premio, se hace un ejercicio de retroalimentación en el cual el grupo evaluador regresa a la organización para analizar con el personal las fortalezas y debilidades. Y finalmente para socializar las mejores prácticas, se publica un libro con los resúmenes de las candidaturas premiadas, además de que se cargan a una página de internet.

Aguilar toca muy resumidamente este tema y relaciona los premios a los “modelos de excelencia” que los entiende como desarrollos de mayor alcance que los modelos de gestión para la calidad, se extienden a la competencia con otras organizaciones y toman en cuenta el cumplimiento de otros logros como el beneficio a la comunidad y el medioambiente en los que se encuentran insertas.

De los sistemas vistos con anterioridad, los comerciales son estandarizaciones prediseñadas que se implantan en la organización que los adquiere, enfocándose cada uno en algún elemento particular que le interese, además de coincidir la mayoría en la evaluación y la certificación de su adopción. El de la UNAM es un desarrollo propio, estrategia útil a la que pueden recurrir las organizaciones en los casos en los que no se cuentan con los recursos para la adquisición de uno comercial o se quiere diseñar uno ad hoc, muy a la medida de sus necesidades, pero en estos casos es necesario que se cuente con un conocimiento adecuado del enfoque.

El sistema universitario para la calidad no parte de la identificación de los clientes externos de la organización ni de sus necesidades, es decir, los alumnos y los investigadores; sus metas solo son acelerar, flexibilizar y simplificar actividades administrativas. Por ello está equivocado desde su inicio pues establece la calidad no en la satisfacción de las necesidades y expectativas de sus clientes sino en el cumplimiento de normas y estándares. La intención pudo haber sido buena, pero su ejecución no lo fue. Se debió seguir el proceso de aplicación de los componentes de un sistema para la calidad que a continuación se describe, denominado para esta tesis como Modelo Genérico.

MODELO GENÉRICO

El proceso es desarrollado durante el curso de la asignatura *Desarrollo y Evaluación de la Calidad* del programa de la Maestría en Administración de la Facultad de Contaduría y Administración cuyo objetivo es enseñar al alumno las capacidades para formular, implementar y evaluar programas para la calidad ad hoc en cualquier organización (Valdés Hernández, s.f.). Prescinde de los eventos de certificación pues argumenta que basta con las medidas de control estadístico y eliminación de errores. Es resultado de una fusión y adaptación de los aportes de Shewhart, Deming e Ishikawa realizada por el Dr. Luis Valdés, titular de la materia. Para su presentación en esta tesis en algunos elementos se ha enriquecido con comentarios de otros autores.

1.- Diagnóstico, misión y desarrollo del producto

Viendo al proceso general de la organización como un sistema se inicia con la identificación de las entradas, en el entendido de que éste comienza por la determinación de las necesidades de los clientes. Se acostumbra realizar a los mandos medios y directivos de la organización dos cuestionarios, uno donde se les pide describan las características de sus productos y otro en el que informen sobre las necesidades que creen tiene su cliente, entendido a éste de manera genérica como el que se beneficia con el trabajo de la organización, ya sea interno y/o externo.

El cuestionario sobre las necesidades se compara primero con los resultados de la evaluación al área de contacto con el cliente sobre la satisfacción y las quejas del mismo, y después con los resultados sobre las características actuales del producto. Si tales características no satisfacen las necesidades del cliente, en un diagnóstico inicial se declara que no hay calidad.

Obtenida la información anterior, se puede confeccionar la misión o razón de ser de una organización. Ésta responde a las preguntas: a) ¿Qué produzco?; b) ¿Para quién?; y c) ¿Qué necesidad le voy a satisfacer con el producto?

2.- Procesos

Aguilar, en parte guiado por la norma ISO 9001:2000 define al proceso “como una secuencia de actividades o trabajos que transforman los insumos en productos para un receptor” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 374). Afirma que debe cumplir con tres condiciones: una intencionalidad clara, un orden causal idóneo y una ejecución correcta de la acción. Para este autor el diseño de procesos implica la identificación de las operaciones inicial y final, junto con los efectos y las causas que actúan sobre el producto resultante entre ambos momentos, los tiempos que transcurren tanto en el proceso general como en sus elementos integrantes, la definición de perfiles y funciones de los cargos, y la eliminación de actividades y unidades de trabajo que no aporten valor.

Para Valdés “Un proceso es una serie de actividades relacionadas que se pueden hacer de manera secuencial para lograr un objetivo específico” (Valdés Hernández, s.f., p. 16) y el procedimiento es definido como un nivel de desagregación posterior al de la identificación de subprocesos sustantivos. Los elementos que deben identificarse al diseñarlo son: a) entrada; b) objetivo; c) recursos o herramientas; d) secuencia lógica y ordenada de actividades; e) salida o producto; f) administrador o dueño del proceso.

El proceso general de transformación debe desagregarse de forma tal que se identifiquen plenamente las actividades que aportan al producto las características que satisfarán las necesidades del cliente. Posteriormente se clasifican en sustantivos o de apoyo según su aportación y por último se desglosan los procedimientos. Se insiste en que en este nivel se hagan sólo aquellos sustantivos, por lo tanto todos los que no agreguen valor al producto para satisfacer necesidades del cliente, deben ser eliminados. Al diagramar un procedimiento se debe tener correctamente identificado, por cada actividad o paso a seguir: a) ¿Qué se hace?; b) ¿Quién lo hace?; c) ¿Para qué?; d) ¿Cuál es la unidad de medida?

Se aconseja que, por mayor división del trabajo que requiera un proceso o procedimiento en distintos operadores, exista un dueño o interviniente responsable para buscar la cooperación entre el personal, además de encargarle conseguir la autorrealización del personal en el trabajo. Otras obligaciones del responsable son: a) medición, análisis y control de variables; b) coordinación de actividades y c) provisión de recursos e información. Aclara que no se le debe considerar como un inspector solamente, sino como un administrador con facultad para modificar y mejorar el proceso o procedimiento. Una opinión contraria es la de Aguilar quien aconseja una separación entre la facultad para la toma de decisiones y la evaluación de los resultados, teniendo responsabilidad de la primera los

intervinientes y de la segunda sólo “la superioridad”. Las ventajas, opina, consistirán en que el personal operativo estará motivado para lograr resultados, pero el control y la evaluación se mantendrán en los niveles superiores evitando un problema de principal-agente.

Las unidades de medida de cada proceso o procedimiento deben elegirse en función de las necesidades de los clientes y contar con las siguientes características: suministrar una base común para tomar decisiones; buscar un consenso en la selección de la unidad trabajando en equipo con los involucrados; ser comprensible y clara; prestarse a una amplia aplicación, es decir, que con ella se puedan hacer varios tipos de análisis; como consecuencia de la primer característica, ser unívoca; aplicación económica según análisis costo-beneficio/grado de precisión; compatibilidad con los diseños existentes de técnicas o mecanismos de medición. A su vez debe pasar por una traducción u operacionalización con las siguientes etapas: 1) identificación de las necesidades del cliente; 2) identificación de la obligación para la organización; 3) característica crítica del proceso o procedimiento; 4) unidad de medida directa; 5) unidad de medida indirecta.

Aguilar recomienda que posteriormente se realicen revisiones y reestructuraciones de procesos, las cuales habrán de seguir los siguientes pasos: 1) definir el proceso como se ejecuta actual y realmente; 2) diagramar el flujo del trabajo basándose en un esquema insumo-trabajo-producto; 3) identificar la normatividad y estructura que lo soporta; 4) rediseñar secuencias de actividades y especificaciones de los productos; 5) realizar prueba piloto del nuevo proceso durante un tiempo razonable; y 6) basado en los resultados, corregir y formalizar los nuevos procesos.

Habla incluso de que esta modalidad de trabajo repercute en la organización, es decir, se estructura una “organización por procesos”, en oposición a la organización por funciones, la cual gira alrededor de estas secuencias de producción y cuya ventaja principal es la de formar unidades o equipos de trabajo capaces de realizar distintas actividades, más amplias y generales para que puedan acompañar la transformación o cadena de operaciones desde los insumos hasta el producto final. Aún así, menciona que tiene algunas desventajas como la ausencia de especialización, de economías a escala o de formación de sinergias con otros procesos al interior y exterior de la organización y su falta de aplicabilidad para procesos muy complejos y técnicos o para situaciones en las que, por responsabilidad legal, también importa el cómo se llegó a un resultado.

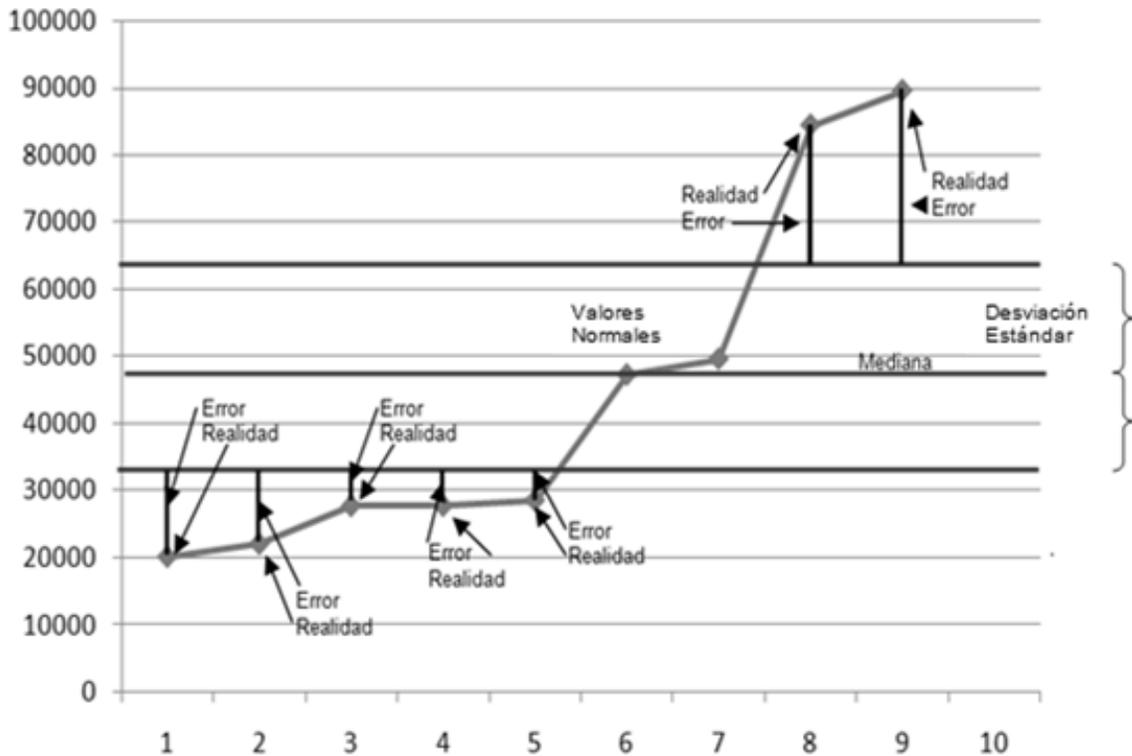
3.- Control estadístico de la calidad

Una vez que se definió la forma de medir las actividades críticas y se echaron a andar los procedimientos, éstos generan datos que se habrán de organizar en modelos estadísticos y/o gráficos, con la intención de identificar un nivel de aceptación en las características del producto resultante para trabajar sobre él y así se satisfagan de manera constante las necesidades del cliente.

El tratamiento estadístico comienza con la obtención de una medida de tendencia central, como la media aritmética o la mediana, de los valores de cada indicador o unidad de medida, la cual se establece como el punto imaginario de partida para trazar el área de aceptación. Ésta se genera obteniendo la desviación estándar, cuyo valor se sumará a la

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

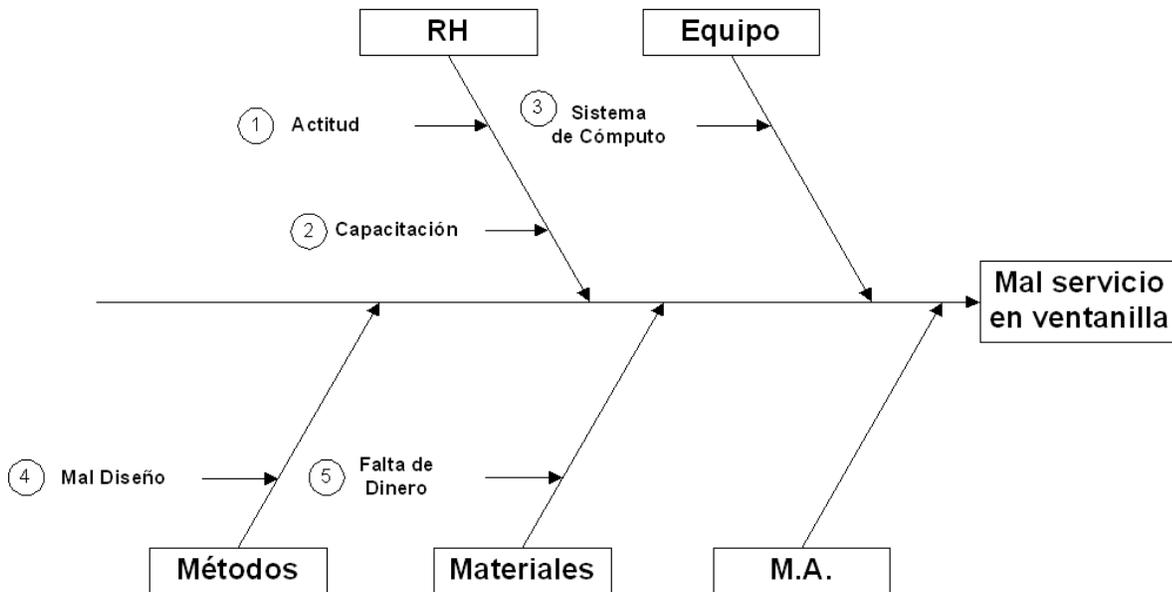
media para obtener el margen superior y se restará para obtener el margen inferior. El área identificada en la representación gráfica de ambas operaciones contendrá en su interior los valores de los indicadores que se consideran “normales”, y todos aquellos que queden fuera, se habrán de tratar como errores a corregir.



Fuente: elaboración propia a partir de (Valdés Hernández, s.f.)

4.- Eliminación de Errores

A partir de los modelos estadísticos resultantes se organizan trabajos en equipos integrados tanto por mandos medios como por personal operativo de las áreas involucradas en las mediciones negativas, para su estudio y solución. La herramienta más usada en el enfoque de la calidad, es el Diagrama Ishikawa, también llamado de causa-efecto o de “espinas de pescado”. Éste implica la representación gráfica de una relación de causalidad entre un problema identificado en el control estadístico de la calidad (la cabeza del pescado o el efecto) y sus probables causas (las espinas) agrupadas en cinco elementos básicos de una sistema administrativo: 1) recursos Humanos; 2) maquinaria y/o equipo; 3) medio ambiente; 4) materiales o insumos; 5) métodos de trabajo o procesos y procedimientos.



Fuente: elaboración propia a partir del diagrama causa-efecto o “espina de pescado” de Kaoru Ishikawa. Véase Hernández y Rodríguez, obra citada páginas 308 y 309

Su empleo es sencillo, todos los integrantes del grupo de trabajo pueden aportar hipótesis sobre las causas del problema en una dinámica de lluvia de ideas. El ejercicio resultante dará pie a un análisis denominado “estructural”, que busca encontrar la existencia o falta de relación entre las ideas propuestas. Puede hacerse con la opinión de los involucrados basada su experiencia con los procedimientos o con el manejo de estadísticas, si previamente se identificaron de forma adecuada todos los elementos que contribuían al indicador analizado. A continuación se presenta un ejemplo en el que los involucrados dieron su opinión sobre la correlación de los factores identificados en función de una escala integrada por los valores 0, 5 y 9.

	Actitud	Capacitación	Sistema Informático	Diseño de Métodos	Falta de Material	Totales
Actitud		5	9	5	9	28 ⁽³⁾
Capacitación	0		9	5	0	14
Sistema de cómputo	0	5		9	0	14
Diseño de Métodos	0	0	9		0	9 ⁽⁴⁾
Falta de dinero	0	0	5	5		10
Totales	0 ⁽²⁾	10	32 ⁽¹⁾	24	0	

Fuente: elaboración propia a partir de (Valdés Hernández, s.f.)

⁽¹⁾El sistema de cómputo es la variable que más afecta a las demás posibles causas.

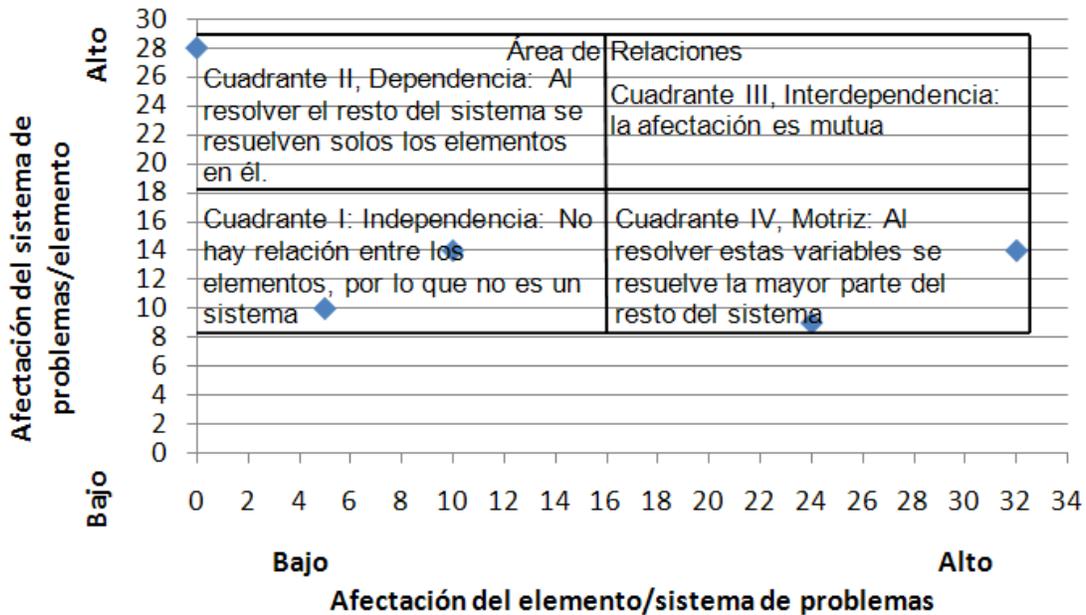
⁽²⁾La actitud es la que menos afecta a las demás causas, ⁽³⁾pero es la más afectada por ellas.

⁽⁴⁾La menos afectada por las demás es el diseño de métodos.

Las columnas miden el efecto de cada elemento sobre todas las demás variables, los renglones miden qué tanto el resto de las variables le afectan a un solo elemento. Los resultados de éste análisis se pueden graficar en un plano en el que el cuadrante IV muestra los elementos más importantes, ya que basándonos en la tabla anterior, son los que más

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

afectan al resto del sistema de problemas, pero son los más independientes a las variaciones de los otros elementos. Sobre ellos se recomienda enfocar los esfuerzos de corrección⁶.



Fuente: elaboración propia a partir de (Valdés Hernández, s.f.)

El resultado de todo el ejercicio culmina el ciclo de un programa para la calidad y da la información necesaria para volver a la revisión de clientes y necesidades y al rediseño de procesos/procedimientos, por lo tanto, a la “mejora continua”.

Del anterior proceso, a partir de la etapa del control estadístico se puede observar una gran semejanza con la investigación de operaciones y el control tradicional en cualquier organización. La diferencia la establece la calidad en sus primeras dos etapas, es decir, en iniciar y orientar todo el sistema a la satisfacción de necesidades del cliente, enfoque que no considera el proceder tradicional en el que primero se diseñaba un bien o servicio y después se buscaba un mercado potencial para su consumo.

Adicionalmente la diferencia radica en la inclusión del empleado en el proceso de toma de decisiones. Este es el principal aporte de Kaoru Ishikawa: la simplificación de las herramientas estadísticas y gráficas para facilitar la identificación de fallas en los procesos con el trabajo en equipo, también llamado círculos de calidad en los que participa activamente hasta el obrero o el empleado de ventanilla (Valdés Hernández, s.f., pp. 9-12).

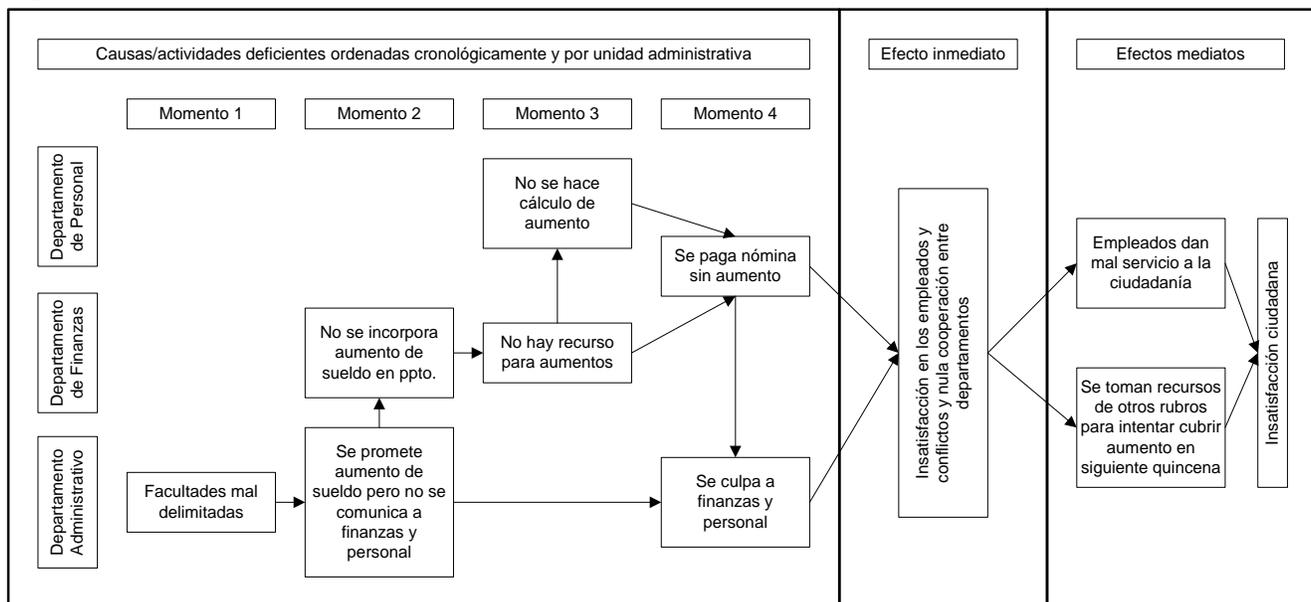
A continuación se muestra un proceso de control tradicional con la intención de que el lector pueda observar la diferencia basado en la descripción de Estrada (Estrada, 1974) quien parte de la detección de una necesidad, pero entendida principalmente como una imperfección en la producción y no un deseo del usuario; como una “carencia, insuficiencia,

⁶ Esta parte de la dinámica, se puede afirmar, es un análisis estadístico de correlación que indica la intensidad y el sentido de una relación entre dos variables para lo cual existen una fórmula matemática, que se omite porque, se recordará, la gestión para la calidad busca la participación de todos los empleados de la organización, algunos de los cuales pueden no tener la adecuada capacitación en la materia y así se obtiene una forma simplificada de llegar al mismo resultado.

deficiencia o injustificable exceso; en una actividad o acción o en su fin o en sus medios...” (Estrada, 1974, p. 290), por lo tanto, es un enfoque correctivo, complementario la tradicional cadena funcional de planeación, organización, dirección y control.

Una vez identificada la imperfección tendrán que delimitarse sus efectos sobre las unidades administrativas de la organización y luego buscar hasta las últimas causales que se puedan encontrar, intentando ordenarlas cronológicamente. Aquí el problema que se identifica es que el análisis se basa en unidades o estructuras administrativas más que en actividades; en el proceso del modelo genérico de gestión para la calidad que se vió anteriormente la identificación del problema y las relaciones causa efecto dependen de un análisis de correlación entre los factores de producción (humanos, equipos, métodos, medio ambiente, etc.) sin tomar en cuenta la división funcional, pues estos factores, en cada proceso productivo, tienen incumbencia a través de toda la organización.

Las relaciones causa efecto serán representadas mediante un esquema como el siguiente:



Una siguiente etapa implicará preguntarse cuándo, quién, con qué, con cuánto y dónde se hará cada corrección. El resultado es una tabla con los siguientes encabezados:

- Nivel de urgencia de la causa
- Identificador
- Tipo de causa
- Factor de la causa: para qué, por qué, qué, quién, cómo, con qué, con cuánto, entre, etc
- Porcentaje de ineficiencia
- Unidad de medida
- Necesidades de personal para la corrección
- Necesidades de material
- Necesidades de inversión
- Necesidades de medio ambiente

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

- Tiempo estimado de duración de la acción de corrección

Aquí también se encuentra una gran diferencia con las prescripciones de la calidad pues recomienda el empleo de asesores externos, en tanto la calidad aconseja que el trabajo se realice con equipos formados por todos los empleados intervinientes, pues son ellos quienes tienen el mejor conocimiento posible del proceso de producción de bienes o servicios.

Capítulo 3. Estudio de Caso. El *Modelo Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes

CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Modelo Excellentia fue diseñado en la Secretaría de Gestión e Innovación (SEGI) creada en 2005 con la publicación de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes el 21 de marzo de ese año. Las facultades que le concedía esta norma en términos generales consistían en la centralización de las materias de gestión para la calidad, del patrimonio gubernamental, de la política informática y del recurso humano.⁷ Se citan textualmente a continuación:

- Coordinar el manejo y desenvolvimiento de las Unidades Administrativas que realicen las funciones a que se refiere el Artículo 29 A de esta ley;
- Aprobar el nombramiento de los titulares de las Unidades Administrativas de las Dependencias de la Administración Pública, que realicen las funciones a que se refiere el Artículo 29 A de esta Ley, previo acuerdo con el Gobernador;
- Formalizar el ingreso y llevar los controles administrativos del personal de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado;
- Analizar, para su propuesta, el Tabulador de Sueldos y Salarios que se aplicará en las Dependencias de la Administración Pública Estatal así como el que se aplique en las Entidades;
- Instrumentar y ejecutar el Servicio Civil de Carrera;
- Integrar, elaborar y remitir a la Secretaría de Finanzas para su pago, la nómina de los Servidores Públicos de las dependencias de la Administración Pública Estatal, efectuando las retenciones fiscales y practicando los descuentos que legalmente correspondan;
- Autorizar, previo acuerdo con el Gobernador del Estado, las propuestas de creación de nuevas áreas en las dependencias de la Administración Pública Estatal que no se encuentran previstas en este ordenamiento;
- Tramitar las remociones, renunciaciones, licencias y jubilaciones de los servidores públicos;
- Firmar conjuntamente con el Gobernador del Estado y el Secretario General de Gobierno los nombramientos de los Servidores Públicos de la Administración Pública Estatal;
- Adquirir los bienes, productos y servicios que requieran las dependencias de la Administración Pública Estatal, para el cabal funcionamiento de ellas;
- Proveer oportunamente a las dependencias de la Administración Pública Estatal, de los elementos y materiales de trabajo necesarios para el desarrollo de sus funciones;
- Administrar los seguros de las dependencias de la Administración Pública Estatal, y de las entidades que lo soliciten;
- Administrar, controlar y vigilar los Almacenes Generales de bienes consumibles de la Administración Pública Estatal;
- Coadyuvar con la Contraloría General del Estado en el establecimiento de las normas para la recepción y entrega de las dependencias de la Administración Pública Estatal;

⁷ Conviene recordar que son los temas de política de gestión pública a los que se refiere Barzelay excepto por la administración financiera y la auditoría contable que le correspondían exclusivamente a la Secretaría de Finanzas.

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

- Normar, coordinar, implementar, desarrollar y unificar las funciones de modernización, desarrollo informático y de calidad que requieran las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como proponer su implementación a los organismos descentralizados;
- Dictar los lineamientos para la operación de los Sistemas Electrónicos mediante la utilización de firma electrónica, de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Estatal, y proponerlo a las entidades paraestatales;
- Ejercer las atribuciones y facultades que le señalen las demás leyes, reglamentos y ordenamientos de carácter general, en convenios, contratos o cualquier tipo de acuerdo. (Aguascalientes, 2005).

Muchas de esas atribuciones, como la dependencia, distan de ser nuevas: esta última tiene antecedentes organizacionales que se pueden rastrear a los inicios de la administración pública en el estado. El primer intento por organizar y estructurar el sector central gubernamental aguascalentense se ubica en el Reglamento Interior para el Despacho de la Secretaría de Gobierno publicado el 21 de marzo de 1867. Esta secretaría era la única con que contaba la administración central. Según el ordenamiento contaba con 10 empleados: el Secretario, el Oficial Mayor, el Oficial Archivero, cinco escribientes y dos conserjes, que se encargaban de los cuatro rubros en los que se clasificaron todos los asuntos concernientes al gobierno: gobernación y relaciones exteriores; hacienda, fomento, colonización, industria y comercio; justicia, instrucción pública y cultos; y guerra.

La estructura y tamaño de la administración fue mínimo durante el resto del siglo XIX y hasta entrado el XX. Más aún, para 1921 cuando se reforma por primera vez el Reglamento, el personal disminuyó de diez a ocho empleados. Dicha reforma fue mínima ya que en su mayoría se dedicó a especificar la redacción de las funciones de cada empleado gubernamental, entre las que se comenzaron a enlistar como facultades del Oficial Mayor y el Oficial Archivero los nombramientos y renunciaciones; el manejo del archivo, del periódico oficial, el registro civil; y la administración de inmuebles que habrían de ser responsabilidades de la SEGI o sus antecedentes.

Ricardo Vázquez (Vázquez Flores, 2007), en un texto que aporta datos para el estudio del desarrollo de la administración en el estado, afirma que el tamaño y evolución de la administración corresponde a las necesidades de la comunidad en que se inserta, por lo tanto, sugiere que un estado con una población que no alcanzó los doscientos mil habitantes hasta la mitad del siglo XX y fue controlada hasta las primeras décadas de ese siglo por la figura de los jefes políticos, orden político-administrativo que se intercalaba entre el estatal y el municipal, y tuvo una economía basada en la agricultura con un regular nivel de tecnificación, no exigió grandes cambios: “La administración pública en estos tramos crecía en importancia, aunque no necesariamente evolucionaba [...] las prácticas gubernamentales eran casi siempre empíricas antes que planeadas y estratégicas” (Vázquez Flores, 2007, p. 48).

Es hasta el gobierno de Jesús María Rodríguez (1944-1950) cuando se inicia la transformación de Aguascalientes: se comenzó a fomentar la industrialización y el ordenamiento territorial, la población alcanzó los doscientos treinta y dos mil habitantes. Un intento de acoplamiento del gobierno a las nuevas exigencias fue la promulgación de la

primera Ley Orgánica del Poder Ejecutivo el 10 de marzo de 1946. En el Considerando de la nueva ley se advertía que, por falta de recursos económicos, no se establecieron todas las dependencias que exigen las actividades económicas y sociales del Estado y tampoco se incluyeron en la norma aquellas dependencias y organismos que contaban con su ley particular, pero previendo la posibilidad de establecer las unidades administrativas que hicieran falta, la ley facultaba al Ejecutivo para crearlas y confirmó a la Secretaría de Gobierno como la dependencia encargada de la dirección y control de todos los organismos de la administración pública. Dentro de ella se creó la Oficialía Mayor, unidad administrativa que en un nivel jerárquico inferior se encargaría hasta 1980 de la mayoría de las funciones de la SEGI.

En el sexenio de Enrique Olivares Santana (1962-1968), el apoyo al campo se destinó hacia las agroindustrias, se favoreció la construcción de vivienda popular, se diseñó el Plano Regulador de la Ciudad y el crecimiento se reflejó en un aumento en la cantidad de la burocracia estatal. El 3 de noviembre de 1968 se publicó una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes que creó nuevas unidades administrativas para la gestión interna del gobierno, como la Dirección de Proveeduría para adquirir y distribuir todo tipo de bienes necesarios para el funcionamiento de las dependencias, y se estableció el Consejo de Gobierno, integrado por el Gobernador y los titulares de las dependencias, el cual, entre otras funciones, debía investigar y decidir sobre la mejor forma de analizar y resolver los problemas de gobierno, que se puede considerar como antecedente de las mejores prácticas gubernamentales.

El gobierno de Refugio Esparza Reyes (1974-1980) continuó con el impulso a la agroindustria y se inició el apoyo a la manufactura. Bajo su mandato y con la iniciativa del Oficial Mayor Arturo Orenday se dió una reforma de la administración pública que pretendía ser integral, pues se había llegado a la conclusión de que la centralización de funciones administrativas de la Ley Orgánica de 1946, para mediados de la década de 1970 se había desarticulado. Tal reforma, que Orenday calificaba como “revolución”, tenía dos objetivos: uno, facilitar y volver eficiente la actuación pública, mejorar las condiciones laborales de los funcionarios estatales, reconocerlos y, con todo ello, mejorar la atención al público. Para lograrlo se estableció la Comisión de Administración Pública encargada de normar y dirigir el proceso, y la Comisión de Estudios Administrativos, al interior de la Oficialía Mayor, para promocionar, coordinar y ejecutar lo dispuesto por aquella.

Al iniciar el sexenio de Rodolfo Landeros (1980-1986), la población del estado pasó de setecientos mil habitantes y se publicó una nueva Ley Orgánica, cuya importancia radicaba en que, con ella, la Secretaría General de Gobierno dejaba de ser la única secretaría y encargada exclusiva del despacho de los asuntos propios del gobierno, compartiendo sus antiguas funciones con nuevas secretarías como la Administrativa, con la cual, por primera ocasión, se crea una dependencia que se encarga exclusivamente de los temas de política de gestión pública con las materias de recursos humanos, patrimonio estatal, compilación y publicación de legislación estatal vigente. Además la recién creada Secretaría de Planeación y Presupuesto quedó como la encargada de elaborar los manuales administrativos de todas

las dependencias, coadyuvar en el diseño de los reglamentos internos y establecer programas de mejora administrativa.

En este sexenio se estableció el Programa Estatal de Reforma Administrativa impulsado por el Secretario de Planeación Oscar López Velarde “como un esfuerzo permanente que permita imprimir mayor racionalidad y dinamismo a la acción de los órganos que conforman la estructura administrativa del Gobierno Estatal” (Aguascalientes, 1983, pp. 4-6). Tal programa estaba dividido en tres estrategias o reformas: la orgánica o estructural; la operativa; y la de coordinación intergubernamental y participativa. La etapa estructural se dio con la publicación de la Ley Orgánica de diciembre de 1980, cuya organización se probó durante un año y el resultado de su análisis se condensó en la Ley Orgánica de enero de 1982. Se pretendía, también, crear la Comisión Estatal de Planeación, Programación y Administración para organizar y coordinar el proceso de reforma. La etapa operativa buscaba, después de un análisis de los procedimientos administrativos, “introducir técnicas y procedimientos modernos” (Aguascalientes, 1983, pp. 4-6). Por último la etapa de Coordinación Intergubernamental y Reforma Participativa, hacía referencia a la descentralización administrativa, el fortalecimiento municipal y la participación de la ciudadanía en el proceso.

En una reforma a la Ley Orgánica el 7 de diciembre de 1986 a la Secretaría de Administración se le facultó para implementar los acuerdos sobre creación de nuevas unidades administrativas; establecer normas para los procesos de entrega-recepción; elaborar junto con las demás dependencias los manuales administrativos y anteproyectos de reglamentos interiores. En 1988, se creó “la Comisión Interna de Administración, Planeación y Evaluación, cuya finalidad era la de realizar el análisis y evaluación de la marcha administrativa del poder ejecutivo para la planeación y control de sus actividades” (Vázquez Flores, 2007, p. 83). En 1990 a la Tesorería General del Estado se le facultó para dirigir la política informática del gobierno. El 8 de noviembre de 2001 se publicó una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes que subordinó la Secretaría de Administración a la de Finanzas.

Al finalizar el siglo la población del estado se acercaba al millón de habitantes y la principal actividad económica ya era el sector servicios con poco más de la mitad de la población económicamente activa, en cambio, el sector agropecuario no ocupaba ni el 10 por ciento.

En el contexto político es relevante el hecho de que en 1995 el Revolucionario Institucional pierde por primera vez las elecciones a la presidencia municipal de la capital y en 1998 a la gubernatura. Ese primer sexenio de Acción Nacional fue encabezado por un personaje proveniente del sector de negocios local. Fue acompañado por dos legislaturas consecutivas sin mayoría absoluta de su partido y la victoria de otras agrupaciones políticas como el Partido del Trabajo en algunos municipios del interior presentó por primera vez condiciones de considerable división, yuxtaposición y cierta pluralidad.

El cambio de partido también significó para la administración gubernamental, en palabras de Caldera y Reyes, la entrada de una miríada de nuevos empleados gubernamentales y políticos, con sus respectivos retos de aprendizaje y cuotas de errores.

(Caldera Ortega, Alex Ricardo, Reyes Rodríguez, Andrés, s.f.). Al frente del sexenio 2004-2010 se encontró otro militante de Acción Nacional, priísta en sus inicios pero que habría de cambiar de bando para ser el segundo presidente municipal blanquiazul y desde ese puesto catapultar su carrera hacia la gubernatura. Su perfil estaba ligado también a intereses en la industria local.

El 21 de marzo de 2005 se reformó la tal ley para separar de nuevo las secretarías de Finanzas y Administración fusionando a ésta con la Unidad de Modernización y Desarrollo Informático que dependía directamente del Gobernador para crear a la Secretaría de Gestión e Innovación.

Menciones relacionadas con la reorganización y simplificación administrativa y el enfoque hacia la eficiencia y la calidad en el servicio se pueden encontrar en los informes de gobierno desde la década de 1930: el estatuto de los trabajadores del gobierno se reformó en 1939 para exigir la selección de personal profesionalista conforme a revisión de perfiles de estudio y pruebas de oposición que implicaran la redacción de “tesis” que solucionaran problemas prácticos de la administración estatal. A mediados de la década de 1970 se fundó el Instituto de Administración Pública del Estado de Aguascalientes que se habría de encargar de todo tipo de capacitación que requirieran los servidores públicos.⁸

En diciembre 1992 se anunció el primer programa con pretensión de reforma integral de la administración, cuya implementación habría de ser responsabilidad de la entonces Secretaría de Administración bajo el mando de José Romo Saucedo, “a través principalmente del desarrollo de los servidores públicos, desde el punto de vista de la filosofía de la calidad total” (Aguascalientes, 1992). En los documentos oficiales, se deja de mencionar después de 6 meses y en julio de 1993 se anuncia el establecimiento del Programa de Modernización y Simplificación Administrativa, cuyo diseño provenía del gobierno federal y habría de quedar en manos de un Comité integrado por el Gobernador, el Contralor General y el Secretario de Administración y sus respectivas dependencias.

Algunos principios mencionados en el Programa provenían de los postulados de la NGP y la Gestión para la calidad:

“b) La necesidad de acercar la toma de decisiones y soluciones al lugar donde se generan las demandas de la población [...]

f) Fijar en los asuntos que lo permitan plazos límites para su resolución y estudiar la conveniencia de establecer como práctica, la operación de la resolución tácita en sentido favorable a los interesados, cuando no se de contestación al planteamiento [...]
(Aguascalientes, 1992, p. 7)

Aunque otros los contravenía, como en el caso del inciso que exigía reducir las facultades discrecionales de la autoridad a lo que se considerara como estrictamente indispensable.

