

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**



**LA INCORPORACION DE LOS SISTEMAS DE CALIDAD  
EN LA BASE NORMATIVA DE LA ADMINISTRACION  
CENTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEON**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MASTER  
EN DERECHO PUBLICO**

**PRESENTA**

**LIC. RENE ALBERTO VILLARREAL RAMOS**

**SAN NICOLAS DE LOS GZA., N. L.**

**FEBRERO 2003**

TM

K1

FDYCS

2003

.V54



1020148827



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

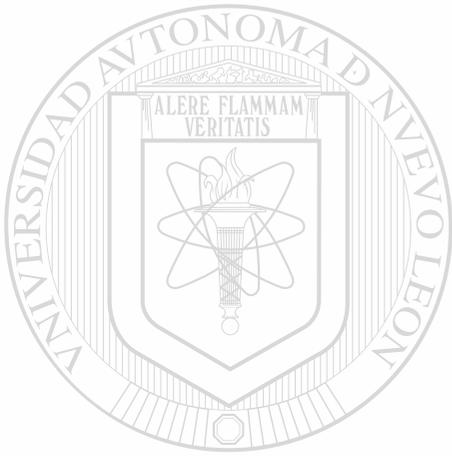
97056

TH

1  
FLY?

2

.V5



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



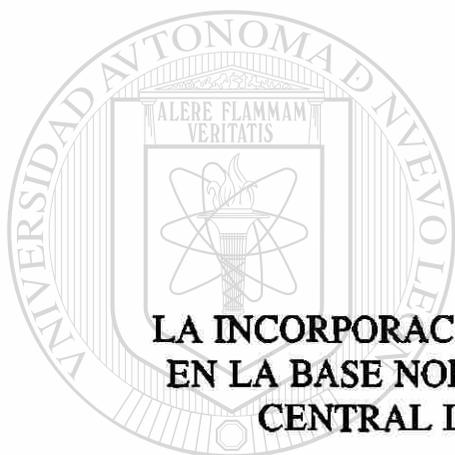
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



FONDO  
TESIS

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**



**LA INCORPORACION DE LOS SISTEMAS DE CALIDAD  
EN LA BASE NORMATIVA DE LA ADMINISTRACION  
CENTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEON**

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS  
**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MASTER  
EN DERECHO PUBLICO**

**PRESENTA**

**LIC. RENE ALBERTO VILLARREAL RAMOS**

**SAN NICOLAS DE LOS GZA., N. L.**

**FEBRERO 2003**

# INDICE

## **Introducción**

### **I Antecedentes ..... 6**

1.1 Planteamiento del Problema

1.2 Justificación

1.3 Objetivos

1.4 Hipótesis

1.5 Metodología

### **II Origen y evolución de la calidad .....16**

2.1 Origen

2.1.1 La organización del trabajo y la calidad

2.1.2 La Revolución Industrial

2.1.3 La Administración científica de Taylor

2.1.4 La Revolución de la calidad en Japón.

2.2 Los maestros de la calidad

2.2.1 Deming

2.2.2 Juran

2.2.3 Crosby

2.2.4 Ishikawa

### **III Experiencias de la calidad en el sector público ..... 48**

3.1 Administración Publica Federal de México.

3.2 Nuevo León

3.2.1 El MAC: su fracaso.

3.2.2 La Dirección de Adquisiciones y Servicios: el camino al ISO 9000

3.3 Puebla

3.4 Modelo Europeo de Gestión de Calidad aplicada a la administración pública.

**IV Normatividad Pública y normas de aseguramiento de la calidad.**  
.....106

4.1 Análisis del Marco Jurídico de la Administración Pública en Nuevo León.

4.2 Análisis de las normas de aseguramiento de la calidad

4.2.1 ¿Qué es el ISO?

4.2.2 Administración Total de la Calidad (TQM)

4.2.3 Premio Nacional a la Calidad

**V Propuesta particular** ..... 125

5.1 Mecanismo Legal

5.2 Mecanismo administrativo

5.3 Posibles Limitaciones

**VI Conclusiones** ..... 135

---

**Bibliografía**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## I. INTRODUCCIÓN

El solo pensar que la Administración Pública puede aislarse de las tendencias globalizadoras del mundo actual resulta bastante temerario. El aparato gubernamental, sacudido quizá cada vez más por las exigencias provocadas por los presupuestos con techos financieros frecuentemente más bajos, obliga a una administración de óptima racionalidad de los recursos técnicos, humanos y financieros de que dispone y a un apego irrestricto a la normatividad aplicable.

En este tenor, las leyes reglamentos y normativas que controlan el quehacer del servidor público, se han quedado cortas en muchas ocasiones, ya que si bien es cierto, las mismas fundamentan y establecen las sanciones disciplinarias para el funcionario que hace mal uso de los fondos públicos y dan atribuciones para el desempeño de un órgano o unidad administrativa; ello no implica que el mencionado cuerpo jurídico garantice la racionalidad en la toma de decisiones, el control y documentación de cada uno de los procedimientos que conforman su actividad y, sobre todo, proporcionar sistemáticamente los indicadores de desempeño tales como estadísticas, rotación de personal,

gasto operacional y demás herramientas que permitan, en un marco de orden y disciplina, brindar un servicio de CALIDAD, tanto a los usuarios internos como externos.

La palabra CALIDAD no es un concepto de moda o exclusivo de la administración privada, ya que como tal, desde el siglo pasado, ha regido el desarrollo tecnológico – organizacional de la humanidad.

Si bien su conceptualización se da por los años 30, en los Estados Unidos de América; son los japoneses quienes con posterioridad a la segunda guerra mundial, aprovechando la presencia de W. Edwards Deming en aquel país, la desarrollan plenamente mediante el uso de la herramienta del control estadístico de los procesos, así como el TQM (Administración Total de la Calidad, por sus siglas en Ingles).

Como dije anteriormente, el concepto de CALIDAD no es exclusivo de la administración privada; la necesidad de eficientar los presupuestos públicos, mediante la expedición de manuales y normativas, para así evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones por el funcionario público, obliga a

la administración pública a incorporar tales conceptos en su base de operación.

Los manuales de referencia y sistemas de calidad aplicados en el sector público, hasta hoy, han tenido en nuestro país un carácter meramente de operativo, es decir, se limita a buscar racionalizar recursos y al ofrecimiento de un servicio de calidad.

Sin embargo, ya en la práctica y sin reconocerse formalmente, han contribuido sobremanera llenando ese vacío que existe entre las leyes y reglamentos y la realidad de la operación. ¿Cuántas corruptelas, improvisaciones o decisiones faltas de racionalidad se han tomado y se continúan tomando por no aceptar los cambios de paradigma y entender la valiosa ayuda que nos brindan las normas de calidad?

Sobre esta interrogante, perspectivas y antecedentes es que desarrollaré en mi trabajo, lo que considero debe ser, la **INCORPORACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CALIDAD EN LA BASE NORMATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.**

## II ANTECEDENTES

### 1.1 Planteamiento del problema

El incremento de la complejidad en los asuntos que a la Administración Pública competen, obliga a la misma a contar con sistemas e instrumentos de control normativo, operacional y administrativo integrales. Es decir, el marco legal de actuación del Estado garantiza su desempeño en su relación con los particulares y sus atribuciones; los reglamentos estipulan la organización administrativa y sus funciones de manera desglosada, pero... ¿cómo sistematizar la documentación de la toma de decisiones y sus criterios? es decir, ¿de qué manera la administración pública puede contar con un mecanismo normativo más “aterizado” que proporcione asertividad jurídica, racionalidad y control administrativo y reduzca la discrecionalidad a su mínima expresión?

Como tal y en tales términos no existe congruencia entre los términos legales y la calidad, o bien, el enorme hueco entre el marco legal y los procedimientos operativos de las

falta de evidencia en la toma de decisiones y por consiguiente se puede llegar a la corrupción.

La Administración Pública en México, atraviesa por problemas de eficiencia y racionalidad. El derroche de los recursos públicos, por no hacer un análisis concienzudo y documentar los cambios que realiza, genera procesos y actividades innecesarias, tales como la exageración de líneas de control, centralización y discrecionalidad en la toma de decisiones en un solo funcionario, organigramas muy piramidales que retrasan la toma de las mismas, estructuras operacionales y administrativas anquilosadas y poca especialización de actividades debido a una deficiente capacitación. Todo ello aunado a los paradigmas que se arraigan en el pensamiento de la clase burocrática.

#### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

No obstante, el problema no es solamente implantar cualquier sistema de calidad, copiado de las normas y estándares de cualquier empresa privada, sino hacer un “benchmarking” de aquellos procesos que ayuden a enriquecer la base normativa y de control del sector público.

## 1.2 Justificación

El mundo actual es muy dinámico y por lo tanto cambia vertiginosamente. Las políticas económicas asumen tendencias globalizadoras y los países que se resisten al cambio y no vencen sus paradigmas se ven por lo general en serios problemas. Entonces, la administración pública tiene que evolucionar, y el mismo Derecho enriquecerse de esta disciplina y aprovecharse de las herramientas que proporcionan las normas de calidad. De cierta manera, ya esta sucediendo. Hace apenas unos años era imposible pensar en servicios públicos de calidad; en la posibilidad de ser atendido con cortesía por un empleado cuya competencia y buena disposición nos facilitarían el rol de ser administrados por un aparato ajeno, grandioso.

La burocracia era sólo sinónimo de ineficiencia y tiempo perdido en largos y penosos trámites. Los procesos de reforma llevados a cabo por esos años instalaron una falsa dicotomía entre la eficiencia del sector privado y la ineficiencia del sector público, a partir de la falacia de considerar que cada adjetivo venía necesariamente, intrínsecamente, acompañando a cada sustantivo.

Después de los procesos de reforma encarados por el poder político y, de constatar que algunos servicios públicos pueden funcionar bien y cada vez mejor, y que las empresas de servicios y el sector productivo suelen presentar ejemplos cotidianos de ineficiencia, podemos hablar, sin temor, de la necesidad, oportunidad y conveniencia; al mejor estilo del derecho administrativo, de instalar en el ámbito público los conceptos de calidad de servicio y mejora continua y de desarrollar programas y proyectos que la sustenten.

Porque, de qué otra cosa se trata si no de mejorarle la vida a los ciudadanos a través de mejores servicios desde el punto de vista de los costos-beneficios y garantizando igualdad para la accesibilidad en todos los puntos que enmarcan la actividad administrativa del Estado. Y qué mejor manera para el Estado de ofrecer dichas garantías enriqueciendo sus bases normativas con los elementos de calidad y usar tales estándares en su administración interna y, sobre todo en su Contraloría, al establecerlo como un medio eficaz para detectar responsabilidades administrativas y malos manejos de los funcionarios públicos.

### 1.3 Objetivos

- Contar con un moderno sistema normativo de control y operación de la administración pública, el cual esté acorde a la evolución del mundo actual y sobre todo a las demandas y necesidades de la sociedad.
  - Desarrollar la capacidad de pensar en términos de CALIDAD TOTAL sobre la función del Estado y lo público.
  - Sistematizar al funcionario en la aplicación de abordajes de MEJORA CONTINUA en la organización de la Administración Pública, sin importar filiaciones partidistas.
- 
- Enriquecer el marco legal de actuación del funcionario público, así como su toma de decisión, con un sistema normativo integral en lo jurídico y en lo administrativo.
  - Establecer las bases que puedan constituir normativas específicas y generales para la operación diaria de las unidades de servicio y administración; así como para la actividad de los órganos de control y fiscalización.

- Analizar la problemática de la organización gubernamental, desde el enfoque de la calidad a partir de los principios y características básicas de una gestión de calidad en el sector público.
- Detectar los costos iniciales de la no-calidad en Administración Pública y realizar propuestas que permitan iniciar procesos de mejora.
- Señalar los errores cometidos en la implantación de los sistemas de calidad en la Administración Pública en Nuevo León, por lo cual no tuvieron arraigo y continuidad. Asimismo, proponer las acciones específicas a realizar para su institucionalización.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## 1.4 Hipótesis

Hoy en día, la Administración Pública no puede permanecer impávida e indiferente a la evolución de todas las organizaciones hacia la calidad. Sin embargo, en ella incurren ciertos factores “especiales” con los que la administración privada no se tiene que enfrentar: normatividad, aparato burocrático e interés político.

Por lo anterior, hablar de incorporar los conceptos de calidad en el sector público, atañe no sólo al factor administrativo, sino también al legal. En el desarrollo de este trabajo citaré los indicios que hacen no sólo comprobable, más bien factible mi suposición.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Con ello, el suscrito busca demostrar que el incorporar las normas de aseguramiento de calidad en la base normativa de la administración pública, permitirían no sólo contar con una organización eficiente en lo operativo y administrativo, ya que obligaría a la estandarización de los procedimientos, la utilización de herramientas estadísticas para detectar áreas de oportunidad y; lo más importante, a evitar la discrecionalidad del funcionario y la obligación de documentar

plenamente sus criterios en la toma de decisiones, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa y enfrentar el poder disciplinario del Estado.

### **1.5 Marco teórico**

Para la formulación de este trabajo, el marco teórico se construirá partiendo del conocimiento de las normas de aseguramiento de la calidad y sus postulados y, principalmente el análisis de la problemática que implica el enorme hueco existente entre la insuficiente regulación normativa y la operación real. Obviamente, se estudiará la situación desde una perspectiva sujeta al marco normativo previsto en la Constitución Política de nuestro Estado y Legislación secundaria.

Un apoyo, no menos importante, se obtendrá del análisis de legislación y experiencia extranjera en la materia y, de las opiniones de expertos altamente calificados al respecto.

Para integrar la presente investigación, se tomó en consideración un análisis sobre las características, ventajas y limitaciones de las normas de aseguramiento de calidad, en

relación con el marco legal vigente en el Estado de Nuevo León. Asimismo, comparar las experiencias en otros países, con respecto a la incorporación de la calidad en el sector público.

Por añadidura, en el mencionado análisis, se estudiarán las áreas de la Administración Pública Centralizada en Nuevo León que han incorporado normas de aseguramiento de calidad en sus procesos. En tal estudio se observarán sus antecedentes y evolución.

Este trabajo de investigación se abordará desde una perspectiva jurídica y administrativa; en el primer caso, bajo una base filosófica positivista, respetando lo observado en la legislación vigente en nuestro país y obviamente en el Estado de Nuevo León. En lo administrativo atenderemos los criterios de los maestros de la CALIDAD y las normas de aseguramiento.

En tal virtud, un servidor agregará su perspectiva crítica, y en todo momento mencionaré las correspondientes citas de autores nacionales y extranjeros que enriquezcan este estudio.

Para conducir a buen recaudo el estudio del problema, objeto de esta investigación; el análisis de sus factores, la comprobación de la hipótesis, y el posterior desarrollo de los indicios, utilizaré los métodos histórico y comparativo.

En el método histórico se recopilarán todos los antecedentes legales y normativos, que enmarquen las atribuciones y facultades de los órganos de la administración pública central, objetos de estudio.

Por lo que se refiere al método comparativo se pretende generar un análisis que permita encontrar un sistema normativo innovador que tienda a mejorar la asertividad en la toma de decisiones, la racionalidad, control y aseguramiento de calidad.

Por último, utilizaré la herramienta de la entrevista para obtener información de funcionarios y consultores con experiencia en el tema a desarrollar. Con todo ello, se pretende llegar a conclusiones que permitan hacer una aportación a la base normativa de la Administración Pública Centralizada en Nuevo León.

## II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD.

### 2.1 Origen

Desde la era de las cavernas, el hombre utilizó, de manera instintiva, el concepto de la calidad como un juicio de valor relativo, una apreciación personal que necesita hacer para tomar decisiones.

En aquel entonces, el hombre era un recolector, no transformaba la naturaleza, solo tomaba lo que ella producía; y sus preocupaciones sobre la calidad se limitaban a la inspección, valoración y selección de los productos naturales.

Sus juicios comparativos se relacionaban con las actividades que desempeñaba para su subsistencia: con base en las características que el apreciaba de un objeto, planta o animal, a través de juicios de comparación seleccionaba los frutos comestibles maduros y de mayor placer al gusto, las pieles

mas gruesas y grandes, o las cuevas mas cómodas y seguras.

No solo el hombre hace juicios de calidad sobre las cosas, la misma naturaleza los hace también y, a partir de ellos toma decisiones. La calidad esta presente en la evolución de los seres vivos, es un concepto que forma parte de la naturaleza desde los tiempos de su creación.

Con el paso de los siglos, han sido las características de calidad de cada especie, las que determinaron su supervivencia ante las mutaciones que la naturaleza les hizo experimentar. En el mundo salvaje, unas especies sustituyen a otras, porque están más preparadas para competir y afrontar los cambios de su medio ambiente.

El concepto de calidad siempre ha existido, esta implícito en las leyes de la naturaleza. Los animales más sanos y fuertes sobreviven a los enfermos y débiles, los vegetales con mayor resistencia y adaptación a las condiciones climatológicas han sobrevivido a los procesos de extinción naturales, o se han limitado a ciertas regiones donde pueden vivir.

Calidad no es una serie de características que permanezcan fijas, es una cualidad mejorable, y en un principio era solo responsabilidad de la naturaleza. La teoría de la evolución de las especies de Darwin nos sugiere que la naturaleza realiza cambios aleatorios en los seres vivos, mutaciones que cambian sus características y aptitudes, haciéndolas de mayor calidad.

### **2.1.1 La organización del trabajo y la calidad**

#### *El hombre de las cavernas y la era de la recolección*

En la primera etapa de su desarrollo, el hombre habitaba en cuevas, razón por la que a esta se le denominó "cavernícola".

Su principal actividad era abastecerse de comida, vivía de la recolección de los productos que la naturaleza producía. Se agrupaba en pequeñas tribus nómadas con una muy básica organización interna, semejante a la que se encuentra en cualquier especie de animales: destacaba un líder, se tenían unas cuantas reglas y todos desempeñaban los mismos trabajos como la caza, pesca y cosecha de frutos y vegetales.

La calidad de sus comestibles estaba ya determinada por la naturaleza y dependía de las condiciones del medio ambiente. El cavernícola no tenía posibilidades de cambiarla, se limitaba a inspeccionar los diferentes frutos que podía tomar, valoraba las características que reconocía como favorables y, con base en ellas, seleccionaba cuales recolectar.

### *La usufactura*

En su siguiente paso evolutivo, el hombre empezó a transformar su hábitat y se inicio la "usufactura", que quiere decir la elaboración de un producto para usarlo uno mismo.

Para la usufactura, el hombre desarrollo sus primeros y más simples conocimientos científicos, y con ellos elaboro las primeras herramientas para su uso personal: arcos, flechas, cuchillos, vasijas y vestimentas. Con la ayuda de las primeras herramientas, el hombre mejoro su posición competitiva con la naturaleza.

Ya no era la naturaleza la única responsable de la calidad y la producción. Con la usufactura, el hombre cambio su relación

con la calidad y la tomo bajo su responsabilidad. La administración de la calidad creció de ser un juicio, a incluir acciones para mejorar los productos que le eran brindados por la naturaleza.

En la usufactura existe la ventaja de que la propia persona elabora y usa sus productos y, por lo tanto, percibe su calidad, los problemas de los materiales y los métodos de fabricación. Esto mantiene el ciclo de producción y experimentación del producto bajo el control de un mismo individuo. El productor tiene información del desempeño del 100 % de sus productos, durante el 100 % de los usos, lo que favorece la posibilidad de mejorar la calidad. Entonces, cada vez que elaboraba o usaba un producto, el hombre aprendía y aumentaba su dominio tecnológico.

Es así como surge la **administración de la calidad**, en la cual el hombre desarrolla conocimientos y acciones **para cambiar su posición competitiva con la naturaleza**, inventando las armas y los utensilios que requería, o mejorando el desempeño de los mismos.

*La manufactura artesanal y las comunidades*

Con el crecimiento demográfico de las tribus, estas se transformaron en comunidades, los sistemas de liderazgo evolucionaron y los líderes se volvieron gobernantes. El crecimiento demográfico demandó una mayor organización de las tareas, lo que hizo al hombre optar por la especialización de trabajos; aparecieron los artesanos y los especialistas; los gobernantes crearon la burocracia para desarrollar tareas en beneficio de todos los habitantes.

La situación se acentuó al desarrollarse el comercio entre pueblos. Los comerciantes se constituyeron en intermediarios entre el usuario y los obreros y artesanos. Esto propició también la fijación de especificaciones de diseño y mediciones de volumen, el desarrollo de herramientas para la inspección y medición de productos, y el surgimiento de los primeros supervisores e inspectores de control de calidad.

### **2.1.2 La revolución industrial**

Alrededor de 1750, se inició en Inglaterra la Revolución Industrial, al introducir el uso de máquinas motorizadas en la industria textil y metalúrgica. Se inventaron las máquinas de

vapor, el ferrocarril, el barco de vapor. Se inicio la industrialización de la producción.

El desarrollo de la sociedad y de sus leyes, combinado con la complejidad en el manejo del negocio de las fábricas, requirió la especialización de las tareas administrativas. Antes, el artesano o dueño del taller realizaba todas las funciones administrativas, cubriendo el ciclo completo de mejora de la calidad. Fue así como las empresas, fábricas o compañías de servicio dividieron otra parte del trabajo en especialidades administrativas, responsabilizadas de una tarea específica. Con el tiempo estas se fueron transformando en las especializaciones profesionales que demandaban el conocimiento, no relacionado con el producto, pero si especializado en tareas necesarias para que la producción o el servicio al cliente no se interrumpa. A esto se le llamo la **organización funcional.**

La Revolución Industrial trajo un crecimiento tan acelerado a Inglaterra que durante un siglo, este país dominó virtualmente cada mercado del mundo. ¡Había sido el primero en adoptar la nueva forma de producir!

### **2.1.3 La administración científica de Taylor**

La búsqueda de un mejor desempeño de las fábricas hace que a fines del siglo XIX surja en Estados Unidos la Administración científica de Frederick W. Taylor. Con ella se revolucionaron los métodos de producción en las fábricas, logrando multiplicar varias veces los niveles de productividad, sobre todo en las líneas de ensamble de productos con multicomponentes. A este acontecimiento que impactó el nivel de vida de los pueblos se le llamo la Segunda Revolución Industrial.