La siguiente administración, 1998-2004, se mantuvo en el tema de la gestión para la calidad pero con la adopción de la norma ISO 9000, la cual, quedó encargada a la Secretaría de Finanzas y Administración, antecedente inmediato de la Secretaría de Gestión e Innovación.

⁸ Este Instituto hasta la creación de la SEGI y el Modelo Excellentia debió de seguir en funcionamiento como un capítulo del INAP en Aguascalientes pero se desconoce con exactitud si en realidad siguió funcionando.

DEFINICIÓN

El Modelo “*Excellentia*” (ME) del Gobierno del Estado de Aguascalientes, se definió como un “Sistema Integral de Gestión”⁹ con el objetivo general de “Impulsar al Gobierno del Estado de Aguascalientes hacia una gestión pública de clase mundial con sentido humano, que cumpla sus funciones con efectividad mediante la perfección de sus acciones logrando la excelencia con certificación social, en beneficio de la ciudadanía aguascalentense” (Aguascalientes, 2007g, p. 4) a través de un cambio en la actuación gubernamental que adoptara el uso de estándares y buscara la generación de valor agregado en los servicios que se otorgaban a la ciudadanía. Adicionalmente, se le diseñó y utilizó como una metodología de diagnóstico y evaluación de la gestión gubernamental que tenía como resultado el otorgamiento o no de una certificación, por parte de evaluadores ciudadanos.

El Modelo contaba con los objetivos particulares de: 1) fortalecer la confianza ciudadana llevando a cabo un buen gobierno; 2) perfeccionar los servicios; 3) optimizar los recursos del Estado; 4) coadyuvar al desarrollo del capital humano; 5) reconocer y retro informar el rendimiento y logros; 6) perfeccionar la gestión pública; y 7) proyectar al Gobierno del Estado (Aguascalientes, 2007g, pp. 2-3). Un Buen Gobierno, según el ME, quedaba definido como el que genera confianza resultante de una función pública con las características de profesionalismo, transparencia, innovación, homogeneización y optimización de recursos, sostenible, sustentable y certificada socialmente (Aguascalientes, 2007g, p. 4).

El ME se fundamentaba en el Plan de Desarrollo del Estado 2004-2010 dentro de la directriz de “Buen Gobierno”, particularmente en el “Reto 12 Innovación en la Administración Pública y Fomento a la Tecnología”. Legalmente se encontraba justificado por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado en sus artículos: 29A, que facultaba a la Secretaría de Gestión e Innovación (SEGI) como la dependencia rectora en cuanto a modernización, simplificación, gestión de calidad y emisión de documentos al respecto y para el restante funcionamiento de las dependencias y 29C, que la responsabilizaba de normar, coordinar, implementar, desarrollar y unificar los esfuerzos que, respecto a las facultades mencionadas en el artículo anterior, se realizaran. El Reglamento Interior de la SEGI, en su artículo 13, facultaba a la Coordinación General de Mejores Prácticas Gubernamentales (CGMP) para llevar a cabo lo establecido en los artículos anteriores, particularmente lo referido a la innovación y “la excelencia en la gestión de los procesos” (Aguascalientes, 2006, p. 12). También se fundamentaba en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes en su artículo 9 fracciones I y II, que obligaba a las dependencias y entidades del gobierno a publicar y actualizar su reglamentación; la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes en su artículo 70 fracción XXIII relativo a evitar la elaboración de procedimientos innecesarios y la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes, artículo 5 respecto a la obligatoriedad de la publicación en el Periódico Oficial del Estado de los documentos administrativos de aplicación a todo el Gobierno antes de comenzar a ejecutarse.

⁹ Procedimiento de Acceso a la Información PAI.043.9884/10

La descripción general del Modelo se encontraba en los documentos *Modelo Excellentia* SEGI-ME, *Proceso de Gestión para la Excelencia e Innovación* SEGI-CGMP-P01 y el *Manual de Lineamientos para el Perfeccionamiento y la Innovación de la Gestión Gubernamental* SEGI-CGMP-MLGI-E. A grandes rasgos constaba de 9 etapas¹⁰ a partir de la adopción y difusión del Modelo en los socios de gestión, como se les llamaba a las dependencias y organismos del gobierno estatal, las cuales eran: a) diseño de la planeación; b) definición de procesos; c) documentación; d) seguimiento y medición de procesos; e) acciones de adecuación o prevención; f) valoración del rendimiento del socio de gestión y constatación interna; g) identificación y adopción de mejores prácticas gubernamentales; h) innovación y validación de mejores prácticas; e i) constatación ciudadana, es decir que se tenía un macro proceso que comenzaba con el establecimiento de objetivos, luego el diseño de las actividades generales y particulares, las cuales debían ser rigurosamente documentadas, a continuación se asignaban indicadores y se iniciaba su medición constante, incluyendo una primera oportunidad de evaluación del ciudadano en el momento mismo en que se le entregaba el servicio para que las fallas pudieran en una siguiente etapa ser solventadas, y una primera evaluación general interna. Con la información resultante el titular y los mandos medios se reunían para tomar decisiones cada trimestre. Seguían actividades de mejora continua, tanto incrementales como radicales y se terminaba con una evaluación general externa.

La información de cada etapa del Modelo se particularizaba en una serie de documentos que constituían otros procesos, procedimientos, instructivos, anexos y registros. El *Manual de Lineamientos de Gestión de la Documentación* SEGI-CGMP-MLGD-E homogenizaba los requisitos de cada documento y establecía la jerarquía y relaciones entre ellos. Este documento se analizará más a detalle en la etapa de documentación.

Para ofrecerle al lector una imagen general del sistema que facilite su comprensión, el siguiente gráfico integra las etapas del modelo con las leyes, manuales de lineamientos y demás documentos que les pertenecen, identificando los que les implican prescripciones e insumos con un recuadro sombreado en tono gris claro, y los que son resultado del cumplimiento de tales prescripciones con un recuadro sombreado en tono gris oscuro. En un recuadro negro con letras blancas también se incluyen los elementos generales de evaluación de las auditorías internas, cruzadas y ciudadanas. El esquema es elaboración propia teniendo como fuente principal al *Proceso de Gestión para la Excelencia e Innovación* SEGI-CGMP-P01, pero también otros documentos de menor jerarquía que fueron omitidos en el mencionado proceso.

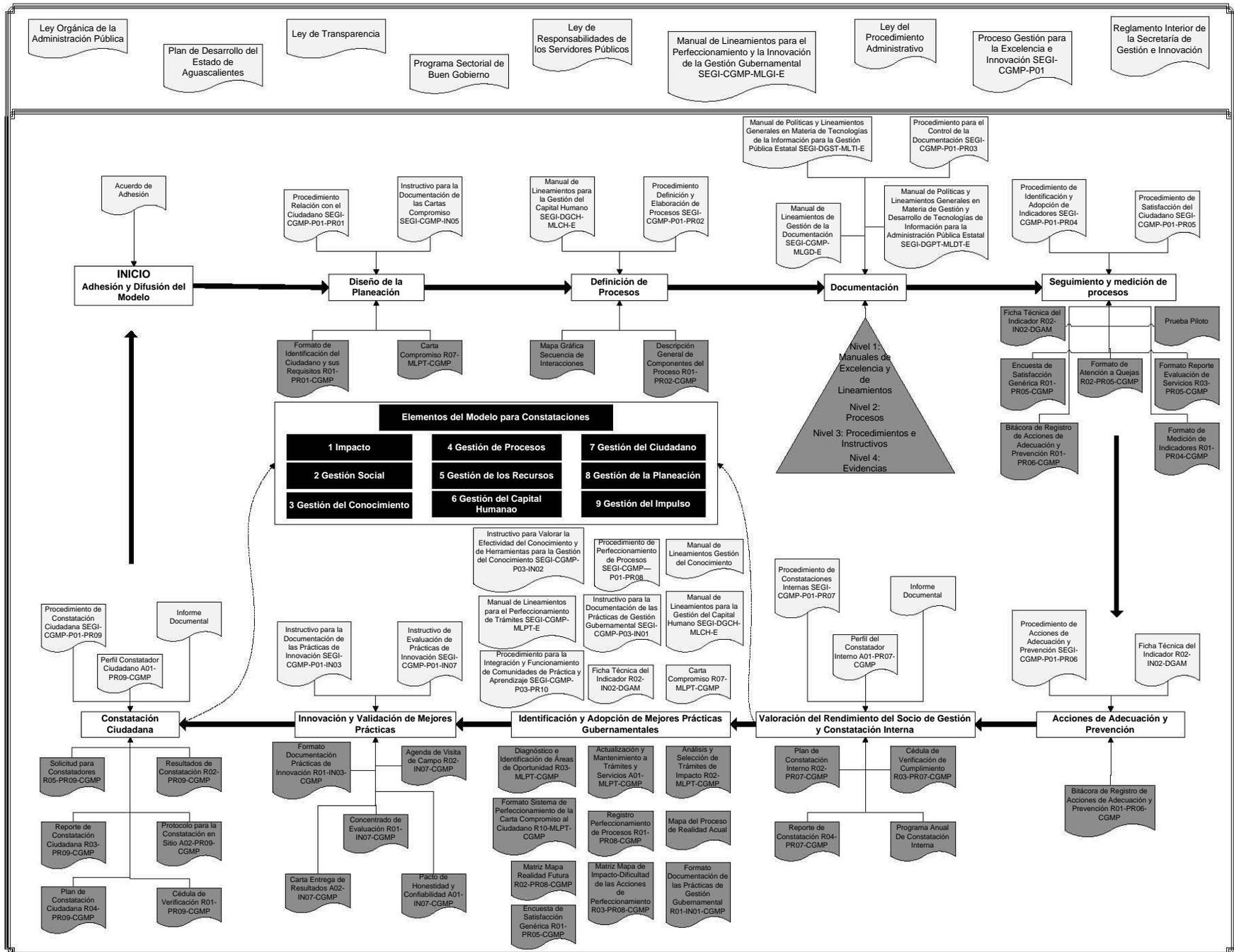
Después del gráfico se detallarán las etapas del modelo en función de su deber ser según los documentos oficiales. Por cada etapa se incluirán comentarios sobre inconsistencias que resulten de su comparación con las características teóricas y empíricas

¹⁰ El mencionado proceso las enlista con un mayor desglose, pero para este trabajo agrupo algunas con la intención de hacer más fluido y fácil de entender su funcionamiento.

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

vistas en el apartado anterior, y también con desviaciones en la implementación reportadas en las entrevistas hechas a informantes clave.¹¹

¹¹ Si el lector quiere profundizar sobre el proceso de investigación en campo por medio de entrevistas, en el disco en que se incluyen los anexos se encuentra la carpeta “03 Entrevistas” en la cual podrá disponer de la relación de entrevistados con sus características y los cuestionarios; su transcripción por orden cronológico; una presentación de las respuestas ordenadas por temas; y un análisis a detalle de cada una de estas materias, del cual se tomaron las notas que complementan el análisis documental de este capítulo. Se recuerda que por “características de los empleados” sólo se considera su puesto al momento de la entrevista y su nivel de interacción con el Modelo durante el tiempo en que se diseñó e implementó, pues la condición de los trabajadores gubernamentales para aceptar participar en la investigación fue la de mantener el anonimato.



CREACIÓN, ADHESIÓN Y DIFUSIÓN DEL MODELO

Tuvo como punto de partida la revisión de sistemas de gestión y premios de calidad como el Deming de Japón, el Malcolm Baldrige de Estados Unidos, el Premio Europeo a la Calidad, la certificación ISO, y el Premio Nacional de Calidad, entre otros. Se ideó en la Coordinación General de Mejores Prácticas Gubernamentales (CGMP) de la Secretaría de Gestión e Innovación, SEGI (actualmente Oficialía Mayor, OM) durante 2005.

Los desarrolladores del Modelo afirmaron que para ello su personal se organizó en equipos que se encargaban, cada uno, de un elemento y/o etapa tomando como referencia el contenido de los distintos sistemas de calidad. Se integraron los elementos tanto coincidentes como aquellos “novedosos” que sólo se mencionaran en alguno. Pero también hay versiones diferentes en las entrevistas de empleados y ex empleados que afirman que se importó de un gobierno en Francia o que fue creado en una consultoría en calidad y luego se trasladó al gobierno. También se mencionó en entrevista con uno de sus creadoras que se desarrolló de manera conjunta en una tesis de la maestría en administración en la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

El por qué del nombre *Excellentia* no se especifica en los documentos oficiales pero un entrevistado afirmó estar seguro de que el titular de la dependencia explicó que la palabra era francesa y que su pronunciación correcta era respetando el sonido de la letra *t*, en lugar de pronunciarla como *c*, tal cual lo hacía todo el personal.¹²

Resultado de la entrevista con sus desarrolladores de la CGMP se sabe que la difusión se inició con un diagnóstico y auscultación: se revisó el costo del modelo de calidad ISO 9000 que ya tenían algunas dependencias y a éstas se les consultó sobre sus experiencias con él y las ventajas de dejarlo y adoptar uno propio. Inicialmente no todas las opiniones fueron las esperadas y algunas dependencias sugirieron que se les permitiera mantener al mismo tiempo el sistema anterior y el nuevo. Se hizo la prueba piloto en 2006 con la participación de 3 dependencias, de las cuales sólo una obtuvo la certificación.

También se conoce como resultado de las entrevistas que la difusión consistió simplemente en reuniones de representantes de la CGMP con los titulares y directores de cada dependencia donde se les exponía el Modelo y una vez que aceptaban la participación y realizaban un oficio o escrito de adhesión, se comenzaba con la capacitación del personal sin importar si estaban de acuerdo o no con el Modelo.

El 19 de noviembre de 2007 se publicó en el Periódico Oficial la *Circular administrativa para la adopción del Modelo Excellentia*. En ella se definía el ciclo anual del mes de noviembre a octubre y se ordena una implementación gradual conforme una tabla que indicaba la adhesión por invitación de 20 organizaciones para el ciclo 2007-2008 y 18 para el siguiente, es decir, un total de 41. Se estableció como voluntario para las entidades paraestatales. Aunque para el año 2009 participaron 45 organizaciones, casi la totalidad de

¹² Lo que contribuye al argumento de que el sistema fue una copia de uno ya existente. Además cabe aclarar que, en dado caso, la afirmación del Secretario es un error, ya que excelencia en francés se escribe *excellence*, <http://www.wordreference.com/esfr/excelencia> y se pronuncia *ekselans*, de hecho, escrita de esa forma pertenece al latín: http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=excelencia

las dependencias y organismos del gobierno estatal, sobre todo los descentralizados, de los cuales fueron certificados 35, más de lo planeado en la *Circular*, sólo es hasta 2010 con una participación de 46 y certificación de 38 que se logró la participación de la totalidad de las dependencias que estaban obligadas a adherirse, según dijeron los desarrolladores entrevistados, por intervención directa del gobernador. Al terminar el sexenio, se habían capacitado más de 2000 empleados, se tenían registrados 212 auditores internos y 124 externos (Aguascalientes, s.f.).¹³

DISEÑO DE LA PLANEACIÓN

El *Procedimiento de Relación con el Ciudadano* SEGI-CGMP-P01-PR01, encargado de dictar los lineamientos de esta etapa, trataba sobre “su identificación, contacto, atención, seguimiento, entrega del servicio y difusión de los servicios.” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 2), lo que significaba: conocer el tipo de relación del gobierno con el ciudadano, es decir, si por ciudadano se entendía un individuo, un organismo de la sociedad o algún otro socio de gestión; identificar sus “anhelos”, “aspiraciones”, “expectativas” y necesidades; y definir de manera general e inicial los procesos, estrategias y tecnologías que se requerían para satisfacer tales solicitudes. Todo ello debía ser registrado en el *Formato de Identificación del Ciudadano y sus Requisitos* R01-PR01-CGMP una vez que se tuvo contacto con el beneficiario mediante encuestas, foros, peticiones directas, etc.

Estas actividades eran responsabilidad de los impulsores ejecutivo y guía. Por impulsor ejecutivo debe entenderse que se hacía referencia al titular de la dependencia u organismo y por impulsores guía a sus mandos medios.

Este procedimiento prescribía que los impulsores guía debían analizar la información del formato para determinar la viabilidad del servicio considerando la capacidad organizacional y el marco legal, es decir, los recursos con que se contaba y las facultades establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y el Reglamento Interior de cada dependencia y/o entidad. Los impulsores notificaban el resultado al enlace ciudadano (es decir el servidor público que tenía el contacto directo con el cliente que recibía la solicitud de un servicio), que en caso de ser positivo, se acompañaba de una fecha compromiso de entrega y se procesaba la información que se enviaba a los dueños de los procesos relacionados con el servicio. Los últimos lo ejecutaban y avisaban al enlace ciudadano que se había cumplido la solicitud y éste entregaba el producto o servicio al ciudadano.

Una observación que en esta tesis se hace a los preceptos establecidos en el *Procedimiento de Relación con el Ciudadano*, en particular con los relativos a estandarizar y homogenizar todo sistema que se diseñara para ofrecer servicios, surge con la duda de que fuera posible lograr la compatibilidad de estos principios con el de innovación. Las entrevistas

¹³ La página ya no se encuentra disponible, el cambio de gobierno en 2010 finalizó el ME y después de algunos meses de iniciada la nueva administración se eliminó el micrositio en el que se encontraban los datos referidos. Se solicitaron en varias peticiones de información junto con los demás documentos que integran los anexos de la tesis pero a pesar de que el Instituto de Transparencia resolvió la publicidad de la información solicitada, no fue entregada toda la información requerida.

al personal demostraron que todos creían que estos principios tenían las ventajas de proporcionar certidumbre a los empleados y los ciudadanos en el estilo del trabajo, la atención y la imagen, pero algunos consideraron que entraban en conflicto con exigencias de la ciudadanía y el contexto, creían que no todas las áreas y actividades eran susceptibles. Otros no opinaron que hubiera conflicto porque consideraban que el modelo ofrecía las herramientas suficientes para cambiar el estándar y adaptarlo a la realidad o porque se podía hacer éste a un lado con tal de lograr resultados.

Las preguntas al respecto se hicieron a tres mandos medios, dos ex empleados dos subordinados y el constataador ciudadano. Independientemente de su postura, todos los que fueron empleados gubernamentales coincidieron en afirmar que la estandarización y la homogenización tenían como ventajas el ayudar a proporcionar certidumbre tanto a los empleados como a los ciudadanos en cuanto al estilo de trabajar y la imagen gubernamental, ya que encontrarían lo mismo en cualquier dependencia a la que se dirigieran, fuera para trabajar o para obtener la atención a sus necesidades. Establecido este argumento con el que defendían la concepción de *Excellentia*, tres consideraron que la estandarización y la homogenización de los procesos entraron en conflicto con necesidades y situaciones de la ciudadanía y el contexto no estandarizadas y cinco que no.

Quienes coincidieron en que el conflicto se debió a que no todas las áreas y actividades de una organización eran susceptibles de ser estandarizadas y homogenizadas, cada cual dio un ejemplo respecto a sus actividades: una en el área jurídica, en la cual, en los juicios iniciados en contra de Gobierno del Estado, las actividades a realizar y los tiempos a transcurrir dependían de los recursos interpuestos por los demandantes, por lo tanto, ningún juicio era igual al anterior. La tercera afirmó que el conflicto sólo se presentaba si se seguían los procesos, los lineamientos y las normas y demás al pie de la letra pero en su opinión el Modelo no se trataba de eso, sino de establecer reglas de juego generales y era responsabilidad de cada empleado tener el criterio suficiente para despegarse del manual y resolver la necesidad del ciudadano.

De los que no reconocieron el conflicto, incluyendo en ellos al constataador ciudadano, tres afirmaron que se debía a que el *Modelo* tenía las herramientas para modificar sus documentos de forma tal que se adaptaran a la realidad, es decir, los manuales de *Acciones de Prevención y Adecuación* y de *Perfeccionamiento e Innovación*, aunque el ciclo fuera anual. Para las propuestas de esta tesis la respuesta no es convincente ya que lo único que se hacía era cambiar el sentido de un estándar por otro, y si la situación volvía a cambiar, habría que hacer de nuevo modificación al manual para diseñar un nuevo estándar.

Llaman la atención otras dos respuestas, una de un mando medio que aseguró que de ninguna manera existía conflicto aunque dijo que en caso de que una situación no correspondiera con un manual estandarizado, se podía hacer éste a un lado y pedir que un mando superior resolviera a discreción el problema aunque eso implicara pedirle al ciudadano que esperara varios días a que se generara la decisión. Otra respuesta fue la que un empleado subordinado, tajantemente consideró positivo que el *Modelo* buscara “alinearse” u “ordenar” lo que no estaba ordenado en el día a día.

Esta tesis se inclina por la afirmación que hiciera un entrevistado respecto a la utilización de criterios generales de decisión y no la toma al pie de la letra de los estándares pero, como veremos más adelante, se topa con el principio básico del derecho público que le prohíbe a la administración gubernamental hacer cualquier cosa que no se encuentre por escrito en las leyes.

Un último elemento de crítica en esta etapa es la definición de los conceptos *necesidades imprescindibles, aspiraciones, anhelos y expectativas*, las cuales no dejan en claro a qué se refieren. Esto se tratará a profundidad en otro momento junto con la intensidad de la participación en las constataciones bajo el tema del ciudadano, sus derechos y obligaciones en la concepción de *Excellentia*.

DEFINICIÓN DE PROCESOS

El MLGI conceptualizaba a los procesos como un “conjunto de actividades mutuamente relacionadas o interactuantes que realiza una organización, las cuales transforman elementos de entrada en logros de valor para el usuario. De su diseño y documentación depende el éxito de la gestión” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 11). Debían tener adicionalmente como premisas básicas la eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos y el aumento de la productividad. Los clasificaba en tres tipos distintos: sustantivos, estratégicos y de soporte. Los primeros cumplían con la misión o fin para el cual fue creada cada dependencia o entidad gubernamental. Los segundos eran líneas de acción para apoyar la realización de los sustantivos y los de soporte proveían los recursos para la realización de los primeros dos. El concepto de “gestión por procesos” quedaba definido como la identificación y estandarización de estos, además del diseño de sus respectivos procedimientos o instructivos en los que se tuvieran que desglosar.

Para la identificación de los procesos, se debía conformar una Comunidad de Práctica con el personal involucrado, al menos, los dueños de proceso e intentando reunir un grupo interdisciplinario. Sus responsabilidades generales serían analizarlos en esta etapa y perfeccionarlos en las posteriores, realizando, entre otras cosas: su identificación y tipificación, definición y medición de indicadores, revisión jurídica, implantación de acciones de adecuación y capacitación al personal involucrado.

Una vez que se identificaba la necesidad de crear un proceso, se debían adjuntar los requisitos que el ciudadano tenía al respecto, conforme lo prescribía el *Procedimiento de Relación con el Ciudadano*. Su resultado se integraba al formato *Mapa General de Secuencia e Interacciones* con sus componentes principales: roles de los intervinientes, insumos, productos, proveedores, lineamientos, herramientas, tiempo, indicadores y marco jurídico.

El *Procedimiento para la Definición de Procesos* SEGI-CGMP-P01-PR02, ordenaba que, una vez realizado lo anterior, el mapa se sometiera a la aprobación del dueño del proceso y se difundiera a los intervinientes. Tras esta aprobación se diagramaba en su formato correspondiente y definitivo¹⁴ y era nuevamente enviado a su dueño y al titular de la

¹⁴ Un ejemplo de formato definitivo es el Proceso Gestión para la Excelencia e Innovación SEGI-CGMP-P01, que se encuentra en el disco de anexos en la carpeta 01 Documentos Oficiales, subcarpeta °3 Procesos

dependencia para revisión, aprobación y firma. Al final era reenviado a la comunidad de práctica para que lo difundiera a todo el personal de la dependencia. En caso de que no fuera aprobado debía definirse y diagramarse nuevamente.

Según lo menciona el MLGI, se definía a los procedimientos como rutinas de actividades a desarrollar y a los instructivos como indicaciones sencillas para operar equipos y/o materiales. El desarrollo de ambos, desprendidos del proceso, debía guiarse por la identificación de las “actividades críticas o de mayor relevancia” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 15).

Las observaciones que esta tesis realiza en este tema consisten en que, a pesar de que los lineamientos del *Modelo* diferencian y priorizan el enfoque hacia los procesos sobre el enfoque hacia las funciones, la revisión de las constataciones, que más adelante se detallará, encontró en la correspondiente a la SEGI en 2010 el comentario de un constataador que afirmaba que “se observa un enfoque a área, dirección, requerimiento” (Aguascalientes, 2010n) al evaluar la participación de los impulsores en el sistema de adopción de *Excellentia*.

El *Procedimiento de Integración y Funcionamiento de Comunidades de Práctica y Aprendizaje* SEGI-CGMP-P03-PR10 no aclaraba quiénes habrían de conformar estos grupos, sólo afirmaba que la designación de sus integrantes se debía hacer conforme a un perfil correspondiente al tema a tratar por la comunidad. Un filtro que tal vez explique el descontento que en las entrevistas se encontró en los empleados subordinados en contra de aquellos que diseñaron y coordinaron la aplicación del modelo.

Respecto a la definición de procedimientos como rutinas, junto con la homogenización y estandarización la propuesta de esta investigación considera que vuelve inflexible y anquilosada a la administración, a pesar de las herramientas para su modificación pues al final siempre queda como resultado un encuadramiento de la acción gubernamental. Se entrevistó a algunos empleados y las respuestas también están divididas como en el caso de la aplicación de los principios de homogeneidad y estandarización en los servicios, algunos estuvieron en contra porque reconocían que las actividades que no son rutinarias se veían entorpecidas. Los que estaban a favor volvieron a argumentar que había herramientas para lograr flexibilidad y adaptación.

La pregunta se le hizo a seis entrevistados, no todos coincidieron con los de la pregunta anterior pero las respuestas son similares: cuatro se posicionaron en contra de la definición de procedimientos como rutinas ya que impedía el trabajo adecuado de actividades no rutinarias, los otros dos se mantuvieron en sus posturas de que no había problema alguno, incluso mencionaron a los procesos más generales, las herramientas de revisión y la discrecionalidad de los jefes inmediatos como elementos que brindaban la flexibilidad necesaria. Uno de ellos, al tratar el tema de las constataciones, se opuso a la flexibilidad ya que afirmaba que permitía la introducción de criterios personales que podrían afectar negativamente las evaluaciones.

La suposición respecto al descontento de los empleados se puede soportar con varios hallazgos en la revisión de los informes documentales y las constataciones. En el informe documental de 2010 del Instituto de Salud se hace mención que el diseño de planes de capacitación permitía la opinión de aquellos que serían beneficiados con los cursos de

capacitación a través de encuestas, pero en la SEGI, los entrevistados que habían trabajado en el departamento de personal, aunque reconocieron que debía haber la misma participación, afirmaron que sólo se decidía a partir de los análisis de adecuación puesto-persona.

Otros casos como éste de decisiones tomadas por la jerarquía sin tomar en cuenta al empleado afectado se encontraron en la aplicación del Programa de Seguridad, Orden, Limpieza, Ecología y Salud en la SEGI, cuando se afirmaba en su Informe de 2010 que cuando no se logran los objetivos esperados, el Coordinador General del Programa toma las decisiones necesarias en materia de adecuaciones. También en el caso de la Valoración de la Actuación Profesional¹⁵, cuando en el mismo informe se mencionaba que se había diseñado un software en el que se dejó de lado la idea de consensar los objetivos individuales de los empleados con sus jefes inmediatos y en su lugar se automatizó el establecimiento en cascada de objetivos diseñados sólo por el titular de la dependencia y los directores generales, es decir, los dos niveles más altos de la jerarquía (Aguascalientes, 2010h, p. 81).

Tal situación entra en contradicción con los criterios de las *Cédulas de Verificación*, ya que en el Subelemento 6.4, el requisito 4 pretendía evaluar la participación del personal en la organización “a través del cumplimiento de sus objetivos y metas” que, ya se vio, se decidía unilateralmente, además de que no reflejaba la contribución del personal a la toma de decisiones o resolución de problemas.

DOCUMENTACIÓN

El objetivo del *Manual de Lineamientos de Gestión de la Documentación SEGI-CGMP-MLGD-E* era proporcionar las instrucciones para homologar y estandarizar los contenidos y la presentación de la documentación para que, ésta a su vez, estandarizara la actuación de las organizaciones gubernamentales. El Manual afirmaba que la documentación así ordenada permitiría una evaluación objetiva del desempeño de los servidores públicos.¹⁶

Se establecieron cuatro niveles de importancia entre los distintos tipos de documentos: el Nivel 1 contenía aquellos que establecían directrices, lineamientos, estructura y políticas de cada organización, es decir, los Manuales de Excelencia, los de Lineamientos y Modelos; el Nivel 2 estaba integrado por los procesos que diagramaban la “razón de ser de la organización” (Aguascalientes, 2010ac, p. 8); el Nivel 3 consistía en los documentos que

¹⁵ Herramienta utilizada para medir el desempeño del personal.

¹⁶ Cada documento incluye en una sección las definiciones y acrónimos necesarios para su comprensión, pero de este lineamiento, por ser el que genera a todos los demás documentos del Modelo, se toman algunas básicas que más adelante serán útiles para el análisis de las concepciones y documentación de Excellentia: define calidad como el “Grado en el que el conjunto de características inherentes al producto o servicio cumplen con los requisitos de las normas aplicables” (Aguascalientes, 2010ac, p. 3) “Políticas o Lineamientos: Son criterios o lineamientos de acción que guían las actividades que deben seguirse. Deben ser explícitas y de observación estricta. [...] Definiciones y acrónimos: Las definiciones identifican las palabras utilizadas que pudieran ser desconocidas o de carácter técnico, para evitar interpretaciones erróneas.” (Aguascalientes, 2010ac, p. 24); Actividades críticas [...] aquellas que deben ejecutarse de acuerdo a los parámetros y tiempos programados; si existiera un desfase más allá de la tolerancia establecida, se generará un impacto negativo” (Aguascalientes, 2010ac, p. 28) y que podrán medirse mediante los métodos visuales, revisión de documentos, número de servicios proporcionados, etc.

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

prescribían las actividades de los servicios ofrecidos y como ejemplo se mencionan los procedimientos e instructivos y sus respectivos diagramas de flujo; en el Nivel 4 se tenían los registros, es decir, documentos que proporcionan evidencias objetivas de la implementación de los documentos anteriores, tales como los formatos, recibos u oficios realizados.

A su vez, las definiciones y criterios que en particular orientaban la diferencia entre tipos de documentos se resumen en las siguientes líneas:

- En los manuales de excelencia se describía la forma en la que cada Socio de Gestión podía cumplir con el ME según sus facultades;
- Los manuales de lineamientos establecían las atribuciones y formas, procesos y procedimientos generales con los que el socio cumplía con sus facultades legales;
- Un Modelo se definía como:
“una representación de la realidad, de un concepto o de un evento que se presenta constantemente y puede ser expresado como un esquema con símbolos descriptivos que muestran las características y relaciones más importantes entre sus componentes y que tiene un fin específico. Esta representación debe mostrar que todos los elementos se interrelacionen en forma lógica y simple, centrándose en los aspectos relevantes. Incluye solamente los requisitos que se deben cumplir para demostrar su operabilidad, funcionalidad y/o efectividad” (Aguascalientes, 2010ac, pp. 14-15).
- Los procedimientos se caracterizaban por normar, estandarizar y ordenar tareas y actividades complejas, identificar en ellas quién o quiénes estaban involucrados y eran responsables de qué, cuándo, dónde y cómo;
- Los instructivos eran “el conjunto de pasos o instrucciones específicas para llevar a cabo una tarea” (Aguascalientes, 2010ac, p. 36) de carácter sencillo que tenían como objetivo la operación de equipos y/o materiales;
- Los registros debían ser evidencias objetivas y verificables de la realización de una actividad;
- Los anexos ampliaban la información plasmada en cualquier otro documento.

En términos generales, los documentos de los niveles 1 y 3 compartían una estructura semejante: los primeros apartados eran introductorios, estableciendo el objetivo, el lenguaje, las leyes y los lineamientos básicos que enmarcaban el documento; los últimos apartados consistían en prescripciones sobre el control de documentos y el listado de registros y anexos. Los apartados intermedios eran los que diferían ya que los procedimientos e instructivos enumeraban una serie de actividades en tanto que en los manuales de lineamientos se redactaban en extenso prescripciones básicas. Los procesos del nivel 2 eran gráficos del flujo de etapas para la generación de un producto y en el nivel 4 los registros y anexos podían ser cualquier otro tipo de documento y lo único que les era común era un encabezado especial para cada tipo.

En cuanto a la presentación, el MLGD abundaba en el detalle de especificar tipos y tamaños de letras, interlineados de párrafos, homogenización de encabezados y logotipos, etc.

Para la elaboración de los documentos, sobre todo de los niveles 2 y 3, el Manual recomendaba identificar qué actividades requerían ser convertidas en procedimiento, las

cuales se caracterizaban por ser prescripciones de realización rutinaria de determinadas operaciones. Sugería iniciar con la realización del diagrama flujo que identificara el orden que llevarían y luego se plasmara por escrito en una tabla que reuniera la acción con su responsable, los criterios a controlar y la frecuencia con que se había de realizar la operación. El manual entendía como criterios a controlar los

“parámetros o índices de medición que determinan la importancia de la actividad o que resaltan lo más sustantivo que debe contemplarse de la actividad (requisitos, autorizaciones, horarios, fechas, etc.). Representan valores que se deben usar como referencia para controlar la actividad a realizarse y pueden ser cualitativos y cuantitativos” (Aguascalientes, 2010ac, p. 27)

La revisión de cada documento era responsabilidad del director de la unidad a la que pertenecía cuando sólo a ella le afectaba. Cuando se trataba de un documento que impactaba en varios o todos los socios de gestión, correspondía a los titulares de dependencia y directores implicados. Una vez revisado, la aprobación de un documento interno le correspondía al titular y cuando afectaba a varias o todas las dependencias, a los titulares de cada socio de gestión interviniente. Todo documento debía revisarse como mínimo cada dos años.

El control para almacenamiento y distribución de cada documento debía hacerse en un sistema electrónico y sólo se debía tener impreso el original con las firmas autógrafas de quien elaboró, revisó y aprobó. El Impulsor de *Excellentia*, era el responsable de decidir qué sistema de control se utilizaba, el cual podía consultarse sólo con autorizaciones que originalmente solo otorgarían al Impulsor de *Excellentia* y al responsable del control de la documentación de cada dirección general.

Cuanto se cuestionó a los entrevistados sobre la elaboración, identificación y presentación de los documentos inicialmente aseguraron que el nivel de detalle tenía las ventajas de ordenar la presentación de la información; facilitar y dar certeza al empleado en su capacitación y desempeño; y ofrecer una imagen de coordinación entre dependencias. En cuanto a la identificación cuando se les preguntó su opinión sobre el *Instructivo de Evaluación de Prácticas de Innovación*, un documento que no cumplía con los lineamientos descritos más arriba, coincidieron en reconocer que estaba erróneamente clasificado. También se les preguntó sobre la posibilidad de fusionar manuales que se observaron semejantes y sus respuestas fueron divididas: reconocieron que algunos documentos describían los mismos elementos pero no todos aceptaron su integración pues argumentaban que bastaba con que fueran aplicados en momentos y por intervinientes distintos para mantenerse separados.

Sobre los detalles de la presentación de documentos se le preguntó a siete personas, dos mandos medios y los demás subordinados y se encontró que la conformación de esta respuesta es semejante a la ofrecida al cuestionamiento sobre la estandarización: casi todos, salvo una empleada –irónicamente la que defendió tajantemente la ordenación de la realidad con la estandarización- iniciaron con un argumento que aceptaba tal nivel de detalle al que confieren la utilidad de ordenar la presentación de la información; dar certeza al empleado de que todos los documentos que le indican cómo debe de trabajar tienen estructuras idénticas según su tipo, lo que facilita su entendimiento al ser capacitado y mejora su desempeño;

ofrecer una imagen documental homogénea a la ciudadanía que refleje una coordinación en el trabajo entre dependencias.

Sin embargo un defensor de este Manual reconoció que no todas las dependencias del Gobierno lo pusieron en práctica, lo cual se notaba cuando se recibían documentos que debían cumplir con un formato específico, pero que no lo hacían. Otros dos entrevistados terminaron por enviarlo a segundo término, uno de ellos afirmó que el orden al que se refiere debió establecerse en elementos generales –no especifica cuáles- de los documentos y no llegar a tanto detalle. El otro dijo que a pesar de su importancia consideraba que si un documento no cumplía con el formato, no había problema ya que lo verdaderamente importante era el contenido. Finalmente quien en definitiva lo consideró un exceso argumentó desde el punto de vista de las evaluaciones, al considerar que era perjudicial para la calificación de las dependencias que un documento se entregara conteniendo la información sustantiva pero que no se aceptara como una evidencia válida al no tener el formato detallado.

En la pregunta respecto a la errónea identificación o diferencia entre documentos los entrevistados que participaron en el desarrollo del modelo repasaron los criterios de identificación de documentos, con lo que se reconoció el error de nomenclatura y configuración en el de Evaluación de Prácticas de Innovación. Errores de este tipo se observaron también en el manejo de las cédulas de verificación por los constatores, como en el subelemento 3.3, requisito 7 de la constatación de 2010 que hablaba del “proceso que se sigue para lograr la certificación ciudadana”, cuando debió decirse procedimiento.

En cuanto a la reunión de varios documentos en uno, haciendo referencia a los de constataciones internas, constataciones ciudadanas, y evaluación de prácticas innovadoras por un lado, y documentación de prácticas de gestión y documentación de prácticas de innovación por otro, además de que constantemente unos documentos de nivel tres hacen referencia o duplican el contenido de otros de nivel uno, presentaron opiniones contrarias. Uno reconoció que las metodologías de evaluación incluidas en los primeros mencionados eran las mismas, y no descartó la posibilidad. Otro se negó rotundamente, ya que afirmó que basta con que las metodologías de evaluación se apliquen en distintos momentos y por distintas personas, para que generen documentos diferentes, aunque traten actividades semejantes. Un tercer entrevistado a quien no se le hizo la pregunta pero en cuya entrevista apareció el tema, reconocía la existencia de documentos duplicados –sin especificar cuáles- que tenían como consecuencia el que se emplearan personas y recursos distintos en hacer lo mismo.

También se preguntó sobre la difusión, revisión y autorización por todas las dependencias afectadas por algunos documentos, ante lo cual los desarrolladores de *Excellentia* no consideraron a los correspondientes al Modelo, no obstante su alcance sobre todo gobierno, lo que contribuye a la idea de que se buscó imponer sin considerar realmente la opinión de otras dependencias y entidades.

Sobre los límites al acceso a los documentos y notificaciones de propiedad establecidos por el Manual se argumentaron como motivos, según los desarrolladores, reducir el riesgo de una manipulación de los documentos y la falta de recursos para la

compra de permisos de uso del software, y el registro del *Modelo* como propiedad intelectual aunque algunos comentarios dejaron ver la idea de que la transparencia vulneraba la seguridad del gobierno. El software que se contrató para el sistema tenía la limitación de sólo permitir acceso con un usuario y una contraseña por cada equipo detectado, además de que había un costo por cada aumento de permisos de usuario. Pero uno de los entrevistados, en su opinión reconoció que la consulta de documentos debería ser libre a todo el personal y tal fue lo que sucedió conforme el paso de los años, ya que el software cayó en desuso por las dificultades resultantes de su utilización limitada y en su lugar se comenzó a usar la red interna para la publicación de los documentos, a la cual podía acceder todo el personal.