Mediante el estudio de los métodos de trabajo, Taylor llevo a las fábricas la división de las tareas, con las primeras nociones de la ingeniería industrial. Su objetivo era incrementar la producción y productividad sin incrementar el número de trabajadores altamente calificados.

Hasta entonces, la planeación del trabajo era realizada por el supervisor y sus trabajadores quienes, según Taylor, no poseían el conocimiento tecnológico necesario para tomar decisiones. Por lo tanto separo la planeación de la ejecución: un grupo de administradores e ingenieros elaboraba los

diseños y tomaba las decisiones, y los trabajadores solo ejecutaban órdenes y rutinas de trabajo.

El Taylorismo hizo posible una enorme expansión de la manufactura y el consumismo y la apertura de grandes fábricas y empresas como la de Henry Ford. Estas dedicaron recursos a la investigación y desarrollo de la industria y a la solución de algunos problemas de calidad y, más que nada de productividad. Con ello se crearon nuevos problemas – se ha reconocido ampliamente que estos métodos eran socialmente desmoralizantes – pero al mismo tiempo, se redujeron drásticamente los costos de producción y los productos mas sofisticados como el automóvil, pudieron llegar al alcance de las masas.

---

#### **2.1.4 La revolución de la calidad en Japón.**

La Segunda Guerra Mundial termino con la rendición en agosto de 1945 de los japoneses, que vieron frustrados sus objetivos expansionistas. Con la experiencia de la derrota, los japoneses visualizaron alcanzar sus objetivos nacionales a través del comercio en vez de los medios militares. Consecuentemente, iniciaron la transformación de su

industria bélica a la del consumo civil; pero sus exportaciones se distinguían por su mala calidad. Decididos a resolver sus dificultades, se embarcaron en un proyecto nacional para incrementar la calidad de los productos japoneses.

La Federación Japonesa de Organizaciones Económicas y la JUSE (Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses) lograron que las empresas japonesas actuaran colectivamente; enviaron a sus ingenieros y más altos ejecutivos a estudiar como las compañías extranjeras, principalmente las de Estados Unidos, administraban la calidad; tradujeron al japonés literatura sobre el tema; e invitaron a los especialistas en calidad mas reconocidos a impartir conferencias directamente a los empresarios japoneses. Esta unidad y colaboración entre empresas y gobierno, un rasgo importante y distintivo, fue probablemente la clave del milagro económico japonés.

La JUSE investigó quien podía enseñar el uso de los métodos estadísticos para el control de la calidad a sus empresarios; así es como en 1950, un consultor estadounidense en estadística y calidad, llamado Edwards Deming, empezó a visitar Japón. Deming tuvo como alumnos

a los líderes empresariales y los ejecutivos de más alto nivel, quienes se percataron de que había muchas tareas que administrar en la mejora de la calidad. De nueva cuenta, investigaron quien era el mejor para explicarles el cambio planeado hacia la calidad y en 1954, otro estadounidense, J. M. Juran, les impartió cursos de administración de la calidad.

El impacto de estos seminarios fue tal que los dos especialistas estadounidenses, junto con Kaoru Ishikawa – que impulso la participación de los trabajadores en los esfuerzos de mejora de calidad de las empresas –, son considerados los padres de la revolución de la calidad japonesa.

Así como en Estados Unidos empresas como Ford y AT&T contribuyeron con avances notables a la administración de la calidad, en Japón destacaron empresas como Toyota y Sony, así como el especialista Shingeo Shingo, que en los últimos años desarrollaron importantes contribuciones a la ciencia de la administración de la calidad: los sistemas de producción justo a tiempo, la organización del trabajo en celdas de manufactura y los cambios rápidos de proceso.

En la siguiente figura muestro una síntesis de la evolución de la organización y el trabajo en la vida del hombre:

<b>Periodo</b>	<b>Actividades de calidad</b>	<b>Trabajo</b>
Recolección	Inspección y selección	Caza, pesca, cosecha
Usufactura	Experimentación Desarrollo de materiales	Agricultura, Construcción, Alfarería, curtiduría.
Manufactura / artesanos	Capacitación Especialización del trabajo	
Manufactura / talleres	Normalización, diseño, inspección de conformancia, estandarización de componentes, división de tareas	Obrero, supervisor, inspector, comercio.
Industrialización	Desempeño de maquinas y procesos	Mantenimiento, administrador
Taylorismo	Métodos de trabajo	Planeación, diseño.
Administración de la calidad	Trabajo en equipo, prevención, control estadístico, enfoque al cliente, participación	Multihabilidades

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## 2.2 Los maestros de la calidad: sus conceptos.

Para comprender un poco más acerca de la calidad, es menester, conocer los conceptos y aportaciones de los maestros de la calidad, también llamados *gurús*, quienes se dieron a conocer con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. En su mayoría son norteamericanos, mas sin embargo, fue en Japón donde se aprovecharon sus conocimientos y teorías para su renacimiento, para posteriormente pasar a Europa y América.

Las herramientas y conceptos que habré de citar son los antecedentes de las normas de calidad actuales y de las cuales la administración pública debe disponer para evolucionar y llegar a un nuevo modelo administrativo.

### 2.2.1 W. Edwards Deming

Doctorado en Física, trabajo para el gobierno de los Estados Unidos en el Departamento de Agricultura y en la Oficina de censos. Especialista en la aplicación de las técnicas de muestreo estadístico, Deming fue el mejor alumno de W. A. Sewart, famoso Estadístico de los laboratorios Bell, quien en

1925 desarrollo las técnicas del control estadístico de procesos y las gráficas de control.

Deming comparo los altos costos de los procesos en que se incurre cuando se tiene bien planeada la administración de la calidad, con el costo de los esfuerzos para aplicar los principios del control de calidad, y demostró que cualquier empresa podía obtener el doble de utilidades sin tener que construir otra fabrica, tan solo administrando correctamente y reduciendo las pérdidas, denominadas “costos de calidad”.

En 1951, la industria japonesa instituyo el Premio Deming a la calidad, que se entrega a las industrias destacadas por la mejora en su calidad, y las personas que contribuyen a desarrollar el conocimiento de la calidad y confiabilidad de los productos.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS  
*Aportación de Deming*

Deming destaco por su impulso al uso del control estadístico de procesos para la administración de la calidad; motivo a los administradores a tomar decisiones con base en datos estadísticos y a evitar el sobre control de procesos.

En su mensaje a los administradores, definió 14 puntos que deben adoptar para asegurar la posición competitiva de sus organizaciones; con ello se busca rediseñar los trabajos y los métodos de supervisión para devolver al trabajador la dignidad en su trabajo, al ser tomado en cuenta y valorada su capacidad para participar en el cambio.

Para Deming un proceso "es una combinación de máquinas, herramientas, métodos, materiales y operadores, que buscan actuar en conjunto, a través de una secuencia de acciones, para dar como resultado un producto o servicio con determinada calidad".

Asimismo manifiesta que el control estadístico de procesos es un lenguaje matemático con el cual podemos entender los procesos, distinguir las diferencias que experimentan en el tiempo y cuales son las causas de su variación. Uno de esos factores por ejemplo es el retraso en la llegada a los centros de trabajo, el ausentismo, etc.

## *Los 14 puntos de Deming*

Tales puntos establecidos para la construcción de una cultura de administración de la calidad. Sus criterios marcan la pauta a seguir en el nuevo estilo administrativo y buscan erradicar las barreras para que el trabajador pueda sentir orgullo por su trabajo, y para que los administradores asuman su responsabilidad respecto de la calidad. Estos puntos son:

1. **Crear constancia de propósito** para mejorar productos y servicios. Esto mediante un plan de competitividad y permanencia basado en:

a) la innovación

b) la investigación y educación

c) la mejora continua del diseño de los productos y servicios con un enfoque centrado en el cliente

d) el mantenimiento de instalaciones y equipos.

2. **Adoptar la nueva filosofía** para entrar en la nueva era económica, conociendo las responsabilidades de la administración y estableciendo un liderazgo dirigido al cambio. Los artículos defectuosos no son gratis. Corregir

un defecto puede costar tanto o más que producir un artículo nuevo.

3. **Terminar con la dependencia de la inspección.** La inspección siempre es tardía, ineficaz y costosa. Enviar sobrantes en una orden o pedido, degradar un producto o reprocesarlo no son acciones correctivas del proceso. El nuevo objetivo de la inspección es la auditoría para comprobar las medidas preventivas y detectar cambios en el proceso. La calidad no viene de la inspección, sino del mejoramiento del proceso.

4. **Terminar con la práctica de decidir negocios con base en los precios.** Esto es, basar la competitividad de un producto o servicio en las necesidades del cliente y en la uniformidad y confiabilidad de los mismos.

5. **Mejorar el sistema de producción y servicios en forma constante y permanente** para mejorar la calidad y productividad, y reducir los costos. Un aumento continuo en la calidad producirá una mejora continua en la productividad.

**6. Instituir métodos de entrenamiento en el trabajo.** Los cambios que se requieren para adoptar esta filosofía son muy amplios, por lo que el entrenamiento debe reconstruirse totalmente, apoyándolo en métodos estadísticos que permitan decidir cuando es completo y cuando no. Un gran problema del entrenamiento y la supervisión es que no hay un estándar fijo de cual es un trabajo aceptable y cual no lo es. El estándar se ligaba con la necesidad del supervisor de alcanzar su cuota diaria de producción en términos de cantidad y no de calidad.

**7. Adoptar e instituir el liderazgo.** La supervisión debe realizarse sobre el sistema y es responsabilidad de la administración. Su principal aportación debe ser eliminar las barreras que impiden al trabajador hacer sus tareas con orgullo. El supervisor deber mantener al tanto a la administración del estado que tienen las herramientas y demás insumos que los trabajadores ocupan para el adecuado desempeño de sus labores.

**8. Expulsar el miedo.** Para lograr una mejor calidad y productividad, es necesario que la gente se sienta segura y no tenga miedo de expresar sus ideas, aclarar dudas,

pedir instrucciones mas precisas, o informar acerca de las condiciones que dañan la calidad y la productividad. El miedo desaparecerá en la medida en que la administración se vuelva un apoyo y los empleados desarrollen confianza en ella.

**9. Romper las barreras entre los departamentos. ¿Que sucede actualmente?**

- Cada departamento hace las cosas muy bien para sí mismo.
- La prioridad por la producción nos hace omitir detalles que otros deberán resolver.
- La administración complica las cosas con cambios de ultimo minuto.

Estos casos tienen como factor común la falta de trabajo en equipo que repercute en perdidas de tiempo e incrementos en los costos. Equipos integrados con personal de las diferentes áreas pueden obtener los resultados importantes en el diseño, calidad, costos y servicios de los productos.

10. **Eliminar los slogans, exhortaciones y las metas numéricas**, como “cero defectos”, o nuevos niveles de productividad, sin ofrecer un método para lograrlos. Lo que se requiere no es una exhortación sino una guía proporcionada por la gerencia para el mejoramiento del trabajo. Fijar metas sin dar la metodología para lograrlas causa efectos más negativos que positivos.

11. **Eliminar estándares de trabajo y metas numéricas**, pues normalmente estos sustituyen al liderazgo. La gerencia que este interesada en incrementar sus utilidades deberá eliminar estándares de trabajo que no incluyan los parámetros de calidad y costos.

12. **Eliminar barreras que impiden alcanzar el sentimiento de orgullo del trabajador.** Los problemas que se presentan en tal caso son:

- Inspectores que no saben cuando el trabajo esta bien y cuando no.
- Los instrumentos y su calibración no sirven.
- Los supervisores presionan por cantidad y no por calidad.
- Materiales defectuosos.

- Se corrigen errores de pasos anteriores.
- Se cumple con las cuotas preestablecidas.
- Maquinas descompuestas o desajustadas.

Solo la administración puede eliminar las barreras que impiden al trabajador sentir orgullo por el trabajo que desarrolla.

**13. Instituir un activo programa de educación y autodesarrollo para empleados.** Es necesario que la administración incorpore algunos métodos estadísticos sencillos para el control de la operación diaria. Para ello se requiere capacitar a las personas en el uso de la estadística y su aplicación en sus tareas de compras, calidad, ventas, etcétera.

**14. Implicar a todo el personal en la transformación.** La alta administración requerirá la orientación de un consultor experimentado, cuya tarea más importante será formar maestros e instructores en métodos estadísticos, así como desarrollar, en conjunto con un estadístico de la compañía, una estructura de calidad que eventualmente

pueda desarrollar sus funciones sin la necesidad de su presencia.

### **2.2.2 Joseph M. Juran**

Nacido en Estados Unidos de América, inició su carrera como ingeniero en 1924, y en 1951 publicó su primer libro, el Manual de Control de Calidad, que lo encumbro internacionalmente. En el primer capítulo del manual, titulado la Economía de la Calidad, presentó su famosa analogía de los costos de calidad. “hay oro en la mina”.

Juran también fue invitado a Japón a principios de los cincuenta por la Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros (JUSE), con el fin de conducir seminarios para ejecutivos de nivel de alto y medio. Enfatizó que el control de la calidad debe realizarse como una parte integral del control administrativo.

## *Aportación de Juran*

Dentro de las principales aportaciones en el mensaje de la calidad de Juran se encuentran su definición de la calidad de un producto como “adecuación al uso”; su “trilogía de la calidad”, consistente en planeación de la calidad, control de calidad y mejora de la calidad; el concepto de “autocontrol” y la secuencia universal de mejoramiento.

**La adecuación al uso** implica todas aquellas características de un producto que el usuario reconoce que lo benefician. La adecuación al uso siempre será determinada por el usuario, no por el productor, el vendedor o la persona que repara el producto. Esas características a que Juran hace referencia son: la calidad de diseño, la calidad de conformancia, disponibilidad y servicio técnico.

**DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS**  
De acuerdo con Juran, el mejoramiento de la calidad se compone de tres tipos de acciones, lo que se llama la **“trilogía de la calidad”**:

- Control de calidad
- Mejora de nivel o cambio significativo (breakthrough)

- Planeación de la calidad

En un proceso existente, se empieza con las acciones de control y en uno nuevo con las de planeación.

Acciones de control: un proceso no se puede mejorar si antes no está bajo control, o sea, que su variación tenga un comportamiento normal.

Los procesos que no están bajo control presentan la influencia de causas especiales de variación, cuyos efectos son tan grandes que no permiten ver las partes del proceso que se deben cambiar.

---

Acciones de mejora de nivel: van encaminadas a realizar cambios en el proceso que nos permitan alcanzar mejores niveles promedio de calidad, para lo cual hay que atacar las causas comunes más importantes.

Acciones de planeación de calidad: en ellas trabajamos para integrar los cambios y nuevos diseños de forma permanente a la operación normal del proceso, buscando asegurar no perder lo ganado. Los cambios pueden provenir de acciones

de mejora, de acciones de control o rediseño, para satisfacer nuevos requerimientos del mercado.

Algo en lo que Juran coincidía con Deming era en sostener que el 85 % de los problemas de calidad son responsabilidad de la administración y no de los trabajadores. Cuando el trabajo se organiza de manera que le permita a una persona tener control total sobre el logro del resultado planeado la persona puede decir que le trabajo esta en un estado de autocontrol y que solo así se le puede hacer responsable de los resultados en cantidad y calidad. Para que alguien pueda decir que esta en un estado de autocontrol, debe tener los siguientes elementos:

1. Saber cual es el resultado que se espera de ella, cuales son los niveles de calidad que debe obtener.
2. Tener los medios para saber si lo esta logrando; esto es, contar con los indicadores y sistemas de medición para conocer la calidad que esta produciendo y tener la información en el tiempo preciso.
3. Tener los recursos para lograr estos niveles de calidad, o para corregirlos en caso de desviación. Ello implica estar

perfectamente capacitado para desempeñar su trabajo, tomar medidas correctivas, tomar a tiempo las decisiones requeridas y contar con las herramientas y materiales necesarios.

Juran identifico que en un cambio planeado siempre se sigue **la secuencia universal de mejoramiento:**

1. Probar que el cambio significativo es necesario, por lo que hay que crear una actitud que favorezca un programa de cambio
2. Identificar los proyectos vitales que justificarían el esfuerzo para alcanzar una mejora
3. Organizarse para asegurar los nuevos conocimientos requeridos para tomar acción eficaz:
  - a) Guía y coordinación de los trabajos del proyecto
  - b) Conducir un análisis y estudio del proyecto
4. Diagnostico o análisis del comportamiento actual
5. Negociar con la resistencia a los cambios tecnológicos

6. Tomar acciones para implementar la mejora
7. Instituir los controles necesarios para asegurar los nuevos niveles de desempeño.

### **2.2.3 Philip B. Crosby**

Carismático consultor en calidad en los Estados Unidos, se ha distinguido por ser un excelente vendedor de los conceptos de calidad total en las empresas. En 1979 publicó su libro *la calidad es gratis*, en el cual concibe el gasto para asegurar la calidad de un producto, como la inversión de mayor rentabilidad que una compañía puede hacer, de tal forma que la calidad se paga sola. De aquí su afirmación de que "la calidad no cuesta, es gratis".

Según sus estimaciones, las organizaciones que no aplican la administración de la calidad gastan del 20 al 40 % de sus ventas en retrabajos, desperdicios, descuentos por calidad inferior, pago de garantías y daños a los clientes, y otros costos relacionados con la mala calidad.

Mas adelante, Crosby publicó otro bestseller llamado Calidad sin Lagrimas, en el cual explica como el involucramiento de toda la organización en el proceso de la calidad se resume en trabajo en equipo. De tal forma, los problemas de calidad de un área especifica se convierten en problemas de toda la organización, rompiéndose las barreras interdepartamentales. Es decir, la calidad es la principal responsabilidad de los directivos y de todos los empleados de la organización, desde él mas alto hasta él mas bajo nivel.

*Los cuatro fundamentos de la calidad.*

La administración por calidad se basa en cuatro principios fundamentales:

1. La calidad se define como el cumplimiento con los requisitos, no como la excelencia.
2. El sistema para asegurar la calidad es la prevención, no la evaluación.
3. El estándar de desempeño tiene que ser cero defectos, no el “así esta bien”.

4. La calidad se mide por los costos del incumplimiento, no los índices.

Toda organización que aplica la administración por calidad atraviesa por seis etapas de cambio llamadas las 6 C's.

1. La **comprensión** comienza en el nivel directivo, con la identificación y comprensión total de los cuatro principios fundamentales de la administración por calidad, y termina con la comprensión de todo el personal.
2. En el **compromiso**, la organización, liderada por la administración, establece un compromiso con la calidad y sus cuatro principios fundamentales.
3. Para lograr la **competencia**, se define un método o plan en la organización, que garantice que todos entienden y tienen oportunidad de participar en el mejoramiento de la calidad.
4. La organización debe contar con un plan de **comunicación** que ayude a documentar y difundir las historias de éxito.
5. La **corrección** implica contar con un sistema formal que incluya a todos los departamentos y empleados, para que ataquen los problemas de incumplimiento.

6. Para garantizar la **continuidad** se debe dar a la calidad la prioridad numero uno entre los aspectos importantes del negocio.

#### 2.2.4 Kaouru Ishikawa

El Doctor Ishikawa obtuvo la licenciatura en Química Aplicada en 1939, en el Departamento de Ingeniería de la Universidad de Tokio. Fue profesor asistente y después Profesor de dicha universidad, donde obtuvo su doctorado en Ingeniería en 1960.

##### *Aportación de Ishikawa*

Ishikawa puso especial atención en desarrollar el uso de métodos estadísticos prácticos y accesibles para la industria.

En forma sencilla, su trabajo se centra en la recopilación y presentación de datos, el uso de Diagrama de Pareto para priorizar las mejoras de calidad y el Diagrama Causa – Efecto, también llamado Diagrama Ishikawa o de Pescado. Este diagrama se utiliza como una herramienta sistemática para encontrar, seleccionar y documentar las causas de

variación de calidad en la producción, y organizar la relación entre ellas.

De acuerdo con él, el control de calidad en Japón se caracteriza por la participación de todos, desde los altos directivos hasta los empleados de mas bajo rango, mas que por los métodos estadísticos de estudio.

Así como en el proceso participan los departamentos de ingeniería, diseño, investigación y producción, lo hacen también los de ventas, materiales y los administrativos, como planeación, contabilidad, y recursos humanos. Los conceptos y métodos de control de calidad se usan lo mismo para resolver problemas en los procesos de producción, control del abastecimiento de materiales, control del diseño de nuevos productos, que para apoyar a la alta dirección en la revisión de políticas, solución de problemas de ventas, personal y administración. Las auditorías de calidad, internas y externas, forman parte de esta actividad.

Una de las principales características de las organizaciones japonesas que han puesto en operación el Control de Calidad en toda la empresa es el Movimiento de los Círculos de

Calidad, iniciado en 1962 y 1963. La naturaleza y los objetivos de los círculos varia según la empresa en que se implanten. En Japón, se trata por lo general de un grupo voluntario de 5 a 10 trabajadores del mismo taller, encabezados por un supervisor, asistente de supervisor o un trabajador líder. Las metas de los círculos de calidad son:

1. Contribuir a la mejora y el desarrollo de la empresa
2. Respetar las relaciones humanas y construir talleres que ofrezcan satisfacción en el trabajo.
3. Descubrir las capacidades humanas mejorando su potencial.

Las metas son amplias y consistentes con la definición de calidad usada en países occidentales, y las actividades de los círculos lo reflejan.

#### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Los miembros de los círculos aprenden a dominar el control de calidad estadístico y otros métodos relacionados y usados para: mejorar la calidad, estandarizar la operación y lograr resultados significativos en la mejora de la calidad, reducción de costos, productividad y seguridad.

### III. La Calidad en el Sector Público

#### 3.1 Administración Pública Federal

La actual Administración Pública Federal ha dado un gran impulso a la implantación de normas y estándares de calidad. En primer término existe un compromiso de los Secretarios de Estado con el Presidente de la República, surgido durante el primer foro de innovación gubernamental, celebrado en el primer año de gobierno; donde se comprometían a iniciar el camino a la certificación ISO 9000 de los procesos correspondientes a sus áreas.