Adicional a lo resultante en la entrevista llama la atención la decisión de elegir el software eQDZ para la gestión electrónica de la documentación. Este software, producto diseñado por la empresa de asesoría, consultoría y capacitación en calidad *Applied Quality Process Consultores*, tenía las utilidades de realización de auditorías de calidad, organización de reuniones, seguimiento de indicadores, implementación de acciones correctivas y preventivas y proyectos de mejora (Consultores, s.f.), además de apoyar en el control de documentos, es decir, un programa de computadora que reproducía todas las funciones de *Excellentia*, pero del cual sólo se utilizó el control documental, por lo que se considera que fue un gasto innecesario.

La exigencia de incluir una notificación de propiedad en cada documento, además de que se observaba que los informes documentales en cada página tenían una marca de agua con la palabra “confidencial”, argumentó el entrevistado procedente del área jurídica que se debía solo a que el ME una vez terminada su versión original se registró ante el Instituto Mexicano de Derechos de Autor, pero jamás con la intención de basarse en ella para negar información al ciudadano. Llama la atención, que a pesar de la afirmación anterior, al tratar el tema de la transparencia dejó ver una idea difundida en el Gobierno estatal de que había información generada por la actuación cotidiana de la administración pública no relacionada con, por ejemplo, seguridad pública, sino más bien de temas como el presupuesto, de gestión interna, que se creía podía vulnerar la seguridad del estado y de la administración misma. De igual forma, cuando se le pregunta sobre otra sospecha de secrecía de información en la etapa de la constatación, se reflejó también la idea de considerar no aplicable la máxima publicación de información debido a “costos de la transparencia”.

SEGUIMIENTO Y MEDICIÓN DE PROCESOS

El MLGI responsabilizaba a la Comunidad de Práctica del diseño de Indicadores para los procesos, recomendando que cada uno de éstos no tuviera más de tres de aquéllos, con la intención de evitar que entre dependencias hubiera una gran diferencia teniendo algunos procesos con muchos indicadores y otros con un mínimo. Aconsejaba que los indicadores seleccionados se caracterizaran por ser pertinentes, precisos, oportunos, confiables, económicos y transparentes, de forma tal que permitieran identificar de cada proceso sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Algunos ejemplos que ofrecía este manual eran: cantidad de productos o servicios entregados de acuerdo a lo comprometido;

excelencia del servicio; oportunidad de la entrega; costos; seguridad jurídica y de la información o motivación.

El *Procedimiento de Identificación y Adopción de Indicadores* SEGI-CGMP-P01-PR04 definía a los indicadores como

“un instrumento de medición que establece una relación entre dos o más datos significativos, importantes, de relevancia y que proporciona información sobre el estado de eficiencia, eficacia, en que se encuentra un proceso, un área y en sí el Socio de Gestión completo.” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 4).

Ordenaba que antes de crear un indicador se respondieran las preguntas ¿Qué se debía medir? ¿Quién, dónde, cuándo y con qué frecuencia debía medir? ¿Cómo difundir los resultados? Y ¿Quién y con qué frecuencia debía evaluar el sistema de indicadores? Una vez hecho lo anterior, se llenaba el formato de la *Ficha técnica del indicador* R02-IN02-DGAM en que registraba: relación con el Plan de Desarrollo del Estado, rangos de medición, metas y responsabilidades. Luego se hacía del conocimiento del Dueño del Proceso.

Si éste no los autorizaba se regresaba a la etapa de llenado de la Ficha, si eran autorizados, la comunidad y el dueño del proceso capacitaban a los intervinientes y se realizaba una prueba piloto. Si los resultados emitidos por los indicadores no resultaban útiles, se regresaba a la etapa de la ficha técnica, si eran útiles se continuaba con la medición del proceso, además de la evaluación de los indicadores mismos para detectar áreas de oportunidad. Para ello, el dueño del proceso debía nombrar un responsable de medir los datos y uno de tomar decisiones al respecto según el procedimiento de *Acciones de Adecuación y Prevención* SEGI-CGMP-P01-PR06.

Una vez establecidos y probados los indicadores, una primera etapa de evaluación de los servicios se llevaba a cabo mediante la aplicación del *Procedimiento de Satisfacción del Ciudadano* SEGI-CGMP-P01-PR05. Este prescribía que al acercarse al ciudadano por segunda vez en el ciclo se tomaran en cuenta variables de confiabilidad, empatía, profesionalismo, capacidad de respuesta, comunicación y expectativas del servicio, para lo que se definía una herramienta que correspondiera al servicio a medir. Se permitía que tal herramienta fuera de cualquier tipo, pero el procedimiento ofrecía de forma una *Encuesta* R01-PR05-CGMP genérica que se debía aplicar a muestras representativas.

La frecuencia de la medición de la satisfacción debía corresponder al ciclo de demanda y prestación de los servicios, aunque se establecía como un mínimo una evaluación cada trimestre cuando fuera posible hacerlo. Se recomendaba que se estableciera un mínimo de aprobación de satisfacción de 80%. En este procedimiento también se consideraban las quejas o reclamos que el ciudadano presentara mediante un *Formato de Atención a Quejas* R02-PR05-CGMP.

El formato de encuesta genérica lo conformaban 10 enunciados organizados según las variables mencionadas en el párrafo anterior, a los cuales se les evaluaba seleccionando una de cuatro opciones de satisfacción: para la confiabilidad, el enunciado era: “El proceso de atención del servicio le fue confiable, transparente y equitativo.”; para la empatía: “El trato que se le dio fue amable y cortés”; para el profesionalismo: “El personal que le brindó el servicio está bien capacitado para realizar su función”; para la capacidad de respuesta: “El

tiempo para la atención de su solicitud de servicio fue satisfactorio.”, “Se contó con el personal necesario para atender su solicitud.” y “El área que le atendió cuenta con la infraestructura necesaria.”; para la comunicación: “La comunicación con la persona que le atendió fue efectiva.”, “La información para realizar el servicio le fue difundida de manera oportuna” y “El medio de atención fue el adecuado para brindarle el servicio. ¿Cual utilizó?: ___”; para medir las expectativas del servicio: “Se cumplió con la expectativa que tenía sobre el servicio solicitado.” Las opciones de nivel de satisfacción para cada enunciado eran: “Totalmente de acuerdo”, que equivalía a un cien por ciento de satisfacción; “De acuerdo” que significaba un ochenta por ciento; “Regularmente de acuerdo”, que implicaba un cincuenta por ciento y “En desacuerdo” que expresaba cero por ciento.

Tanto en el caso de la aplicación de la encuesta como en la recepción de quejas la responsabilidad era el enlace ciudadano (empleado de ventanilla), quien a continuación hacía el cálculo de las estadísticas básicas y enviaba la información al impulsor guía que la analizaba y decidía si era procedente. En caso de no serlo, enviaba al enlace ciudadano el resultado y la justificación. En caso de que procediera, se enviaba a los impulsores de área y al dueño del proceso para que realizaran el procedimiento de Adecuación y Prevención y registraran las actividades resultantes en una bitácora.

Después de realizar las adecuaciones, el enlace ciudadano comunicaba la solución de la queja y volvía a evaluar su satisfacción. Los resultados de estos procedimientos se debían agrupar en un *Formato de Reporte de Evaluación de Servicios R03-PR05-CGMP* que se integraba a las valoraciones de desempeño del socio de gestión, es decir, a las constataciones.

A partir de lo visto en el capítulo anterior esta investigación considera que la cantidad de indicadores por procedimiento debería estar relacionada tanto con las actividades críticas como con el impacto que desea tener, es decir, que fueran un puente entre las actividades críticas y los requisitos de las cédulas de verificación, pero los tres estaban desconectados. Si se recuerda que el modelo genérico define a una actividad crítica como aquél paso que si presenta una desviación dificulta el cumplimiento de los objetivos fijados, la mayoría de los documentos debieron catalogar como tales el establecimiento de criterios o parámetros para la toma de decisiones o para la medición y evaluación de las actividades que darían valor al servicio otorgado, pero en la mayoría de los indicadores se concentraron en documentos entregables.

Tomando como ejemplo el Procedimiento de Relación con el Ciudadano los elementos realmente críticos debieron ser los pasos relativos a cómo identificar las necesidades del ciudadano y cómo decidir si es viable su solución. Ambos se mencionaban en el apartado de Supervisión y Control de Actividades Críticas, pero para la primera se eligieron las encuestas de satisfacción, quedándose corto el abanico de posibles formas de contacto. En el caso del segundo elemento, dejó la decisión en manos del impulsor guía sin el establecimiento de criterios claros para evaluar la capacidad organizacional, y a la competencia otorgada por la ley que puede ser muy limitante; para el Procedimiento de Definición de Procesos los elementos críticos debieron ser los criterios con los cuales se trabajaba para resultar con los registros; en el Procedimiento de Identificación y Adopción de Indicadores el indicador

resultante y los criterios para definirlo no eran considerados críticos y se concentraron en el tiempo de realización; para el caso del Procedimiento de Satisfacción del Ciudadano debió marcarse como crítica la definición de la herramienta de prestación de servicio y la decisión de procedencia; en el Procedimiento de Acciones de Adecuación y Prevención la aplicación de la técnica “5m” para identificar y eliminar la raíz del problema, en cambio, lo que medían era el tiempo que se tarda su realización en función de una fecha compromiso y no el resultado del ejercicio; para el Procedimiento de Constataciones Internas era crítica la asignación de puntuaciones conforme las evidencias y los criterios, pero se desviaron a la generación de los documentos entregables, dejando de lado criterios para la actuación y medición en el proceso; en el Procedimiento para el Perfeccionamiento de Procesos, además de que la toma de fotografías resultó muy dudosa como evidencia de la realización de tales actividades, lo realmente crítico era la identificación de las actividades que generaban valor; finalmente, en el Procedimiento de Constatación Ciudadana, se debió elegir la asignación de puntajes ya que lo confunden con los documentos resultantes de tal actividad.

Por lo anterior se cuestionó a dos desarrolladores: uno aseguró que el Modelo contaba con metodología adecuada para el desarrollo de indicadores pero que la desconocía. Otro reconoció la inexistencia de lineamientos al respecto, lo más que pudo argumentar fue que cuando se capacitaba al personal respecto a la medición de procesos, se les recomendaba que hicieran pruebas piloto de todos los indicadores que se les ocurrieran junto con el proceso entero hasta que encontraran una combinación que fuera funcional.

En la encuesta genérica, de los diez enunciados que la conforman sólo el último indagaba si el servicio prestado resolvía el problema que llevó al ciudadano a acercarse a la dependencia o entidad gubernamental, el resto hacía referencia al trato brindado, lo que la volvió una herramienta poco útil para conocer el impacto real de las acciones gubernamentales en la población beneficiaria, además de que la redacción de todos los enunciados, al no especificar el significado de adjetivos como “confiable”, “bien capacitado”, “satisfactorio”, “necesario”, “efectiva”, “oportuna”, “adecuada”, restaba confiabilidad a los resultados cuando el ciudadano no tenía otras referencias con las cuales medir el servicio prestado.

El ciudadano quejoso al parecer no participaba en la adecuación del servicio y sólo se le avisaba el resultado. En la constatación de 2010 a la SEGI un constataador ciudadano anotó “No hay garantía de que el 100% de las opiniones emitidas en la medición de la satisfacción del ciudadano sean evaluadas, no hay un folio, no hay un muestreo. El seguimiento a resultados es sólo a aquellos en que sí se decide tomar acción, el ciudadano no puede hacer seguimiento.”

Las entrevistas al personal también reflejaron que se consideraba a la satisfacción como la opinión favorable que llegara a tener el ciudadano respecto a la atención personal recibida y no se buscaba conocer el impacto o beneficio real que generaran los servicios. Además hubo comentarios negativos de un entrevistado respecto a la confiabilidad de la herramienta de medición, es decir, la encuesta. Las consecuencias de esta falla son trascendentales ya que se consideraba esta etapa de acercamiento al ciudadano ordinario como suficiente para excluirlo de la etapa de constatación, cuando se definía el perfil del

constatador ciudadano como un profesional capacitado. El argumento se basaba en que consideraban que la evaluación de la ciudadanía en general se daba en esta etapa de medición de satisfacción, la cual, se integraba a la constatación ciudadana cuando se revisaba que estuvieran las evidencias de las encuestas ofrecidas al ciudadano.

Sobre este procedimiento y su encuesta genérica, se cuestionó a siete personas: 2 mandos medios y 5 subordinados. Inicialmente sólo tres entrevistados lograron identificar una diferencia entre la opinión que pudiera tener ciudadano sobre el servicio recibido y los efectos o consecuencias de éste sobre sus necesidades, pero conforme ahondaron en sus respuestas dos se insertaron con el resto de los entrevistados en la confusión de ambos conceptos. Se observó que se tenía la firme creencia de que la opinión que tuviera el ciudadano era suficiente para calificar la relación de la administración con sus beneficiarios y no se habló de medir la utilidad o el beneficio real que generan sus servicios. Resulta revelador encontrar al respecto un comentario en el que un entrevistado de nivel mando medio afirmó que, para que un servicio fuera considerado como de calidad, sólo era necesario que al ciudadano se le recibiera y se le atendiera amablemente en ventanilla, aún y cuando por falta de recursos o porque la necesidad del ciudadano no correspondía a las facultades de la dependencia, éste se fuera con las manos vacías pero satisfecho por una afectuosa “orientación”.

El único entrevistado que mostró consistencia en identificar la diferencia aseguró la afirmación del mando medio era un fenómeno recurrente: partiendo de su experiencia como empleado de ventanilla, dio como ejemplo casos de ciudadanos que acudían a realizar trámites a algunas unidades de la SEGI, donde en primera instancia recibían atención amable e inmediata en el Módulo Integral de Servicios (denominación oficial de la ventanilla única), pero cuando se les tenía que derivar a personal dentro de las oficinas, podían simplemente no ser recibidos por el funcionario correspondiente. Más grave aún, afirmó que, cuando el funcionario que buscaban era un directivo, “si [el ciudadano] no era fulanita de tal lado, sutanita [...] conocido por todo el mundo y un gran empresario [...] no lo recibían” ya que se consideraba a la ciudadanía en general como “distractores para el trabajo”.

A parte se trata la crítica de un ex empleado que más que pronunciarse sobre el tipo de información obtenida del ciudadano, lo hizo respecto al cómo, es decir, sobre la encuesta de satisfacción. Afirma que ésta a propósito no se difundía ampliamente y que la mayoría de las encuestas aplicadas o las quejas reportadas eran llenadas por el mismo personal de contacto, ya que los ciudadanos, cuando se les ofrecían estas herramientas “muchos las rompieron, a mí me tocó ver” debido al mal servicio posterior a la ventanilla única. Además de que, consideró, nunca eran suficientes encuestas para obtener estadísticas confiables.

ACCIONES DE ADECUACIÓN Y PREVENCIÓN

Este procedimiento iniciaba tras la presentación de una queja ciudadana, de la obtención de un resultado negativo en la aplicación de alguna herramienta de satisfacción o en alguna constatación, tanto interna como externa, por detecciones hechas por proveedores o por la identificación por el personal de desviaciones reales o potenciales de los indicadores que correspondían a sus actividades.

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

En cuanto se identificaba la desviación el director de área o superior jerárquico utilizaba la herramienta denominada “5M”¹⁷ para encontrar la causa raíz, decidía la acción a llevar a cabo, seleccionaba un responsable de implementación de la acción de adecuación y/o prevención y uno para verificación. Por lo general el responsable de implementación era el dueño del proceso y el de verificación su jefe inmediato o alguna persona distinta, para evitar que una misma persona fuera juez y parte de la actividad. Con ellos fijaba las fechas de cierre y verificación y registraba las acciones a realizar en la bitácora.

El responsable de la acción la implementaba y “cerraba” o registraba y reportaba las acciones llevadas a cabo. Posteriormente el responsable de verificación revisaba que se hubiera cumplido con las acciones en tiempo y forma, y medía su efectividad. En caso de que no resultara efectiva se enviaba nuevamente al director de área o superior jerárquico para que se volviera a hacer el análisis de causas y diseño de solución. Si la solución resultaba efectiva, notificaba al responsable de la implementación, se registraba en una bitácora y se daba aviso a los dueños de proceso para la modificación de manuales en caso de que fuera necesario.

Se observó en los manuales que la idea original era autoritaria generando múltiples reinicios y contradecía las afirmaciones de la teoría de la calidad respecto a que el análisis de problemas y la búsqueda de soluciones debe permitir la participación de todos los intervinientes en el proceso afectado, pero en este procedimiento la herramienta “5m” debía ser aplicada solamente por el director de área o superior jerárquico, por lo que se preguntó en entrevista a los desarrolladores cuál fue la razón de esta concepción. Llama la atención que la respuesta fue que en los hechos no se seguía la prescripción del manual y supuestamente toda la comunidad de práctica intervenía.

VALORACIÓN DEL RENDIMIENTO DEL SOCIO DE GESTIÓN Y CONSTATACIÓN INTERNA

Otra etapa de la evaluación del desempeño de los procesos implicaba la reunión periódica de los impulsores guías y el impulsor ejecutivo para integrar y revisar los índices, resultados de proyectos y sus impactos. Una vez que los resultados fueran satisfactorios se continuaba con las constataciones internas y cruzadas conforme a su respectivo procedimiento SEGI-CGMP-P01-PR07.

Las constataciones internas debían ser realizadas por personal del mismo socio de gestión que hubiera sido capacitado en el *Modelo* y en la forma de constatar. Se hacía conforme a un plan anual de constatación. Si sus resultados eran negativos se tomaban medidas de adecuación y se hacía otra constatación interna. Una vez aprobada se revisaba el fortalecimiento de la adopción de *Excellentia* con constataciones internas cruzadas, es decir, a cada dependencia la evaluaba personal de otra u otras dependencias.

La metodología de todas estas revisiones dependía de la CGMP. El procedimiento de Constataciones Internas en particular mencionaba que para realizar el Plan de Constatación Interno se debían tomar en cuenta los resultados del Socio de Gestión provenientes de

¹⁷ La herramienta 5M es lo mismo que aquello que en el modelo genérico de calidad se le llama diagrama de Ishikawa.

distintas evaluaciones, su normatividad, organización, y funcionamiento. Este plan era responsabilidad del Constatador Coordinador de manera conjunta con el Impulsor de *Excellentia* del Socio de Gestión a ser constatado. Además, el constatador coordinador era responsable del manejo de todos los documentos de trabajo que se requirieran.

El procedimiento iniciaba con la solicitud de programación de la Constatación Interna por parte del impulsor ejecutivo o el impulsor guía. Cada Socio de Gestión debía proponer candidatos a constatador que cumplieran con el Perfil requerido descrito en el anexo A01-PR07-CGMP. Este sugería que se buscara personal con educación a nivel profesional o técnico; experiencia laboral mínima de un año con conocimiento de alguna norma de calidad y con habilidades administrativas de dirección, planeación y auditoría, entre otras. A continuación el impulsor de *Excellentia* y el constatador coordinador realizaban y difundían el *Plan de Constatación* R02-PR07-CGMP. Al mismo tiempo el equipo constatador preparaba la *Cédula de Verificación de Cumplimiento* R03-PR07-CGMP para cada subelemento del modelo, es decir, un formato en el cual se enlistaban los requisitos de cada uno de los nueve elementos a evaluar.¹⁸ Cuando el constatador coordinador previera que los objetivos de una constatación no se podrían cumplir por motivo de que los constatados no estuvieran disponibles o no mostraran interés o que la información o evidencia solicitada no estuviera disponible debía avisar al Impulsor de *Excellentia* y al personal que sería constatado para decidir conjuntamente si se mantenía el plan o se modificaba.

Una vez que estuvieran listos los documentos de trabajo, el constatador coordinador dirigía una reunión de apertura y acto seguido el equipo realizaba las constataciones: primero una documental que evaluaba la adopción del Modelo en los procesos y documentos y luego una in situ que revisaba la existencia de evidencias que comprobaran en el trabajo cotidiano el cumplimiento del *Modelo*. Realizadas las constataciones, el constatador coordinador dirigía una reunión de cierre y el equipo elaboraba el *Reporte de Constatación* R04-PR07-CGMP.

Finalmente, el Impulsor de *Excellentia* anexaba los registros resultantes de todo el proceso en su sistema electrónico de gestión de la documentación. Cuando se encontraban áreas de oportunidad debían ser tratadas conforme lo establecido en el Procedimiento de Acciones de Adecuación y Prevención.

Una primera crítica que se hace a esta etapa es sobre las reuniones de impulsores guías y ejecutivo, es decir, directores generales y el titular de dependencia. Llama la atención que en las evaluaciones se le diera mayor ponderación a los elementos que evaluaban a estos líderes y los resultados, es decir, los extremos que conformaban el *Modelo*, además de que en la revisión de constataciones se observara que se reportaban altas calificaciones en liderazgo sin que eso se reflejara en un adecuado trabajo cotidiano, siendo los elementos intermedios en los que constantemente se obtenían bajas evaluaciones, lo que a su vez tampoco afectaba para conseguir elevadas calificaciones en el impacto, como si fuera posible saltarse de la buena intención y las acciones del líder a la generación de un buen servicio o producto sin atender el proceso intermedio.

Datos que contribuyen a desconfiar de las calificaciones en el elemento impulso son comentarios reportados en los hallazgos de la constatación 2010 a la SEGI como el 5°

¹⁸ Véase el esquema al inicio de este capítulo y más abajo el apartado de la etapa de Constatación ciudadana.

requisito del subelemento 9.1 Impulso hacia el socio de gestión “Comunican la información y el conocimiento más relevante para lograr el compromiso del capital humano y aprovechar su retroinformación” donde el constataador afirmó “No existe evidencia de la participación de los impulsores guía [...]”.

Más reveladora fue la respuesta relativa en la entrevistas un empleado cuando hizo referencia a los líderes de la SEGI y su participación real en el Modelo. Mencionó durante la grabación lo que otros entrevistados sólo comentaban “off the record”: la falta de compromiso verdadero de los mandos superiores, quienes se quedaban en el discurso pero rara vez se comprometían con su papel de “impulsores”, lo que pone en duda la veracidad de las evaluaciones y la confiabilidad de la ponderación. Afirmó que, en términos generales “ni siquiera se interesan en el trabajo que hacen las personas” y cuando tenían que contribuir a los procesos proporcionando algún producto intermedio, “andábamos detrás de [ellos]”. Refiere que el titular de su dependencia en pocas ocasiones se acercó a visitar las distintas áreas de su organización para conocer la labor de sus propios subordinados y en un caso particular en que se presentó en los Talleres Gráficos del Estado, “fue cinco minutos y arriscó [sic] la nariz y se salió, no le gustó estar ahí”. En otra ocasión en un evento con motivo de la temporada navideña, el entrevistado coincidió en una mesa con el mismo personaje, quien estuvo “una hora platicándome de su familia, de Francia, de los Pirineos [...] ¡ay qué presumido! Jamás preguntó mi nombre, puro yoyito [sic]” Llama también la atención que este empleado no consideraba al liderazgo sólo en el nivel operativo y lo traslada también a los puestos políticos, cuando en su momento se le preguntó por la relación política-administración pública, ante lo cual afirmó que si en éste nivel también se tomara en serio el papel de liderazgo que debe implicar, la relación entre ambas esferas podría ser positiva, pero que en su opinión no era así, creía que los políticos en general no eran buenos líderes y por lo tanto el resultado de la relación era negativo.

La concepción errónea sobre la relación entre líderes y empleados, según MacGregor y Vasu vienen desde el taylorismo, un enfoque de administración para el que el trabajador y su ambiente no tenían importancia, pues se consideraba que la naturaleza del trabajador es tendiente a la desviación de las metas establecidas por la dirección y los estándares de los especialistas, por lo que habría que eliminar cualquier tipo de discrecionalidad. Por otro lado la idea de liderazgo es unilateral, es decir, como presencia de habilidades en ciertos hombres en cargos directivos que influyen a otros intervinientes, vistos como pasivos, para lograr una meta.

Las consecuencias son privar a los empleados de la satisfacción de sus necesidades de autorrealización lo que genera conductas negativas, una de ellas, estudiada por Irving Janis, es la defensa grupal. Esta implica la actitud de un grupo para con los demás como una competencia de suma cero en la que ambas partes buscan distorsionar la información para protegerse, ocultando la que no es conveniente que se difunda y maquillando aquella que los beneficia.

Desde la década de 1930 con los experimentos en Hawthorne ya se había demostrado que lo que ayuda a mejorar el desempeño de una organización es demostrar que al empleado se le presta atención, se está al pendiente de sus necesidades, se reconoce

que en grupo hay un conocimiento más amplio de la situación, y también más amplia es la búsqueda de alternativas de solución. Así la opción que se seleccione será más fácilmente aceptada, y ejecutada activamente, en lugar de dedicarse a sacar el trabajo con el mínimo esfuerzo necesario.

Respecto a las constataciones internas previas a la constatación cruzada, uno de los desarrolladores entrevistados afirmó que en realidad no se llevaron a cabo por considerarlas no obligatorias, además de afirmar que sólo las constataciones cruzadas “arrojaban valor cuantitativo para contar en las constataciones ciudadanas”. Lo anterior es otra muestra de que los manuales indicaban una cosa, pero en realidad se realizaba otra.

Finalmente la posibilidad de modificar los objetivos de la constatación interna también abona a la suposición de que buena parte la puesta en marcha del modelo fue en realidad una simulación.

MEJORA CONTINUA: PERFECCIONAMIENTO DE PROCESOS E IDENTIFICACIÓN Y ADOPCIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS GUBERNAMENTALES

El *Modelo Excellentia* contaba con dos momentos de mejora continua, el perfeccionamiento de procesos y/o procedimientos y la identificación de mejores prácticas gubernamentales. Ambas debían de seguir ese orden ya que implicaba primero una mejora gradual con la reducción de tiempos y actividades manteniendo la dinámica general del proceso y luego la comparación de la práctica mejorada de la organización con prácticas semejantes de otras organizaciones y, en su caso, su modificación radical aunque el enfoque resultara distinto.

Perfeccionamiento de procesos

El *Procedimiento de Perfeccionamiento de Procesos* SEGI-CGMP-P01-PR08 mencionaba que previo a cualquier acción un proceso debía contar con sus respectivos indicadores, los cuales tendrían que proporcionar información que demostraran que estaba controlado y cumplía con sus metas.

Se consideraba que un proceso había sido perfeccionado cuando se le aplicaba la herramienta “Cambios Rápidos con Enfoque a la Excellentia” (CREE) y cuando “se ha generado un valor agregado hacia el ciudadano y/o Socio de Gestión usuario, pudiendo disminuir el tiempo de respuesta o de realización, se han reducido las actividades y/o las distancias, o se ha aumentado el nivel de satisfacción del ciudadano” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 2). Además se consideraba necesario incluir en todo perfeccionamiento un aumento en la eficiencia al usar tecnologías.

Había un impulsor de procesos que tenía la responsabilidad de documentar y registrar las evidencias, y aplicar la técnica CREE de forma estandarizada en un tiempo de tres días: iniciaba cuando, de manera previa, el Impulsor seleccionaba el proceso que se debía perfeccionar; conceptualizaba el proceso de manera conjunta con su dueño utilizando el *Registro de Perfeccionamiento de Procesos* R01-PR08-CGMP; e integraba una comunidad de práctica con la que aplicaría el CREE. En el primer día el impulsor de procesos informaba a la comunidad la información relativa al proceso y capacitaba a los participantes en la

técnica. La comunidad en conjunto definía el objetivo y alcance del CREE, estableciendo una meta teórica de reducir en un 50% las actividades, tiempos y distancias y se mapeaba el proceso conforme a su situación actual. En el segundo día, se revisaban los indicadores actuales, la distribución física de las actividades del proceso y se identificaban las actividades que no agregaran valor al producto, tanto las necesarias como las innecesarias. Éstas se registraban en la *Matriz Mapa de Realidad Futura* R02-PR08-CGMP. En este mismo formato se elaboraba el nuevo proceso utilizando las actividades identificadas como necesarias. Posteriormente se utilizaba una *Matriz de Impacto-Dificultad de las Acciones de Perfeccionamiento* R03-PR08-CGMP para priorizar las actividades necesarias para continuar el perfeccionamiento, tanto en lo que restaba del CREE como en los días posteriores. En caso de se requiriera una redistribución física, se realizaba al final del segundo día. En el tercer día se ponía a prueba el nuevo proceso y se medía con sus indicadores. Con los resultados de esta prueba se hacían nuevas modificaciones al proceso. Se daba por terminado el CREE, se preparaba una presentación y se le difundía.

Llama la atención que en este procedimiento que está encaminado a la reducción de actividades y tiempos, se identificaron actividades innecesarias: los pasos 8, 19 y 21 exigían respectivamente “Inicio de elaboración de la presentación final del CREE”; “Continuar elaborando la presentación final del CREE” y “Hacer adecuaciones o ajustes necesarios en la presentación del CREE”, es decir adelantar la generación de un documento entregable en etapas de la dinámica en las cuales aún no se tenía un resultado definitivo, éste vendría hasta el paso 22.

Una etapa como esta generó la duda sobre los motivos de realización del evento CREE, la cual se hizo a los entrevistados, pues si mencionaban entre tales causas una constante desviación de los procedimientos con las situaciones cotidianas, contribuiría a confirmar las críticas de inflexibilidad hechas a los principios de homogenización y estandarización, pero los comentarios de los tres que respondieron se orientaron a desmentir la afirmación sobre una mejora continua: uno afirmó desconocer en qué consiste el evento CREE y los otros dos aseguraron que, aunque lo conocían, nunca participaron en uno, pero suponían que su uso iba encaminado a la reducción de tiempos y trámites más que a evaluar si los procesos podían reaccionar ante situaciones cambiantes.

Al revisar el concepto de perfeccionamiento esta tesis considera simplista definir la mejora de procesos como la intención permanente de reducir actividades, y en cambio se propuso a los entrevistados cambiar el objetivo de lo “mínimo” a lo “necesario y suficiente”. Al respecto se cuestionó sólo a los desarrolladores del modelo. Ambos reconocieron que hipotéticamente se puede dar una situación en la que un proceso no se encuentre adecuadamente definido y que requiriera para su “perfeccionamiento” incluir actividades que se habían dejado de lado, o que pudiera suceder que el desarrollo de nuevas “metodologías” permitiera abarcar más actividades sin que ello implicara aumentar los tiempos de generación de servicios, pero que en el caso del *Modelo*, sólo se enfocó hacia la disminución ya que el diagnóstico realizado en un principio encontró que “era lo contrario, demasiado burocráticos y complejos”.

Identificación y adopción de mejores prácticas

El MLGI facultaba a la CGMP para innovar en los procesos e intercambiar las mejores prácticas resultantes con organizaciones educativas, privadas y de otros órdenes de gobierno.

Para documentar la práctica perfeccionada de forma tal que se facilitara su difusión y comparación con otras se debía seguir el *Instructivo para la Documentación de las Prácticas de Gestión Gubernamental* SEGI-CGMP-P03-IN01, que de entrada establecía que el titular del socio de gestión era el encargado de decidir qué prácticas serían documentadas y que el responsable de cada práctica se haría cargo de coordinar la documentación y asegurarse de que ésta siguiera lo establecido en el instructivo y la información fuera veraz.

La práctica se documentaba usando el formato *Documentación de las Prácticas de Gestión Gubernamental* R01-IN01-CGMP. Se pedía que las descripciones fueran breves y el documento contuviera las secciones: datos generales, antecedentes, impacto, usuarios y relación de evidencias. Muy semejante a lo que se menciona en el Instructivo para la Documentación de Prácticas de Innovación.

Con la práctica perfeccionada y documentada, el procedimiento de adopción de mejores prácticas iniciaba con una comparación referencial para determinar el lugar en el que la práctica propia se encontraba con relación a prácticas semejantes en otras organizaciones locales, nacionales e internacionales. Tal comparación era responsabilidad del dueño de la práctica y/o de una comunidad de práctica formada expresamente conforme a los lineamientos del Manual de Gestión del Conocimiento. Se debía continuar con la definición de los criterios y elementos a medir, la identificación de las organizaciones con las “prácticas más avanzadas” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 27) y la comparación con la práctica propia.

Si la práctica propia resultaba con un desempeño inferior, la práctica de referencia, previo análisis de factibilidad, se convertía en la base de un proceso de perfeccionamiento o innovación. La implementación de la mejor práctica también era responsabilidad de la comunidad de práctica. Finalmente se debía medir la Satisfacción del Ciudadano respecto de la práctica adoptada conforme al procedimiento respectivo.

Un concepto relacionado con esta etapa es la Gestión del Conocimiento, que consideraba útiles aquellos saberes que pudieran ser definidos como insumos y a la vez resultados de la gestión por procesos, que coadyuvaran en el cumplimiento de la misión, visión y objetivos estratégicos de la organización. Al conocimiento se le nombraba Capital Intelectual y su gestión iniciaba con una planeación, responsabilidad de los impulsores guías, que consistía en el análisis de la diferencia entre el conocimiento requerido para el correcto desempeño de la organización y el que realmente disponía; además de la información resultante entre las necesidades del ciudadano y el resultado de las evaluaciones de desempeño. La creación del conocimiento necesario para cubrir el faltante era una responsabilidad que los impulsores compartían con el personal de cada socio de gestión y se lograba mediante el uso de herramientas como programas de capacitación, comunidades de aprendizaje o de práctica y rotación de puestos. La presentación y almacenamiento del Capital Intelectual resultante se hacía en forma de procedimientos, manuales, prácticas y

proyectos que fueran transferibles a otros socios de gestión, previo registro como propiedad intelectual del Gobierno del Estado y bajo la responsabilidad de los impulsores guías y el dueño o comunidad de práctica del proceso.

Además de las prescripciones anteriores, el MLGI pedía que se cumplieran los ordenamientos de los *Manuales de Lineamientos para la Gestión del Capital Humano*, de *Políticas y Lineamientos Generales en Materia de Tecnologías de Información para la Gestión Pública Estatal* y de *Lineamientos de Gestión de la Documentación* y el *Instructivo para Valorar la Efectividad del Conocimiento y de Herramientas para la Gestión del Conocimiento* SEGI-CGMP-P03-IN02. Aún así, estos documentos en el Proceso de Gestión para la Excelencia y la Innovación y en los procedimientos que se revisaron arriba no fueron retomados.

Otro tipo de perfeccionamiento que tenía sus propios lineamientos era el de *Trámites* SEGI-CGMP-MLPT-E, aunque el *Proceso de Gestión para la Excelencia y la Innovación* SEGI-CGMP-P01 tampoco lo incluía. Sus objetivos declarados eran:

“Fortalecer la confianza y credibilidad de la ciudadanía en la Gestión Pública Estatal al percibir efectividad y perfeccionamiento. [...] Dotar a la Ciudadanía, mediante la Carta Compromiso, de un instrumento de vigilancia que se suma a los esfuerzos para simplificar los trámites, y prevenir y abatir la corrupción. [...] Definir, medir y comunicar las normas de servicio de cada trámite y servicio de alto impacto que proporciona el Gobierno del Estado para que sean ampliamente conocidos por la ciudadanía.” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 5)

Era responsabilidad de una comunidad de práctica formada por el dueño del trámite, el personal de contacto con el ciudadano, el Impulsor de *Excellentia* y el del elemento Gestión del Ciudadano, además de asegurarse de contar con la participación del área jurídica del socio de gestión en caso de que se requiriera también una modificación normativa. Esta comunidad debía partir de la información de la *Ficha Técnica del Indicador* R02-IN02-DGAM y su seguimiento, para conocer el grado de eficiencia del trámite. A partir de ahí, se realizaba un *Diagnóstico e Identificación de Áreas de Oportunidad* con su respectivo formato R03-MLPT-CGMP que debía contener: alineación con elementos estratégicos, es decir, misión, visión, objetivos, etc., del socio de gestión e indicadores de desempeño actual; marco normativo aplicable; elementos del proceso; elementos de la infraestructura y personal; elementos del entorno.

El siguiente paso consistía en definir los compromisos de servicio, es decir, los atributos, estándares e indicadores de desempeño del nuevo trámite. Por estándar el manual entendía la descripción cuantitativa del trámite y los clasificaba en dos tipos, numérico, es decir, representado con números absolutos y de caracterización, que hacía referencia a la forma de la prestación de servicio. Luego, para asegurar el acercamiento del ciudadano, debía establecerse un sistema de atención a inconformidades y sugerencias, semejante al procedimiento de Satisfacción del Ciudadano, incluyendo a su encuesta.

Los últimos dos pasos eran la redacción de la Carta compromiso al ciudadano y la realización de la prueba piloto. La carta se entendía como

“el documento en el cual se manifiestan los compromisos que el socio de Gestión adquiere durante la prestación del trámite y se hace del conocimiento del usuario final del trámite con el

propósito de que éste conozca la forma y lugar en que será atendido y los requisitos para que pueda realizar el trámite” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 11)

Para su realización se debía utilizar el formato *Carta Compromiso* R07-MLPT-CGMP y el *Instructivo para Documentación de las Cartas Compromiso* SEGI-CGMP-IN05. Para la prueba piloto se debía hacer la medición constante del indicador del desempeño, siendo el resultado mínimo aceptable de un 70% y se ejecutaba el procedimiento de atención de quejas y sugerencias. La prueba duraba entre uno y tres meses y debía registrarse la evidencia en el formato correspondiente.

Al Manual de Lineamientos de Perfeccionamiento sólo se le encontró una deficiencia: cuando definía a un estándar como una “descripción cuantitativa del trámite o del servicio” entraba en contradicción más adelante cuando hablaba de “criterios de caracterización” los cuales se podían entender como cualitativos. Este error suscitó la duda sobre qué entendían por cuantitativo y cualitativo los participantes en el Modelo y si había alguna relación con sus perfiles. Las entrevistas mostraron que el tema derivó a las relaciones política-administración gubernamental, administración gubernamental-administración de negocios y no sólo al debate metodológico positivismo-post positivismo.

Respecto a la idea que los entrevistados tenían sobre el método adecuado para evaluar objetivamente la calidad, de cuatro entrevistados tres afirmaron que esto tenía que ver directa y exclusivamente con la posibilidad de medir cuantitativamente un indicador que, afirmaban, consistía casi siempre en frecuencias absolutas o relativas de la entrega de un informe o formato o la presentación de un fenómeno. El entrevistado restante afirmó que cada tipo de actividad debería de tener una forma específica de medición, entre las que se encuentra la que se conoce como cualitativa. En los primeros tres, por el contrario, se observó una concepción errónea de este tipo de análisis.

Una posible respuesta a esta observación, recordando las críticas al enfoque de la calidad, es el hecho de que el *Modelo* fue diseñado por profesionales del área de las ingenierías y la administración de negocios, que también correspondía al perfil de parte del resto de los mandos medios y altos de esa administración, empezando por el gobernador, lo que llevó a preguntarse cuál era la concepción que tenían sobre el contexto en el que se encontraban.

Había una concepción peyorativa de la política: no la concebían como diálogo y acuerdos que establecen los objetivos a seguir por la administración pública, por lo tanto rechazaban totalmente la relación de una con la otra. Por otra parte, en su vinculación con la administración de negocios como contexto original de la gestión para la calidad afirmaron que debería haber una separación entre ambas pero no tajante, lo que permitió, según los entrevistados, hacer una adaptación o traducción de una a otra esfera.