De ese foro se deriva que una gran cantidad de procesos de la administración pública federal están ya certificados o en vías de hacerlo, destacando principalmente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Economía (SE)<sup>1</sup>. Aun con lo anterior en una reunión efectuada a finales de noviembre de 2002, el Titular de la

<sup>1</sup> Fuente: Presidencia de la República [www.presidencia.gob.mx/secodam](http://www.presidencia.gob.mx/secodam)

SCT, en medio de felicitaciones por alcanzar tan importante meta en la certificación, hizo una reflexión a su órgano directivo, ¿cómo vamos a traducir esto (el ISO) en beneficios tangibles para el ciudadano?

Esta interrogante debe despejarse rápidamente, ya que si los procesos realmente fueron analizados y mejorados esto debe traducirse rápidamente en resultados tales como ahorro presupuestal, personal más eficiente y capacitado, disminución de índices de corrupción y por lo tanto el ofrecer al ciudadano un servicio de alta calidad.

Retomando las memorias del primer foro de innovación gubernamental se hizo énfasis en el cambio de paradigmas, que para el caso del funcionario público pudiéramos denominarlo paradogma, por la enorme influencia que ejerce el cuerpo legal sobre su forma de pensar y de actuar. Durante dicho foro se estableció un cambio de paradigma en los siguientes términos:

*El paradogma*

“A los servidores públicos sólo les está permitido hacer lo que la ley expresamente les autoriza”.

### *El nuevo paradigma*

“A los servidores públicos les está permitido abandonar lo que no añada valor a los ciudadanos, innovar en todos los campos de la administración pública... Previa innovación de la ley.”

En esa virtud lo que se pretende es que el servidor público tienda a abandonar la realización actividades o labores que no tengan un valor agregado para el ciudadano (enfoque de cliente), es decir, busca que se siga al pie de la letra las reglas cuyo cumplimiento garantice la satisfacción total de los clientes. Ello denota una enorme influencia del TQM (Total Quality Management).

---

¿A qué se refiere con innovación del gobierno? A un movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública federal, revisualizando todo, repensando todo, desafiando todo, cuestionando todo (costumbres y tradiciones) e introduciendo nuevas preguntas e ideas. En mi particular punto de vista el éxito o fracaso de ello dependerá de los acuerdos de tipo

normativo y legal que sirvan como catalizadores para que esto no quede solo en buenas intenciones. Este proceso de cambio lo dividen en 4 fases:

- Eliminar ¿Es necesario este servicio?
- Subcontratar ¿Es obligatorio que yo lo haga?
- Innovar ¿cómo lograr saltos cuánticos?
- Mejorar ¿cómo puedo introducir mejoras incrementales?

Todos los aspectos señalados anteriormente constituyen el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental, que no es mas que una “caja negra” en la cual se busca que mediante estructuras flexibles, el Código de ética, la introducción de nuevos paradigmas y una nueva cultura política se logro como producto una administración eficaz, transparente honesta y de alta calidad. El compromiso no es fácil, pero bien vale la pena asumirlo y correr el riesgo.

### 3.1.1 El Servicio Profesional de Carrera

Este aspecto aunque pareciera que no, va íntimamente relacionado con la calidad, ya que implica una capacitación permanente del servidor público obviamente su profesionalización y por lo tanto la disminución de rotación de personal y el aumento en la motivación del empleado de carrera.

El 24 de octubre pasado se aprobó en el Senado de la República una iniciativa de Ley del Servicio Profesional de Carrera que implicaba también el cambio de denominación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) a Secretaría de la Función Pública.

---

Del decreto de referencia, el cual esta pendiente de aprobarse por el H. Congreso de la Unión, me permito extraer algunas partes de las consideraciones las cuales creo vale la pena mencionar:

"La actuación eficiente y eficaz del gobierno para atender las diversas necesidades de la población es exigida hoy por los beneficiarios de los bienes y servicios públicos. Esto se pretende lograr con la creación y operación de un sistema de servicio civil que operará en el ámbito de la

Administración Pública Federal centralizada: el Servicio Profesional de Carrera”.

“Este servicio ha sido definido por la Organización de las Naciones Unidas en su Manual del Servicio Civil como el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada, donde sus elementos son: una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación”.

“Esto implica un proceso de profesionalización del servicio público donde se establecerán requisitos para el ingreso, permanencia, promoción e incluso la separación, con base en el mérito en igualdad de condiciones, todo ello verificado por medio de **evaluaciones**. Estos procedimientos se refuerzan con la formación continua, donde el desempeño a evaluarse es apoyado por una **capacitación permanente** que le permitirá la mejora en el desarrollo de sus funciones”.

“Producto del interés por contar con un servicio público altamente calificado en aptitud de atender las demandas de la sociedad encontramos que la carrera administrativa ha sido desarrollada por diversos países como Inglaterra, que llevó a cabo su programa a partir del informe “*La Organización del Servicio Civil Permanente*” cuyas propuestas fueron aplicadas paulatinamente desde 1853; Francia, cuyo primer estatuto general de funcionarios fue emitido el 14 de septiembre de 1941, logrando una radical reforma de la función de gobierno al crear posteriormente la Escuela Nacional de Administración. Finalmente, destaca el ejemplo de los Estados Unidos que desde 1864 contó con un proyecto de ley para mejorar la eficacia del servicio civil a través de la selección objetiva de funcionarios, mismo que maduraría hasta la posterior creación de la Comisión del

Servicio Civil, sin dejar de mencionar las reformas realizadas por los últimos gobiernos para su fortalecimiento”.

“En la experiencia latinoamericana encontramos que Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela han sido partícipes de estos procesos”.

“En México, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 enunció como líneas de acción el fomento a la vocación de servicio del personal mediante la motivación adecuada, para elevar así la eficiencia y agilidad en el funcionamiento del servicio público y la promoción de la capacitación permanente de manera que genere condiciones para el desarrollo de la carrera administrativa”.

“En este orden de ideas, el 29 de junio de 1983 se publica el acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de carrera en la Administración Pública Federal, cuyo reglamento fue expedido el 19 de junio del año siguiente”.

“Este servicio estaría fundamentado en la equidad y la eficiencia y proporcionaría estabilidad, profesionalización y capacidad de innovación. Entre sus funciones se establecieron: promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la formulación de los programas específicos del servicio civil de carrera y promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal”.

“Experiencias previas, como la del Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil del 12 de abril de 1934 y distintos programas de mejora administrativa, formaron parte del esfuerzo de décadas por lograr un desempeño adecuado de la Administración Pública Federal con base en la actuación de sus recursos humanos”.

“Estas aportaciones concebidas para lograr avances en la materia no han representado los resultados esperados. Sin duda **la ausencia de disposiciones de rango legal ha operado en detrimento de estos proyectos**”.

“En distintos foros nuevamente se ha expresado la necesidad de instaurar un servicio civil de carrera con el propósito de que las instituciones recobren la confianza ciudadana, se ofrezca continuidad en el servicio y se consoliden los programas de desarrollo”.

“Algunos de los rubros en los que se hace énfasis son: el establecimiento de un sistema integral de actualización y formación del servidor público que propicie la creación de la carrera administrativa y el fomento a la vocación de servicio del personal, mediante una motivación adecuada para evaluar la agilidad en el funcionamiento en la administración pública y la eficacia en los servicios que proporciona”.

“Se ha considerado también en estos eventos como parte importante del servicio civil de carrera en la administración pública la garantía de una adecuada selección, el desarrollo profesional, además del desarrollo de un sistema de control de los servicios públicos, previendo aspectos de responsabilidad en el cargo, además, de esquemas de prevención de la corrupción y del abuso del poder”.

“La administración pública representa parte importante del desarrollo de un país por las actividades y responsabilidades que tiene encomendadas. Al mismo tiempo, la sociedad cada vez se vincula más en esta área, participando, criticando o apoyando las políticas que permitan la mejora permanente de los servicios que proporciona el Estado”.

“Sin embargo, el marco jurídico sobre los recursos humanos de la Administración requiere ser actualizado. Los trabajadores de confianza actualmente se encuentran sin una normatividad específica; si bien es

cierto que algunas dependencias han realizado esfuerzos importantes para profesionalizar a sus integrantes, estos constituyen casos aislados”.

“Entre los más representativos se encuentran, el Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, el Servicio Profesional Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Sistema de Profesionalización del INEGI, el Servicio de Administración Tributaria, el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación y el programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública”.

“Esto implica un sistema de personal de calidad que permita atraer, retener, formar y motivar a los mejores profesionales de México en el servicio público, que de manera adicional traerá una serie de efectos positivos en la transparencia, en la administración, actualización, simplificación y modernización del Gobierno federal, por lo que estamos de acuerdo en la expedición de una ley que contenga las premisas necesarias para lograrlo”.

“Con esta ley pretende que se establezca un sistema de naturaleza administrativa, operativo, moderno y eficiente para organizar y dirigir los recursos humanos del Estado, como el mejor instrumento de cambio para el avance de nuestro país, además de lograr elevar la productividad de los servidores públicos, así como la **calidad y eficiencia** en la prestación de los servicios a cargo de la Administración Pública Federal”.

#### **CONTENIDO DE LA LEY:**

“El ordenamiento que se expide circunscribe su objeto a establecer las bases de organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública federal centralizada, que incluye tanto las Secretarías, Consejería Jurídica y

Departamentos Administrativos, operando bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito”.

“Esto permitirá contar con los mejores elementos, quienes se desarrollarán dentro de la Administración con base en sus capacidades, dejando de lado consideraciones de tipo subjetivo para la selección o permanencia en el servicio”.

“La garantía de una competencia por mérito con igualdad de oportunidades incidirá directamente en mejores capacidades y desempeño, redundando sin duda, en beneficio de la sociedad”.

“El desarrollo profesional no puede negarse a sectores que por alguna circunstancia se encuentran en desventaja; la Administración Pública debe garantizar el acceso a la función de gobierno a aquellas personas con el interés y la capacidad para el desempeño de las funciones de determinado cargo”.

“Por ello, aún cuando se establecen requisitos para el ingreso al sistema, mismos que deberán reunirse adicionalmente a los que señalen las

convocatorias, queda prohibido expresamente la discriminación a los aspirantes a ingresar al Servicio Profesional en razón de su género, edad,

capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social”.

“En la estructura de cargos diseñada para ocuparse por servidores públicos de carrera, podrán existir por rigurosa excepción y en los casos que se justifique, cargos de libre designación. Será la Secretaría de la Función Pública quien se encargará de emitir los criterios generales que sean necesarios para delimitar esta posibilidad. Queda claro que de no tomarse esta disposición con la puntualidad debida, daría lugar a arbitrariedades en

la definición de cargos, pudiendo llegar al caso de eliminar paulatinamente los cargos de carrera, lo cual sería inaceptable por las consecuencias perjudiciales que esto traería para el desarrollo del Servicio y de sus miembros”.

“En el caso de que servidores públicos de confianza ocupen puestos de carrera de manera inusual y por determinación de la Secretaría y el Comité de Profesionalización de su dependencia, deberán cubrir el perfil del puesto, lo cual asegura que se cuente con las capacidades y habilidades que se requieren para el desempeño de su trabajo”.