Podría llegarse a pensar que lo anterior terminaba por darle la razón a las críticas de la plutocratización y la despolitización que se buscó anular en la introducción de esta tesis, pero la concepción negativa de la política y la sugerencia de la separación tajante entre los administradores y los funcionarios electos se presentó tanto en empleados con largas carreras en el sector gubernamental como en aquellos cuyos trabajos inmediatos anteriores los desempeñaron en organizaciones de negocios, es decir, si se trata de establecer la explicación en el perfil de los entrevistados, no se puede argumentar que se debiera a una

concepción “empresarial” como afirmaban los críticos, sino a deficiencias, por un lado formativas profesionales que reflejan concepciones científicas, y por el otro sobre un desconocimiento, cuando no una idea errada del campo de la administración gubernamental por aquella dicotomía entre lo “público” y lo “privado” que en realidad contribuyen a difundir los defensores del paradigma burocrático.

En particular el argumento sobre el desconocimiento de la gestión gubernamental se puede apoyar mencionando que los desarrolladores del Modelo afirmaron que su lenguaje novedoso pertenecía a la jerga tradicional de la administración gubernamental. Además del reflejo de un debate ideológico, tal creación tenía la función de indicar su grado de implementación, pero cayeron en contradicción cuando mencionaron que también ofrecía nuevos enfoques a conceptos tradicionales.

Adicionalmente hay una serie de errores de prolijidad en la documentación del Modelo, como fallas de redacción, de lógica en las definiciones, y de innumerables faltas ortográficas en todos los documentos que abona a la propuesta sobre las fallas formativas. Algunos ejemplos se transcriben a continuación.

Casos de redacciones incoherentes: en el MLGI se mencionaba “La innovación no es una mejora continua, ni acciones correctivas o preventivas, es un cambio fundamental de los modelos mentales que se ve reflejado en el perfeccionamiento o generación de nuevos procesos, servicios o productos (cambio de paradigma)” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 33) con lo que se observa claramente un uso vulgar del concepto paradigma, como un simple cambio en las formas de realizar algo, cuando Kuhn (Kuhn, 1970) citado por Bozeman rigurosamente lo define como “un logro científico reconocido universalmente que [...] ofrece problemas y soluciones modelo a una comunidad de profesionales” (Bozeman, 1998b, p. 197). El Manual de Documentación aconsejaba evitar el uso de gráficos para el desarrollo de la información en todos los documentos, salvo en los instructivos, es decir, la presentación siempre debía ser textual y no esquemática pero el *Manual de Lineamientos para el Perfeccionamiento y la Innovación* desobedeció este mandato en el desarrollo de las “etapas” del proceso creativo de innovación haciendo una presentación gráfica. En el Manual de Perfeccionamiento de Trámites, la sección *V Definición de compromisos de servicio* se refería a los atributos, estándares e indicadores de desempeño de un nuevo trámite, como por ejemplo: oportunidad, confiabilidad, honestidad, accesibilidad, amabilidad, claridad, competencia, confidencialidad y equidad y definía como estándar a la descripción cuantitativa del trámite que podía ser numérico o de caracterización, es decir la forma de la prestación de servicio, pero no se puede definir en general a un estándar como una descripción cuantitativa si después, en lo particular, se establece una división que hace clara referencia a indicadores cualitativos. En el Procedimiento de Acciones de Adecuación o Prevención se establece como primer paso de la operación “Identifica la desviación real o potencial y la reporta al Director de área o superior jerárquico” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 4), lo que no debería incluirse porque es resultado de otros procedimientos.

Errores y falacias en definiciones como las de “Objetivo: Algo ambicionado o pretendido” (Aguascalientes, 2010ac, p. 4) que es muy ambigua e informal; “Sistema:

Conjunto de elementos mutuamente relacionados o que interactúan” (Aguascalientes, 2010ac, p. 4) es excesivamente simplificadora, no responde a las preguntas para qué interactúan ni cómo lo hacen; “Políticas o Lineamientos: Son criterios o lineamientos de acción que guían las actividades que deben seguirse. Deben ser explícitas y de observación estricta” (Aguascalientes, 2010ac, p. 24), que además de ser una tautología por incluir la palabra definida en la definición, el mandato de que sean explícitos resulta ignorado cuando se encuentran documentos como el Instructivo para la Documentación de las Prácticas de Innovación cuyo único lineamiento dice: “Este instructivo es de aplicación obligatoria cuando se requiera demostrar una práctica de innovación” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 2). En el Procedimiento de Constatación Interna se define a esta actividad como un “proceso sistemático, independiente y documentado para obtener *evidencias de la constatación* y evaluarlas de manera objetiva con el fin de determinar la extensión en que se cumplen los criterios de constatación.” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 5), pero se constata y se buscan evidencias sobre la actuación cotidiana conforme al modelo, no evidencias de la constatación, es decir, no se busca evaluar la evaluación.

INNOVACIÓN Y VALIDACIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS

En el MLGI la innovación quedaba definida como

“un proceso sistemático en el que se busca generar servicios o modelos de gestión que sean percibidos favorablemente por la ciudadanía, para lo cual se requiere el compromiso diario de todos los servidores públicos; ya que una innovación existe cuando resuelve problemas concretos y lo hace mejor que la opción anterior; encuentra relaciones donde antes no las había y crea nuevas conexiones” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 32).

Hablaba de una cultura de innovación que entendía como “un ambiente formado por conductas, valores y creencias, que la organización desarrolla observando su entorno y que emplea para impulsar a todos sus miembros a generar nuevos productos o servicios” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 33).

El Manual prescribía que los procesos de innovación pasaran por una serie de etapas las cuales eran: a) apoderar o autorizar a la comunidad de práctica para modificar los procesos; b) capacitar en “técnicas de creatividad”; c) generar ideas; d) definir los resultados esperados conforme indicadores; e) diseñar propuestas de solución; f) desglosar la solución; g) identificar el equipamiento e infraestructura necesaria y realizar una prueba piloto; h) diseñar el producto o servicio final; i) difundirlo e implementarlo y j) reconocer o premiar el trabajo de la comunidad de práctica. En cada una de ellas se tenía la consulta, asesoría, seguimiento y apoyo de una Comisión de Innovación, un órgano colegiado permanente que además se encargaba de validar la evaluación y el Premio Innovación. Esta Comisión estaba integrada por los titulares de las dependencias o entidades del gobierno que hubieran obtenido la certificación ciudadana en las constataciones anuales.

La documentación que reforzara todo el proceso debía seguir las indicaciones del *Instructivo para la Documentación de las Prácticas de Innovación* SEGI-CGMP-P01-IN03, en particular un resumen ejecutivo denominado *Formato de Documentación de Prácticas de Innovación* R01-IN03-CGMP con el que se recomendaba ser breve y claro en las

descripciones de la práctica y seguir una presentación única, que detallaba desde el tamaño de letra hasta la apariencia física que debía tener el documento.

El formato estaba conformado por las secciones datos generales, perfil del organismo de gobierno y descripción de la práctica que, a su vez, agrupaban información sobre: a) antecedentes; b) impacto en beneficios esperados; c) identificación de usuarios; d) impacto en el capital humano; e) gestión de la transparencia; f) del capital humano; g) del compromiso ciudadano (trámites); h) de los recursos; i) de la excelencia que implicaba identificar beneficiarios, proveedores, procesos, indicadores de medición de desempeño y de satisfacción, estándares, resultados de procedimientos de perfeccionamiento y comparaciones con prácticas semejantes de otros organismos de diversa índole; j) del gobierno electrónico que significaba la descripción del funcionamiento y de la amplitud del uso de herramientas electrónicas para acceder a un servicio, haciendo énfasis en su facilidad de manejo y en la disminución o sustitución completa de las transacciones de ventanilla entre el beneficiario y el servidor público, indicadores de medición de desempeño, evidencia de satisfacción del ciudadano y de resultados de perfeccionamiento del sistema y del uso de atención en línea para los beneficiarios del servicio; y k) de la Innovación que implicaba comprobar que era una solución innovadora y no sólo correctiva, preventiva o de perfeccionamiento, que se llevó a cabo un proceso creativo para lograrla.

Una vez que la práctica fue correctamente documentada, se llevaba a cabo su evaluación siguiendo el *Instructivo de Evaluación de Prácticas de Innovación* SEGI-CGMP-P01-IN07. Como en otros tipos de valoración, en este se prohibía seleccionar evaluadores que hubieran tenido relación personal, profesional o comercial con el socio de gestión que iba a evaluar. A los seleccionados les aconsejaba que mantuvieran la confidencialidad de la información con la que realizaban sus evaluaciones, igual que con los resultados de las mismas. Se les hacía firmar un Pacto de Honestidad y Confiabilidad. Estas evaluaciones también constaban de dos partes, la documental y la de campo. La primera se dividía, a su vez, en la realización de una evaluación individual por cada integrante del grupo de evaluación y una del grupo entero donde se “consensaban” los resultados. Para que una práctica fuera evaluada en campo primero tenía que lograr 500 puntos en la evaluación documental.

Como apoyo al proceso, la CGMP tenía la responsabilidad de capacitar y designar a los evaluadores a cada práctica, asesorar en el proceso y ser enlace entre el socio de gestión, el grupo de evaluación y la comisión de innovación. El impulsor de innovación debía ser intermediario entre el impulsor ejecutivo y el grupo de Evaluación y coordinar y asegurar la evaluación en campo del personal involucrado en la práctica. El responsable de la práctica debía atender a la evaluación y presentar la documentación que se le solicitara. Una vez asegurado lo anterior, el titular de cada socio de gestión debía proponer dos evaluadores por cada práctica que registrara al Premio Innovación. Posteriormente, la CGMP integraba los expedientes de las prácticas participantes, capacitaba y calificaba a los evaluadores propuestos, los integraba en equipos y los asignaba al socio de gestión que habría de evaluar. Posteriormente le entregaba los documentos de trabajo y la información sobre la práctica a evaluar.

Los evaluadores iniciaban sus actividades con la revisión documental conforme a los criterios de evaluación que se encontraban en el Concentrado de Evaluación. Al terminar, elaboraban los reportes correspondientes y los entregaban a la CGMP. Esta identificaba y notificaba a aquellos que habían aprobado la primera etapa y pasaban a la segunda. Acto seguido el evaluador coordinador se ponía en contacto con el Impulsor de Innovación para acordar la agenda según el formato *Agenda de Visita de Campo* R02-IN07-CGMP. El día de la evaluación se iniciaba con una reunión de apertura entre el equipo evaluador y los mandos medios de la dependencia o entidad en la que se presentaban, se indicaban los objetivos de la visita y se revisaba la agenda de las actividades principales a desarrollar. Luego venía la realización de la evaluación, que incluía observación y entrevistas además de revisión de incidencias. Al terminar se hacía la sesión de cierre en la que se explicaba a los evaluados las etapas siguientes sin informarles de los resultados, pues la calificación no era definitiva hasta la reunión de retroalimentación. Una vez lejos de la presencia de los evaluados, el equipo evaluador realizaba una reunión de retroalimentación y fijaba el puntaje, preparaba el Concentrado de Evaluación R01-IN07-CGMP y la Carta de Entrega de Resultados A02-IN07-CGMP y los entregaba a la CGMP, que los integraba al expediente de la práctica y preparaba el informe a la Comisión de Innovación. Tal Comisión revisaba los resultados y declaraba a los ganadores del Premio.

La Comisión de Innovación integrada por los titulares de las dependencias fue una de las varias ocasiones que se encontraron en este modelo en que los jueces de las distintas evaluaciones son también parte de ellas.

Se encontró una incoherencia en la definición de Innovación que se encontraba en el Manual de Lineamientos de Innovación la cual menciona “es un cambio fundamental de los modelos mentales que se ve reflejado en el *perfeccionamiento* o generación de nuevos procesos, servicios o productos”, pero más adelante en éste mismo manual y en otros como el de Gestión de Documentación se aclaraba que era diferente y posterior al concepto de perfeccionamiento. Se le preguntó al respecto a dos desarrolladores y un mando medio. Éste último confundió ambos conceptos y los consideró sinónimos. Los otros dos entrevistados dejaron en claro que eran dos etapas distintas de un proceso que tenía la intención de impedir que el personal se quedara en “zona de confort” y forzarle a buscar de manera continua mejores formas de operar, la primera etapa con modificaciones progresivas alrededor de un mismo esquema general y la segunda etapa con un cambio radical.

Se hace una última observación a la etapa de innovación cuando en el Instructivo de Documentación de Prácticas de Innovación se requería identificar posibles actos de corrupción y describir formas de prevenirlas haciendo énfasis en la automatización, la disminución de la discrecionalidad y del contacto de los funcionarios con los beneficiarios.¹⁹ Ello debido a que se percibe la suposición de la dificultad de lograr honestidad en el funcionario, además de la imposibilidad de conseguir una discrecionalidad responsable e informada que permitiera un enfoque en soluciones en lugar de rutinas. Esto lleva a

¹⁹ Este documento en un apartado habla de la “Gestión del Gobierno electrónico” y pide que se “demuestre cómo el indicador de transacciones electrónicas es mayor que el de transacciones en ventanilla o personalizadas, o si el 100% de las transacciones se efectúan de manera electrónica; [...] demuestre cómo se ha reducido el contacto del ciudadano con funcionarios de gobierno al utilizar medios electrónicos” (p. 8)

preguntarse si la intención del instructivo daría al traste con la propuesta de esta tesis de acercar el gobierno al ciudadano, limitando las relaciones entre ambos a sólo aquello que esté programado en el sistema informático o precargado en el portal del gobierno estatal.

La pregunta al respecto se hizo a seis empleados, ninguna estuvo de acuerdo con la sugerencia de dicho manual. Uno aceptó que podría ayudar a disminuir índices de corrupción pero consideró indispensable la intervención del funcionario. Los demás negaron el enfoque, dos mencionando que la tecnología sólo estaba para acercar los servicios al ciudadano y que en caso de malas actuaciones debían de castigarse con otros controles. Los demás afirmaron que la tecnología en manos de la corrupción no serviría como mecanismo preventivo ya que incluso se podría convertir en una herramienta a su favor.

Al respecto surgen algunas preguntas cuyas respuestas se presentan sólo como tentativas, revisando sus posibles consecuencias para la administración gubernamental. La primera es respecto a cómo *Excellentia* buscaba mejorar la política informática, la segunda es qué herramientas se consideraban como tecnológicas y la tercera qué tanto éstas en un contexto de abuso del concepto “gobierno electrónico” podrían afectar la relación gobierno-ciudadano y reducir el concepto de “política informática”.

Ningún documento revisado del *Modelo Excellentia* define qué se entiende por tecnología. Respecto al tema aplicaban los Manuales de *Políticas y Lineamientos Generales en Materia de Tecnologías de Información para la Gestión Pública Estatal SEGI-DGST-MLTI-E* y de *Lineamientos Generales en Materia de Gestión y Desarrollo de Tecnologías de Información SEGI-DGPT-ML01-E* pero cuando se solicitaron vía transparencia sólo se obtuvo el primero, el cual, de manera general, hacía referencia a especificaciones técnicas para la adquisición y uso de herramientas de cómputo. Para el caso del segundo manual, aprovechando el conocimiento de listas de los documentos que integraban el *Modelo*, se infiere por los procedimientos que de él se desprendían que consistía en el establecimiento de las normas generales para que la Dirección General de Proyectos de Tecnologías de Información recibiera y calificara solicitudes sobre proyectos de TI, los diseñara, implementara, transfiriera a las dependencias solicitantes y evaluara la satisfacción resultante.

Por proyectos de TI se refería al desarrollo de sistemas de software, que según el Informe Documental de la SEGI de 2010 (Aguascalientes, 2010h, p. 58), buscaban coadyuvar en el aumento de la efectividad del tratamiento de la información necesaria para la realización sustantiva de las actividades de las distintas dependencias y entidades del Gobierno del Estado. Los servicios que las direcciones generales de Proyectos de Tecnologías de Información y de Soporte a las Tecnologías de Información brindaban en este rubro eran: desarrollo y mantenimiento de la red de telecomunicaciones y de la red de voz; almacenamiento y procesamiento de información; digitalización y administración de documentos; correo electrónico interno; portales de internet; soporte técnico a equipos de cómputo y comunicaciones, y cajeros automáticos de impresión de documentos oficiales y pago de algunos servicios.

El principal logro que se mencionaba en ese informe fue el desarrollo del Sistema Integral para la Gestión Única de la Información Electrónica (SIGUE) que consistía en la

digitalización y administración de documentos con el objetivo de reducir el uso de papel. Entre los documentos que se digitalizaron y administraron se encontraban la correspondencia recibida y enviada por la SEGI, expedientes de una parte de los trabajadores del gobierno, licitaciones y concursos, documentación del padrón de proveedores y de las compras.

Pero al respecto, Luis Alfredo Valdés, basándose en Arnold Pacey, afirma que es una visión demasiado reduccionista quedándose en el campo meramente técnico, ya que la tecnología también implica aspectos organizacionales y culturales, por lo tanto, según esta propuesta, se puede hablar de tecnología sin que intervengan equipos, herramientas o máquinas digitales y más bien hablar de valores, creencias y formas de organizarse. Afirmación semejante se encuentra en Vasu quien comenta que la tecnología de la organización hace referencia a todas las actividades unidas a la gente y el equipo necesarios “las herramientas, las reglas de trabajo, la información (como dibujos técnicos y especificaciones de puestos), máquinas y equipos usados para convertir los insumos del sistema en su producto” (Vasu, M., Stewart, D. y Garson, D., 1998, p. 271). La tecnología, al igual que la estructura, tiene que corresponder al propósito u objetivo de la organización.

Llama la atención que un fenómeno semejante ya había sido criticado tiempo atrás por un ensayo de Caudle de 1987 y una investigación de la Academia Nacional de Administración Pública de EE. UU., citados por Vasu, por concentrar los cursos de política informática en la tecnología de computadoras dejando de lado la gestión de recursos de la información y de planeación de información estratégica. Al respecto, preguntas más trascendentes según estos estudios serían: ¿Para qué es la información?; ¿Apoya la misión de la organización?; ¿Quién y para qué usa la información?; ¿Qué tipos de reportes se necesitan?; ¿Quiénes son usuarios externos?; ¿De dónde viene la información?; ¿Cómo se garantiza su confiabilidad y seguridad?; ¿Cómo se garantiza la velocidad y oportunidad temporal?; ¿Quién es responsable?; ¿Quién la paga?; ¿Qué estrategias se tienen para evitar que la información como medio se desplace a un fin?; ¿Quién tiene permiso de leer y escribir información?; ¿Cuál es el impacto del sistema de información en la organización y su ambiente?; ¿Qué información se difunde?; ¿Qué derechos de propiedad tiene la información?; ¿Qué competencia se permite con el sector privado?; ¿Cómo se archiva y elimina la información?; ¿Cómo se mantiene la integridad de la información?; ¿Cómo se junta la información para su recuperación y uso?; ¿Cuáles son los insumos del sistema de información?; ¿Cómo se evalúa el sistema de información?

Por los argumentos presentados en los párrafos anteriores se ha sugerido que el Modelo en este rubro es deficiente pues hay preguntas más trascendentales que los mencionados manuales no se realizan como ¿qué información ha de ser difundida y cuál se debe de mantener oculta? O ¿quién puede acceder a qué información? Se recordará que al tratar estos temas en varios apartados como el de la documentación de los procedimientos o el de la dinámica de constatación no están bien definidos por lo que se presentan las sospechas de secrecía contra el principio de máxima publicidad, y de desconocimiento de los documentos básicos por los empleados de las dependencias.

CONSTATACIÓN CIUDADANA

El *Procedimiento de Constatación Ciudadana* SEGI-CGMP-P01-PR09 establecía como lineamientos generales que para que una persona pudiera ser constataador ciudadano debía cumplir con las características detalladas en el *Perfil del Constatador* A01-PR09-CGMP diseñado por la CGMP y además que no hubiera tenido relación con las organizaciones a evaluar de tipo personal, comercial o profesional en el año de la evaluación en que participaba y en el anterior. También se les exigía, por un lado, conducirse profesional, objetiva y honestamente, pretendiendo con ello dar transparencia e integridad a la constatación, pero al mismo tiempo se les pedía mantener la confidencialidad de la información que se les entregaba así como los resultados de ésta. La CGMP tenía las responsabilidades de apoyar en la selección y capacitación de los Constatadores Ciudadanos y la asignación de los grupos de constataadores a los socios de gestión.

Las actividades que conformaban el procedimiento iniciaban cuando la CGMP realizaba la invitación directa a algunos ciudadanos, no había convocatoria, y les pedía que los interesados registraran su *Solicitud para Constatadores* R05-PR09-CGMP. Una vez capacitados y seleccionados los ciudadanos se conformaban los grupos de certificación; de entre sus integrantes se les designaba un coordinador a quien se le entregaba el calendario de actividades y los documentos de trabajo que se utilizarían en la constatación.

El constataador coordinador debía ponerse en contacto con el grupo de constatación y, mínimo un día antes de la constatación documental, la CGMP enviaba el Informe al constataador coordinador, quien conjuntamente con su grupo, hacía la evaluación conforme a las *Cédulas de Verificación* R01-PR09-CGMP y generaba los *Resultados de Constatación* R02-PR09-CGMP y *Reportes de Constatación* R03-PR09-CGMP. Los enviaba a la CGMP, la cual formaba los expedientes de cada socio de gestión y le avisaba de su resultado en un oficio conjunto con el Consejo Ciudadano, ya fuera aprobatorio (mínimo 700 puntos) o reprobatorio.

Si se aprobó la constatación documental, la CGMP establecía el *Plan de Constatación Ciudadana* R04-PR08-CGMP para la valoración en sitio de manera coordinada con el enlace del socio de gestión y entregaba al constataador coordinador los documentos de trabajo, quien nuevamente se reunía con su equipo y acudían en la fecha indicada a las instalaciones de la organización para realizar la constatación. Esta iniciaba con una Reunión oficial y seguía con la implementación del el *Protocolo para la Constatación en Sitio* A02-PR09-CGMP. Si se encontraba que un elemento aprobado en la Constatación Documental no presentaba evidencias suficientes en la constatación en sitio, se debía restar puntos a la primera evaluación. Al terminar la constatación se vaciaban los resultados en los documentos de trabajo que constaban de los mismos formatos de la constatación documental y se hacía el cálculo del puntaje final. Todo eso era enviado por el Constatador Coordinador a la CGMP, la cual integraba los resultados al expediente de cada socio de gestión y hacía de su conocimiento al Consejo Ciudadano de Buen Gobierno que validaba la certificación y seleccionaba a los ganadores del *Premio Excellentia*.

El enlace del socio de gestión, que era un empleado seleccionado por el titular de la dependencia con un amplio conocimiento de ésta, por lo general un mando medio capacitado en el modelo *Excellentia*, tenía la función de indicarle al constataador dónde se encontraban los empleados a evaluar y proporcionarle información si alguno de éstos se negaba a cooperar. Podía mantenerse en ese encargo indefinidamente constatación tras constatación.

En la realización del Plan de Constatación Ciudadana sólo se enlistaban los impulsores de cada elemento evaluado y/o los dueños de cada proceso, por lo tanto, de manera formal no se evaluaba a todo el personal.

La primera observación hecha por esta investigación a esta etapa consiste en que el Manual de Lineamientos para el Perfeccionamiento y la Innovación de la Gestión Gubernamental, que era la base del modelo de la cual se derivaba el resto de los procesos y procedimientos, no le dedicó ni una sección. En su índice se puede observar claramente que terminaba con la etapa de la Innovación.

También llama la atención que el plan de constatación podía no incluir la evaluación de todos los elementos, sino que solamente “se seleccionaban en función de cómo habían salido los resultados anteriores, aquellos que hubieran salido con menos puntaje eran los seleccionados”, según aclaración de uno de los desarrolladores.

Otra sospecha respecto a la confiabilidad se centra en los enlaces de los socios de gestión. Se sospecha la posibilidad de que afectaran la objetividad de los constataadores ya que tenían un mejor conocimiento de su dependencia o entidad que el resto del personal, además de la acumulación de experiencia en constataciones al mantenerse año tras año, lo que no sucedía con los constataadores ciudadanos, así existía la posibilidad de que éstos últimos fueran alejados por los enlaces de aquellos elementos o procesos en que, debido a un mal desempeño, no se pudieran obtener buenas evaluaciones. Además estaba la permanente dirección e intermediación del procedimiento por parte la CGMP de la SEGI que la volvía al mismo tiempo juez y parte, y la exigencia a los constataadores de guardar en secreto la información recibida y los resultados desde el momento de la constatación hasta que se publicara a los ganadores del Premio *Excellentia*, respecto a lo que sólo se conocía un listado con la puntuación final de cada dependencia y no todas las cédulas de verificación y demás documentos utilizados en las constataciones.

Finalmente, se encuentra insuficiente que las dependencias pudieran entregar su Informe Documental a los constataadores ciudadanos a más tardar un día antes de que éstos tuvieran que entregar los resultados de la primera etapa para pasar a la constatación en sitio. La premura pudo con seguridad generar una revisión superficial de grandes consecuencias, ya que esta constatación era el punto de partida para realizar la constatación in situ.

Un hallazgo que afecta ya no sólo la confiabilidad metodológica en el proceso sino la legitimidad de las evaluaciones del modelo radica en la definición del grupo de certificación ciudadana como

“Cuerpo multidisciplinario de profesionales del ámbito privado a nivel estatal, con la capacidad y actitud suficiente para emitir su opinión y evaluación con respecto al rendimiento de los socios de gestión en el cumplimiento de los elementos de *Excellentia*. Está conformado por: Constataador coordinador y Constataadores ciudadanos.” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 4).

Hablar de “capacidad y actitud suficiente” implica que por certificación ciudadana reducidamente se entendía, desde un principio, que la evaluación siga siendo técnica pero que los evaluadores no provengan del sector gubernamental ni de las acostumbradas empresas certificadoras, sin buscar la certificación de la ciudadanía en un sentido más amplio.

También hubo falta de legitimidad en cuanto al Consejo Ciudadano puesto que los lineamientos originales publicados por el “Acuerdo Administrativo por el que se crea el Consejo Ciudadano de Buen Gobierno para la Administración Pública Estatal” (Aguascalientes, 2010f) prescribían que cada uno de sus integrantes debía ser nombrado por el gobernador bajo criterios de perfil muy cercanos a los de los constatores ciudadanos, es decir, un concepto de ciudadanía muy reducido, sin mencionar que la idea misma de un Consejo como un ente que valida lo que ya hicieron los constatores se puede tomar como un filtro o control a la reducida participación que permite *Excellentia*. Este fenómeno se observó también en el Premio Innovación con la Comisión de Innovación.

Algunas de las críticas anteriores fueron respaldadas por las respuestas que los entrevistados dieron a las preguntas sobre esta etapa. La sospecha de que los enlaces del socio de gestión desviarán las evaluaciones de los constatores se le cuestionó a siete personas, de las cuales cuatro, entre ellos el constator ciudadano, contestaron que definitivamente no había forma ya que sólo tenía la función de “facilitar”, “encaminar”, presentarle al constator cada una de las personas que iba a evaluar y en caso de que estas no desearan cooperar, el enlace le solventaba el problema, pero sólo en caso de que lo requiriera el constator, ya que, mencionaron, el enlace no conocía lo que se iba a preguntar, ni siquiera se encontraba presente en la constatación. Adicionalmente refirieron que el constator podía evaluar a todo el personal que quiera sin necesidad de que formara parte del plan de constatación.

Sin embargo tales afirmaciones fueron desmentidas por dos entrevistados, uno de ellos subordinado en activo y otro que ya no laboraba. Ambas coincidieron en que, al menos en las primeras ediciones, los constatores fueron “gente del mismo medio”, familiares y conocidos de empleados gubernamentales o personal de las empresas con las que gobierno tenía convenios, por lo tanto, no cumplían con las restricciones impuestas para seleccionarlos²⁰. Más aún, una de estas personas entrevistadas refirió que el primer año en que trabajó en la SEGI, un constator se acercó a su área para evaluarle, pero el enlace se lo impidió pues sabía que este trabajador, por su ingreso reciente, aún no comprendía el *Modelo* ni había realizado la documentación de sus manuales.

Un último entrevistado centró su respuesta no en los enlaces sino en los constatados, ya que los dueños del proceso eran comúnmente los seleccionados para ser auditados y si esta función no cambiaba de empleado ciclo tras ciclo, el funcionario adquiriría experiencia respecto a qué se le iba a evaluar y cómo responder.

La reserva de la información resultante de las constataciones sugirió la sospecha de que la información resultante de las constataciones pudiera ser manipulada en algún

²⁰ Lineamiento 3.10 del Procedimiento de Constatación Ciudadana, p. 3

momento entre la visita de los constataadores y la publicación de los resultados sin que hubiera forma de comprobarlo. Esto sólo se preguntó al subordinado procedente del área jurídica y al constataador ciudadano para conocer el punto de vista legal y el operativo respectivamente. El jurídico mencionó que la única razón por la cual sólo se publicaban resultados y no el resto de los documentos de trabajo era el costo de cargarla al portal y que la secrecía de los resultados hasta su publicación, coincidió con el constataador, beneficiaba a la competencia ya que, entre otras cosas, mantenía la expectativa de los empleados, evitaba que los mal evaluados intentaran “curarse en salud” al no darles tiempo suficiente para preparar una excusa y protegía a los constataadores ciudadanos de que se les presionara para que modificaran sus decisiones.

Respecto a la necesidad y legitimidad del Consejo Ciudadano el constataador ciudadano afirmó que su importancia radicaba en que un organismo “tiene que llevar la batuta”, es decir una autoridad sobre el proceso. Esto se observaba también en el resto del *Modelo*, al menos como lo plasmaban sus documentos, pues no pudo separarse de la idea de un director y, por lo tanto, tampoco adoptar la de participación grupal equitativa, postulada por los principios de la calidad vistos en el primer capítulo. Sin embargo, llama la atención que, como en otros temas, en la práctica no se siguió lo estipulado por los documentos básicos: es decir, aunque el acuerdo administrativo por medio del cual se creó el Consejo Ciudadano establecía que se conformaría por un mínimo de 8 y máximo de 15 integrantes, varios de los entrevistados refirieron que en realidad lo formaron todos los constataadores ciudadanos participantes año con año. El lineamiento original, según lo mencionó en su entrevista el Presidente del Consejo sólo se siguió en los primeros dos años con las ediciones de prueba piloto. Este Presidente del Consejo fue elegido posteriormente de entre todos los constataadores ciudadanos por ellos mismos.

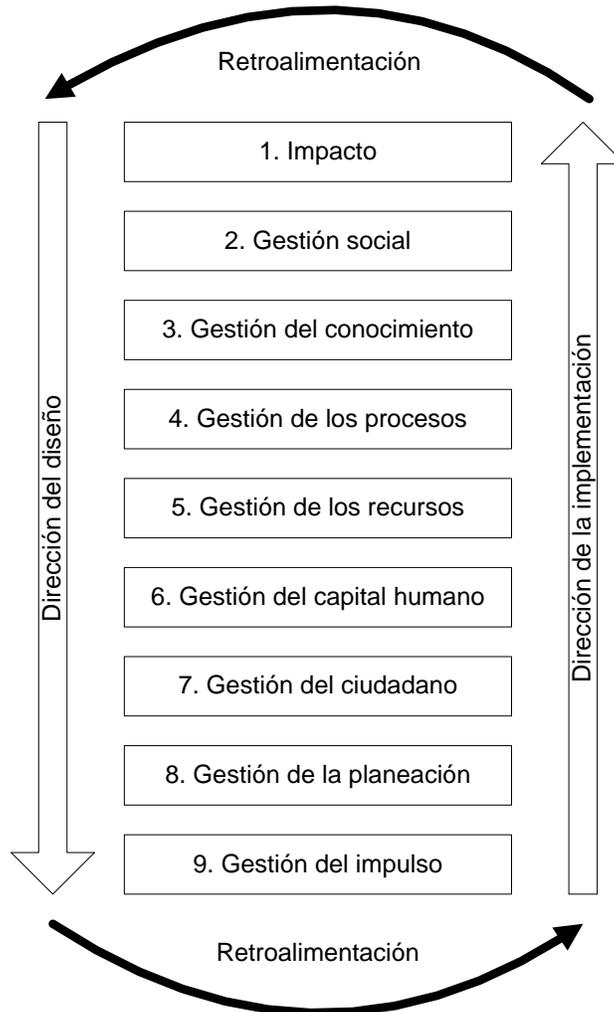
El cuestionamiento sobre el tiempo transcurrido entre la constatación y la publicación de resultados sólo se hizo al constataador ciudadano y al Presidente del Consejo. El primero quien afirmó que, sin recordar el tiempo establecido por el procedimiento, no pasaba de mes y medio, lo que consideraba un periodo demasiado corto. El segundo mencionó un mes y coincidió también en que no era suficiente.

Por lo que toca a la reducción de la participación ciudadana, de manera resumida, los desarrolladores y un mando medio lo reconocieron argumentando una necesidad de confiabilidad y control sobre un programa nuevo, pero que consideraban se solventaba con el empleo de expertos en calidad. Además se percibió en 8 entrevistados la concepción de que el ciudadano común es ignorante de la función pública e incapaz de llevar a cabo una evaluación de la calidad, incluso se habla de que no era necesario que participara en esta etapa porque ya lo hacía en otras, como en la que se le aplica una encuesta sobre el servicio recibido en ventanilla. También ofreció como argumento que en un principio el ciudadano no demostró interés en convocatorias hechas supuestamente para permitirle participar, las cuales se sabe por voz de los constataadores, además de las prescripciones del procedimiento, que nunca se hicieron ni estaban planteadas.

Aún así es justo reconocer que no todos los entrevistados pensaban así, algunos matizaron dichos argumentos a favor de una participación más amplia.

Elementos de las constataciones

Las *Cédulas de Verificación* R01-PR09-CGMP, servían como un guión o cuestionario en la constatación, tanto en su etapa documental como en la de sitio, organizadas conforme a los 9 elementos que agrupaban los cientos de requisitos que se auditaban en cada organización. A continuación se describen de manera general tales elementos acompañados de algunos ejemplos. En los anexos se pueden observar en específico.



1. Impacto: hacía referencia a la identificación de los resultados esperados y logrados por el gobierno en relación a los compromisos establecidos con sus tres tipos de beneficiarios: los ciudadanos, otros organismos gubernamentales y el personal mismo de la administración gubernamental, además del desempeño obtenido en la búsqueda de los elementos 2 al 8. Algunos ejemplos eran, con respecto al usuario: nivel de satisfacción con la atención recibida en los Centros de Atención y Servicios (cajeros automáticos para la realización de trámites básicos como la impresión del Acta de Nacimiento), la página web del Gobierno del Estado, el trato y el tiempo de espera en ventanillas, etc.; con respecto a otros organismos gubernamentales: nivel de satisfacción en la capacitación y asesoría en la adopción del Modelo *Excellentia*, mantenimiento vehicular; compras gubernamentales, etc.;

con respecto al capital humano: resultados del sistema de Valoración de la Actuación Profesional (evaluación mensual, bimensual o semestral del desempeño individual del servidor público, según el nivel jerárquico y basado en sus funciones generales y sus actividades particulares); nivel de satisfacción sobre la realización de torneos deportivos para el personal; convenios con empresas para obtener descuentos, etc.

2. Gestión social: se refería a la forma en la que el gobierno desempeñaba actividades más allá de sus obligaciones legales para contribuir con el desarrollo de la comunidad en la que se encontraba inserto y la comunidad que se formaba en su interior. Como ejemplos se tenían el programa SOLES (Seguridad, Orden, Limpieza, Ecología y Salud que incluía, entre otras acciones, ahorro de energía, de agua potable, de reciclaje de residuos, identificación de riesgos por desperfectos en la infraestructura); campañas de reforestación, de asistencia y cooperación voluntaria en asilos de ancianos, etc.

3. Gestión del conocimiento: es el elemento que trataba la definición, generación, distribución y uso de los indicadores y la información derivada de ellos para lograr la innovación en la función pública, entendida como la mejora continua. Como ejemplos se encontraban la obtención de registros de propiedad intelectual por el Modelo Excellentia; la difusión del Modelo y las mejores prácticas resultantes a través del portal de gobierno; la promoción de la transparencia atendiendo las solicitudes de información, etc.

4. Gestión de procesos: las actividades interrelacionadas que transformaban los insumos de los organismos gubernamentales en productos valiosos para el usuario. Contemplaba la evaluación de su identificación, diseño, medición constante y perfeccionamiento. Como ejemplos tenemos la realización del ejercicio CREE.

5. Gestión de los recursos: implicaba evaluar la planeación, uso y cuidado de los recursos financieros, tecnológicos, materiales y alianzas con agentes externos para el logro de las metas, como por ejemplo la modernización de los sistemas de comunicación instalando enlaces inalámbricos entre las oficinas en la capital del estado con las de los municipios del interior; la centralización de las bases de datos en una sola, etc.

6. Gestión del capital humano: se refería a todo el proceso de administración del personal con el objetivo de mejorar su rendimiento en el desempeño de sus actividades mediante la mejora en su calidad de vida laboral y general. Parte importante de este punto eran los reconocimientos derivados del proceso de evaluación de su participación en el Modelo. Incluía, además de la planeación de personal, la procuración del bienestar emocional, físico, económico y social del servidor público. Como ejemplo se tenía la revisión, actualización y publicación digital de las estructuras orgánicas de la dependencia; la adopción de la metodología Adecuación Puesto-Persona para la preselección de candidatos a ocupar algún puesto; la realización de “Pausa para tu Salud” (una rutina de ejercicios con una duración no mayor a 10 minutos que se realiza diariamente en el lugar de trabajo a mitad de la jornada laboral); las jornadas de salud (con la ayuda del Instituto de Salud del Estado se acercaba un laboratorio móvil de control y análisis clínicos, entre los que se ofrecía la revisión de la presión arterial, medición de talla para identificar obesidad, etc., de forma gratuita o a costos de recuperación).

7. Gestión del ciudadano: era un elemento tanto de origen como final del *Modelo*, ya que consistía en conocer lo que el ciudadano esperaba de su gobierno, pero también cómo percibía el proceso que generaba respuesta a sus demandas. De su primera dimensión se debía partir para diseñar los procesos y de la segunda para modificarlos según se necesitara. Como ejemplos estaban simplificar trámites; Centros de Atención y Servicios; realización de encuestas para conocer el nivel de satisfacción del usuario, etc.

8. Gestión de la planeación: hacía referencia a la planeación estratégica y a la planeación de la acción. La primera era entendida como las decisiones para aumentar la competitividad y lograr la excelencia en el servicio y la segunda como el diseño de los Planes Operativos Anuales. Se ejemplificaba con la homogeneización de la administración en todas las dependencias y entidades a través de la difusión del *Modelo Excellentia*.

9. Gestión del Impulso: implicaba la capacitación y actuación de aquellos funcionarios de alto nivel de cada organismo gubernamental que se encargaban de coordinar y dar vida al *Modelo* y de los servidores públicos de niveles intermedios que servían de puente entre los primeros y el resto del personal para ayudar a la adopción del *Modelo* en toda la dependencia. Uno de sus resultados debía ser el desarrollo de una cultura de excelencia y el sostenimiento de todo el sistema. Por ejemplo se tenían las Reuniones Mensuales y Trimestrales de Logros y Excelencia, las primeras para que los impulsores analizaran los resultados del seguimiento continuo de los indicadores de gestión y tomaran decisiones al respecto y las segundas para comunicar a todo el personal de la dependencia los logros alcanzados en el periodo y premiar a los empleados que hubieran tenido los mayores puntajes en sus evaluaciones individuales de desempeño.

Cada uno de estos elementos se desglosaba en subelementos, por ejemplo, el elemento 5 “Gestión de los Recursos” se dividía en: subelemento 5.1 Gestión de los recursos económicos y financieros; subelemento 5.2 Gestión de la infraestructura; subelemento 5.3 Gestión de la tecnología; subelemento 5.4 Gestión de las redes institucionales, etc., y cada subelemento estaba formado por una cantidad variable de requerimientos o enunciados que hablaban de la situación idónea con la que se tenía que comparar lo incluido en el Informe Documental y en la constatación en sitio. Por ejemplo, el subelemento 5.1 tenía como primer requisito: “Utiliza sus recursos económicos y financieros de acuerdo a prioridades y conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes”.

Se preguntó a los desarrolladores del modelo cuál fue el proceso de diseño o selección de los elementos, subelementos y requerimientos, ante lo cual mencionaron que fue resultado de la investigación de otros modelos, en particular del ISO, donde se observó que los certificadores contaban con listas de temas a partir de los cuales hacían los cuestionamientos a los evaluados, pero sin llegar a establecer un guión en particular. En la CGMP consideraron que eso podría generar el riesgo de que las preguntas fueran o extremadamente ambiguas o por el contrario, muy limitadas, por lo que los requerimientos buscaron un equilibrio entre ambas situaciones.

REVISIÓN DE CONSTATAIONES

Análisis 1

La finalidad inicial de esta revisión era averiguar la posibilidad de hacer comparaciones y análisis estadísticos con los puntajes obtenidos por las dependencias y entidades con mayor tiempo de adhesión al *Modelo Excelentia*, para despejar posteriormente dos dudas: primero la posible influencia de las facultades legales que la Ley Orgánica le otorga a cada dependencia y entidad sobre el resultado de la medición del desempeño, y después si había una relación entre los procedimientos de perfeccionamiento e innovación de procesos y un mantenimiento o mejora en los resultados de las constataciones.

Este análisis se encuentra en la tabla del Anexo "A1", consiste en una comparación de los requisitos contenidos en las Cédulas de Verificación, los cuales debieron ser exigidos por los constataores ciudadanos al personal auditado en cada constatación entre 2008 y 2010. Se toma como ejemplo los resultados de las evaluaciones realizadas a la SEGI.

En la hoja de cálculo la primera columna asigna un número con propiedad solamente nominal a cada conjunto de distintas redacciones que tuviera cada requisito, los cuales se copian íntegramente en la segunda columna. La tercera columna indica por cada requisito, el porcentaje de cumplimiento que fue asignado por el constataor. La siguiente contiene los puntos a que equivale el porcentaje antes dicho y la quinta columna muestra la suma de la puntuación por cada subelemento evaluado. Las tres últimas columnas se repiten por cada uno de los años comparados. En ellas, las celdas que se encuentran sombreadas indican que una redacción particular del requisito no aplicaba para ese año. Las columnas restantes, con un "1" o un "0" significan, que cada redacción o conjunto de ellas fueron: de nueva creación; eliminadas definitivamente; o tuvieron un efecto de incremento o disminución en su especificidad y dificultad de cumplimiento.

Se comenzó con la revisión de los requisitos o criterios de evaluación para decidir si era posible hacer tal comparación. Resultaron 176 requisitos o criterios en la constatación de 2008; para 2010 se encontraron 48 diferencias: 5 nuevos requisitos, 5 eliminados, 21 se volvieron más específicos o rigurosos, 12 más laxos y 5 presentaron modificaciones de redacción que se considera no originaron afectaciones sustanciales. Aunque las modificaciones se presentaron en alrededor de una tercera parte de los requisitos, dado que la cantidad final en 2010 es la misma; que los criterios modificados se mantuvieron en dentro de sus mismos subelementos; y que el resultado de restar los requisitos facilitados o eliminados a los fortalecidos y creados resulta positivo para éstos, se considera válido, con sus reservas, realizar comparaciones entre resultados de constataciones en las dependencias que atendieron la implementación desde 2008: Comisión Estatal de Arbitraje Médico (COESAMED); Universidad Politécnica de Aguascalientes (UPA); Museo Interactivo de Ciencia y Tecnología "Descubre"; Instituto de Educación para las Personas Jóvenes y Adultas (INEPJA); Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA); Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes (ISSSSPEA);

Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADE), Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes (ISEA); y Secretaría de Gestión e Innovación (SEGI).²¹

Además de permitir validar la comparación cuantitativa, se observaron otras situaciones interesantes: alrededor de una decena de requisitos, con el paso de los años, dejaron de exigir mostrar la definición y planeación de alguna práctica para sustituirla con sus resultados comparativos, tendencias y/o impactos, con lo que se supuso que reflejaba la intención de medir niveles de implementación del Modelo, dando por hecho que ya se tendría clara la comprensión y planeación inicial del mismo en años posteriores. También se supuso que el modelo intentaba adaptarse a las modificaciones de estructura y funcionamiento del gobierno estatal cuando se observó, por ejemplo, un requisito que en el subelemento 6.1 trataba sobre el tema de género: en 2008 sólo pedía contar con un convenio de colaboración y un empleado enlace con el Instituto Aguascalentense de las Mujeres; al año siguiente, exigía que cada dependencia contara con un Comité de Equidad de Género y en 2010 que se diera seguimiento al Sistema de Transversalidad.

Fue posible también ver que casi todos los requisitos que pierden especificidad, se debe a que se deja de mencionar qué tipo de evidencias debían exigir los constataores o, más importante aún, se eliminaron los pocos requisitos en los que se exigía comprobar la participación del ciudadano en la gestión gubernamental.

Finalmente, en las Cédulas de Verificación se reflejaron otros temas debatibles del *Modelo* en distintos momentos de esta tesis, como las confusiones en el tema de los indicadores o la propuesta de sustituir al servidor público por equipos de cómputo para disminuir la corrupción y la discrecionalidad.

Una última reserva en la comparación en resultados entre las dependencias es la diferencia relativa en la asignación de porcentajes: durante 2008 y 2009 sólo se asignaban 0%, 50% y 100%, pero la constatación de 2010 además presentó 25% y 75%. Dado que sólo en 2010 hay una indicación expresa de las cinco cifras que se podían asignar, se preguntó a los desarrolladores si esto fue sólo para este año o también estuvieron disponibles para los anteriores. Las respuestas fueron contradictorias. Uno confirmó que los puntajes sufrieron cambios, indicando que en los primeros años sólo se tenía 0, 50 y 100%, pero que debido a que los constataores consideraron que se necesitaban más opciones para poder reflejar con mayor precisión el nivel de adopción y desempeño del Modelo, se incluyeron para 2010 las de 25 y 75%. El otro afirmó que los puntajes desde su inicio eran los 5 indicados en las cédulas de 2010. Se asume que la primera afirmación es correcta pues en los primeros años no se observan los porcentajes 25 y 75, aún y cuando se presentaron errores de algunos constadores que escribieron porcentajes distintos a cualquiera de los 5 permitidos en ambos momentos.

²¹ Los resultados de las constataciones de estas dependencias fueron solicitados vía SISAI con la petición con el folio PAI.027.16397/12, el cual tuvo respuesta favorable, pero los documentos entregados por la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado en realidad no fueron los solicitados y cuando se pidió vía correo electrónico se solventara el error no se obtuvo respuesta y ese análisis entre dependencias fue imposible realizarlo. Aún así, en el análisis relativo a la comparación entre los Informes documentales de SEGI e ISEA se observa con claridad cómo es utilizado a favor de la primera ser la rectora y colectora de información sobre el ME

La identificación de una posible ventaja de las dependencias con más experiencia en las constataciones sobre las recién adheridas en los últimos ciclos, debido a la sustitución de requisitos como la planeación por comparación de resultados entre constataciones, se preguntó sólo a cuatro entrevistados: los dos desarrolladores, el mando medio que fungió como enlace y el constataador ciudadano. Los cuatro reconocieron tal desventaja pero la justificaron afirmando que todos debieron integrarse al modelo y las constataciones en el ciclo 2008, de forma tal que en 2009 y 2010 todos tuvieran una experiencia semejante y las oportunidades de obtener buenos resultados fueran equitativas.

Aún así, llama la atención que ambos desarrolladores mencionan que fue diseñada a propósito la serie de requisitos y puntajes para que en el primer año de participación la mayoría de las organizaciones no pudiera lograr el 100 por ciento, y así poder identificar en dos ciclos el avance en la implementación del modelo. Relacionado a ello se cuestionó la ambición del modelo de evaluar en un solo ciclo distintas etapas. Las respuestas de los entrevistados vuelven a ir en el sentido de que el diseño fue a propósito aunque se considerara difícil que en un primer año se lograran resultados positivos. Pensaron que en caso de que se hubiera seguido implementando *Excellentia*, se habría modificado para concentrarse más en la evaluación de resultados. Añadieron como motivo de esta intención ambiciosa el interés político de “ajustar el tiempo a una administración, dar resultados antes de que terminen los seis años”.

Un comentario del constataador indicaba que la intención de los diseñadores de hacer que el esfuerzo necesario para una buena evaluación tuviera que ser constante a través de los años, no pasó del deber ser, ya que a su juicio observó que constatación tras constatación no se tomaba en cuenta el resultado de la anterior y, por lo tanto, no se podía afirmar realmente que la dependencia en cada elemento fuera mejorando o que mantuviera los buenos resultados. Este comentario fue mencionado también por otra entrevistado como una de las desventajas de *Excellentia* en relación al ISO. Quedó en tela de juicio el perfeccionamiento entendido como mejora continua y aportó argumentos a favor de la propuesta que se hace en esta tesis de que la evaluación sea dividida en etapas y no se permita pasar a la siguiente hasta que se observe un mantenimiento de los resultados.

Respecto a la posible evolución de los requisitos y el Modelo a la par que el gobierno basándose en lo que se observó con los requisitos de la política de género en las cédulas de verificación se cuestionó sólo a los dos participantes en el desarrollo de *Excellentia*. Afirmaron que la suposición es incorrecta y que lo que realmente reflejó fue que la creciente difusión, adopción y evaluación de *Excellentia* entre las dependencias y entidades gubernamentales fue visto como una oportunidad de hacer que los programas y proyectos con potencial de aplicación universal, pudieran tener un mayor alcance al “colgarse” del Modelo. Mencionaron como otro ejemplo de esta situación al Sistema de Manejo Ambiental, originado en el Instituto del Medio Ambiente del Estado, consistente en monitorear y disminuir el consumo de agua, energía eléctrica y combustible, que se pudo difundir e implementar en varias dependencias gracias a que se exigía en las constataciones.

Lo anterior permite sugerir en esta tesis la importancia de este tipo de proyectos interdependencias con evaluaciones de adopción, sin caer en los excesos de la

homologación y la estandarización, permitiéndole a cada organización decidir cómo adoptar en particular los programas según sus necesidades, que pueden ayudar a la adopción de acciones que de otra forma no pasarían de la dependencia generadora y que podrían llegar a ser contradictorios con actividades de otras organizaciones.

Análisis 2

El análisis de la tabla del Anexo “B”, que busca revisar la confiabilidad de los resultados de las constataciones, consiste en una comparación entre las Cédulas de Verificación resultantes de la evaluación ciudadana 2010 aplicada a la Secretaría de Gestión e Innovación (SEGI), y el Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes (ISEA). La estructura la hoja de cálculo agrupa todos los requisitos de las Cédulas respetando su orden, tanto en columnas como en filas.²²

La primera columna transcribe los requisitos de las Cédulas agrupados por subelementos. En la segunda, el constataador debió escribir las evidencias o pruebas documentales que le proporcionaron los empleados constatados; en la tercera debió anotar, en caso de encontrarlos, los puntos fuertes de ese criterio; en la cuarta los débiles; en la quinta el porcentaje que consideraba correspondiente según los datos presentados en el informe documental; en la sexta los puntos equivalentes a ese porcentaje; en la siguiente la suma de los puntos por cada subelemento de la etapa documental; en la octava el porcentaje correspondiente a las evidencias proporcionadas en la constatación en sitio; en la novena los puntos equivalentes al porcentaje y en la décima la suma de puntos por cada subelemento en la etapa de constatación en sitio. En la décimo primera esta tesis otorga una clave correspondiente a las observaciones que se encontraron por cada requisito. Dado que la intención es hacer una comparación, de las columnas 2 a la 11 se repiten en el mismo orden para el segundo organismo.

Un buen ejemplo de cómo los constataadores debieron llenar las Cédulas de Verificación se encontró en el primer requisito del subelemento 7.1 de la constatación 2010 para SEGI cuyo enunciado era “Identifica al ciudadano a quien le proporciona el servicio así como sus anhelos, aspiraciones, expectativas y necesidades.” ante lo cual el constataador escribió: en evidencias “Formato revisado y actualizado de identificación del ciudadano”; en hallazgos sólidos “Se cuenta con el formato de identificación del ciudadano y actualizado”; en hallazgos de oportunidad “ninguno”, en porcentaje cumplido “100”, en puntos logrados “15”, estos últimos dos tanto para la constatación documental como en sitio. Se debe recordar que el Procedimiento de Relación con el Ciudadano exigía que la identificación del beneficiario del servicio se hiciera en el formato correspondiente. Si al constataador se le presentó ese documento y ningún otro, y consideró que estaba adecuadamente contestado y actualizado, sencillamente tenía que otorgar el porcentaje y los puntos correspondientes. El problema es que en las dos constataciones revisadas esto es la excepción y el llenado incorrecto es la norma.

²² Sólo hay discrepancia con las cédulas en el elemento 1, ya que en la edición 2010 de estos documentos, los requisitos que le corresponden se distribuyeron en otras cédulas y elementos según el tema, pero sin afectar la suma de los puntajes. Para este ejercicio, se identificaron y volvieron a acomodar por separado.

Fueron cuatro los tipos de errores que se encontraron en cada Cédula de Verificación. El primero codificado como “A”, hace referencia a los errores de la columna de “Evidencia Proporcionada”. Una evidencia correcta es el registro, formato, oficio, recibo, etc., resultante de la realización de cada procedimiento, proceso, trámite, etc., es decir, todos aquellos documentos que se encuentran en la parte inferior de cada etapa del esquema del *Modelo Excellentia* inserto al iniciar el presente capítulo. Las equivocaciones encontradas en el llenado de esta columna fueron: no aclarar el contenido de los términos referentes a pruebas recibidas, como “carpeta de seguimiento”, “sistema”, “demostración”, “documental”; anotar y dar por buenos documentos que no corresponden a lo solicitado, ya sea porque eran prescriptivos y no probatorios como, por ejemplo, mencionar el Informe Documental, el Plan de Desarrollo Estatal o algún manual de lineamientos; incluir como evidencia propia las generadas por otras dependencias u organismos, o documentos que no son los designados ad hoc para probar una actividad. Sólo en el subelemento 3.4 “Gestión de la documentación” se pueden presentar los manuales como evidencia, ya que en este punto se evalúa su correcta estructuración y presentación.

El error tipo “B” correspondió a las fallas en las columnas de “Hallazgos Sólidos” y “de Oportunidad”. Estas fueron: no registrar ninguno de los dos tipos de hallazgos; conceder buenos comentarios en la columna de “sólidos” y ninguno negativo en la de “oportunidad” a pesar de que las evidencias no eran las que correspondían; registrar hallazgos que no tenían relación con el requisito exigido o encontrar contradicción en ambos tipos de hallazgos al clasificar como sólida alguna evidencia que también se incluyera en hallazgo de oportunidad.

El error tipo “C” se encontró en las columnas de las calificaciones porcentuales y absolutas asignadas en la constatación tanto documental como de sitio. Se pudo presentar que no mostrara ningún hallazgo sólido, incluso anotar comentarios negativos en la columna “hallazgos de oportunidad” y aún así el constataador otorgaba una calificación de 100%; no bajar puntos a la calificación documental por un hallazgo de oportunidad encontrado en la constatación en sitio o por el contrario quitar puntos a la calificación de la evaluación en sitio por un hallazgo de oportunidad en la evaluación documental y, finalmente, otorgar una calificación de sitio mayor que la documental, recordando que es imposible ya que se consideraba a la calificación documental como tope para la de sitio.

Finalmente, el error tipo “D” se refirió a la coherencia entre las calificaciones de requisitos semejantes o complementarios. Por ejemplo, se consideró como un error de este tipo el que fuera calificado con un cien por ciento un requisito que preguntaba sobre el cumplimiento de la entrega de información al ciudadano conforme a la Ley de Transparencia, pero después un requisito que pedía se mostraran datos al respecto, resultaba mal evaluado por el argumento de que no había información, es decir, no se pudo dar una calificación positiva a un fenómeno para el cual no se tenían datos. Este error también incluyó algunas contradicciones entre las calificaciones otorgadas por la constatación y el resultado de otros análisis de la tesis, por ejemplo, la calificación de 100% que obtuvo la SEGI en el requisito “Genera y mantiene la confianza y el respeto en la relación entre impulsores [líderes de nivel mando medio hasta titular de dependencia] y colaboradores”, que resultó inverosímil al encontrar en las entrevistas un claro conflicto entre ambas partes.

Se eligieron estas dos organizaciones a propósito: por un lado, debido al contraste entre sus calificaciones: la SEGI obtuvo una calificación aprobatoria mientras que el ISEA no logró el puntaje mínimo; por otro, por sus contextos de evaluación, lo que puede aportar argumentos a la crítica realizada en esta tesis a la homogeneización y estandarización: el Instituto de Salud, aunque era organismo autónomo descentralizado, posición equivalente a la de SEGI como rectora exclusiva en materia de gestión interna sobre la administración central, resulta en desventaja debido a su forma de adhesión: sus oficinas centrales, que fueron las evaluadas en esta última edición, participaban por primera vez, como unidades administrativas distintas a sus hospitales que habían participado en ediciones anteriores.

Dado que después de analizar ambas constataciones, es más fácil decir que ni la mitad de los requisitos fueron coherentes respecto a lo registrado por cada columna, se pudo concluir que el perfil de los constataores no garantizó una evaluación confiable que como mínimo siguiera el formato y se pone en duda la capacitación que supuestamente debieron haber recibido.

Una última observación en este ejercicio es que la rigurosidad del análisis no fue la misma entre constataores ya que en tanto una organización pudo recibir una calificación alta sin presentar el total de las evidencias, la otra, obtuvo comentarios negativos y calificación baja a pesar de mostrar toda la información exigida en el requisito, por lo que se hace necesario un análisis más profundo de los motivos por los cuales un constataor otorgaba una determinada calificación, acudiendo para ello a la base de las constataciones: el Informe Documental.

Análisis 3

El Informe Documental era la presentación de los logros de cada dependencia y organismo durante un ciclo anual, ordenado según sus nueve elementos y era la base para la constatación, ya que sólo lo que se registrara en él se comprobaría en la constatación en sitio y, por lo tanto, la calificación documental no podía ser menor que la presencial.

Para este análisis, de los requisitos que generaron dudas en las cédulas de verificación del análisis 2, se tomaron 9 casos en los que la razón por la cual los constataores concedieron al ISEA un porcentaje menor hubiera sido la de una falta de "claridad" o "detalle" suficiente en su informe documental. Para ello se hizo otra tabla comparativa en la que se tomaron los requisitos, los hallazgos sólidos y de oportunidad y el porcentaje de la etapa documental y se les ubicó en su respectivo Informe.

De los nueve ejemplos tomados, se observó que el ISEA en 6 de ellos (1, 3, 4, 7 8 y 9) efectivamente incluyó muy poca o nula información, en tanto, parecía que el informe de la SEGI era abundante en datos. Pero una revisión a fondo del informe de ésta última reveló que, por ejemplo, de los seis gráficos presentados de las páginas 10 y 11 sólo 3 son necesarios, ya que la información se presentó primero en tablas y luego en gráficos de barras. De modo tal que si se evita distraerse por la presentación de ambos documentos y se concentra en el contenido, además de tomarse en cuenta que de la SEGI en 5 requisitos (4, 5, 6, 7 y 9), las explicaciones relativas no son "suficientes" siguiendo la rigurosidad con que se constató al ISEA; y si se hace una lectura completa del informe del Instituto de Salud, no

sólo de los apartados correspondientes a los ejemplos, no se sustentan, ni las buenas calificaciones a la Secretaría ni las reprobatorias del Instituto.

La redacción de cada subelemento en ambos informes se concentraba en repetir las prescripciones que los manuales de lineamientos establecían sobre qué y cómo había que hacer, lo que más arriba se llamaba “error A”. Por ejemplo en el informe de SEGI la mención al criterio 3, (página 18, 1º columna, 2ºsegundo párrafo) se hablaba del instructivo para la elaboración de indicadores, pero en este caso no se evaluaba el documento sino sus actividades resultantes. Sólo hasta el final de cada subelemento, no por cada requisito como debió hacerse, se ofrecían algunos pocos datos sobre resultados e impactos, por lo que se considera que las atiborradas explicaciones de cada requisito de la SEGI en realidad no fueron más sustanciosas que los lacónicos párrafos que el Instituto dedicó a cada requisito, además de que, sin saber razones específicas, que podrían ser una mala comprensión por la burocracia médica en la forma de realizar el informe o una falta de prolijidad, en 4 de ellos (1, 3, 4 y 8) se encuentra la información faltante en otros apartados, y así, los extremos resultados de ambas dependencias tienden a acercarse.

Pero la principal observación que afectó la confianza en la constatación, sobre todo en el informe de la SEGI, consistió en encontrarse con casos de acumulación de “logros” que no corresponden ni al año ni a la organización evaluados. Es necesario mencionar que el Informe Documental era acumulativo, por lo tanto, se podía encontrar que esta Secretaría presentaba en la constatación de 2010 premios otorgados a sus prácticas en 2008. También se “para el cuello” informando que en el programa de reciclaje (página 12, 1º columna, párrafo 2) se reunieron cientos de toneladas de papel, las cuales correspondían en realidad a casi todas las organizaciones gubernamentales; o que cumplía con el requisito de actualizar la información de la página web del Gobierno “por medio de cada socio de gestión” (página 30, 2º columna, último párrafo), es decir, la obligación le correspondía realmente a cada dependencia, pero como la SEGI estaba facultada en general para dictar la política informática del estado, aprovechó los datos de sus socios de gestión para inflar sus resultados. Todo esto también se reflejó en las Cédulas de Verificación.

Finalmente, llamaron la atención algunos párrafos con los cuales ambas organizaciones demostraban cumplir con ciertos requisitos, pero que al profundizar en ellos se observó que había mayor valor agregado en uno que en otro, sin que se viera reflejado en la evaluación, por ejemplo en SEGI la rutina de ejercicios denominada “Pausa para tu salud” dependía de lo que se le ocurriera hacer al voluntario que cada día la dirigiera, en tanto en el ISEA se mencionaba que los ejercicios seleccionados eran resultado de una investigación y recomendación médica en cuanto al sobrepeso y el sedentarismo del personal de la organización. Otro ejemplo, en el diseño de los planes de capacitación, el ISEA permitía la participación del personal preguntándole cuáles eran los conocimientos y habilidades con los que no contaba para desempeñar su trabajo, en tanto en la SEGI, la decisión era unilateral por parte del departamento encargado de la administración de personal.

Las dudas resultantes sobre la confiabilidad de las constataciones se cuestionaron al constataador ciudadano y al mando medio que participó como enlace. Al primero se le preguntó si recibió capacitación para manejar las cédulas y qué se le dijo sobre el llenado.

Respondió que todos los constataores fueron capacitados y en su momento se les dijo que era necesario que todas las columnas se contestaran, de lo que se desprende que aquéllas cédulas de verificación en las que se encontraron espacios en blanco o que se registraron elementos que no correspondían a la definición de evidencias fueron errores u omisiones que no debieron admitirse. El empleado que fue enlace, coincidió en mencionar la capacitación, además del perfil que se exigía para poder ser constataor, por lo tanto, aseguró que las fallas en las cédulas fueron únicamente responsabilidad de los constataores. De esto se sigue la duda sobre el trabajo del Consejo Ciudadano de Buen Gobierno, que era el encargado de validar las constataciones.

A pesar de la existencia de los errores mencionados, se validaron todas las constataciones de cada dependencia y entidad año tras año excepto de un solo organismo: en su entrevista el Presidente del Consejo Ciudadano mencionó que en una ocasión revisó y modificó los resultados de una constatación (no especifica en qué año ni a qué organización) porque daba calificaciones demasiado altas a una dependencia que, a su juicio, ostensiblemente no lo merecía.

COMENTARIOS FINALES

Con la intención de cerrar este capítulo incluyendo un juicio general de *Excellentia* desde la voz de quienes lo implementaron en su trabajo diario, se le pidió a los once entrevistados su opinión en general de todo el *Modelo*, de sus ventajas y desventajas comparándolo tanto con la situación de no tener un sistema de calidad como teniendo otros. También se les preguntó cuáles fueron los conocimientos, capacidades y prácticas que heredaron. Además de que reflexionaron sobre los problemas de participación que afectaron en el cumplimiento de los objetivos del sistema.

Las ventajas que los entrevistados mencionaron al compararlo con no tener ningún tipo de modelo de administración para la calidad fueron²³: a) mejoró la organización del trabajo; b) redujo la pérdida de tiempo; c) fue una herramienta de certeza y defensa del empleado ante las exigencias de los superiores y de los ciudadanos; d) fue un compromiso más allá de lo administrativo con la comunidad; y e) se convirtió en tarea permanente de la administración desde su primer día. Como sus ventajas al compararlo con otros modelos se mencionó: a) gratuidad; b) diseño ad hoc por y para gobierno (hubo otros más adelante que, en cambio, lo consideraron como una desventaja); c) compromiso del empleado para con su comunidad más allá del mero servicio administrativo; d) estuvo fundamentado en valores; e) participación ciudadana a través del Consejo; f) certificaciones anuales de la totalidad de sus elementos (es sólo la creencia de los empleados, se recordará que en realidad no todo se evaluaba); g) fue el primer esfuerzo que realmente pasó del papel a la práctica; h) estandarización y documentación (más adelante también se mencionó como desventaja). Finalmente los empleados consideraron como sus desventajas; a) diseño por y para

²³ Como advertencia el lector debe tomar en cuenta que las opiniones de cada empleado no necesariamente fueron coincidentes, ni siquiera coherentes, pues para unos lo que suponía una ventaja, para otros representaba un defecto. De momento sólo tienen utilidad enunciativa, más adelante se intentará obtener conclusiones al respecto.

gobierno; b) estandarización; c) pérdida de tiempo en periodo de constatación; d) falta de amplio reconocimiento externo; g) desconfianza respecto a la rigurosidad de las constataciones; h) complejidad, que lo hacía difícil de entender, aprender y poner en práctica.

El último inciso recuerda la prescripción vista en la teoría sobre la adopción y participación voluntaria de los programas para la calidad. En este caso se forzó su adopción debido a su complejidad y la consecuente dificultad para comprender el modelo y ponerlo en práctica, ocasionando que en muchas ocasiones perdieran tiempo de tareas sustantivas. El personal también criticó que en las constataciones no se evaluaran todas las actividades y esfuerzos realizados, como los “bomberazos”. Esto generó que el empleado trabajara en ocasiones la *Excellentia* como una imposición y que, incluso, sintiera temor al momento de las evaluaciones, ya que se asociaban los malos resultados con la posibilidad de perder el empleo. A su vez, el fenómeno propició que algunos empleados subordinados desarrollaran una autoimagen opuesta a la del personal de la CGMP, a quienes se refirieron como los concedores o los únicos entendidos, y que en ocasiones se les menciona con cierto dejo de coraje. Por ejemplo cuando a una ex empleada se le preguntó qué era lo que se empíricamente se entendía como innovación, contestó el nombre del coordinador y sentenció: “y nunca hizo nada”.

El resultado fue que los empleados subordinados sólo se preocuparan por lo que les correspondía directamente y no tomaran consciencia de su papel en el conjunto del Modelo, lo cual se reflejó en la afirmación “en realidad no leía todo el manual, nada más lo que nos correspondía a la dirección donde yo estaba [...] lo demás ni le entiendo ni me corresponde”.

También se observó que los mandos medios tenían a su vez una opinión peyorativa sobre sus subordinados ya que mencionaron sobre ellos que nunca dejó de haber personas “renuentes” o “reactivas” al cambio.

Aún así los entrevistados consideraron que el Modelo les desarrolló capacidades como las de medir el desempeño de actividades y personas; la documentación de procesos y procedimientos; de aprovechar mejor sus recursos materiales; una “cultura de hacer bien las cosas”; el conocimiento básico de un sistema de calidad y la planeación. Aunque la mayoría coincide en que en términos generales, de todo lo anterior, sólo siguió en práctica la actuación conforme a procedimientos homogéneos después del cambio de gobernador.

Queda claro que, tanto para los empleados como para la teoría, parte importante de la dinámica de un sistema de gestión para la calidad es la rigurosa documentación de las actividades que transforman los insumos en los bienes y servicios que habrán de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, con la intención de tener una herramienta a partir de la cual se puedan hacer evaluaciones aún más detalladas. Pero a lo largo de la revisión del *Modelo* se observaron situaciones en las que este principio generó un exceso de documentación.

Para empezar conviene recordar que el *Modelo* contaba con un Manual de Lineamientos que se dedicaba únicamente a establecer normas para la creación de documentos; su jerarquización, relación, codificación y clasificación; y la estandarización de

su presentación, llegando en éste último punto al detalle de especificar estilos, tamaños y colores de letras, interlineados, imágenes, etc.

Los mismos documentos básicos de *Excellentia* padecen los errores que provoca la inconmensurabilidad de las normas de documentación. Conviene recordar, por ejemplo, que el documento denominado *Instructivo de Evaluación de Prácticas de Innovación*, por su contenido y formato en realidad debió clasificarse como procedimiento y no como instructivo. También se presentaron los casos de los *Procedimientos de Constatación Interna*, *Constatación Ciudadana* y *Evaluación de Prácticas de Innovación*, por un lado, y de *Documentación de Prácticas de Gestión* y *Documentación de Prácticas de Innovación*, por otro, cuyos contenidos respectivamente son tan semejantes en términos procedimentales que pudieron haberse agrupado en dos en lugar de tener cinco documentos distintos.

Un último ejemplo paradójico que ya se mencionaba más atrás fue el del procedimiento que describía la dinámica denominada Cambios Rápidos con Enfoque a la Excelencia, que era una forma de realizar reingeniería de procesos con la intención de reducir tiempos y distancias, la cual incluía tres pasos que pedían adelantar la generación de documentos entregables en etapas de la dinámica en las cuales aún no se tenía un resultado definitivo, por lo que representaban inexplicables pérdidas de tiempo en una técnica destinada al incremento de la eficiencia.

También se trató de medir el alcance de la difusión y la comprensión de *Excellentia* pidiéndole a los entrevistados que definieran o explicaran algunos conceptos clave y que dijeran si estaban de acuerdo con la definición. Pocos lograron hacer este ejercicio, sólo daban una respuesta que creían era la oficial aunque no necesariamente era correcta. Los conceptos fueron buen gobierno; planeación; mejores prácticas gubernamentales; innovación y tecnología.

En cuanto al concepto de buen gobierno, de varios elementos que conforman su definición, el que está presente en las respuestas es el de la atención al ciudadano pero sólo visto como una obligación del empleado gubernamental y no como el objetivo de tener un impacto en él o generar confianza. La planeación fue el concepto mejor entendido: de cinco respuestas, cuatro coinciden con la definición oficial de disponer óptimamente de los recursos en el logro de los objetivos. Por lo que toca a las mejores prácticas gubernamentales llamó la atención que aunque los documentos lo definían simplistamente como aquellas prácticas galardonadas por el premio Innovación, los empleados fueron más allá y hablaron de la comparación de referencia que se detallaba en sus procedimientos. En el caso de la innovación, la definición en documentos era confusa, lo que se reflejó en los empleados: nadie habló de la mejora radical que distinguía a este concepto del de perfeccionamiento, aunque previamente con algunos entrevistados ya se había tratado su aclaración. Finalmente el referente tecnología, que no se encontró definido expresamente en ningún documento, todas las respuestas coinciden en conceptualizarlo como automatización y digitalización, cuya desventaja se trató más arriba.

Otra forma de conocer el nivel de difusión y comprensión del *Modelo Excellentia* fue la identificación en las entrevistas de afirmaciones sobre el desconocimiento de conceptos o funciones y la confusión o contradicción de otras respuestas. Por ejemplo hubo quienes

desconocían los eventos CREE, el contenido de las encuestas de satisfacción del ciudadano o las definiciones de ciudadanía. Hay contradicciones en las respuestas sobre el origen de *Excellentia*, sobre las opiniones respecto a la estandarización y la homogenización, y sobre lo que después del cambio de gobernador se siguió aplicando. Se confunden conceptos como perfeccionamiento e innovación. Todo lo anterior indica que el Modelo no se conoció de forma amplia y homogénea, al contrario, cada entrevistado demostró tener en mente un *Excellentia* diferente: un error tal vez de difusión y capacitación.

Así surgió la duda sobre cómo el modelo buscaba mejorar la preparación del personal administrativo.²⁴ Los sistemas de gestión para la calidad en general y el *Modelo Excellentia* en particular incluyen a la gestión del personal administrativo como uno de los varios elementos a evaluar en las certificaciones junto con la administración de los recursos financieros o el ejercicio del liderazgo por los puestos directivos. Es un concepto tan importante como la identificación de las necesidades del beneficiario o la documentación de los procesos, pues se recordará que la gestión para la calidad se caracteriza principalmente por su enfoque participativo.

El *elemento 6 Gestión del capital humano* agrupaba alrededor de 40 requisitos o indicadores a constatar, clasificados en 6 temas que se orientaban a mejorar el rendimiento del trabajador mediante la mejoría en su calidad de vida laboral y general: se evaluaba su planeación; su desarrollo intelectual; el emocional; su participación en el funcionamiento de la organización; la relación y comunicación entre distintos niveles; y su evaluación y reconocimiento.

Como muchos otros elementos del *Modelo* éste no reflejó en la realidad las prescripciones de los manuales. De entrada, en la misma dependencia encargada de diseñar y dirigir el sistema se observó que no se capacitó o dio a conocer de una forma amplia y correcta a todos los empleados, por ello cada entrevistado al parecer tenía en mente un *Excellentia* diferente. Y para el caso de otras dependencias es necesario recordar que según las entrevistas a quienes desarrollaron el modelo, su adopción en cada entidad era resultado de una reunión entre directivos, de donde que se saltaba a la capacitación sólo de los enlaces, sin discutir la conveniencia de su adopción con los empleados.

Es de extrañarse tal deficiencia porque, además de la capacitación ordinaria resultado de los procesos de adecuación puesto-persona, existía una técnica de difusión cotidiana del Modelo denominada *Pláticas de Excellentia* que consistía en tomar diariamente alrededor de 10 minutos para explicar en grupo algún tema previamente redactado en forma de preguntas y respuestas en un apartado especial de la intranet, en el cual se encontraba desde la definición y el funcionamiento del Modelo hasta el contenido del informe documental de cada año de cada dependencia.

Por otro lado ya se mencionó la falta de participación de los empleados en algunas dinámicas del diseño y la implementación, como por ejemplo los procedimientos de previsión y adecuación, los cuales se establecían como facultad exclusiva de los mandos medios o las comunidades que práctica en las que muchos de los entrevistados reconocieron no haber

²⁴ La Dra. Lerner fue quien propuso esta pregunta al observar en versiones previas de esta tesis que no se ofrecían elementos suficientes para esbozar una posible causa de explicación a este fenómeno.

tenido nunca participación, a pesar de que eran parte integral del proceso de perfeccionamiento de cada ciclo.

Más grave aún fueron los conflictos entre subordinados y directivos primero por la complejidad del sistema ante la cual los empleados les propusieron a los desarrolladores y a sus directivos modificaciones que no fueron tomadas en cuenta, lo que generó una oposición entre ambos que terminó por obligar a los subordinados a trabajar para cumplir con un mínimo en lugar de convencerse de que el sistema en su totalidad era una filosofía en beneficio de su trabajo.

Reflexionando aún más sobre estas entrevistas de opinión subjetiva a las resultantes de la búsqueda de información adicional como contraste frente a las prescripciones oficiales, se observa la posibilidad de hilar concepciones y posturas personales como causas subyacentes del resultado real del sistema, más allá de las pretensiones teóricas de los manuales.²⁵

Entre las muchas contradicciones encontradas en las entrevistas hay dos conjuntos de ellas que llaman la atención porque las afirmaciones en cada sentido coinciden con dos grupos del organigrama de la dependencia: los mandos medios y subordinados con funciones empoderadas dentro de la dinámica del modelo, por un lado, y por el otro, los subordinados que sólo se dedicaron a la aplicación de *Excellentia*.

Por el lado de los mandos medios y los subordinados empoderados cuando se les preguntó cómo fue el trabajo con los demás empleados, coincidieron y se empeñaron en afirmar la existencia permanente de personas “renuentes” o “reactivas”, lo que reflejó una opinión peyorativa de los mandos medios sobre sus subordinados. Relativo a ello, cuando se les cuestionó sobre las fallas que se encontraron en los análisis de los documentos y las constataciones afirmaron siempre que se debían únicamente a la falta de involucramiento del personal y de los constataores ciudadanos, pues concluyen que para éstos últimos el perfil de selección y las capacitaciones que se les brindó debieron ser suficientes para que se llevaran a cabo correctamente. Pero los análisis en esta investigación y los testimonios de las entrevistas hacen suponer que en realidad lo anterior es reflejo de algún dejo de autoritarismo entre aquellos que diseñaron el modelo.

Lo anterior se relaciona también con la constante presencia en las distintas etapas del *Modelo* de una persona u organismo “que tiene que llevar la batuta” como lo mencionó uno de los constataores: la CGMP de la SEGI como rectora del sistema; un Consejo Ciudadano que validara las actividades que ya realizaron los constataores ciudadanos; los enlaces entre los constataores y los evaluados; o los superiores jerárquicos al realizar actividades que deberían ejecutarse en grupo.

Se propone que tiene también relación el ocultamiento de información sobre el modelo y el sistema, expresados en la limitación de la consulta de los documentos oficiales y la publicación reducida de los resultados de las constataciones, lo cual se justificó hablando de seguridad de la administración y costos de la transparencia.

²⁵ Este ejercicio de reflexión más a fondo también se debe a las observaciones que tuvo a bien realizar la doctora Lerner con la intención de reforzar los resultados de la investigación.

Y finalmente su reflejo en otros comentarios como los relacionados una posible manipulación de los resultados de las constataciones por los niveles más altos de la jerarquía, ante lo cual, los mandos medios y los subordinados con participación empoderada en el Modelo proporcionaron firmemente respuestas oficiales: jamás hubo manipulación de los resultados para beneficiar a alguna dependencia. Fue gracias a los subordinados y sus respuestas más honestas que se pudo conocer las razones por las cuales se afirmaba que el *Modelo* había sido en realidad que se intentó manipular una constatación ciudadana para que la SEGI obtuviera el primer lugar como premio por haberlo desarrollado, pero el resto de los secretarios se opusieron.

La necesidad observada de los empleados gubernamentales por las órdenes escritas e invariables puede ser también una causa que explique por qué, por ejemplo, algunos empleados definían a un buen gobierno no desde la satisfacción del ciudadano sino simplemente como aquél que cumple con “lo que está establecido en lo que eran los planes sexenales de gobierno y el plan sectorial” y que conceptos como la innovación, que les exigía despegarse de las formas de trabajo acostumbradas para ser creativos y proponer mejoras radicales en sus procesos, no los puedan distinguir de otros más graduales como la etapa de perfeccionamiento.