“La estructura de este sistema comprende siete subsistemas por medio de los cuales se organizarán las actividades del Servicio”.

“El Subsistema de Planeación de Recursos Humanos proveerá la determinación de las necesidades de personal y el Subsistema de Ingreso, por su parte, regulará el reclutamiento y la selección”.

“El Subsistema de Desarrollo Profesional se encargará de los procedimientos para la determinación de los planes individuales de carrera; complementariamente, el de Capacitación y Certificación de Capacidades establecerá los modelos de profesionalización”.

“El Subsistema de Evaluación del Desempeño establecerá los mecanismos de medición del desempeño y la productividad; el de Separación, atenderá los casos en que un servidor público deje de formar parte del Sistema o se suspendan sus derechos”.

“Finalmente, el Subsistema de Control y Evaluación se abocará a la vigilancia y, en su caso, corrección de la operación del sistema”.

“Uno de los pilares del Sistema será el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, padrón de información básica y técnica en materia

de recursos humanos que contendrá datos sobre los miembros del servicio desde la perspectiva de cada subsistema”.

“Esta información permitirá identificar candidatos dentro y fuera de la Administración, en el caso de aquellos que laboren con las autoridades o instituciones con los que se hayan suscrito convenios de intercambio”.

“En cuanto al ingreso, el proceso considera convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas de primer nivel de ingreso al subsistema. Las plazas que no sean de este nivel serán asignadas además, mediante procedimientos de selección llevados a cabo por los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia, tomándose en cuenta adicionalmente a los requisitos generales y perfil del cargo, la trayectoria, experiencia y resultados de las evaluaciones en el caso de los servidores públicos de carrera”.

“Lo anterior asegura que los servidores públicos de carrera, aún cuando compitan por méritos, tendrán una posibilidad mayor de ocupar otros lugares deseados en la Administración Pública en general o en su propia dependencia”.

---

“La Capacitación y Certificación de Capacidades permitirá identificar la calidad del servidor público, cuya evaluación informará sobre su preparación, actualización y cada cinco años por lo menos, revisará si la persona sigue siendo capaz de desempeñar el cargo que ocupa. Las evaluaciones serán indispensables para la permanencia dentro del Servicio y del cargo”.

“El desempeño será seguido de cerca por el Subsistema correspondiente, mismo que apoyado con la motivación del Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño que permitirá el otorgamiento de estímulos y reconocimientos al trabajo destacado creará, sin duda, un ánimo de progreso y de servicio a la sociedad”.

"En cuanto a la estructura orgánica, si bien el Servicio dependerá del Titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de las dependencias".

"Finalmente, en consecuencia a las disposiciones de la Ley que se propone, se consideró necesario reformar el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para eliminar la denominación de la actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, misma que pasará a ser la Secretaría de la Función Pública lo cual tiene razón de ser en otorgarle un enfoque hacia el desarrollo y profesionalización de las actividades de gobierno, ya que será la entidad que dirigirá el Servicio Profesional de Carrera".<sup>2</sup>

De todo lo anterior obtengo las siguientes conclusiones:

1.- Es necesaria la expedición de un cuerpo normativo específico para regir el Servicio Profesional de Carrera.

Esto como un aporte importante a los esfuerzos anteriores de lograr que los recursos humanos del gobierno, en este caso, la administración federal centralizada, se desempeñen con la calidad que la sociedad como beneficiaria de los servicios espera.

2.-. Esta medida significará un gran avance en cuanto a la situación personal de los servidores públicos. La

<sup>2</sup> Gaceta Parlamentaria. Senado de la República. LVIII Legislatura. Jueves 24 de Octubre 2002. Numero 71.

posibilidad de pertenecer a un servicio de carrera será un gran incentivo para su profesionalización en aras de la permanencia y el logro de posiciones que se dará sin discriminación.

3.- Considero que una parte importante de la profesionalización del servicio público es la mayor seguridad jurídica de los empleados de confianza que en este proyecto encontrarán apoyo a sus aspiraciones de superación.

4.- Es fundamental el reconocimiento que se prevé a las labores de los miembros del servicio. El impulso que implica la posibilidad de hacerse acreedores a incentivos como estímulos y reconocimientos al servicio destacado será motivación para elevar sus metas.

5.- Con esta Ley, la gran beneficiada será la población misma que verá transformados en resultados a su favor los esfuerzos que implican operar y formar parte de un servicio profesional de carrera.

## 3.2 Nuevo León

### 3.2.1 EL MAC en el Gobierno de Nuevo León: su fracaso.

Un antecedente importante de la implantación de modelos de calidad en el sector público lo fue el MAC "modelo de administración con calidad". El entonces gobernador Sócrates Rizo García, planteó en el mes de marzo de 1992, las siete tesis del pacto Nuevo León en el cual se indican la selección de campos y tareas en los que deseaba avanzar de manera prioritaria. Cada una de las tesis contiene planteamientos de fondos que expresan lo que se desea hacer, los problemas que hay que resolver o bien como las metas y objetivos del desarrollo socioeconómico. Se promovían la reafirmación de valores de la comunidad, la cultura del trabajo y además la adopción de la filosofía de la calidad total.

En el punto seis del mencionado documento se refería a la modernización de las finanzas y la administración pública mencionando con frecuencia y, como objetivo central el lograr la calidad total en el servicio cero errores, cero defectos, que las cosas salgan bien en el primer intento.

La reducción de gastos en lo que toca a la administración pública centralizada, estaba implícita en el modelo de calidad sugerido, vía redimensionamiento del aparato burocrático, planeación estratégica, y programación del gasto. Así mismo, plantea el otorgamiento de autocontrol a cada una de las diferentes dependencias con el fin de que cada uno de ellos revise sus procedimientos y coadyuve a las racionalidades del gasto. “La modernización de la administración pública es una estrategia que habrá de traducirse en eficiencia de servicio... la reestructuración de la administración pública estatal se realiza con criterios de calidad, eficiencia y modernidad... a través de la calidad total que obliga a pensar y actuar de manera diferente la alta dirección debe entender con claridad la necesidad d, los fines y la metodología del cambio.”<sup>3</sup>

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En el plano político en esos momentos dada la cercanía del gobernador con el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari Nuevo León tenía el apoyo presupuestal y económico necesario para implantar y desarrollar el modelo. Existe un antecedente durante el foro

<sup>3</sup> Rizzo García, Sócrates. Estrategias del Pacto Nuevo León, Pagina 46-48

federalismo y descentralización de la campaña presidencial de 1988 donde se vislumbraba la exigencia de las entidades para que adecuen con mayor rapidez sus estructuras y métodos, lo cual fue lo que se intento hacer en Nuevo León. Entre otras cosas mencionaba lo siguiente: "Entiendo que el propósito que justifica las actividades del sector público es el desarrollo de los estados para lograr el fortalecimiento de la nación. Por eso, las modificaciones a los sistemas administrativos locales deben correr parejas por los cambios que también pueda aportar la administración pública federal. En la medida que los estados puedan adecuar sus estructuras para señalar rumbos en la descentralización, debe evaluarse la conveniencia de trasladar funciones de las delegaciones federales en cada entidad a las propias administraciones estatales, las funciones pueden desempeñarlas los gobiernos de los estados; están preparados para ello. Deben reforzarse sus cuadros tanto en lo político como en lo administrativo ."<sup>4</sup>

El acuerdo nacional para la elevación de la calidad y productividad celebrado el 25 de mayo de 1992 y el cual los sectores obrero, campesino y empresarial así como el

<sup>4</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Federalismo y Desarrollo, Revista de la Consulta Popular,

gobierno federal se comprometían a recuperar la capacidad de crecimiento económico y avanzar en el cambio estructural fue sin duda lo que marco la pauta para que el Estado de Nuevo León se decidiera a afrontar el compromiso de la calidad. Se entendió que se necesitaba un cambio cualitativo que permita a nuestra sociedad, tanto en la empresa pública, privada o en el sector social hacer mas y mejor las cosas utilizar más racionalmente los recursos disponibles y participar más activamente en la innovación y en los avances tecnológicos. Parte importante de ese mejoramiento era el replantear las escrituras organizacionales en el sector público.

Pues bien para crear esa capacidad de respuesta flexible y eficiente se necesitaba crear una estructura que permitiese prestar un servicio con esas cualidades, pero para crearla y dejar a un lado la burocratización y la improvisación había que crear un modelo administrativo a nivel macro, es decir que involucrara a cada uno de los integrantes de la organización y la improvisación, había que crear un modelo administrativo a nivel macro, es decir que involucrara a cada uno de los integrantes de la organización ya sea nivel táctico,

---

IEPS. Partido Revolucionario Institucional, México 1988.

estratégico u operativo. Un plan que por su misma ambición y alcance no podía ser a corto plazo, pero era imperiosa la necesidad de ponerlo en marcha. La modernización de la gestión pública debía mostrar una calidad creciente y los servicios que la sociedad demanda.

El concepto prioritario que se buscaba es el de calidad total definiendo la misma como hacer las cosas correctas y bien a la primera vez, satisfaciendo las necesidades de los ciudadanos en los usuarios de los servicios ahora bien, mediante el plan maestro de modernización se establece un compromiso y el mecanismo de implementación de la estrategia de modernización. De manera específica precisa los objetivos, metas, responsabilidades y programas de trabajo para lograr la modernización.

El modelo MAC lo podemos definir como un proceso administrativo para identificar las áreas más importantes donde debe darse la modernización y asegurar que la misma ocurra tanto en magnitud como en oportunidad, para que el servicio prestado por la dependencia sea de mayor calidad y que responda eficaz y eficientemente a las necesidades actuales y futuras de la comunidad.

Entre sus objetivos podemos destacar los siguientes:

- a) Investigar las necesidades del cliente para servir con calidad creciente a la comunidad.
- b) Estructuras de organización, ágiles sencillas y muy esbeltas.
- c) Funcionarios y personal de alta calidad y comprometidos con el cambio buscado.
- d) Operar y administrar, optimizando recursos y con sistemas e información apoyados en tecnología actualizada.
- e) Funcionar con normas legales y reglamentarias actualizadas respecto a atribuciones y responsabilidades.<sup>5</sup>

---

La filosofía del modelo esta encaminada más directamente a la actitud y pensamiento de la piedra angular de cualquier organización: El recurso humano. Mas sin embargo aquí fue donde radico la mayor parte del fracaso del modelo, ya que solo quedo en un aspecto filosófico y no se hizo un esfuerzo real por parte de la alta dirección en asumir el reto de la calidad y tratar de lograr que los empleados se sintieran parte

integrante del mismo. Se trataba de formar un empleado y un ciudadano con calidad en cada una de las áreas de subida, ya sea física, mental, o espiritualmente, en su núcleo familiar, social, posición económica y desarrollo profesional.

Ello se vio acentuado por la crisis de liderazgo en el gabinete socratista, ya nadie represento el modelo con actuar y su forma de trabajar. Los comités de calidad parte medular del modelo, fueron un simple órgano con el simple propósito de justificar sueldos, y tristemente la calidad fue usada en forma demagógica por funcionarios improvisados y sin espíritu de servicio.