Más atrás ya se había adelantado que se aceptaba una posible relación entre el diseño, implementación y desempeño del Modelo y el perfil de los encargados de llevarlo a cabo, pero no en el sentido en que lo establecen aquellos que se oponen a este enfoque, como algunos de los autores mencionados en el capítulo introductorio, quienes afirman que corresponde a un perfil empresarial privado opuesto o distinto del tradicional burócrata weberiano.

El perfil al que se refiere esta tesis sugiere que tiene que ver primero con el tipo de método que se creía adecuado para evaluar la efectividad del Modelo. Muchos afirmaron que el único confiable era el cuantitativo, que en este caso en particular consistía casi siempre en el registro y comparación de frecuencias absolutas o relativas sobre la entrega de informes, formatos o la presentación de algún fenómeno como una queja. Quienes defendían este punto de vista sí coincidían con perfiles de estudios profesionales del área de las ingenierías, la administración general o la contaduría, que consideraban como una ventaja del sistema la de “alinearse” u “ordenar” lo que no estaba homogenizado o estandarizado en las situaciones diarias, pero a quienes no necesariamente se les podía adjetivar como de corte empresarial, pues entre ellos se encontraron profesionales que llevaban décadas prestando servicio en la administración estatal.

Por el contrario, encontramos empleados que reconocían que no todas las áreas y actividades podían estandarizarse porque entraban en contradicción con las exigencias cambiantes de la ciudadanía y el contexto; que los manuales debían de representar lineamientos generales y no obligaciones al pie de la letra; y que la medición del desempeño de cada área dependía del tipo de actividad que se realizara. Al preguntarles expresamente cuánto tiempo llevaban en la administración y cuál había sido su trabajo anterior, refirieron que habían llegado con el sexenio o poco después y que su origen en algunos casos era el sector de negocios o empresas paraestatales en competencia.

Al hacer preguntas subsecuentes en este tema se pudo observar que parte de esta concepción cuantitativista estaba relacionada con un desconocimiento o una concepción errada y caricaturizada de lo que es un análisis cualitativo, pues algunos entrevistados afirmaron que éste no permitiría dar puntajes y ordenar las dependencias según los resultados de sus evaluaciones, ya que consideraban que una evaluación de este tipo se reduce a contestar si al evaluador le gustó o no le gustó, le pareció bonito o no, algún requisito.

Otro problema relacionado con el perfil de los funcionarios es el que se reflejó en sus concepciones sobre la relación entre la política y la administración gubernamental y entre ésta y la administración de negocios. En el capítulo introductorio se defendió la conceptualización de la política como diálogos y acuerdos que establecen los objetivos a seguir y materializar por la administración pública, para lograr el bienestar de la ciudadanía, pero muchos de los entrevistados no pudieron concebirla de esta manera, sino como ambiciones meramente partidistas cuya relación con la administración gubernamental sólo significaría desviaciones tendenciosas, por lo que habrían de mantenerse separadas.

De la misma manera cuando se hablaba de conceptos tradicionales de la administración gubernamental se percibían connotaciones peyorativas y los relacionaban con problemas como desvío de recursos, por lo que argumentaban la existencia de un tipo de administración totalmente diferente la cual debía sustituir a la anterior. Esta contradicción entre lo público y lo privado, producto de un desconocimiento de lo gubernamental es la misma que se acusó que ayudaban a difundir los defensores del paradigma burocrático.

A pesar de lo anterior conviene rescatarse que no todos tenían afianzada esta dicotomía insalvable y hubo quienes creían que ambas áreas de la administración tendrían elementos factibles de compartir, además de una comprensión del contexto en el que se encontraban. Por ejemplo, uno de los participantes en el diseño y evaluación del modelo reconoció que el proceso de evaluación que incluía en un mismo ciclo etapas que otros sistemas separan en dos o más, se debió al ajuste de *Excellentia* a los tiempos electorales y a la necesidad de dar resultados antes de que terminaran los seis años.

Finalmente se sugiere asociación también con deficiencias formativas e ideológicas el tema de la disminución de oportunidades reales de participación del ciudadano, a pesar de que el enfoque reclama ser participativo. Habría que recordar con la concepción que los empleados gubernamentales de distintos niveles tenían sobre el ciudadano. En las entrevistas algunas respuestas fueron en el sentido de considerar sus necesidades como caprichos, y que ante los espacios y herramientas para informarse y participar, como el sistema de transparencia o las constataciones ciudadanas, argumentaron que el ciudadano desperdiciaba tales oportunidades haciendo solicitudes intrascendentes que no abordaban cuestiones de fondo, como entender la forma en que funciona su gobierno o qué hace con sus impuestos. Ante el registro para ser constataores ciudadanos los empleados afirmaron que el común de la población tiende a ser ignorante e incapaz de realizar evaluaciones confiables y que quienes cumplían con un perfil que se considerara adecuado no eran constantes en su participación, debido a que sus actividades diarias en ocasiones no les permitían involucrarse intensamente en las actividades de evaluación.

Conclusiones

En este apartado sintetizando lo expuesto en los tres capítulos anteriores, se dará respuesta a las preguntas de investigación que se enlistaron en el prefacio. Primero se tratará sobre la definición, los beneficios, la implementación y el funcionamiento de los sistemas de gestión para la calidad, además de mencionar aquéllos sistemas diseñados para su aplicación en la gestión gubernamental.

¿QUÉ ES UN SISTEMA DE GESTIÓN PARA LA CALIDAD Y CUÁLES SON SUS BENEFICIOS EN LA PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PARA LA CIUDADANÍA? ¿CUÁL ES EL EFECTO QUE GENERA LA PARTICIPACIÓN DE LOS EMPLEADOS DE NIVELES JERÁRQUICOS INFERIORES Y DE LOS CIUDADANOS EN EL DESEMPEÑO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PARA LA CALIDAD?

Se definió a la calidad como las características o los atributos de un producto, ya sea un bien material o un servicio, que satisfacen las necesidades de un cliente o usuario final, es decir, la propiedad dicotómica del resultado de un trabajo, no el trabajo en sí mismo o la organización que lo realiza. También se mencionó que tales características las determina el cliente a partir de comparar su experiencia con otros productos, en función de sus requerimientos, tanto conscientes como inconscientes, por lo tanto es un enfoque participativo.

Cuando la calidad se conforma como un programa administrativo debe cumplir con los principios de orientación al cliente; apoderamiento; identificación, medición y control de elementos clave; trabajo en equipo y liderazgo; mejora continua; enfoque sistémico; normalización y estandarización; gestión por procesos; toma de decisiones basadas en hechos; previsión proactiva de errores; innovación; y gestión del conocimiento.

Los beneficios resultantes de tal programa según la revisión de la bibliografía sobre el tema reforzada por los hallazgos del análisis del objeto de estudio son: lograr una mejor y más directa forma de expresión de la voluntad del ciudadano, incluso que el voto; la ampliación de sus derechos con la adopción de garantías de transparencia, participación, responsabilidad, eficacia y eficiencia en la obtención de recursos y logro de los objetivos y, por lo tanto, enriquecimiento del concepto ciudadano sobre todo en contextos de autoritarismo y paternalismo, pues deja al ciudadano la opción de usar su voz cuando no tiene capacidad de salida; la participación también fomenta una comprensión y persuasión recíproca entre el ciudadano y su gobierno, aumenta las alternativas de solución a sus problemas y se reconoce lo que se espera de cada quien, por lo que la cooperación facilita la prestación de servicios.

Hacia el interior de la administración la participación de todos los empleados tiene efectos positivos sobre la motivación; fomenta el trabajo en equipo y ayuda a que el empleado tenga claro su papel dentro de la organización en su conjunto, lo que puede reflejarse positivamente en su desempeño.

¿CÓMO SE INTRODUCE Y FUNCIONA UN SISTEMA DE GESTIÓN PARA LA CALIDAD EN UNA ORGANIZACIÓN?

La implementación de un sistema de gestión para la calidad se inicia con la identificación de los insumos, es decir, la determinación de las necesidades de los clientes y los recursos disponibles. A continuación se diseña el proceso general de transformación de tales insumos en productos señalando las actividades que aportan las características que satisfarán las necesidades del cliente y estableciendo indicadores para la medición de su desempeño. Ayuda preguntarse a) ¿Qué se hace?; b) ¿Quién lo hace?; c) ¿Para qué?; d) ¿Cuál es la unidad de medida?

Las etapas anteriores permiten comenzar con el funcionamiento cotidiano de la organización, el cual, por medio de los indicadores establecidos, genera datos que se habrán de organizar en modelos estadísticos y/o gráficos, con la intención de identificar si los productos contienen o no las características satisfactoras de necesidades. En caso de fallas, se organizan equipos de trabajo, integrados tanto por mandos medios como por personal operativo de las áreas involucradas en las mediciones negativas, para su estudio y solución con la ayuda de la representación gráfica de la relación entre el problema identificado y sus probables causas. El resultado de todo el ejercicio culmina el ciclo de un programa para la calidad y da la información necesaria para volver a la revisión de las necesidades de los clientes y al rediseño de procesos.

¿EXISTEN OTROS MODELOS DE GESTIÓN PARA LA CALIDAD DISEÑADOS PARA EL SECTOR PÚBLICO?

El caso empírico sobre el que se hace el análisis fue diseñado específicamente por y para el uso del Gobierno del Estado de Aguascalientes en su administración 2004-2010, pero existen en el mercado otros diseñados para su aplicación particular en organizaciones gubernamentales. Algunos ejemplos son la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública del CLAD que parte de una fundamentación en derechos y deberes entre la ciudadanía y el gobierno; el Common Assesment Framework que fue diseñado por un grupo de funcionarios públicos europeos, evalúa con criterios comunes la aplicación de los distintos sistemas de calidad en el continente; el International Workshop Agreement 4 que se desarrolló con la intención de acelerar la adopción de estándares ISO en gobiernos de orden local y aprovechar mejor sus ventajas.

Esta pregunta resultó ociosa pues la distinción tradicional entre administración pública y administración privada no logra dar cuenta de organizaciones que no cumplen estrictamente con el principio de propiedad legal de la organización, por ejemplo de aquellas que son propiedad no gubernamental pero que prestan servicios públicos, u organizaciones de propiedad gubernamental pero que se dedican a la venta de productos en un mercado en competencia. Lo público ya no puede equipararse a lo gubernamental ni oponerse a lo privado y se requiere una definición más amplia de los conceptos administración y organización que incluya sus funciones comunes como la administración de recursos

humanos, materiales, financieros, calidad, etcétera para el logro de sus objetivos, independientemente de los que sean.²⁶

A continuación se sintetizan las respuestas a la pregunta sobre la forma en que en México se tiende a identificar los problemas públicos, con la intención de justificar la necesidad de adoptar una modalidad participativa de administración gubernamental. También se defiende la confiabilidad y se proponen cambios de concepciones y actuación para permitir la adopción de la calidad.

¿CÓMO SE ACOSTUMBRA RECOPIRAR LAS NECESIDADES DE LOS CIUDADANOS EN MÉXICO MEDIANTE LA FORMACIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO DENOMINADA PLAN DE DESARROLLO?

La concepción tradicional de la administración pública está emparentada con una manera autoritaria de formar la agenda de gobierno, se caracteriza por la insensibilidad hacia las necesidades de la sociedad, la definición unilateral de los problemas y de los planes de desarrollo. No se acepta la participación ciudadana argumentando una ignorancia técnica y las soluciones que se proponen a los problemas al final sólo recaudan adhesión en actos protocolarios a los que disfrazan de participación. Al interior de la administración también se le prohíbe participar al empleado de nivel de contacto con el ciudadano

Por lo tanto además de justificar la partición ciudadana, se necesita incluir los conocimientos y experiencia del empleado en el contexto de interdependencia, complejidad e innovación del sector gubernamental. El *Modelo Excellentia* refleja esta cultura administrativa y su explicación se encontró en la concepción negativa que tanto sus diseñadores como los directivos tenían del empleado de bajo nivel jerárquico.

Considerando lo anterior, los mecanismos propuestos para que el objeto de estudio subsane tal deficiencia se encuentran en hacer efectivo el empleo de comunidades de práctica permitiendo la participación de los empleados en más situaciones. Esta falla, en su mayor parte, no se encuentra en los lineamientos de *Excellentia* sino en la concepción que de los empleados tienen los directivos, por lo que habrá que iniciar por promover la idea de que la organización es un conjunto de factores sociales y no solo técnicas administrativas.

Por lo que toca al liderazgo, habrá que adoptar una concepción sobre él que, además de enfocarse en las responsabilidades que ha de cumplir en el puesto, se base en la relación con los empleados, que evalúe el trato con la verdad y respeto, la cooperación, la corresponsabilidad en el logro de las metas, para que trabajen junto con su personal en lugar de solo dictar las órdenes.

Las situaciones anteriores justifican la necesidad de un modelo de gestión participativo que mejore las capacidades con que el gobierno cuenta para satisfacer las necesidades de

²⁶ Esta desestimación de las diferencias entre tipos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y, por lo tanto, entre sistemas para la calidad gubernamentales y no gubernamentales, debe distinguirse del argumento que en el prefacio justificaba la selección del Modelo *Excellentia* sobre otras posibles opciones, pues aquél se refiere a la conveniencia de tomar como objeto de estudio un caso con un sistema para la calidad pretendidamente adaptado a la medida que, como lo afirma Cabrero, ofrezca una mayor capacidad explicativa de una aplicación concreta de las prescripciones teóricas. Hay que recordar al respecto, que el proceso de diseño del Modelo *Excellentia* fusionó sistemas tanto dirigidos al sector negocios como al gubernamental.

los ciudadanos. Pero aún así, hay muchas opiniones que no se dejan convencer, por lo que la intención de la primera parte de la investigación fue partir del reconocimiento de la gestión para la calidad como una de las herramientas de la reforma de la NGP para identificar aquellos argumentos contrarios que, indirectamente al poner en duda con intransigencia la posible utilidad del enfoque postburocrático, obstaculizan el tratamiento del tema principal de la tesis.

Se apeló a una racionalidad dialógica, optimista, cuyas características son la apertura a la discusión, la aceptación provisional de supuestos contrarios y la cooperación en su evaluación, invitando a que en un momento dado los opositores puedan cambiar de opinión y aceptar la modificación de lo que se creía inamovible. Se apuntaló este argumento recordando que la respuesta a la pregunta ¿cómo organizarse mejor? es casi siempre doctrinal y por lo tanto no concluyente, permitiendo oponer a la afirmación de un origen de la NGP economicista en el neoliberalismo, el lucro y el individualismo metodológico, argumentaciones diferentes como el énfasis en la gente y el liderazgo participativo, el mejor uso de los recursos organizacionales mediante la identificación de relaciones entre dependencias staff y operativas. A la dicotomía público y privado y la sospecha de una privatización del gobierno se le opusieron los conceptos de política de gestión pública y continuum de publicness. A la tendencia a considerar a la NGP como una pauta monolítica a seguir y la afirmación de la pérdida de la rendición de cuentas, se les argumentó en contra con estudios más concienzudos sobre casos empíricos que se concentran en las diferencias tanto o más que las semejanzas y no ignoren la relación autonomía-responsabilidad.

Aprovechando los aportes de autores que al analizar argumentos administrativos aconsejan buscar el beneficio personal detrás de la defensa del bien común, se aventuró a relacionar algunas de las tendencias opositoras a intentos de perpetuar concepciones ideologizadas, autoritarias y paternalistas de la política, que porfían en mantener dividida y enfrentada a la sociedad y alejados de las decisiones a los ciudadanos, arrogándose un derecho a interpretarlos sin consultarles, a cambio de manipular convenientemente sus condiciones materiales y reproduciendo la estructura de dominio en una administración pública vertical y poco participativa.

¿QUÉ CAPACIDADES Y MECANISMOS SE DEBEN DESARROLLAR EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL PARA LOGRAR INCLUIR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE GENERACIÓN DE SATISFACTORES A SUS NECESIDADES?

Se debe empezar por concebir a la calidad como una nueva serie de derechos de participación administrativa, adicionales a los derechos político-electorales; y adoptar la capacidad de voz del concepto cliente para enriquecer al ciudadano. Para lograr que la participación sea equitativa se propone la formación del ciudadano y la implementación de técnicas de contacto individual y de grupo. Recordar lo expuesto por Sharkansky en el primer capítulo: es posible que el ciudadano se interese y se informe sobre el funcionamiento del gobierno, la condición es simplificar y transparentar su funcionamiento. Aunque habrá que reconocer que haya funciones demasiado técnicas o complejas que un ciudadano no especializado difícilmente pueda comprender y evaluar.

¿ES POSIBLE LOGRAR CONFIABILIDAD EN LAS EVALUACIONES CON TAL PARTICIPACIÓN?

Para lograr la confiabilidad en la evaluación ciudadana, como lo propone Majone, habrá que preguntarse ¿quién evalúa qué?, cuya respuesta se facilita en el caso empírico por la separación de las funciones administrativas en los nueve elementos a evaluar, permitiendo la participación de distintos perfiles de ciudadanos según elemento y tipo de dependencia: no todo constataador tendrá que evaluar la contabilidad de los recursos financieros o la adquisición de materiales y equipos especializados para los hospitales del estado.

A continuación se pasa a la evaluación del objeto de estudio en función de las prescripciones de la teoría de la calidad y comparándole con los modelos empíricos estudiados. También se busca responder a las preguntas sobre cómo se reflejan las concepciones autoritarias antes mencionadas en el caso estudiado, si hay alguna relación con el perfil de los funcionarios que lo diseñaron e implementaron y si se puede proponer un perfil adecuado.

¿EL SISTEMA EMPÍRICO SELECCIONADO CUMPLIÓ CON LAS PRESCRIPCIONES DE LA TEORÍA DE LA GESTIÓN PARA LA CALIDAD?

Aunque *Excellentia* inicia con una falla en su definición de la calidad, a la cual se refiere como el “grado en el que el conjunto de características inherentes al producto o servicio cumplen con los requisitos de las normas aplicables” (Gobierno del Estado de Aguascalientes, s.f., p. 3), porque no está enfocada al cliente sino al trabajo mismo, a cumplir con estándares en lugar de buscar resolver necesidades, el desarrollo del sistema en términos formales cumple e incluso sobrepasa las características tanto del proceso básico del modelo genérico como de las evaluaciones de los modelos estandarizados disponibles en el mercado.

Modelo Genérico	Modelo Excellentia
Misión y desarrollo del producto	Diseño de la planeación
Procesos	Definición de procesos
	Documentación
Control estadístico de la calidad	Seguimiento y medición
Eliminación de errores	Acciones de adecuación y prevención
	Valoración del rendimiento del socio de gestión y constatación interna
Mejora continua	Mejora continua: perfeccionamiento
	Mejora continua: mejores prácticas
	Innovación y validación de mejores prácticas
	Constatación ciudadana

El modelo genérico no cuenta con certificaciones por lo que no tiene elementos de comparación con las constataciones internas y las ciudadanas. Tampoco cuenta con el concepto de mejores prácticas pues éste sólo aplica en el empleo de benchmarking o punto

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

de referencia con otras organizaciones. El modelo genérico se basa solamente en la información interna de la organización.

Por lo que toca a los elementos que conforman la evaluación del *Modelo Excellentia* comparado con algunos de los que se revisaron en el capítulo correspondiente, también los supera:

Modelo Excellentia	EFQM	CAF	Malcolm Baldrige
1. Impacto	9. Resultados	9. Resultados clave del rendimiento	7. Resultados del negocio
2. Gestión Social	8. Impacto social	8. Resultados en la sociedad	
3. Gestión del Conocimiento			4. Medición, análisis y gestión del conocimiento
4. Gestión de Procesos	5. Procesos	5. Gestión de los procesos y del cambio	6. Gestión de los procesos
5. Gestión de los Recursos	4. Recursos	4. Alianzas y recursos	
6. Gestión del Capital Humano	3. Gestión del personal 7. Satisfacción del personal	3. Gestión de los recursos humanos 7. Resultado en las personas	5. Enfoque en los recursos humanos
7. Gestión del Ciudadano	7. Satisfacción del cliente	6. Resultados orientados a los clientes / ciudadanos	3. Enfoque en el cliente y el mercado
8. Gestión de la Planeación	2. Política y estrategia	2. Estrategias y planificación	2. Planificación estratégica
9. Gestión del Impulso	1. Liderazgo	1. Liderazgo	1. Liderazgo

Elaboración propia basado en: Joaquín Ruiz López, Lo importante es participar: el papel de los premios a la calidad en la institucionalización de la evaluación, p. 122 en Francisco Moyado (comp.) *Gestión de calidad*.

Las comparaciones anteriores son sólo en función de los componentes formales, es decir, lo que aparece en documentos. Las principales deficiencias del ME vienen con los lineamientos particulares que definen cómo llevar a cabo cada etapa y lo que de ellos se lleve o no a cabo por discreción del personal gubernamental. Las fallas enunciadas en el apartado en que se hizo la revisión detallada del ME se pueden agrupar en: escasez de participación; concepción errada de la gestión por procesos; y de validez y confiabilidad en sus mediciones y la sanción de sus resultados.

¿EL MARCO LEGAL ADMINISTRATIVO EXISTENTE EN SU MOMENTO PERMITIÓ LA CALIDAD EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL?

Cuando se preguntó si el marco legal existente permitía el enfoque de la calidad se revisaron los fundamentos del *Modelo Excellentia*, y se encontró a la concepción procesal que conforme a los argumentos defendidos en esta tesis es errada y se ha puesto en tela de juicio. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado facultaba a la SEGI como la dependencia rectora en cuanto a simplificación, documentación y gestión de calidad, y la responsabilizaba de normar, coordinar, implementar, desarrollar y unificar los esfuerzos al respecto en todo gobierno, pero en los análisis se vieron las desventajas que para la innovación y la flexibilidad representa la documentación y estandarización excesiva.

Este proceso entendido “como una secuencia de actividades o trabajos que transforman los insumos en productos para un receptor” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 374) que ha de cumplir con las condiciones de intencionalidad clara, orden causal idóneo y realización correcta de la acción; el procedimiento como un nivel de desagregación posterior al de la identificación de procesos sustantivos; y la normalización como “la elaboración, difusión y aplicación de normas que pretenden generalizar la aplicación de soluciones técnicas a procesos de producción y transformación” (Moyado Estrada, 2010a, p. 35), en parte tienen su origen en una concepción de responsabilidades, llamada por Vasu y compañía como negativa que cree que la obligación de evitar dañar a otros es más importante que la responsabilidad de ayudar y que las facultades deben ser precisas y exactas, es decir, al empleado se le exige primero que nada cumplir con la ley, si con ello resuelve un problema o no, ya no es importante.

Las consecuencias, en palabras de Aguilar, son que:

“la [gestión para la calidad], contra sus prédicas y propósitos, reproduce la burocratización de siempre, en tanto incrementa la reglamentación técnica y conductual de los operadores y favorece la rigidez de su comportamiento al exigirles acatamiento a los procedimientos establecidos y obediencia a los encargados de la supervisión del cumplimiento exacto de las reglas” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 396)

Tales reglas, afirma el mismo autor, pueden no coincidir con las expectativas de los clientes/beneficiarios. Rober Merton, citado por Vasu et al., alega que también pueden provocar desplazamiento de metas, es decir, los procesos o medios se convierten en fines y se piensa que el objetivo principal es lograr la comodidad de los miembros de la organización y no el beneficio del público. Las entrevistas con los empleados de la SEGI confirmaron la presencia de estos fenómenos a causa del ME.

Por ello se propone en esta tesis considerar al proceso sólo como la idea general de la transformación de insumos en productos, sin la necesidad de desglosar procedimientos con orden causal invariable, sino que cada situación a resolver permita diseñar un proceso ad hoc con la posibilidad de modificarlo si se vuelve necesario, teniendo como límites los generales que imponen las leyes en la materia y los lineamientos administrativos más básicos. Además se intentaría fomentar un responsable ejercicio discrecional. Para el caso particular del ME esto sería hacer que el diseño de procesos salte del nivel 2 de documentación al 4 ubicando, solo para efectos de la generación de indicadores y la

medición del desempeño, las actividades críticas en función de lo necesario para generar el producto final.

Se debe sustituir el concepto control por el de discrecionalidad responsable que ayude a reconocer complejidad y ambigüedad en situaciones especiales y tomar en cuenta distintos medios que en lugar de aplicar reglas particulares usen principios generales para enmarcar el funcionamiento organizacional.

Una vez concedido el uso discrecional responsable y la “responsabilidad afirmativa” de Vasu el reto del administrador público es entender la naturaleza del daño involucrado en una actuación particular, y luego pesar esa acción contra otro potencial daño infringido por la inacción o por una acción alternativa, pues recuerda que evitar el mal a unos puede significar dañar a otros. Propone ayudarse del principio de *Kew Garden* que sugiere despegarse de la condición de no hacer daño y actuar afirmativamente cuando: hay clara necesidad de ayuda; el administrador público está cerca de la situación, ya sea físicamente o por conocimiento; tiene medios para ayudar al necesitado sin ponerse en riesgo; y es el último recurso, no hay nadie más que ayude. Esta postura surge del reconocimiento de que la administración pública no es neutra, ni objetiva, ni anónima, y está involucrada en el discurso público acerca de las metas a lograr, en este caso resolver problemas.

También se encontró originada en el marco legal la carencia de participación: el proceso de creación, difusión e implementación del Modelo sin tomar en cuenta las opiniones y experiencia que los empleados de bajo nivel de la jerarquía tenían; la toma de decisiones cotidiana sólo por los directivos; la limitación al acceso de los documentos e información del modelo; y el descuido de las comunidades de práctica. Además estaba la reducción de los espacios reales de involucramiento ciudadano: el simplismo en la medición de la satisfacción del ciudadano o la definición de los constataores ciudadanos como profesionales expertos en el tema.

Explicaciones posibles a ambos conflictos se pueden encontrar en el derecho administrativo que tiene como uno de sus principios básicos que el gobierno sólo puede hacer aquello para lo que la ley lo faculta, por lo que cuando se le preguntó a los entrevistados qué era lo que consideraban como necesidades del ciudadano y cómo definían otros conceptos incluidos en *Excellentia* como anhelos o aspiraciones, a pesar de que en teoría el modelo buscaba darle al ciudadano el derecho de exigir todo lo que considerara necesario y evitar que se continuara con la costumbre de que las autoridades asumieran qué era lo que le convenía sin un acercamiento real, conforme a derecho y en realidad sólo se podía realizar aquello que estaba incluido en la normatividad y para lo que se tenía los recursos necesarios.

Así como se limitan sus posibilidades de participación también se reduce la posibilidad de obtener una real impresión del impacto de la actividad gubernamental en la calidad de su vida, pues tiende a confundirse la satisfacción de sus necesidades con la expresión de opiniones favorables que el ciudadano pueda tener sobre la atención personal recibida en los distintos puntos de contacto con el empleado gubernamental.

Pero como en otros temas se encontró que afortunadamente no todos los entrevistados tenían estas concepciones negativas pues algunos reconocieron que el

ciudadano debe ser el punto de partida y final de toda actividad gubernamental ya que, de entrada, como contribuyente es quien permite el sostenimiento de la administración en la cual debe tener a un verdadero servidor a sus órdenes. De igual manera hubo quien no aceptó los argumentos que le declaraban incapaz y apático, pues se dio cuenta, al tratar con distintos perfiles de empleados en la difusión del Modelo a través de las dependencias y entidades del gobierno estatal, que con la adecuada capacitación se podía lograr la comprensión de *Excellentia*.

Lo anterior sugiere que la escasa participación ciudadana en *Excellentia* se debió a la falta real de espacios. Podría proponerse además falta de difusión o ciudadanía precaria.²⁷ Al respecto, aunque algunos entrevistados reconocieron que en realidad no se hicieron convocatorias, en caso de haberse difundido las constataciones a través de los medios de comunicación, el ciudadano común que solicitara su admisión se encontraría con las limitaciones del perfil requerido.

Al reflexionar sobre la posibilidad de definir a la población de Aguascalientes como una ciudadanía precaria, es difícil posicionarse al respecto por la falta de datos sobre el tema. Dadas las dificultades metodológicas que podrían resultar, no se encuestó a una muestra representativa de ciudadanos para evaluar, por ejemplo, su conocimiento de *Excellentia* y la relación que tuviera con el gobierno estatal durante su aplicación. Además el sistema es nuevo en su tipo y no se tiene parámetro de comparación, al menos en el área de la administración gubernamental.²⁸

Según la fuente consultadas sobre la historia gubernamental del estado (Vázquez Flores, 2007) en Aguascalientes los programas y políticas públicas que se habían presentado hasta antes de *Excellentia*, llegaban cuando mucho a la función cooperativa, como el proyecto *Operación Abeja* del sexenio 1974-1980 y sus variantes en administraciones subsecuentes, que consistían en realización de obra pública en la cual el gobierno proporcionaba la materia prima y los ciudadanos la mano de obra. Es sólo hasta la administración 2004-2010 que se presenta un grado de intensidad de función evaluativa.

Una última sugerencia como posible explicación de la relación entre el gobierno y los ciudadanos de Aguascalientes es la pertenencia de las certificaciones ciudadanas a los vaivenes de una corriente democratizadora.²⁹ Considero que es una pregunta que debe analizar por separado los dos elementos que la componen: la certificación como etapa final

²⁷ La doctora Bertha Lerner sugirió estas últimas dos posibles causas durante la revisión de esta tesis en sus últimas versiones.

²⁸ En cuanto al último argumento conviene citar a Cabrero Mendoza (Cabrero Mendoza, 2006) quien propone una serie de variables y categorías para distinguir entre distintas experiencias de políticas públicas que promueven la participación ciudadana. Sugiere como variables la intencionalidad, los mecanismos de operación y el grado de intensidad y corresponsabilidad. En cuanto a intencionalidad se refiere al objetivo que buscan tanto la administración gubernamental como los ciudadanos al trabajar conjuntamente. Puede ser que gobierno busque solo legitimidad o también participación de los ciudadanos en las políticas públicas. Por su parte los ciudadanos pueden buscar mejorar la solidaridad en su comunidad o hacer más eficaz su actuación. En cuanto a los mecanismos de operación podrían ser intervención de los ciudadanos en la hechura de políticas; provisión de información del gobierno a los ciudadanos; o mecanismos formales legales de consulta ciudadana. Grado de intensidad y corresponsabilidad que refiere a la forma de deliberación. Puede ser sólo participación consultiva; puede ser cooperativa al prestar los ciudadanos servicios que antes solo prestaba gobierno; o participación evaluativa. Cabrero menciona que en su respectivo orden aumenta la deliberación.

²⁹ También propuesta por la doctora Lerner.

de un proceso administrativo en la que se le evalúa, califica y, en caso de un resultado positivo, se le reconoce, por un lado, y la participación del ciudadano en la actividad gubernamental, por el otro.

Como lo menciona León y Ramírez, la participación del ciudadano mano a mano con su gobierno es el centro de la democracia y entre más intensa sea la primera más se enriquece la segunda.³⁰ Pero se observa en este caso que la constatación y certificación ciudadana fue más una estrategia de mera legitimación que de honesta intención de buscar el incremento de la democracia, ya que esta última etapa no es la parte del proceso que represente mejor un avance democrático³¹, sino la primera, es decir, la identificación de las necesidades del ciudadano y el diseño ad hoc de los productos gubernamentales, el reconocimiento de que no es la autoridad quien ha de decidir interpretativamente qué es lo que requiere y más le conviene a la población, sino la ciudadanía misma. Aún así, si la certificación hubiera abierto todos los espacios posibles, podría haber representado un primer paso en dirección a un posterior avance democrático, en caso de haberse consolidado el modelo y de que hubiera podido corregir sus deficiencias y sobrevivir el cambio de administración.

¿CUÁLES FUERON LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PARA LA CALIDAD Y SU VIABILIDAD? ¿LAS EVALUACIONES DE DESEMPEÑO REALIZADAS AL SISTEMA EMPÍRICO FUERON CONFIABLES CONFORME LAS PRESCRIPCIONES DE LA TEORÍA DE LA GESTIÓN PARA LA CALIDAD?

Se basa en la obtención de datos a partir de indicadores que miden las actividades que se supone imprimirán al producto final las características necesarias para satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Cuando se detectan deficiencias, en grupo se buscan las causas que las originan y también en grupo se buscan soluciones.

El objeto de estudio presenta en esta etapa falta de validez y confianza, refiriéndose con ello a la inexistencia de lineamientos para operacionalizar la generación de indicadores y la limitación de su uso, lo que lleva a la confusión de actividades críticas con la generación de documentos entregables; también la confusión de la satisfacción de necesidades con la del trato recibido en ventanilla y su medición mediante encuestas; la posibilidad de hacer

³⁰ “Esta nueva visión de la sociedad civil se traduce en el trabajo ciudadano, que amplía de manera sustantiva los sentidos deliberativo y sufragante propios de la democracia; potencia la capacidad de asociación e integración comunitaria libremente construida y legítimamente amparada por la ley, y fortalece las instituciones del Estado y de la sociedad, de las cuales el ciudadano es en esencia sujeto y objeto, el verdadero protagonista de la democracia.” (León y Ramírez, 2004, p. 108). Una visión que tiene su raíz argumentativa en la corriente arendtiana y ha sido sostenida por otros autores como Putnam o Benhabib y tomada como base para justificar esta investigación, ya que requiere defender a lo público como debate libre, y a la sociedad civil como un concepto abarcador dentro del cual se encuentran las esferas pública y privada, en lugar de un término diferenciado y en conflicto con los otros dos.

³¹ La razón para afirmar lo anterior es el aprendizaje de los análisis, en el capítulo teórico, de Salvador Castro Huerta, Luis Alfredo Valdés y Francisco Moyado, quienes coinciden en afirmar que “La certificación no mide o evalúa la idoneidad ni la eficacia de los procesos, ni siquiera si la organización logra altos niveles de competitividad; simplemente asegura que se cumplan esos ocho principios de la gestión de calidad y los requisitos establecidos [...], así como sus tres postulados más importantes ‘Documenta lo que haces, haz lo que documentaste y demuéstalo’” (Castro Huerta, 2007, p. 319).

evaluaciones parciales que no incluyan todos los elementos del modelo ni todo el personal de la organización; la existencia de intermediarios entre los constataores y los evaluados y la dirección de las actividades de constatación por la CGMP; ser juez y parte al formar comisiones o consejos de sanción con los mismos evaluados; la constante secrecía al ocultar información, tanto a los miembros de la misma organización durante el ciclo administrativo como a la ciudadanía en general al manejar los resultados de las constataciones; y el mantenimiento de un ciclo evaluador que busca ser de amplio alcance pero pierde rigurosidad y la posibilidad de hacer comparaciones objetivas entre dependencias.

¿QUÉ PARTICULARIDADES DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN SE PUEDEN IDENTIFICAR EN EL SISTEMA EMPÍRICO SELECCIONADO QUE FUERAN REFLEJO DE CONCEPCIONES NO APEGADAS A LA TEORÍA DE QUIENES LO DISEÑARON? ¿CUÁL ERA SU PERFIL? ¿QUÉ RELACIÓN HUBO ENTRE TALES CONCEPCIONES Y DICHO PERFIL? ¿FUE EL ADECUADO PARA LA CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO?

Quienes diseñaron e implementaron el Modelo fueron profesionales del área de las ingenierías y la administración de negocios que también corresponde al perfil del resto de los mandos medios y altos de toda la administración. Se encontró una formación cuantitativista con una concepción peyorativa de la política. Por otra parte, en su relación con la administración de negocios como contexto original de la gestión para la calidad afirmaban que debía haber una separación entre ambas, pero no tajante, lo que permitió, según los entrevistados, hacer una adaptación o traducción de una a otra esfera.

Podría llegarse a pensar que esto termina por darle la razón a las críticas de la plutocratización y la despolitización que se intentaron anular en el primer capítulo, pero se observó que no se puede argumentar que tales concepciones se deban a un perfil “empresarial” como afirmaban los críticos, sino a deficiencias formativas profesionales que reflejaron concepciones científicistas y a un desconocimiento o una idea errada del campo de la administración gubernamental.

En cuanto al desarrollo de los indicadores hay que recordar, como lo hacen Vasu y compañía, que los fenómenos que se intentan medir están formados por distintas dimensiones y el lenguaje que se tiene para describirlo muchas veces es ambiguo por lo que se necesita una operación que la defina de forma tal que se reduzca la ambigüedad. En el caso del ME lo que se observó fue que, a pesar de la etapa de identificación del cliente, sus indicadores no parten de su necesidad ni de las características que ha de tener el producto, sino de la necesidad de presentar evidencias para la constatación. Si llega a haber una operacionalización se hacía a la inversa.

Por lo que toca a la presencia de los enlaces, y los consejos de validación se considera que ambos son realmente innecesarios ya que, si en algún momento los constataores requieren obligar a un evaluado renuente a proporcionar la información necesaria, basta con acudir a su superior inmediato y en lugar de la validación se propone establecer una etapa posterior de apelaciones por parte de cada dependencia disconforme, para realizar la revisión de los resultados por un grupo de constatación distinto, revisión que

en la modalidad existente nunca se hizo y permitió ver los errores. La validación del premio innovación podría ser llevada a cabo también por los constatores ciudadanos.

En cuanto al ciclo y contenido evaluativo que mezcla la medición del nivel de implementación con la generación de resultados sustantivos en un mismo año, independientemente del tiempo transcurrido desde la adhesión del Modelo, se propone separar ambos objetivos en varias evaluaciones distintas:

- La primera que evalúe la correcta difusión y comprensión del Modelo; el diseño de la planeación, es decir, la identificación del ciudadano, sus necesidades y especificación del producto; la definición de procesos y su documentación;
- La segunda que mida el seguimiento y la medición de los procesos; las acciones de prevención y adecuación; la evaluación periódica del rendimiento organizacional; la realización de constataciones internas; los resultados sustantivos de la actividad administrativa, los productos o servicios (outputs); la mejora continua; la innovación y las mejores prácticas;
- La tercera mediría el impacto (outcome) de los productos de la actividad administrativa en la sociedad.

Las primeras dos etapas mantendrían intacto el funcionamiento de la evaluación siguiendo los temas de los elementos 3 al 9 y para la última quedarían los elementos 1 y 2. Las dependencias de reciente adhesión tendrían derecho de presentarse sólo a la evaluación de la primera etapa, y las restantes, como consolidadas, la obligación de presentar y aprobar las tres, en caso contrario volver a presentar sólo la primera en el siguiente ciclo, perdiendo su categoría. Además las categorías de competencia habrían de separar entre dependencias staff y operativas, a la vez que centralizadas o con autonomía de gestión.

¿EL SISTEMA EMPÍRICO SELECCIONADO FUE MEJOR A OTROS SISTEMAS IMPLEMENTADOS PREVIAMENTE EN LA ORGANIZACIÓN ESTUDIADA?

La falta de información detallada en los archivos del gobierno estatal respecto al funcionamiento y los resultados de tales modelos previos dificultó y limitó la comparación. En la revisión de los antecedentes se observó que en el sexenio 1992-1998 se implementó un Programa de Modernización diseñando en la federación para el cual, el concepto base era el de la Calidad Total, entendida como “hacer las cosas bien y a la primera”. No se encontraron evidencias documentales de su puesta en marcha y al entrevistar a empleados que lo conocieron sólo se obtuvo el comentario en el sentido de que la naturaleza humana tiende a equivocarse y una concepción de la calidad como esta desechaba la posibilidad de aprender de tales errores. En cuanto al sistema ISO implementado en el sexenio 1998-2004, a pesar de que en el 1° Informe de Gobierno se habla de que todas las áreas de todas las dependencias de la administración gubernamental habían comenzado con la documentación sus manuales para trabajar bajo ese sistema, en archivo tampoco se encontró información respectiva, en las entrevistas al personal se mencionó que en la Secretaría de Finanzas y Administración (antecedente de la SEGI) sólo hubo la intención de introducirlo en algún momento pero que nunca se materializó. La calidad sólo se encontraba en el discurso

definida como “hacer todo con menos tiempo”. De tal forma que el juicio comparativo con *Excellentia* sólo se pudo realizar respecto a sus respectivas concepciones sobre la calidad. Partiendo de la teoría de la calidad se concluye que ninguno de los tres sistemas acertó.

La pregunta inicial hubo que sustituirla por ¿es posible observar una relación directa entre la situación en que se encuentra la satisfacción de necesidades ciudadanas y la puesta en marcha del *Modelo*? además de buscar que las conclusiones no se quedaran en el formalismo del análisis de comparación de contenidos con los modelos teóricos y los empíricos, ni en el análisis interno de su diseño e implementación.

Partiendo de la idea de que la gestión para la calidad está basada en la satisfacción de las necesidades de la población, primero hubo que preguntarse si en el *Modelo Excellentia* realmente había un propósito de mejorar la prestación de servicios y productos a la ciudadanía o sólo se buscaba mejorar la gestión interna.

En la presentación del *Modelo* en el documento *SEGI-ME* se mencionaban los siete objetivos particulares que perseguía, con los cuales, se aclara que sí se buscaban ambas cosas: perfeccionar los servicios y optimizar los recursos, pero tampoco se especifica si todos los servicios ofrecidos o sólo aquellos de impacto directo en la ciudadanía como la educación, la salud o la obra pública. Este manual sólo afirma que

Para el logro de la excelencia en el servicio en aras de la satisfacción del ciudadano, los socios de gestión sustentan su actuación en los principios de este Modelo. Para el diseño de sus servicios toman en cuenta los requisitos de la ciudadanía, de la propia institución y los establecidos por normas y reglamentos. Practican metodologías que facilitan la gestión en su actuación, permitiéndoles adoptar sistemas integrales que aunados al cumplimiento de este Modelo logran un rendimiento acorde a los preceptos de Buen Gobierno y a los compromisos establecidos en el Plan de Desarrollo del Estado el cual está fundamentado en los anhelos y aspiraciones de la ciudadanía. (Aguascalientes, 2007g, p. 6).

El desarrollo general del modelo, siguiendo el proceso de todo sistema de gestión para la calidad, iniciaba con la identificación del ciudadano beneficiario, sus necesidades y los requisitos del servicio o bien a otorgar, cuyo resultado se plasmaba en un formato que servía como insumo para la siguiente etapa de diseño del proceso. La conceptualización de éste como actividades que convierten insumos en bienes y servicios para el usuario sigue hablando de la inclusión de los productos en los esfuerzos de mejora y no sólo de la actividad interna, pues se consideraba que los primeros eran resultado de la proyección de la segunda: las actividades debían de llevar una secuencia e interacciones cuya correcta realización, se suponía, resultaba en el logro de un servicio que cumpliera con los requisitos exigidos por el ciudadano. De ahí que la siguiente etapa llegaba de nuevo al ciudadano beneficiado para que en una primera de varias evaluaciones expresara su satisfacción o insatisfacción en cuanto a la provisión cotidiana de servicios.

Las siguientes etapas de perfeccionamiento e innovación continuaban basándose en la creencia de que una mejora en la actuación y manejo de los recursos al interior se reflejarían en beneficios al ciudadano con mejores servicios, resultado ya fuera de incrementos graduales o de modificaciones radicales en los procesos internos. La documentación de estos procedimientos de mejora exigía que entre los criterios para

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

determinar las comparaciones de prácticas propias con otras consideradas mejores, incluyeran el análisis del impacto que tendría sobre los servicios al ciudadano.

Finalmente en la constatación o evaluación, ya fuera interna o ciudadana, de los nueve elementos generales que agrupan los cientos de criterios a evaluar, el primero era el impacto, es decir, los resultados esperados y logrados por el gobierno respecto a los compromisos que estableciera al inicio de cada ciclo con sus beneficiarios, además de la suma del desempeño de los otros ocho elementos.

Para realizar este análisis se buscó información en los anuarios estadísticos del estado (México, s.f.) sobre servicios proporcionados por el gobierno estatal encaminados a satisfacer necesidades ciudadanas. La definición de estos servicios y sus indicadores dependió del alcance del Modelo, pues aunque su intención era difundirse a todas las organizaciones, no lo logró a tiempo como para permitir un análisis de todos los servicios ofrecidos, por lo que se seleccionaron a las dependencias y entidades adheridas al Modelo desde sus ediciones posteriores a la prueba piloto, es decir, desde los años 2007 y 2008.

Las organizaciones seleccionadas fueron: la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADE) encargada, entre otras facultades, de la planeación y coordinación de la política de urbanización y vivienda del estado que luego ejecutaba el Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes (IVEA), a quienes se midió con las cantidades promedio de ocupantes por vivienda y la calidad de sus construcciones; el Instituto de Educación de Aguascalientes responsable de la educación básica de sostenimiento estatal, cuya obligación de preparar personal docente y administrar los recursos de nivel primaria fue medida por la cantidad de profesores y aulas en relación a la población estudiantil; el Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes (ISEA) cuya facultad de administrar los recursos materiales y humanos del sistema y la política de salud del gobierno estatal fue medida con la cantidad de tales recursos; y finalmente, para revisar la satisfacción de necesidades del personal gubernamental, el cual también forma parte del enfoque participativo de la gestión para la calidad, se eligió a la Secretaría de Gestión e Innovación (SEGI) encargada de la administración de los recursos humanos y materiales de todas las dependencias del gobierno central, para la cual se seleccionó la obligación de mejorar el bienestar del servidor público tanto en sus condiciones laborales como de vida y de realizar la incorporación y desincorporación del personal gubernamental conforme a derecho, que fue medida con la cantidad de conflictos laborales presentados ante el Tribunal de Arbitraje del estado.

Finalmente se complementaron los datos con los presupuestos de egresos de cada dependencia y entidad y cifras de pobreza en el estado según el sistema de medición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Los datos se recogieron de manera desglosada de 2004 a 2010, pero también se tomaron, cuando se encontraron disponibles, de los años 1998 y 2004 o de algunos anteriores, es decir del inicio y final del sexenio previo o de censos y conteos poblacionales previos a la administración estudiada para tener un mejor panorama y una referencia para comparación.

Para iniciar con información general que hable sobre las prioridades de inversión según lo considerado por la administración 2004-2010 se presenta un cuadro en el que se

comparan los egresos totales del estado con los egresos en cada uno de los rubros dedicados a satisfacer las necesidades de vivienda, salud y educación.

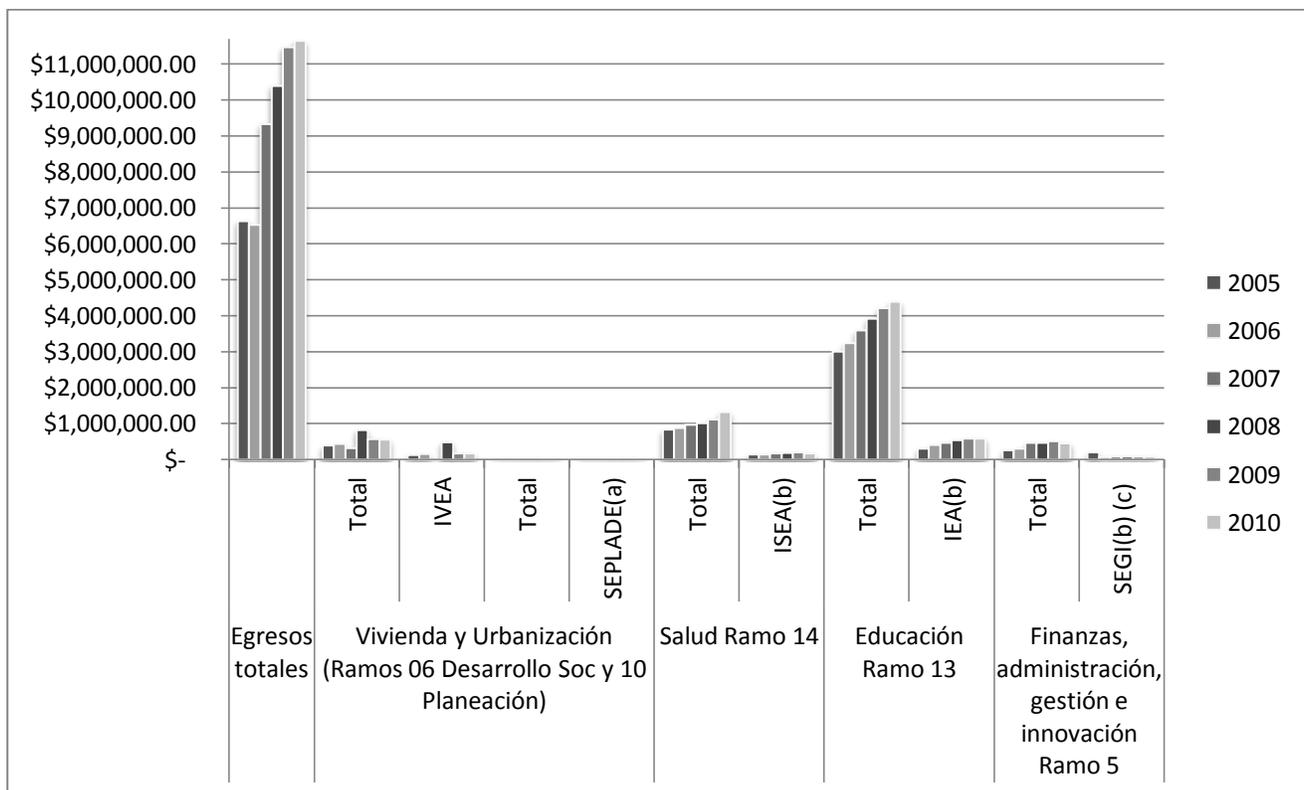
Egresos totales y por rubro del gobierno del estado de Aguascalientes de 2005 a 2010 en miles de pesos

Año	Egresos totales	Vivienda y Urbanización (Ramos 06 Desarrollo Social y 10 Planeación)				Salud Ramo 14		Educación Ramo 13		Finanzas, , gestión e innovación Ramo 5	
		Total	IVEA	Total	SEPLADE (a)	Total	ISEA (b)	Total	IEA (b)	Total	SEGI (b) (c)
05	6,629,717	389,375	130,439	20,159	20,159	833,346	137,385	3,001,573	300,335	255,284	204,086
06	6,525,740	442,788	151,528	26,622	26,622	879,025	142,102	3,237,629	406,263	309,258	73,974
07	9,338,202	319,153	6,234	32,119	32,119	965,100	175,459	3,587,033	463,527	469,337	84,933
08	10,399,510	821,598	485,000	33,674	33,674	1,018,918	193,738	3,914,752	546,142	468,793	85,342
09	11,467,050	577,297	169,487	35,479	35,479	1,118,768	198,483	4,216,235	586,115	508,117	86,443
10	11,644,202	560,527	171,546	28,571	28,571	1,318,709	165,360	4,386,318	591,492	459,185	81,257

(a) La SEPLADE se incluye en un ramo presupuestal distinto al del IVEA

(b) No se cuentan las aportaciones federales

(c) Para el año 2005 el presupuesto se aprobó aún con la existencia de la Secretaría de Finanzas y Administración. Meses después durante el ejercicio presupuestal se separó en dos dependencias diferentes, una de las cuales fue la SEGI.



En el rubro de vivienda en 1998 el promedio de ocupantes por vivienda, independientemente de su tipo, era de 4.99, para 2000 disminuyó a 4.71 y en 2010 se ubicó en 4.07. Si se especifica según el rango de ocupantes, en 2000 el 52.68 por ciento de las viviendas tenían de 1 a 4 ocupantes y el resto 5 o más, de las cuales, alrededor del 7 por ciento correspondía a viviendas que tenían más de 8 ocupantes. En 2005 el porcentaje de

**El Modelo Excelentia del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

casas de 1 a 4 ocupantes aumentó a 58.35 por ciento y para 2010 fue de 62.86. Ese último año las viviendas en las que habitaban entre 5 y 8 ocupantes se habían reducido a 31.52 por ciento y en las que vivían 9 o más personas ya sólo representaban el 2.70 por ciento. El mayor aumento de viviendas con el menor rango de ocupantes y la mayor disminución de viviendas con el mayor rango de hacinamiento se dio en el periodo 2000-2005 correspondiente al sexenio anterior al estudiado, pero la mayor disminución de viviendas en el rango entre 5 y 8 ocupantes se dio en el periodo 2005 a 2010.

Viviendas ocupadas y sus habitantes según tipo de vivienda

		1998	2000	$\Delta^{(b)}$	2010	Δ
Viviendas	Total	172888	200673	27785	290877	90204
	Particulares^(a)	172782	200529	27747	290777	90248
	Colectivas	106	144	38	100	-44
Ocupantes	Total	862720	944285	81565	1184963	240678
	Particulares	860044	941350	81306	1181729	240379
	Colectivas	2676	2935	259	3234	299
*Promedio ocupantes/vivienda(d)		4.99	4.71	-0.28	4.07	-0.64

(a) Viviendas particulares se refiere a las unifamiliares, además de tener un acceso individual independientemente de si viene directamente de la calle o de un área común en un edificio departamental, y colectivas a las edificaciones plurifamiliares donde el acceso de sus habitantes no es individual, como en los asilos, cuarteles militares, casas de huéspedes, internados, etc. (http://mapserver.inegi.org.mx/map/geoelectoral/htdocs/metadatos/Estructura_de_las_bases_de_vivienda.pdf)

(b) Las columnas en cuyo encabezado se encuentra la letra griega delta (Δ) implican la diferencia de los datos entre los años analizados con la intención de identificar aumentos o disminuciones en los valores de los indicadores seleccionados. Son resultados de cálculos propios pues no se encontraban en las fuentes originales.

(c) El encabezado del último renglón tiene un asterisco que significa también que el cálculo es propio al no encontrarse en las fuentes originales.

Viviendas habitadas según rango de ocupantes

Ocupantes	2000		2005		$\Delta^{(a)}$	2010		Δ
	Viviendas	*%^(b)	Viviendas	*%		Viviendas	*%	
1 a 4	105045	52.68	141317	58.35	5.67	182037	62.86	4.51
5 a 8	81180	40.71	91270	37.69	-3.02	99711	31.52	-6.17
9 o más	13173	6.61	9582	3.96	-2.65	7827	2.70	-1.25
Total	199398		242169		42771	289575		47406

(a) Las columnas en cuyo encabezado se encuentra la letra griega delta (Δ) implican la diferencia de los datos entre los años analizados con la intención de identificar aumentos o disminuciones en los valores de los indicadores seleccionados. Son resultados de cálculos propios pues no se encontraban en las fuentes originales.

(b) Las columnas en cuyos encabezados se encuentra un asterisco significa también que el cálculo es propio al no encontrarse en las fuentes originales.

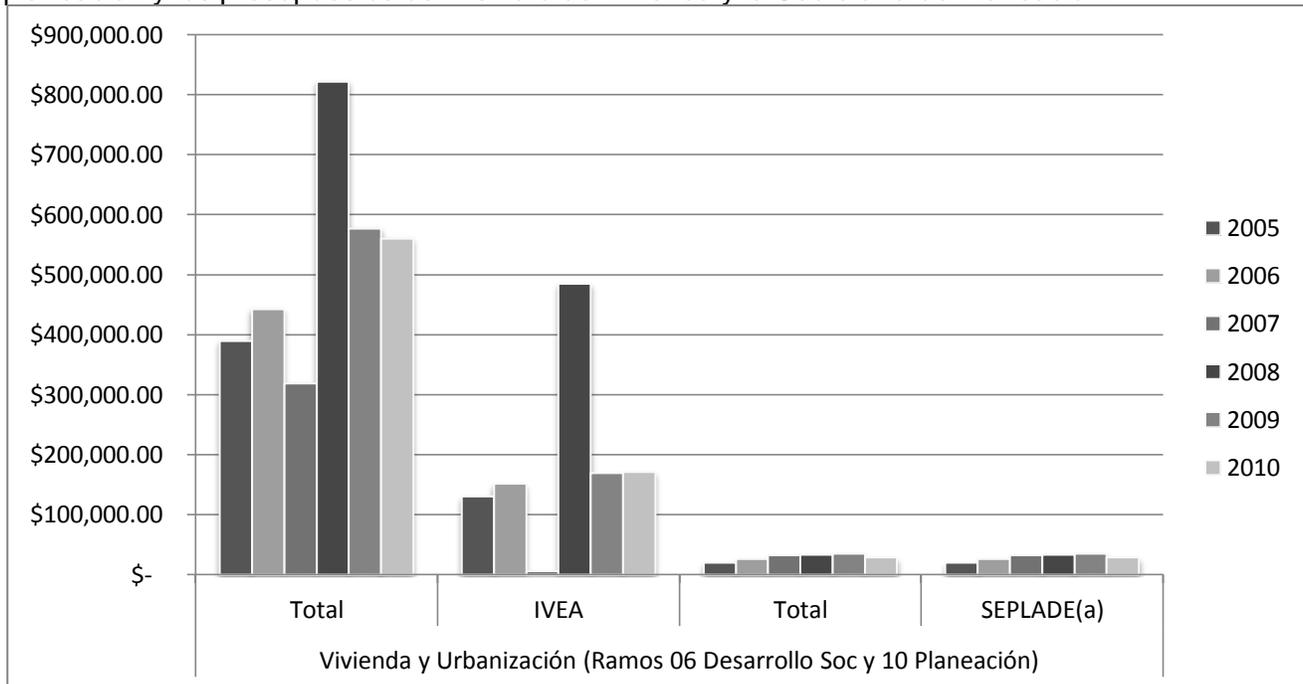
Por lo que toca a la calidad de la vivienda el porcentaje de ellas cuyo piso era de tierra en 1995 fue de 3.6, el resto de las casas tenían pisos de cemento, firme, madera, mosaico u algún otro material sólido. Para 2000 el porcentaje de viviendas con piso de tierra disminuyó a 3.02, en 2005 pasó a 2.12 y en 2010 sólo representaba al 1.66 por ciento.

Viviendas habitadas por material predominante en pisos

Material	1995	2000	$\Delta^{(a)}$	2005	Δ	2010	Δ
Tierra	3.6	3.02	-0.58	2.12	-0.90	1.66	-0.46
Cemento o firme	47.18	47.85	0.67	44.64	-3.21	40.47	-4.16
Madera, mosaico u otro	49.22	48.63	-0.59	52.73	4.10	57.69	4.95
No especificado	0	0.50	0.50	0.51	0.01	0.18	-0.33

(a) Las columnas en cuyo encabezado se encuentra la letra griega delta (Δ) implican la diferencia de los datos entre los años analizados con la intención de identificar aumentos o disminuciones en los valores de los indicadores seleccionados. Son resultados de cálculos propios pues no se encontraban en las fuentes originales.

Comparativo entre el presupuesto total anual de los ramos presupuestales de desarrollo social y planeación y los presupuestos del Instituto de Vivienda y la Secretaría de Planeación.



En el rubro de salud el personal médico se incrementó salvo en los años 2006 y 2009. El primer año coincide con una disminución en la población usuaria, en el caso de la segunda disminución no puede saberse debido a que no hay datos sobre la población usuaria. A pesar de que al final del sexenio había más médicos en comparación con el inicio, los 186 nuevos galenos fueron menos que el incremento de 411 del sexenio anterior. Lo mismo se puede decir para el personal paramédico que en el periodo de análisis se incrementó en 654 profesionales, en tanto en el sexenio anterior aumentó en 1004 y de las enfermeras que entre 2004 y 2010 aumentaron en 477 profesionales pero en el sexenio 1998 a 2004 aumentaron en 627.

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

Recursos humanos del Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes (ISEA)

	1998	2004	Δ ^(a)	2005	Δ	2006	Δ	2007	Δ	2008	Δ	2009	Δ	2010	Δ
Población usuaria	284339	454270	169931	565081	110811	546776	-18305	533139	-13637	610150	77011	ND	ND	ND	ND
Médicos	800	1211	411	1226	15	1199	-27	1283	84	1353	70	1345	-8	1397	52
Paramédicos	1225	2229	1004	2148	-81	2057	-91	2366	309	2670	304	2638	-32	2882	244
Enfermeras	1062	1689	627	1672	-17	1724	52	1832	108	1895	63	2018	123	2166	148
Casas de salud ^(b)	189	183	-6	183	0	181	-2	182	1	181	-1	181	0	181	0
Técnicas en salud	189	183	-6	183	0	181	-2	182	1	181	-1	181	0	181	0

(a) Las columnas en cuyo encabezado se encuentra la letra griega delta (Δ) implican la diferencia de los datos entre los años analizados con la intención de identificar aumentos o disminuciones en los valores de los indicadores seleccionados. Son resultados de cálculos propios pues no se encontraban en las fuentes originales. En ellas, las celdas que están sombreadas indican disminuciones o estancamientos.

(b) Casas de salud hace referencia a domicilios particulares en poblaciones menores que se encuentran habilitados y registrados por el ISEA para dar atención médica básica y, en ellas, las técnicas en salud son personas habitantes de dichos domicilios capacitadas para realizar tales actividades.

Los recursos materiales en los 6 años de la administración analizada aumentaron en 18 las unidades médicas de consulta, más que las cuatro en que se incrementaron en todo el sexenio anterior. En 2010 hubo 57 más camas censables que en 2004, en cambio, entre 1998 y 2004 hubo una disminución de 18; en áreas de urgencias hubo un incremento de 7 en el sexenio analizado contra 4 del anterior, en quirófanos 7 contra 3, en salas de expulsión 1 contra 0 y en farmacias 15 contra una disminución de 32. Otros recursos materiales que aumentaron pero que no fueron suficientes para superar los incrementos del sexenio 1998 a 2004 fueron consultorios y áreas de terapia. En sentido contrario, para 2010 se terminó con menos camas no censables, incubadoras, ambulancias y gabinetes de radiología que las que había en 2004. Se mantuvieron sin movimiento en la administración analizada las unidades médicas de hospitalización, los laboratorios y los bancos de sangre.

Unidades médicas y principales recursos materiales del Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes (ISEA)

	1998	2004	$\Delta^{(a)}$	2005	Δ	2006	Δ	2007	Δ	2008	Δ	2009	Δ	2010	Δ
Unidades médicas consulta externa	77	81	4	85	4	85	0	88	3	90	2	99	9	99	0
Unidades médicas de hospitalización	7	7	0	7	0	7	0	7	0	7	0	7	0	7	0
Camas censables ^(b)	406	388	-18	426	38	426	0	444	18	445	1	445	0	445	0
Camas no censables	322	349	27	121	-228	245	124	263	18	263	0	266	3	251	-15
Incubadoras	31	33	2	29	-4	21	-8	21	0	22	1	22	0	22	0
Consultorios	250	322	72	352	30	353	1	359	6	374	15	385	11	393	8
Ambulancias	12	21	9	17	-4	17	0	19	2	12	-7	12	0	13	1
Áreas de urgencias	8	12	4	12	0	12	0	12	0	17	5	17	0	19	2
Áreas de terapia intensiva	5	17	12	18	1	18	0	20	2	21	1	21	0	21	0
Laboratorios	8	7	-1	7	0	7	0	7	0	7	0	7	0	7	0
Gabinets de radiología	10	17	7	11	-6	14	3	15	1	15	0	15	0	15	0
Quirófanos	13	16	3	18	2	18	0	22	4	23	1	23	0	23	0
Salas de expulsión ^(c)	7	7	0	7	0	7	0	8	1	8	0	8	0	8	0
Bancos de sangre	1	2	1	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0
Farmacias	61	29	-32	29	0	36	7	43	7	48	5	57	9	44	-13

(a) Las columnas en cuyo encabezado se encuentra la letra griega delta (Δ) implican la diferencia de los datos entre los años analizados con la intención de identificar aumentos o disminuciones en los valores de los indicadores seleccionados. Son resultados de cálculos propios pues no se encontraban en las fuentes originales. En ellas, las celdas que están sombreadas indican disminuciones o estancamientos.

(b) Camas censables se refiere, según la NOM-040-SSA2-2004, a aquellas en servicio que se encuentran en el área de hospitalización para pacientes internados y que requieren espacio, recursos materiales y de personal para su atención. Camas no censables a las destinadas a la atención transitoria o provisional del paciente que no generan egresos, como por ejemplo camas de urgencia, camillas o cunas de recién nacido.

(c) Salas de expulsión significa, según la NOM-197-SSA1-2000, los espacios físicos donde se atienden a las mujeres en labor de parto.

En cuanto a los principales servicios otorgados por el Instituto se ofrecieron más consultas externas y estudios de diagnóstico en la administración analizada que en la anterior: 562,698 contra 398,227 y 707,767 contra 402,579 respectivamente. En cambio se atendieron menos partos: 2571 contra 2895. También hay menos intervenciones quirúrgicas pero no se puede afirmar con la misma seguridad que sea resultado de una menor eficacia en los servicios médicos pues estos procedimientos son últimos recursos que deben prevenirse con otro tipo de tratamiento y puede ser que su disminución sea un aspecto positivo.

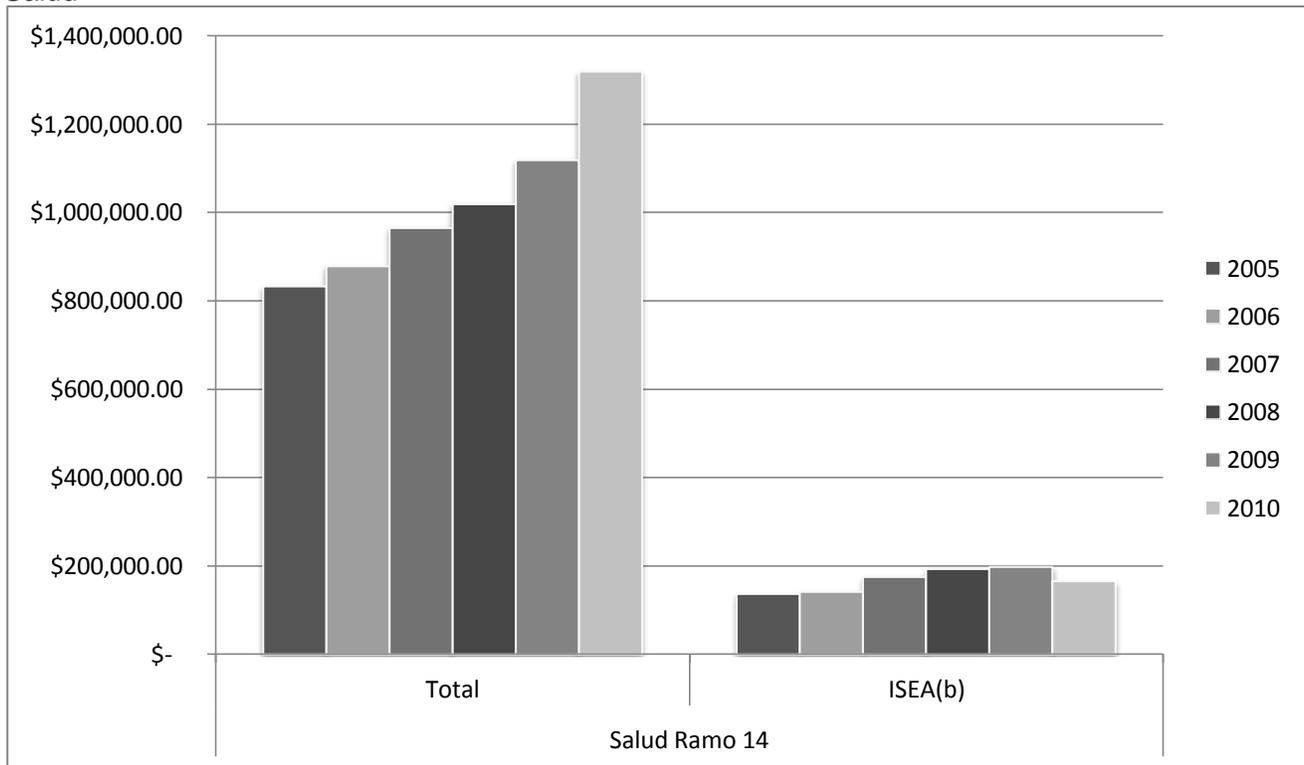
**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

Principales servicios otorgados por el Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes

	1998	2004	Δ ^(a)	2005	Δ	2006	Δ	2007	Δ	2008	Δ	2009	Δ	2010	Δ
Consultas externas	582104	980331	398227	1251176	270845	1277922	26746	1304864	26942	1448409	143545	1562488	114079	1543029	-19459
Estudios de diagnóstico	772472	1175051	402579	1508757	333706	1574436	65679	1751450	177014	1796544	45094	1771712	-24832	1882818	111106
Intervenciones quirúrgicas	10700	20653	9953	27247	6594	26999	-248	24066	-2933	25909	1843	27047	1138	28064	1017
Partos atendidos	9180	12075	2895	12670	595	12836	166	13021	185	13888	867	13985	97	14646	661

(a) Las columnas en cuyo encabezado se encuentra la letra griega delta (Δ) implican la diferencia de los datos entre los años analizados con la intención de identificar aumentos o disminuciones en los valores de los indicadores seleccionados. Son resultados de cálculos propios pues no se encontraban en las fuentes originales. En ellas, las celdas que están sombreadas indican disminuciones o estancamientos.

Comparativo entre el presupuesto total anual del ramo presupuestal de salud con el del Instituto de Salud



En cuanto a educación la población estudiantil mantuvo un aumento los seis años de la administración aunque variable: el menor incremento se dio para el inicio del ciclo escolar 06/07 en el que sólo se presentaron 338 alumnos más que en el periodo 05/06 y el mayor aumento fue al inicio del ciclo 08/09 en el que se incrementó el estudiantado en 1862. Del mismo modo, los profesores y aulas tuvieron aumento durante la administración salvo para el inicio del periodo 09/10 en el cual hubo una disminución de ambos rubros. La relación profesores por alumnos osciló en promedios de 31 o 32 infantes por cada maestro y el de aulas por estudiantes estuvo al parejo en los dos primeros años de la administración para

luego disminuir a 27 por salón. Los incrementos de alumnos y profesores no fueron mayores a los del sexenio anterior, pero las aulas construidas en el periodo analizado triplicaron la cantidad de nuevas aulas en toda la administración previa.

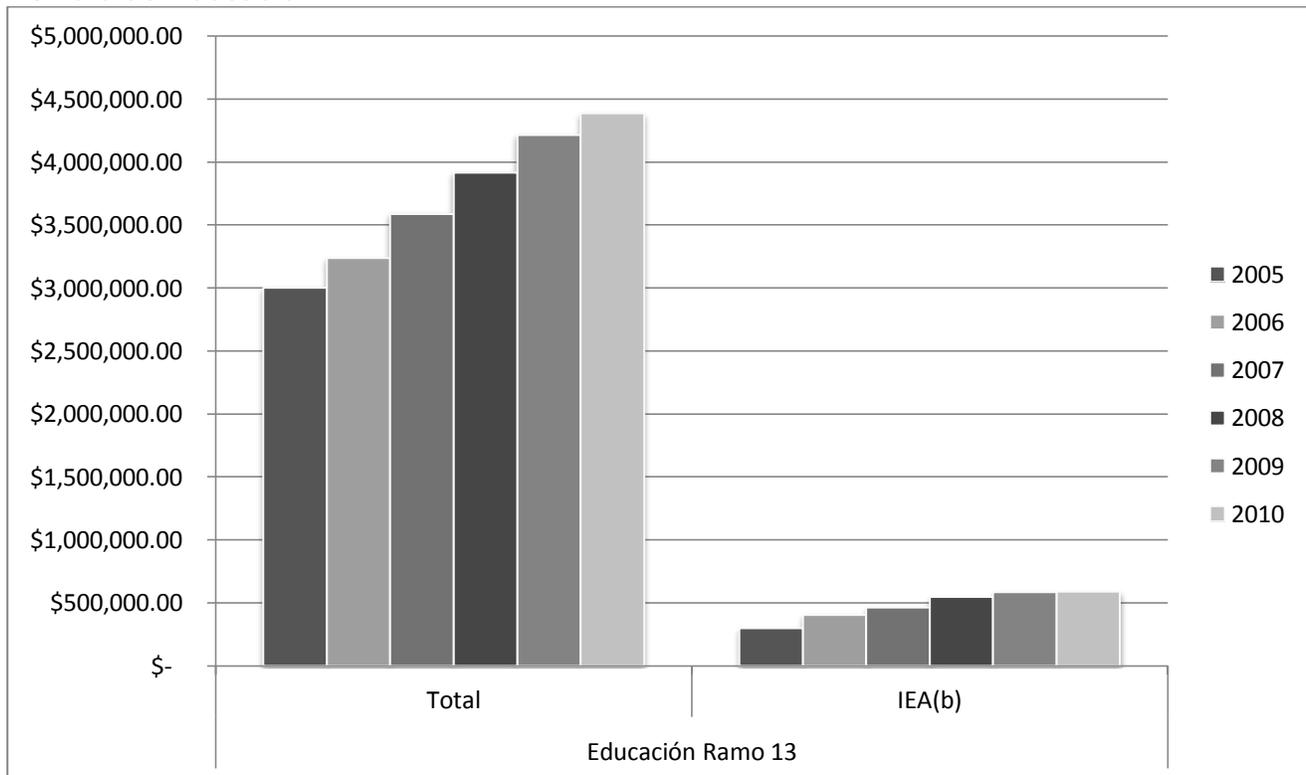
Alumnos, personal docente y aulas en primaria escolarizada de sostenimiento estatal a inicio de cursos

Ciclos escolares	97/98	04/05	Δ ^(a)	05/06	Δ	06/07	Δ	07/08	Δ	08/09	Δ	09/10	Δ	10/11	Δ
Alumnos inscritos	130802	139904	866	140613	709	140951	338	141761	810	143623	1862	144917	1294	145352	435
Personal docente	4101	4423	83	4459	36	4506	47	4511	5	4553	42	4534	-19	4599	65
Aulas ^(b)	4115	4426	64	4479	53	4533	54	5281	748	5323	42	5245	-78	5327	82
Rel. Alumnos/ Maestros	31.90	31.63	-0.41	31.53	-0.10	31.28	-0.25	31.43	0.14	31.54	0.12	31.96	0.42	31.61	-0.36
Rel. Alumnos/ Aulas	31.79	31.61	-0.27	31.39	-0.22	31.09	-0.30	26.84	-4.25	26.98	0.14	27.63	0.65	27.29	-0.34

(a) Las columnas en cuyo encabezado se encuentra la letra griega delta (Δ) implican la diferencia de los datos entre los años analizados con la intención de identificar aumentos o disminuciones en los valores de los indicadores seleccionados. Son resultados de cálculos propios pues no se encontraban en las fuentes originales. En ellas, las celdas que están sombreadas indican disminuciones o estancamientos.

(b) Aulas se refiere al total de salones de clase existentes multiplicados por los turnos ofrecidos

Comparativo del presupuesto total anual del ramo presupuestal de educación con el del Instituto de Educación



Lo anterior se puede resumir a la afirmación de que el Gobierno del Estado, en términos generales, continuó incrementando la prestación de los servicios en estos temas,

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

aunque con algunas disminuciones en años específicos, y no siempre al mismo ritmo que la administración 1998-2004.

La excepción se encontró en la satisfacción de necesidades del empleado gubernamental, la cual es necesaria para lograr la interiorización y correcta aplicación del sistema. Según respuesta a una petición expresa de información vía transparencia, los conflictos registrados entre empleados y el gobierno del estado en su calidad de empleador fueron:

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Conflictos	197	114	128	404	262	782

Las cifras de los últimos tres años del sexenio, en los que la difusión de *Excellentia* ya era amplia y que según el elemento 6 referente a la gestión del capital humano se obligaba a las dependencias a adquirir el compromiso de mejorar el rendimiento del servidor público en el desempeño de sus actividades, mediante la mejoría en su calidad de vida laboral y general con la existencia de programas para su bienestar físico y emocional, demostraron que el modelo fracasó en este tema, a pesar los resultados oficiales positivos, confirmando la existencia de conflictos entre directivos y subordinados referidos por los entrevistados.

Complementando los datos anteriores se ofrece la información publicada por el CONEVAL en su informe 2012 donde maneja la evolución de las cifras de la pobreza de 2008 a 2010. No se presentan datos de años anteriores porque, aunque hay documentos que tratan sobre la pobreza de 2000 a 2007, los archivos tienen fallas en su apertura y en otras páginas, al revisarlos se observa que los criterios de agrupación son distintos a los actuales. Antes de 2008 se usaban los de pobreza alimentaria, de patrimonio y de oportunidades, además de que los datos no se encuentran desagregados por estado (CONEVAL, s.f.). Aún así se considera que es posible relacionarlos con los datos anteriores y completar el análisis, pues esos tres años representan aquellos en los que el modelo ya había pasado la etapa de diseño y prueba piloto (2005-2007) y estaba incrementándose su alcance al resto del gobierno.

El informe explica que se realizó mediante dos enfoques, el de bienestar económico y el de los derechos sociales. El bienestar económico se determina conociendo los recursos monetarios que obtienen la población, y la posibilidad de conseguir con ellos satisfactores como la canasta básica. Por lo que toca a los derechos sociales mide cuántas personas tienen problemas de rezago educativo, de calidad y servicios básicos de sus viviendas y de acceso a servicios de salud, seguridad social y alimentación.

En Aguascalientes respecto a los temas seleccionados como indicadores las cifras fueron: el porcentaje de la población con rezago educativo, es decir, población de entre tres y quince años que no asistía a la escuela, o no tenía la educación básica, o era mayor de diez y seis años que tampoco contaba con ella, disminuyó de 18.1 a 17.2; el de población que carecía de acceso a servicios de salud, es decir que no estaba adscrita a ningún sistema de servicios médicos, ya fuera público o privado ni al Seguro Popular, disminuyó de 25.5 a 22.0; el de población con carencias en la calidad y los espacios de sus viviendas, es decir que

vivían en estructuras con pisos, techos o muros de materiales inadecuados o que en un solo cuarto había un promedio de personas igual o mayor a 2.5, pasó de 8.0 a 6.9.

Aunque estas cifras no desglosaban a la población beneficiada por distintos órdenes de gobierno, organizaciones privadas y programas, coinciden con las tendencias encontradas en los datos estadísticos del INEGI en cuanto a la prestación de servicios de salud, educativos y de vivienda por parte del Gobierno del Estado.

En cambio el informe del CONEVAL sugiere que los problemas de la población aguascalentense no se encontraban tanto en el acceso a estos servicios satisfactorios de necesidades, gratuitos en su mayoría, como sí en el bienestar económico que los ingresos le permitían adquirir.

El porcentaje de población vulnerable por carencias sociales, es decir, que presentaba una o más carencias pero su ingreso era superior a la línea de bienestar, disminuyó de 31.6 a 26.9; en cambio el de población vulnerable por ingresos, es decir, que no presentaba carencias sociales pero su ingreso era inferior o igual a la línea de bienestar, pasó de 7.5 a 8.0 por ciento.