Hoy en día sobrevive una de las obras generadas por el MAC, el llamado CECCAL (Centro de capacitación con Calidad), el cual en su momento fue objeto de severas críticas y cuestionamientos por su costosa construcción y dudosos procesos de asignación en su equipamiento.

Otro aspecto trascendental en el fracaso fue el no haber elaborado un plan de capacitación acorde a las necesidades de la organización y las expectativas del empleado. Es decir

---

<sup>5</sup> Gobierno del Estado de Nuevo León, Coordinación de Administración, Modelo MAC,

el Gobierno como organización, no realizó un estudio sobre que aspectos necesitaba fortalecer a sus empleados con relación a sus objetivos; así como el empleado no veía en la capacitación, que le brindaba el Estado una auténtica y genuina oportunidad de crecimiento y acudía solo por evitar verse afectado en sus percepciones.

### **3.2.2 La Dirección de Adquisiciones y Servicios, el camino al ISO 9000.**

Al iniciar la actual administración estatal en 1997, la Dirección de Adquisiciones y Servicios (DAS) de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, tenía frente de sí un panorama poco alentador. Los cotos de poder entre negociadores, proveedores y funcionarios del área de la Subsecretaría de Egresos eran más que evidentes. Las “comisiones” por efectuar pagos más rápidos eran cosa bastante común y hasta cotidiana.

Gobierno del Estado compraba a precios por demás altos, dado que los proveedores inflaban hasta en un 50% los

---

México, 1992.

costos de los materiales para amortizar, o bien, el largo tiempo que tenía que aguardar para recibir su pago, o en el mejor de los casos el clásico “diezmo” al funcionario para obtener mas pronto su pago.

Por el lado del servicio a los usuarios que son las propias dependencias de la administración central, este era lento, burocrático y deficiente. La gran mayoría de los controles y registros se llevaban en forma manual y las requisiciones de compra o servicio tenían que navegar dentro de un mar de firmas para poder llegar a su puerto. Todo ello ocasionaba un sistema viciado de faltas de control, apatía y verdaderas mafias en esa dependencia.

---

Dado este panorama de quejas por mal servicio y denuncias de manejos turbios, el entonces Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, Lic. Fernando Elizondo Barragán (hoy gobernador sustituto del Estado), hace cambios en la Dirección de la misma y adecua su estructura orgánica, dándole al nuevo titular la misión de cambiar radicalmente la imagen y operación de dicha dependencia.

La nueva Dirección tuvo que analizar entre causas y efectos para determinar por donde empezar. Al indagar la naturaleza de los principales problemas se detectó que la gran mayoría obedecía a que no había criterios documentados ni estandarizados para la operación.

La Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios para el Estado de Nuevo León es muy general y deja enormes huecos entre el marco normativo y la operación real los cuales eran aprovechados por ciertos empleados y funcionarios para hacer negocio.

Por lo anterior la primer tarea fue documentar todo lo que se hacía, diseñar diagramas de flujo para así poco a poco detectar áreas de oportunidad. En ese proceso surgen infinidad de actividades innecesarias que hacían los tramites más lentos de lo normal, fue donde surge el segundo paso: una evaluación por resultados.

Con ello el diseño de indicadores de gestión y calidad fueron haciendo cada vez más fácil detectar las rutas críticas de cada uno de los procedimientos. Con todo lo anterior se decide participar en el Premio Nuevo León a la Calidad,

participación que implicaba la documentación de un sistema de calidad más integral.

Aunque en sus primeras participaciones no llegaron a las rondas finales, en la tercera ocasión llegaron hasta semifinales lo cual fue un gran logro considerando la situación en que se encontraban cuatro años atrás. Paralelamente se hizo un gran esfuerzo en capacitación al empleado de acuerdo a lo detectado: relaciones humanas, valores, técnicas de negociación, sistemas de almacén, informática y contabilidad; todo lo anterior dio sus frutos mas tarde.

Sin embargo en la operación interna seguía faltando un documento base y guía para el empleado, es cuando se decide adoptar la norma internacional de aseguramiento de calidad ISO 9001:2000, la cual después de un largo año de preparación fue auditada en la primer semana de octubre de 2002 por el despacho TUV América de México, habiendo obtenido la certificación de su sistema de calidad.

Con esto el Gobierno del Estado de Nuevo León se convirtió en la primer entidad en certificar su proceso de adquisiciones

y contratación de servicios. Esto mas que ofrecer una ventaja en términos de competitividad como es el caso de la iniciativa privada, es un certificado que avala la transparencia, rendición de cuentas y confiabilidad de cada uno de sus procesos.

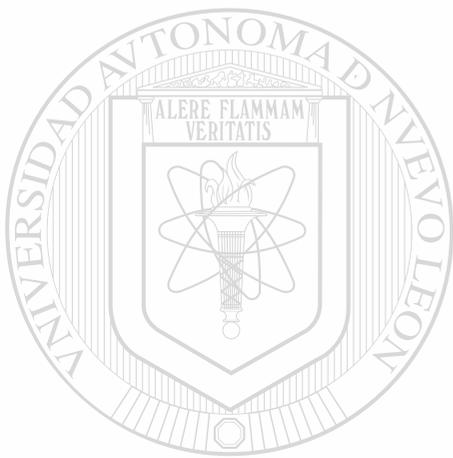
La norma ISO en las adquisiciones gubernamentales ha llenado esa laguna que dejaba la ley de la materia con la operación real, con lo cual la discrecionalidad con la que actuaban algunos funcionarios para favorecerse ha quedado sumamente limitada solo para casos de emergencia o fortuitos, tal como establece el artículo 22 del cuerpo legal atinente.

---

En la actualidad la actual administración esta comprometida con el cumplimiento de la norma y mantener la certificación, pero... ¿qué pasara con el cambio de gobierno?, se corre el gran riesgo de abandonar la norma y volver a la forma laxa de hacer las cosas de antaño.

Es por ello que en mi propuesta particular considero estas normas de aseguramiento, en especial en aquellas áreas de administración interna deben ser obligatoriamente adoptadas

y pasar a formar parte de las reglas y marco de actuación a que deben someterse las unidades administrativas y quienes laboren en ellas.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

### 3.3 Puebla

Como un punto de partida de lo que considero debe ser la labor y responsabilidad de las Contralorías Estatales, está el caso del Estado de Puebla. Dado que la Administración Pública debe ser eficaz, eficiente, congruente y debe planear el desarrollo económico y social del Estado. Para ello, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, determina que la Ley Orgánica correspondiente, establecerá las Secretarías y Dependencias de la Administración Pública Centralizada que auxiliarán al Ejecutivo del Estado en el Estudio, Planeación y despacho de los negocios de su competencia.

Con fecha 4 de junio de 1996, se publicó en Periódico Oficial del Estado la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, en la que se asignan nuevas atribuciones y se modifica la denominación de la Secretaría de la Contraloría General del Estado, denominándose Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública SEDECAP, reorientando su misión, objetivos y funciones hacia la promoción del Desarrollo Administrativo de las Dependencias y Entidades del Ejecutivo del Estado, el cual está basado en un enfoque de mejora continua con

calidad y a la vigilancia del ejercicio del gasto público, con una filosofía preventiva más que sancionadora.

El artículo 31 de este ordenamiento legal, establece las atribuciones y determina los asuntos que corresponde despachar a esta Dependencia. Con fecha 7 de junio de 1996, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Acuerdo del Ejecutivo Estatal por el que expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública. Este ordenamiento identifica, dentro de las funciones de la Secretaría, dos grandes rubros: el Desarrollo Administrativo y Calidad y, el Control y Evaluación Integral de la gestión pública.

La SEDECAP, como Dependencia del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo las funciones, atribuciones y despacho de los asuntos que expresamente le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, las demás Leyes, Decretos, Reglamentos, Acuerdos y Convenios vigentes en el ámbito de su competencia, entre los que podemos mencionar: Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal, Ley de Obra

Pública y Servicios relacionados con la misma para el Estado de Puebla, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Ingresos y Ley de Egresos de los ejercicios fiscales correspondientes.

También, en cumplimiento a la atribución de vigilar y controlar los recursos patrimoniales del Estado, los que la Federación le transfiera o aporte a éste y a los Municipios para su ejercicio y administración, y los que a su vez el Estado transfiera o aporte a los Municipios, tales como Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con la misma y su Reglamento, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio correspondiente, así como las Reglas de Operación de Programas Federales publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

A continuación cito la misión y visión del órgano administrativo en cuestión:

## MISION

"Somos la Dependencia responsable de impulsar y lograr una Administración Pública moderna, eficaz y eficiente, que responda a las demandas e intereses de la ciudadanía, a través de sus funciones de control, supervisión y evaluación, comprometida a garantizar el uso transparente de los recursos y a promover un desarrollo administrativo armónico en las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Estatal".

## VISION

"Ser una Dependencia con un enfoque eminentemente preventivo más que correctivo, que contribuye a elevar la calidad en los servicios proporcionados por la Administración Pública Estatal, cumpliendo con estándares de eficacia y eficiencia, que ubiquen al Gobierno del Estado a la vanguardia, a nivel nacional, en materia de control, supervisión, evaluación y modernización administrativa, para satisfacer las legítimas demandas de la sociedad".<sup>6</sup>

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Hasta ahora los resultados en el Gobierno Poblano parecen estarse manifestando en forma satisfactoria, aunque solo pueden vislumbrarse beneficios tangibles en el mediano y largo plazo, mas ello no obra en menoscabo de que ya existen ciertos indicadores de calidad y desempeño que hacen confiar en las bondades de esta labor.

---

<sup>6</sup> Fuente: Gobierno del Estado de Puebla, [www.puebla.gob.mx/sedecap](http://www.puebla.gob.mx/sedecap)

### **3.4 Modelo europeo de Gestión de Calidad, aplicado al sector público.**

Como parte de la integración de la Unión Económica Europea, se necesitaba un modelo genérico de calidad para el sector público dada la uniformidad de criterios que debían imperar. Este modelo ha dado importantes resultados ya que comprende criterios y subcriterios de operación, documentación y aseguramiento de calidad. En las páginas siguientes haré de hacer un extracto del mismo.

#### **CRITERIO 1: LIDERAZGO**

**Definición.** En este criterio se describe cómo los directivos y los líderes de la unidad administrativa, con su comportamiento y sus decisiones, se implican directamente, estimulan la gestión de calidad en la Administración Pública y desarrollan y facilitan la consecución de la misión, visión y valores necesarios para alcanzar el éxito a largo plazo.<sup>7</sup>

El impulso de los responsables políticos, los directivos y líderes de la Administración ha de guiar a las unidades administrativas para lograr una gestión de calidad mediante la mejora continua.

<sup>7</sup> En este aspecto la actual administración estatal de Nuevo León está integrando como parte de su manual de organización, la misión y visión de cada una de sus unidades organizacionales, a efecto de que se acompañen al Acta de Entrega-Recepción al término de esta gestión.

Por directivo se entiende quien tiene la responsabilidad máxima de cada unidad administrativa para dirigirla y adoptar decisiones.

Con el término líder se define a quien dirige, coordina o supervisa a las personas o grupos de una unidad administrativa a cualquier nivel.

La misión es la razón de ser de la unidad administrativa, la que justifica su existencia continuada.