Los datos de la medición de la pobreza fueron: el porcentaje de la población en situación extrema, es decir, que tenía tres o más carencias sociales de las seis posibles y sus ingresos se encontraban por debajo de la línea de bienestar mínimo, disminuyó de 4.1 a 3.6 y la población no pobre y no vulnerable aumentó de 23.1 a 26.9 por ciento, pero la población en situación de pobreza moderada, es decir que tiene al menos una carencia social y sus ingresos son insuficientes para satisfacer tanto sus necesidades alimentarias como no alimentarias sin llegar al nivel extremo, aumentó de 33.7 a 34.6 por ciento.

Evolución de los datos sobre pobreza en Aguascalientes entre 2008 y 2010

Concepto	%	%	%	%	$\Delta^{(a)}$	Δ
Pobreza extrema	4.1		3.6		-0.5	
Pobreza Moderada	33.7		34.6		+0.9	
Pobreza		37.8		38.2		+0.4
Vulnerable por carencias		31.6		26.9		-4.7
Vulnerable por ingresos		7.5		8.0		+0.5
No pobre y no vulnerable		23.1		26.9		+3.8
Total		100		100		

(a) Las columnas en cuyo encabezado se encuentra la letra griega delta (Δ) implican la diferencia de los datos entre los años analizados con la intención de identificar aumentos o disminuciones en los valores de los indicadores seleccionados. Son resultados de cálculos propios pues no se encontraban en las fuentes originales.

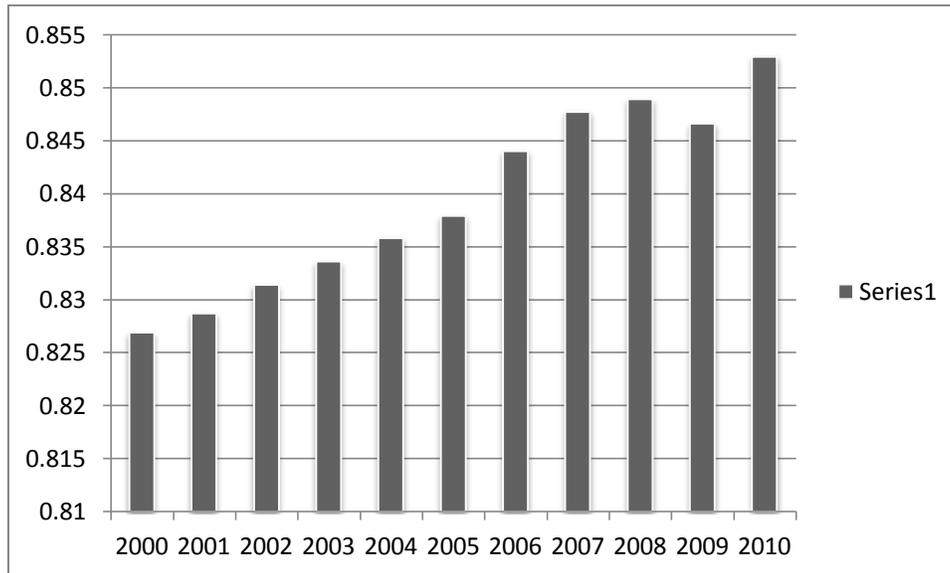
Suponiendo que el 0.5% menos de población en extrema pobreza sólo avanzara al siguiente nivel de pobreza moderada, aún habría un 0.4% de incremento en este nivel que no tiene su explicación en tal mejoría. Pero si se supusiera que del 4.7% menos de personas en vulnerabilidad por carencias una parte pasó a los siguientes dos niveles de bienestar, explicando los aumentos de 0.5 y 3.8%, se encuentra el 0.4% faltante, con lo que nos damos cuenta de que, aunque la pobreza moderada aumentó debido a un 0.4% de personas que de un mejor estrato cayeron un nivel, el otro 0.5 se explica porque personas en pobreza extrema mejoraron su situación; y un porcentaje mucho mayor, 4.3, pasó de vulnerabilidad por carencias, a sólo vulnerabilidad por ingresos o no pobre.

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

Para concluir con los datos positivos se muestra el Índice de Desarrollo Humano del Estado, el cual ha mantenido un aumento constante en la última década, salvo en el año 2009.

Evolución del Índice de Desarrollo Humano en el estado de Aguascalientes

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
0.8269	0.8287	0.8314	0.8336	0.8358	0.8379	0.844	0.8477	0.8489	0.8466	0.8529



Para contestar a la pregunta que se hizo al inicio de éste análisis habría que revisar si los resultados anteriores tuvieron alguna relación con el Modelo, el cual, en el desarrollo de la tesis obtiene una evaluación formal positiva por lo que toca a sus contenidos generales, pero que al analizar su dinámica a detalle y su puesta en marcha no logra cumplir con requisitos de confiabilidad. Los resultados de las dependencias y entidades que se encargaban de satisfacer las necesidades analizadas anteriormente se presentan a continuación.

Comparación de los puntajes obtenidos en las constataciones ciudadanos en sitio logrados por las dependencias seleccionadas

Dependencia	2007	2008	2009	2010
SEGI	922.1 \$84,933	883.9 \$85,342	958.9 \$86,443	933.9 \$81,257
SEPLADE	846.6 \$32,119	956.8 \$33,674	983.8 \$35,479	972.6 \$28,571
IVEA	No adherido	Reprobado (353.3) \$485,000	892.1 \$169,487	749.3 \$171,546
IEA	Reprobado (627.5) \$463,527	807.1 \$546,142	844.7 \$586,115	900 \$591,492
ISEA (Oficinas centrales)	No adherido	No adherido	No adherido	466.9 \$165,360
ISEA (Centro de salud de Calvillo)	No adherido	798.5 \$193,738	Reprobado (427.2) \$198,483	No se presentó
ISEA (Hospital de psiquiatría)	No adherido	No adherido	707.2 \$13,352	745.7 \$13,795
ISEA (Hospital Hidalgo Ags.)	No adherido	No adherido	731.8 \$202,713	733.7 \$263,417

Debajo de cada puntuación se anota el presupuesto anual correspondiente a cada dependencia y entidad en miles de pesos. Los casos de las oficinas centrales del ISEA y el Centro de salud de Calvillo comparten la misma cifra puesto que son unidades administrativas centralizadas, en cambio, los Hospitales de psiquiatría e Hidalgo cuentan con su propio presupuesto.

Las celdas con sombreado gris claro indican la calificación más alta y las celdas con sombreado gris oscuro la calificación más baja.

De ellas, por la disponibilidad de los datos desglosados anualmente, se selecciona para este análisis al IEA y los organismos del ISEA (un promedio del Centro de Salud de Calvillo, el Hospital de Psiquiatría y el Hospital Hidalgo) que se presentaron por separado.

Los resultados de las constataciones del IEA muestran una mejoría progresiva en sus cuatro participaciones, desde una reprobatoria en 2007 hasta su mejor puntaje en 2010. Llama la atención que su mayor expansión en aulas y por lo tanto la mejor relación alumnos/salones coincidió con el año en el que tuvo su peor calificación y, por el contrario, su segunda mejor calificación, en 2009 se dio con la mayor disminución de personal docente y aulas. Sólo coincidió su puntaje más alto con la mayor contratación de profesores en 2010.

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

Contraste de las puntuaciones de las constataciones del Instituto de Educación de Aguascalientes con la evolución de la relación de alumnos, personal docente y aulas

	2006		2007		2008		2009		2010	
Constatación	No adherido		627.5		807.1		844.7		900	
Alumnos inscritos	140951	338	141761	810	143623	1862	144917	1294	145352	435
Personal docente	4506	47	4511	5	4553	42	4534	-19	4599	65
Aulas	4533	54	5281	748	5323	42	5245	-78	5327	82
Rel. Alumnos / Maestros	31.28	-0.25	31.43	0.14	31.54	0.12	31.96	0.42	31.61	-0.36
Rel. Alumnos / Aulas	31.09	-0.30	26.84	-4.25	26.98	0.14	27.63	0.65	27.29	-0.34

Las celdas sombreadas con tono gris claro representan la mejor puntuación en las constataciones en sitio y los mejores datos en los indicadores; las sombreadas con tono gris oscuro representan la peor puntuación y los peores datos.

En el caso del ISEA inició su participación en el *Modelo* en 2008 con una calificación relativamente baja, 798.5 teniendo en cuenta que el puntaje mínimo aprobatorio es 700, aún así, fue la más alta de todas sus participaciones. El siguiente año, 2009, en lugar de mejorar, como en el caso del IEA, obtuvo su peor promedio debido a la reprobación del Centro de Salud de Calvillo y los puntajes apenas aprobatorios de los hospitales de psiquiatría e Hidalgo. Para el último año el Centro de Salud ya ni se presentó, las oficinas centrales en su primera participación reprobaron y los dos hospitales a penas lograron pasar. Llama aún más la atención que sus mayores incrementos de personal médico y de los estudios de diagnóstico se presentan en 2007 cuando aún no se adhieren al Modelo. Con su mejor calificación en 2008 sólo coinciden los aumentos en consultorios, áreas de urgencias y los restantes servicios prestados, su peor puntaje coincide con la mayor disminución de médicos y paramédicos y estudios de diagnóstico.

Contraste de los promedios de las puntuaciones de las constataciones del Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes, el Hospital Hidalgo y el Hospital de Psiquiatría con la población usuaria, personal, principales recursos materiales y servicios prestados

	2007		2008		2009		2010	
Constatación	No adherido		798.5		622.07		648.77	
Población usuaria	533139	-13637	610150	77011	ND	ND	ND	ND
Médicos	1283	84	1353	70	1345	-8	1397	52
Paramédicos	2366	309	2670	304	2638	-32	2882	244
Enfermeras	1832	108	1895	63	2018	123	2166	148
Casas de salud	182	1	181	-1	181	0	181	0

Técnicas en salud	182	1	181	-1	181	0	181	0
Unidades médicas consulta externa	88	3	90	2	99	9	99	0
Unidades médicas de hospitalización	7	0	7	0	7	0	7	0
Camas censables	444	18	445	1	445	0	445	0
Camas no censables	263	18	263	0	266	3	251	-15
Incubadoras	21	0	22	1	22	0	22	0
Consultorios	359	6	374	15	385	11	393	8
Ambulancias	19	2	12	-7	12	0	13	1
Áreas de urgencias	12	0	17	5	17	0	19	2
Áreas de terapia intensiva	20	2	21	1	21	0	21	0
Laboratorios	7	0	7	0	7	0	7	0
Gabinetes de radiología	15	1	15	0	15	0	15	0
Quirófanos	22	4	23	1	23	0	23	0
Salas de expulsión	8	1	8	0	8	0	8	0
Bancos de sangre	2	0	2	0	2	0	2	0
Farmacias	43	7	48	5	57	9	44	-13
Consultas externas	1304864	26942	1448409	143545	1562488	114079	1543029	-19459
Estudios de diagnóstico	1751450	177014	1796544	45094	1771712	-24832	1882818	111106
Intervenciones quirúrgicas	24066	-2933	25909	1843	27047	1138	28064	1017
Partos atendidos	13021	185	13888	867	13985	97	14646	661

Las celdas sombreadas con tono gris claro representan la mejor puntuación en las constataciones en sitio y los mejores datos en los indicadores; las sombreadas con tono gris oscuro representan la peor puntuación y los peores datos.

Con lo anterior se sugiere afirmar que, a pesar de las intenciones del Manual citado más atrás, no hay una relación clara entre la implementación del *Modelo Excellentia* y los datos relativos a la prestación de servicios. Primero porque se observa en las entidades analizadas sus mayores aumentos en recursos o servicios no siempre coincidieron con sus mejores puntajes en las constataciones, y tampoco sus peores evaluaciones coincidieron con sus peores estadísticas; y segundo porque cuando había la disponibilidad de datos del sexenio anterior, algunos de los mejores datos en ciertos rubros no fueron suficientes para superar a los del periodo 1998-2004. Reflexionando sobre la razón de lo anterior, al preguntarse si las fallas fueron de diseño, de implementación o ambas, se sugiere lo último.

En el diseño porque al tomar el supuesto de iniciar el proceso general con la identificación de las necesidades del ciudadano para estructurar los servicios proporcionados, como ya se mencionó, la estandarización y homogenización de procedimientos resultaron incompatibles con la adaptabilidad e innovación requerida para la mejora continua, lo cual se confirmó cuando al entrevistar al personal se descubrió que algunas actividades y áreas no eran susceptibles de normalización por lo que dificultaron cumplir con las exigencias cambiantes de la ciudadanía y el contexto.

En subsecuentes etapas las prescripciones sobre el diseño de indicadores no estaban relacionadas adecuadamente con la realización de actividades críticas ni con la medición de su impacto, pues se concentraban en la medición de documentos entregables en lugar de criterios de actuación, además de que no se contaba con una metodología segura para su creación. También en la primera etapa de evaluaciones, que buscaba medir la satisfacción del ciudadano mediante encuestas o recepción de quejas en la prestación cotidiana del servicio, las herramientas propuestas fueron poco útiles y la satisfacción del ciudadano se confundió con la buena opinión sobre la atención en ventanilla, sin profundizar en el impacto que la acción gubernamental pudo llegar a tener.

Los indicadores y las evaluaciones mencionadas son insumos para las etapas de adecuación, perfeccionamiento e innovación, en las cuales la teoría prescribe que se debe de buscar la participación tanto del ciudadano beneficiario como de todo el personal de la organización involucrado en la creación del servicio, pero el *Modelo* en algunas de ellas dejaba la actividad como una facultad exclusiva de los superiores jerárquicos y no incluía la participación del ciudadano a quien sólo se le avisaba el resultado del proceso de revisión de su petición o queja ya fuera positivo o negativo.

En cuanto al diseño de las etapas finales correspondientes a las evaluaciones o constataciones internas y ciudadana se observó la reducción del concepto ciudadano en el grupo certificador, dejando fuera al beneficiario ordinario de la acción gubernamental, quedando en manos de un reducido grupo de evaluadores especializados. Adicionalmente la confiabilidad en el proceso resultó dudosa debido a que no se evaluaba a todo el personal sino solamente a los dueños de procesos, ni se constataban todos los elementos sino sólo los que habían presentado los puntajes más bajos en ediciones anteriores, aunque eso no significara que año con año se incluyera como insumo de la planeación las áreas de

oportunidad de evaluaciones previas, poniendo en tela de juicio el concepto de mejora continua.

Por lo que toca a la implementación, de entrada conviene recordar que en las entrevistas los empleados refirieron que en varias situaciones el *Modelo Excellentia* prescribía llevar una acción en un sentido pero en la realidad se hacía algo diferente, a veces para subsanar una falla identificada en los manuales, en otras perjudicando algún elemento positivo del sistema.

Otras fallas en la implementación se concentraron en la escasez de confiabilidad en el proceso de constatación, debido a la influencia en la objetividad de los resultados ejercida por los empleados que fungían como enlaces entre los constataores y los evaluados, según lo refirieron algunos entrevistados; la constante presencia de la CGMP de la SEGI como juez y parte; la secrecía guardada respecto a la información y los resultados de la constatación; la laxitud en la revisión de los informes documentales; el descuido, los errores o la insuficiencia de datos al llenar las cédulas de valoración; y la inconsistencia entre evaluaciones pertenecientes a distintas dependencias.

¿EL ANÁLISIS DEL CASO EMPÍRICO PERMITE LA REALIZACIÓN DE UN JUICIO SOBRE LA UTILIDAD DE LA GESTIÓN PARA LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL?

El *Modelo Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes en su administración 2004 a 2010 es, en muchos de sus aspectos, un claro ejemplo de cómo no debe diseñarse, implementarse y evaluarse un sistema de gestión para la calidad. Como se mencionó en el prólogo, la hipótesis se comprueba en negativo, es decir aunque no se pudo demostrar que la aplicación de la gestión para la calidad sí garantiza el incremento de las capacidades gubernamentales requeridas para satisfacer las necesidades del ciudadano, sí se puede asegurar con firmeza que un sistema sumido en concepciones burocráticas y autoritarias, que estancan los procesos en estandarizaciones inflexibles y reducen la participación del ciudadano y del empleado gubernamental a simulaciones, no se puede considerar como perteneciente a la gestión para la calidad. Con ello se anulan las críticas que, basados en experiencias como la aquí analizada, los detractores de este enfoque utilizan para desestimarlos.

Vasu y compañía en su texto hacen un análisis semejante, aunque menos extenso, de otro sistema de gestión que también tenía la intención de mejorar el desempeño de la administración pública. Su veredicto final, como en este caso, fue que no funcionó y dejó de aplicarse al terminar la gestión que lo ideara, pero se convirtió en una serie de lecciones de las cuales se puede beneficiar la administración pública, varias de ellas muy a propósito con el modelo estudiado en esta tesis:

1. Sistemas racionales contra sistemas humanos: hay una común aunque errónea creencia de que si un sistema funciona, se difundirá por la fuerza de su propio ejemplo, pero en realidad no es una motivación suficiente cuando su implementación implica altos costos en términos de personal, recursos y oportunidades. *Excellentia* tuvo problemas en su difusión pues no se buscó convencer a las dependencias de sus beneficios;

2. Los límites del mando: se asumió que la autoridad política del jefe del ejecutivo sería suficiente para realizar cualquier cambio que no se lograra con la mera demostración. Si el mando político ha de ser la motivación central en la implementación de un sistema de gestión, su participación debe ser más que un visto bueno, debe haber un fuerte, continuo y directo involucramiento del jefe. En *Excellentia* el liderazgo estaba basado en el puesto y no en la relación con sus subordinados;
3. Equidad para los actores menores: la mayoría de los sistemas afectan más a los empleados de bajo nivel que a los directivos pero son los que menos pueden intervenir en su diseño, lo que lleva a su desmoralización u oposición. Cuando un sistema no tiene buen desempeño, por lo general los superiores son los culpables. Con *Excellentia* no se escucharon las quejas ni las propuestas de los empleados de bajo nivel;
4. Necesidades de los procesos: el reconocimiento de la conducta humana es necesario porque: a) las reuniones de orientación general son una forma inadecuada de superar la casi inevitable resistencia al cambio en el empleado; b) la participación en el diseño de procesos ayuda a darle a gerentes y empleados un sentido de apropiación del sistema; c) la organización debe “aculturarse” para entender mejor el rol y las necesidades de cada actor. La adopción de *Excellentia* fue una negociación entre directivos, también la modificación de sus procesos;
5. Marco temporal: el cambio organizacional requiere más tiempo que el que necesita la simple aplicación de una solución técnica. Se buscó que el proceso de adopción de *Excellentia* fuera en dos años, y su consolidación en otros dos;
6. Necesidades de personal: se seleccionaron empleados con poca experiencia como analistas de desempeño y luego fueron enviados como asesores a otras dependencias, pero esto rara vez funciona porque los empleados de mayor experiencia y los directivos no les tomaban en serio, además su palabra no tenía la misma credibilidad que las sugerencias de los experimentados. Los desarrolladores de *Excellentia* no lograron la confianza del resto de los empleados y se generó una oposición entre ambos;
7. Necesidades de desarrollo de carrera: el sistema carecía de un programa de desarrollo de carrera y cuando se terminó el sistema a sus analistas no se les reconoció su experiencia. Cuando finalizó el sexenio también finalizó *Excellentia* y las habilidades adquiridas por los empleados dejaron de usarse;
8. Necesidades de coordinación del programa: la implementación de cualquier sistema se dificulta cada vez más cuando hay antecedentes que se implementaron como una moda y que duraron poco. Cada nuevo sistema se tratará como una novedad y el esfuerzo y compromiso será mínimo esperando a que pase. Para evitarlo se recomienda coordinar al nuevo sistema con los existentes. *Excellentia* fue el tercer programa de su tipo;
9. Establecimiento de expectativas: la mayoría de los sistemas se sobre-promocionan, este se presentó como apropiado para cualquier tipo de tarea en cualquier nivel y en cualquier unidad administrativa, sin reconocer que habría contextos complejos en los que no encajaría. *Excellentia* también se concibió como una solución homogénea para toda la administración, independientemente de cada contexto al interior del gobierno.

Esta tesis ha intentado hacer un ejercicio semejante aunque más detallado, pero más allá de la identificación de las fallas se buscó también hacer propuestas para su corrección y rescatar sus beneficios, lo que permitió identificar la utilidad de la gestión para la calidad como una herramienta integral para la generación de los productos u outputs, ya sean bienes o servicios, que la administración pública ha de proveer para el logro de sus metas u outcomes.

Las lecciones aprendidas en el análisis a la gestión para la calidad permiten afirmar que, modificando sus deficiencias, el enfoque y sus experiencias empíricas pueden ser una herramienta útil en manos de la administración pública gubernamental para ayudarse a satisfacer las demandas del ciudadano, pues su estructura y funcionamiento parte de identificar a estas últimas y potencializa la posibilidad de encontrar mayores alternativas de solución al aprovechar la experiencia directa del empleado de línea con el destinatario final de su trabajo, siempre y cuando la participación de ambos tipos de clientes sea honesta, evitando la simulación, dejando atrás concepciones tradicionales de control y procedimientos tomar la de proceso como marco para la acción discrecional responsable, sobre todo en actividades no rutinarias.

Referencias

BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F., 2006. *Gobernanza y Gestión Pública*. México. DF: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, D., 1999. De la Administración Pública a la Nueva Gestión Pública: Cinco dilemas. En: *Revista Conmemorativa del Colegio. El Estado del Arte de la Administración Pública*. México D.F.: INAP.
- Arendt, H., 2003. *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Barzelay, M., 1998. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México D. F.: FCE-CNACPyAP, A. C..
- Barzelay, M., 2001. *The new public management. Improving research and policy dialogue*. s.l.:University of California Press-Russell Sage Foundation.
- Bozeman, B., 1998a. *La Gestión Pública. Su situación Actual*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Bozeman, B., 1998b. *Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un Puente entre las Teorías Corporativas Privadas y Públicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, E., 2006. El horizonte de la participación ciudadana. En: *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*. México: UNAM-FCPyS.
- Cabrero Mendoza, E. (2000). Usos y costumbres de la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y política pública*, segundo semestre, año/vol. IX, número 002
- Caso, A., 1988. *Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública*. México D. F.: INAP.
- Castro Huerta, S., 2007. *Teoría y práctica de la calidad en la gestión administrativa*. México, D. F.: UNAM.
- Córdova, A., 1972. *La formación del poder político en México*. México D. F.: Era.
- Elster, J., 2003. *Tuercas y Tornillos, Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Estrada, M., 1974. *Administración funcional. Innovador enfoque lógico-práctico de la ciencia administrativa*. México D. F.: UNAM.
- Guerrero, O., 2004. *La nueva gerencia pública*. México, D. F.: Fontamara.
- Hernández y Rodríguez, S., 1994. *Introducción a la administración. Un enfoque teórico práctico*. México, D. F.: McGraw Hill.
- Holzer, M., 1999. XLII. Administración de la productividad y la calidad. En: *Clásicos de la administración pública*. México D. F.: FCE-CNCPyAP-UACampeche.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael, 1997. *La argumentación administrativa*. México, D. F.: FCE.
- León y Ramírez Juan Carlos y Mora, Salvador, 2006. *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. México D. F.: UNAM.
- León y Ramírez, Juan Carlos, Gutiérrez Cortés, Mauricio y Mora Velázquez, Salvador, 2010. *Viejos y nuevos referentes de la administración pública y la ciencia política: aproximaciones a un debate*. México D. F.: UNAM.
- León y Ramírez, Juan Carlos, Gutiérrez Cortés, Mauricio, Mora Velázquez, Salvador, Bracho Carpizo, Julio, 2010. *Dilemas de la democracia mexicana*. México D. F.: UNAM.

- León y Ramírez, Juan Carlos, Uvalle Berrones, Ricardo, Gutiérrez Cortés, Mauricio, 2009. *Gestión y administración de la vida colectiva*. México D. F.: UNAM.
- León y Ramírez, J. C., 1999. El carácter público del estado. En: *Prevista conmemorativa del Colegio. El estado del arte de la administración pública*. México D. F.: CNCPyAP, A. C..
- León y Ramírez, J. C., 2004. *La construcción de espacios públicos en la democracia*. Toluca: IEEM-UAEM.
- Majone, G., 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D. F.: FCE-CNCPyAP.
- Martínez Vilchis, J., 2007. *Nueva gerencia pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa-UAEM.
- Moreno Espinosa, R., 1999. La gestión pública: actualidad y prospectiva. En: *Revista conmemorativa del Colegio. El estado del arte de la administración pública*. México, D. F.: CNCPyAP, A. C..
- Moyado Estrada, F., 2010a. Gobernanza y calidad en la gestión pública. En: *Gestión de calidad*. México D. F.: Siglo XXI Editores-EAPDF-SEDF.
- Moyado Estrada, F., 2010b. Modelos de calidad para la gestión pública: un análisis comparativo de los modelos EFQM, CAF y CICAGP. En: *Gestión de calidad*. México, D. F.: Siglo XXI Editores-EAPDF-SEDF.
- Parrado Díez, S., 2010. La gestión de la calidad total en la administración pública: mimesis y némesis. En: *Gestión de calidad*. México, D. F.: Siglo XXI Editores-EAPDF-SEDF.
- Rodríguez Rodríguez, R., 2010. La calidad como modelo en el ámbito de la gestión pública en los gobiernos locales. En: *Gestión de calidad*. México, D. F.: Siglo XXI Editores-EAPDF-SEDF.
- Ruíz López, J., 2010. Lo importante es participar: el papel de los premios a la calidad en la institucionalización de la evaluación. En: *Gestión de la calidad*. México, D. F.: Siglo XXI Editores-EAPDF-SEDF.
- Sabine, G. H., 1994. *Historia de la teoría política*. México, D. F.: FCE.
- Sahuí, A., 2002. *Razón y espacio público. Arendt, Habermas y Rawls*. México, D. F.: Ediciones Coyoacán-UA Campeche.
- Sharkansky, I., 1971. *Administración pública. Establecimiento de normas en las dependencias de gobierno*. México D. F.: Editores Asociados.
- Vasu, M., Stewart, D. y Garson, D., 1998. *Organizational behavior and public management*. Nueva York: Marcel Dekker.
- Vázquez Flores, R., 2007. *La administración pública en Aguascalientes: notas para la aproximación al estudio de su evolución*. Tesis. Aguascalientes: Universidad de Guanajuato

DIGITALES

- Aguascalientes, SEGI., s.f. *Excellentia*. [En línea] en:
<http://www.aguascalientes.gob.mx/temas/excellentia>
- Arellano Gault, D. y Lepore, W, 2006. Publicness y nueva gestión pública: hacia una recuperación de los valores de lo público. Obtenida el 27 de septiembre de 2010. [En línea] en: *CIDE, documento de trabajo número 178*
http://www.cide.edu/dts.php?pageNum_rsDTS=9&d=1
- Caldera Ortega, Alex Ricardo, Reyes Rodríguez, Andrés, 2006. *Administración pública y política en Aguascalientes durante el siglo XX*. Obtenida el 28 de octubre de 2008 [En línea] en:

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

<http://es.scribd.com/doc/24465600/Administracion-publica-y-Politica-en-Aguascalientes-durante-el-siglo-XX>

Christensen, Tom Y Aberbach, Joel, 2003. Traslating theoretical ideas into modern state reform: economics-inspired reforms and competing model of governance. *Administración & society*. Recuperado el 3 de noviembre de 2010 [En línea] en: <http://aas.sagepub.com/cgi/content/abstract/35/5/491>

Christensen, T. y. L. P., 2006. The whole-of-government approach. Regulation, performance, and public sector reform. Recuperado el 3 de noviembre de 2010 [En línea] en: https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/1893/N06-06%20Christensen-Læg Reid.pdf;jsessionid=C9BFC9B703704B3FD477B042162D2F1F.bora-uib_worker?sequence=1

Christensen, T. y. L. P., 2008. NPM and beyond structure, culture and demography. *International Review of Administrative Sciences*. Recuperado el 3 de noviembre de 2010 [En línea] en: <http://ras.sagepub.com/cgi/content/abstract/74/1/7>

CONEVAL, 2009. *Reporta CONEVAL cifras de pobreza por ingreso 2008*. Recuperado el 15 de febrero de 2013 [En línea] en:

Available at: <http://www.slideshare.net/OriginalAmalaki/coneval-indice-de-pobreza>

AQP Consultores, s.f. *Software para la administración de un sistema de calidad ISO*.

Obtenido el 18 de octubre de 2012 [En línea] en

Available at: <http://www.aqpconsultores.com/software.html>

Real Academia Española, s.f. *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 28 de junio de 2010 [En línea] en:

Available at: <http://lema.rae.es/drae/?val=empresa>

Estados Unidos de América, N IST., s.f. *Baldrige Performance Excellence Program*.

[Obtenido el 3 de mayo de 2011 En línea] en: <http://www.nist.gov/baldrige/>

ISO, s.f. *About ISO*. Obtenido el 3 de mayo de 2011 [En línea] en:

<http://www.iso.org/iso/home/about.htm>

ISO, s.f. *Benefits of standards*. Obtenido el 3 de mayo de 2011 [En línea] en

Available at: <http://www.iso.org/iso/home/standards/benefitsofstandards.htm>

México, INEGI., s.f. *Productos*. Obtenido el 25 de febrero de 2012 [En línea] en:

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/productos/default.aspx>

México, INEGI., s.f. Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales. II Censo de Población y Vivienda 2005. Obtenido el 25 de febrero de 2012 [En línea] en:

http://mapserver.inegi.org.mx/map/geoelectoral/htdocs/metadatos/Estructura_de_las_bases_de_vivienda.pdf

Valdés Hernández, L. A., s.f. *Cronología del siglo XX, Aprender.fca*. Obtenido el 3 de agosto de 2011 [En línea] en: http://aprender.fca.unam.mx/~lvaldes/cal_pdf/cal8.pdf

Valdés Hernández, L. A., s.f. *Ejercicio de integración del sistema*. Obtenido el 3 de agosto de 2011 [En línea] en: http://aprender.fca.unam.mx/~lvaldes/cal_pdf/cal14.pdf

Valdés Hernández, L. A., s.f. *Modelo utilizado. Modelo global, programa para la calidad*.

Obtenido el 3 de agosto de 2011 [En línea] en:

http://aprender.fca.unam.mx/~lvaldes/cal_pdf/modelo.pps

Valdés Hernández, L. A., s.f. *Principales Exponentes de la Calidad Total*. Obtenido el 3 de agosto de 2011 [En línea] en: http://aprender.fca.unam.mx/~lvaldes/cal_pdf/cal7.pdf

DOCUMENTOS OFICIALES

Nota: la fecha de los documentos indica la correspondiente a su última revisión y modificación.

- Aguascalientes, Gobierno del Estado, 2004. *Plan de Desarrollo del Estado de Aguascalientes 2004-2010*. Aguascalientes: Talleres Gráficos del Estado
- Aguascalientes, Gobierno del Estado, s.f. *Programa Sectorial de Buen Gobierno*. Aguascalientes: s.n.
- Aguascalientes, Poder Legislativo, 2002, *Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Aguascalientes*. Aguascalientes: Talleres Gráficos del Estado
- Aguascalientes, Poder Legislativo, 2004, *Ley del procedimiento administrativo del Estado de Aguascalientes*. Aguascalientes: Talleres Gráficos del Estado
- Aguascalientes, Poder Legislativo, 2005, *Ley orgánica de la administración pública del Estado de Aguascalientes*. Aguascalientes: Talleres Gráficos del Estado
- Aguascalientes, Poder Legislativo, 2006, *Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Aguascalientes*. Aguascalientes: Talleres Gráficos del Estado
- Aguascalientes, Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes, 2010, Informe Documental 2010. Aguascalientes: s.n.
- Aguascalientes, Secretaría de Administración, 1983. *Antecedentes y organización de la administración pública del Estado de Aguascalientes, Fondo Secretaría de Administración, Organización y Métodos, relación 31/93 1968-1992, caja 4, exp. 36, mayo de 1983*. Aguascalientes: DGOM
- Aguascalientes, Secretaría de Administración, 1992. *Programa de Modernización y Simplificación Administrativa, Fondo Secretaría de Administración, Relación 26/99, caja 4, exp. 2*. Aguascalientes: s.n.
- Aguascalientes, Secretaría de Administración, s.f. *Programa de Reforma Administrativa para la Eficiencia, Relación Secretaría de Administración, caja 4, s/exp, s/f, s/n*. Aguascalientes: s.n.
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación, 2006. *Reglamento interior de la Secretaría de Gestión e Innovación del Estado*. Aguascalientes: Talleres Gráficos del Estado
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2007a. *Circular Administrativa por la que se establece la adopción del Modelo de Excelentia en la Administración Pública Estatal*. Aguascalientes: Talleres Gráficos del Estado
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2007b. Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes (*Manuales de Lineamientos Originales*). Aguascalientes: Talleres Gráficos del Estado.
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2007c. *R01-IN02-DGAM Ficha Técnica del Indicador*. Aguascalientes: DGAM
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2007d. *R01-PR01-CGMP Identificación del Ciudadano y sus Requisitos*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2007e. *R02-P03-CGMP Plan de Implementación del Modelo Excelentia en el Socio de Gestión*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2007f. *Reglamento Interior de la Comisión de Innovación del Gobierno del Estado de Aguascalientes*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2007g. *SEGI-ME Excelentia*. Aguascalientes: CGMP

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2008a. *Mapa General de Secuencia e Interacción de Procesos*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2008b. *R01-PR02-CGMP Descripción General de Componentes del Proceso*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2009a. *R01-IN01-CGMP Documentación de las Prácticas de Gestión Gubernamental*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2009b. *R01-MLPT-CGMP Comunidad de Práctica y Definición de Actividades*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2009c. *R01-PR06-CGMP Bitácora de Registro de Acciones de Adecuación y Prevención*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2009d. *R02-IN07-CGMP Agenda de Visita de Campo*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2009e. *R02-MLPT-CGMP Análisis y Selección de Trámites de Impacto*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2009f. *R04-PR09-CGMP Plan de Constatación en Sitio [Ciudadana]*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2009g. *R05-PR09-CGMP Solicitud para Constatadores*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2009h. *SEGI-CGMP-IN05 Instructivo para la Documentación de Cartas Compromiso*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2009i. *SEGI-CGMP-P01 Gestión para la Excelencia e Innovación*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2009j. *SEGI-CGMP-P01-IN07 Instructivo de Evaluación de Prácticas Innovación*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2009k. *SEGI-CGMP-P01-PR02 Procedimiento Definición y Elaboración de Procesos*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2009l. *SEGI-DGST-MLTI-E Manual de Políticas y Lineamientos Generales en Materia de Tecnologías de Información para la Gestión Pública Estatal*. Aguascalientes: DGST
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010a. *A01-PR09-CGMP Pacto de Honestidad y Confiabilidad*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010b. *A01-MLPT-CGMP Actualización y Mantenimiento a Trámites y Servicios*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010c. *A01-PR07-CGMP Perfil del Constatador [Interno]*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010d. *A01-PR09-CGMP Perfil del Constatador Ciudadano*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010e. *A02-PR09-CGMP Protocolo para la Constatación Sitio*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010f. *Acuerdo administrativo por el que se crea el Consejo Ciudadano de Buen Gobierno para la Administración Pública estatal*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010g. *DF-PR10-CGMP Diagrama de Flujo Integración y Funcionamiento de Comunidades de Práctica y de Aprendizaje*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010h. *Informe Documental 2010*. Aguascalientes: CGMP

- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación, 2010i. *R01-IN03-CGMP Documentación de las Prácticas de Innovación*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010j. *R01-IN07-CGMP Reporte de Retroalimentación*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010k. *R01-PR04-CGMP Medición de Indicadores*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010l. *R01-PR05-CGMP Encuesta de Satisfacción Genérica*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010m. *R01-PR08-CGMP Perfeccionamiento de Procesos (Concepto)*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010n. *R01-PR09-CGMP Cédula de Verificación (ciudadana)*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010ñ. *R02-PR05-CGMP Atención a Quejas*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010o. *R02-PR07-CGMP Plan de Constatación [Interna]*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010p. *R02-PR08-CGMP Matriz Mapa de Realidad Futura*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010q. *R02-PR09-CGMP Resultados de Constatación Ciudadana*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010r. *R03-MLPT-CGMP Diagnóstico e Identificación de Áreas de Oportunidad*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010s. *R03-PR05-CGMP Reporte de Evaluación de Servicios*. Aguascalientes: CGMP.
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010t. *R03-PR07-CGMP Cédula de Verificación [Interna]*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010u. *R03-PR08-CGMP Matriz de Impacto-Dificultad de las Acciones de Perfeccionamiento*. Aguascalientes: CGMP.
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010v. *R04-MLPT-CGMP Compromisos de Servicio*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010w. *R04-PR07-CGMP Reporte de Constatación [Interna]*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010x. *R05-MLPT-CGMP Bitácora de Quejas y Sugerencias*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010y. *R06-MLPT-CGMP Encuesta de Servicio*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010z. *R07-MLPT-CGMP Carta Compromiso al Ciudadano*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010aa. *R08-MLPT-CGMP Prueba Piloto de Carta Compromiso al Ciudadano*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010ab. *R10-MLPT-CGMP Sistema de Perfeccionamiento de la Carta Compromiso al Ciudadano*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010ac. *SEGI-CGMP-MLGD-E Manual de Lineamientos de Gestión de la Documentación*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010ad. *SEGI-CGMP-MLGI-E Manual de Lineamientos para el Perfeccionamiento y la Innovación de la Gestión Gubernamental*. Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010ae. *SEGI-CGMP-MLPT-E Manual de Lineamientos para el Perfeccionamiento de Trámites*. Aguascalientes: CGMP

**El Modelo *Excellentia* del Gobierno del Estado de Aguascalientes.
Análisis de un caso de gestión participativa en la administración gubernamental.**

- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010af. *SEGI-CGMP-P01-IN03 Instructivo para la Documentación de las Prácticas Innovación.* Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010ag. *SEGI-CGMP-P01-PR01 Procedimiento de Relación con Ciudadano.* Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010ah. *SEGI-CGMP-P01-PR03 Procedimiento para el Control de la Documentación.* Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010ai. *SEGI-CGMP-P01-PR04 Procedimiento de Identificación y Adopción de Indicadores.* Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010aj. *SEGI-CGMP-P01-PR05 Procedimiento Satisfacción del Ciudadano.* Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010ak. *SEGI-CGMP-P01-PR06 Procedimiento de Acciones de Adecuación y Prevención.* Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010al. *SEGI-CGMP-P01-PR07 Procedimiento de Constataciones Internas.* Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010am. *SEGI-CGMP-P01-PR08 Procedimiento de Perfeccionamiento de Procesos.* Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010an. *SEGI-CGMP-P01-PR09 Procedimiento de Constatación Ciudadana.* Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010añ. *SEGI-CGMP-P03-IN02 Instructivo para Valorar la Efectividad del Conocimiento y de Herramientas para la Gestión del Conocimiento.* Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010ao. *SEGI-CGMP-P03-IN01 Instructivo para la Documentación de las Prácticas de Gestión Gubernamental.* Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010ap. *SEGI-CGMP-P03-PR10 Procedimiento de Integración y Funcionamiento de Comunidades de Práctica y de Aprendizaje.* Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., 2010aq. *R09-MLPT-CGMP Plan de Difusión Interna y Externa de la Carta Compromiso al Ciudadano.* Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., s.f.a *A02-IN07-CGMP Carta de Entrega de Resultados.* Aguascalientes: CGMP
- Aguascalientes, Secretaría de Gestión e Innovación., s.f.b *Mapa de Proceso de Realidad Actual.* Aguascalientes: CGMP