La visión es la imagen de la realidad futura, deseable y alcanzable, de la unidad administrativa. Los valores son las referencias conceptuales que orientan y describen el comportamiento del personal y determinan todas sus relaciones.

Los líderes que gestionan cualquier unidad deben demostrar que conocen claramente a sus clientes y sus necesidades específicas.

### **Subcriterios.**

#### **1 A) Desarrollo de la misión, visión y valores por los líderes que actúan como modelo y en coherencia con la gestión de calidad**

Qué hacen los directivos y los líderes de la unidad para:

-Desarrollar la misión, visión y valores de la unidad, -ser congruentes en su estilo de dirección y actuar como modelo de referencia, con los principios éticos y valores que fundamentan la creación de una cultura de la organización, - implicarse personalmente con la gestión de calidad y en las actividades de la mejora, -dar y recibir formación en gestión de calidad, -ser accesibles y mantener una actitud de escucha y receptividad, -estimular y animar la asunción de responsabilidades de los empleados, su creatividad e

innovación, -revisar y mejorar la efectividad de su propio liderazgo, tomando medidas que mejoren su actuación, -fomentar y generar los cambios necesarios en actitudes y comportamientos del personal para conseguir la mejora de la unidad administrativa.

### **1 B) Implicación personal de los líderes para garantizar el desarrollo, implantación y mejora continua de un sistema de gestión de calidad en la unidad.**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

-Asegurar que se desarrolle e implante un sistema de gestión de calidad, -formular, desplegar y actualizar la planificación y estrategia de la unidad administrativa, -desarrollar e implantar la medición, revisión y mejora de los resultados clave de la unidad administrativa, -establecer procedimientos que faciliten la innovación, la creatividad y las actividades de aprendizaje para mejorar la planificación y la estrategia.<sup>8</sup>

### **1 C) Implicación de los líderes con los clientes, con otros interesados y aquellas unidades o instituciones públicas o privadas que se relacionan con la unidad.**

Qué hace en la unidad administrativa para:

-Satisfacer, comprender y dar respuesta a las necesidades y expectativas de los clientes e interesados, -desarrollar la colaboración con interesados, unidades y organizaciones que se relacionan con la unidad, -establecer y participar en actividades de mejora continua promovidas por la unidad o unidades con las que se relaciona, -reconocer a las personas o a los interesados por su contribución a los resultados de la organización, -participar en conferencias, congresos,

---

<sup>8</sup> Un eficaz medio para lograr este aseguramiento es la norma ISO 9000, misma que ya han logrado el DIF Nuevo León, la Dirección de Adquisiciones y Servicios y la Subsecretaría del Transporte del Gobierno del Estado de Nuevo León.

seminarios y asociaciones profesionales, fomentando y apoyando la calidad, -apoyar y participar en actividades dirigidas a mejorar el medio ambiente y la contribución de la organización a la sociedad.

#### **1 D) Motivación, apoyo y reconocimiento de los esfuerzos y logros de las personas de la unidad.**

Qué hace en la unidad administrativa para:

-Comunicar directamente la misión, visión, valores, planificación, estrategia, objetivos y metas de la unidad o del organismo al que pertenecen las personas que la integran, -favorecer el diálogo entre las personas que integran la unidad, -ayudar y apoyar a las personas a cumplir sus objetivos, -animar y permitir a las personas a participar en actividades de mejora, -reconocer los esfuerzos de las personas y equipos de todos los niveles de la unidad.

#### **CRITERIO 2: PLANIFICACIÓN Y ESTRATEGIA**

Definición. Mediante este criterio se debe conocer cómo la unidad administrativa formula, desarrolla y revisa su planificación y estrategia, centrada en los usuarios y en el interés general, y la convierte en planes y acciones concretos

La planificación y la estrategia deberán recoger la misión, visión, valores y la dirección estratégica de cada unidad.

Este criterio ha de reflejar los principios de la gestión de calidad y cómo la unidad administrativa alcanzará sus objetivos mediante tales principios.

La dirección estratégica constituye la orientación a medio plazo de los planes de acción de una unidad con el fin de lograr su misión y alcanzar su visión.

## **Subcriterios.**

### **2 A) La planificación y la estrategia de la unidad se fundamentan en las necesidades y expectativas actuales y futuras de los interesados**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

-Efectuar la recogida y análisis de la información para prever las necesidades del entorno de la unidad, tanto en la actualidad como en el futuro, -comprender y anticipar las necesidades y expectativas, de clientes, empleados, interesados de las organizaciones que se relacionan con la unidad, y de la sociedad en general. -Conocer y aplicar los avances y mejoras prácticas que se producen en otras unidades y organizaciones que prestan servicios similares.

### **2 B) La unidad administrativa obtiene y utiliza la información procedente de las actividades relacionadas con la medición del rendimiento, la investigación, el aprendizaje, y la creatividad para fundamentar la planificación y estrategia.**

---

Qué se hace en la unidad administrativa para recoger y analizar la información sobre:

-Resultado final del rendimiento de la unidad, -resultado final de las actividades de aprendizaje, -interesados y resto de la sociedad,

-Mejores prácticas de otras unidades y organizaciones, -disposiciones normativas,

-Cuestiones sociales y medioambientales,

-Indicadores económicos y sociodemográficos, -nuevas tecnologías.

**2 C) La unidad administrativa desarrolla, revisa y actualiza la planificación y la estrategia.**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

-Desarrollar la planificación y la estrategia de forma clara y coherente con su misión, visión y valores, partiendo de una información relevante de clientes, interesados y de las actividades de aprendizaje e innovación, -equilibrar las necesidades y expectativas de todos los grupos que tienen intereses en la unidad, -reflejar en la planificación y la estrategia los principios de gestión de calidad, -identificar los puntos fuertes y los puntos débiles de la unidad, así como las oportunidades y amenazas de la misma dentro de su entorno, -evaluar la eficacia y el impacto de la planificación y la estrategia, revisar y actualizar la planificación y la estrategia.

**2 D) La unidad administrativa, a través de los procesos clave, despliega su planificación y estrategia.**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

-Identificar y definir los procesos clave necesarios para llevar a efecto la planificación y la estrategia de la unidad,

-Establecer claramente los responsables ("Propietarios") de los procesos clave, -revisar la efectividad de los procesos clave a la hora de llevar a efecto la planificación y la estrategia.

**2 E) La unidad administrativa comunica e implanta su planificación y su estrategia**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

-Comunicar en cascada la planificación y la estrategia a todo el personal según proceda, -utilizar la planificación y la estrategia para elaborar planes de acción y fijar objetivos, -

establecer prioridades de actividades y objetivos y comunicarlas al personal, -evaluar la sensibilización del personal con respecto a la planificación y la estrategia.

### **CRITERIO 3: PERSONAS**

Definición. A través de este criterio se debe examinar cómo la Administración, en sus diferentes organismos y unidades, desarrolla y aprovecha al máximo todo el potencial del personal que le presta servicio

Por personal se entiende las personas que prestan servicios en una unidad administrativa, cualquiera que sea la naturaleza del vínculo que las una a aquélla.

En este criterio se tendrá en cuenta cómo cada unidad administrativa se preocupa por su personal y cómo lo gestiona, dentro del margen de decisión que posea en cada caso, de acuerdo con el marco establecido por el ordenamiento jurídico.

La unidad debe explicitar las restricciones que se le han establecido y exponer cómo trabaja dentro de dichos límites para obtener una mejora de sus resultados.

#### **Subcriterios.**

#### **3 A) Planificación, gestión y mejora del personal**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

-Gestionar a su personal en consonancia con la planificación, estrategia y planes de recursos humanos,

-implicar al personal y a sus representantes en la gestión del grupo humano,

-utilizar las encuestas o estudios sobre clima laboral, motivación y satisfacción de los empleados para mejorar la

gestión del personal, incorporar nuevas metodologías o técnicas para mejorar las formas de trabajar.

### **3 B) Identificación, desarrollo y mantenimiento de la capacidad del personal.**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

-Actualizar periódicamente las capacidades profesionales requeridas para el desempeño de las funciones de la unidad,

- implicarse activamente en la actualización y adecuada valoración de los méritos establecidos para la incorporación de nuevo personal,

-identificar las deficiencias en materia formativa y trasladar las mismas a los responsables de formación,

-facilitar la incorporación de las personas a los procesos formativos en consonancia con sus deficiencias detectadas y los requerimientos organizacionales,

-promover la formación continua y la autoformación,

-evaluar el plan de formación en sus tres niveles: grado de aprendizaje individual, repercusión sobre el puesto de trabajo y consecuencias sobre la unidad,

-fomentar el trabajo en equipo a través del desarrollo de las aptitudes personales necesarias para la mejora y la formación de ambientes de trabajo cooperativos,

-conciliar los objetivos individuales y de los equipos con los objetivos de la unidad,

- revisar y actualizar los objetivos del personal y de los equipos,

-evaluar al personal y ayudarle a conseguir sus objetivos.

### **3 C) Implicación y asunción de responsabilidades por parte del personal de la unidad administrativa.**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

- Fomentar y apoyar la participación individual y de equipos en la mejora,
- apoyar la formación del personal en gestión de calidad,
- estimular los comportamientos innovadores y creativos,
- facultar al personal para tomar decisiones, mediante la delegación, y evaluar su eficacia,
- fomentar el trabajo en equipo.

### **3 D) Impulso de un diálogo eficaz entre el personal y la unidad.**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

- Valorar la comunicación interna como una herramienta de gestión y como un medio para motivar al personal,

---

-identificar las necesidades de comunicación, -implicar a los directivos y restantes líderes en una estrategia de comunicación definida que sobrepase el enfoque tradicional limitado a emitir instrucciones en sentido descendente,

-institucionalizar la realización periódica de evaluaciones sobre el grado de comunicación en la unidad para que con la información obtenida se efectúen las acciones correctoras precisas,

-establecer dispositivos de información escrita y soportes tecnológicos de la información que posibiliten la mayor claridad y rapidez de las comunicaciones, estructurar una comunicación fluida, ágil, descendente, ascendente y

horizontal, que implique al personal y los equipos.

### **3 E) Reconocimiento y atención al personal de la unidad administrativa**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

-Promover el reconocimiento del personal para apoyar su implicación en la mejora continua,

-divulgar y aplicar la normativa sobre prevención de riesgos laborales, para establecer un adecuado nivel de protección de la salud del personal frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo,

-fomentar la concienciación e implicación en temas de salud, seguridad y medio ambiente,

-establecer acciones de ayuda al personal:

Acciones de acogida y tutoría para facilitar al personal de nuevo ingreso la inserción en la Administración, distinción de fidelidad o permanencia como reconocimiento, medidas previas a la jubilación para evitar el corte brusco de la actividad profesional y sus potenciales efectos negativos, así como de homenaje a los jubilados.

-Facilitar el encuentro del personal para tratar temas de interés común,

-proporcionar servicios complementarios,

-Tener en cuenta las situaciones personales al organizar el trabajo.

### **CRITERIO 4: COOPERACIÓN Y RECURSOS**

Definición. Este criterio describe cómo cada unidad planifica y desarrolla la cooperación con otras unidades o con otras

organizaciones o personas externas, y cómo gestiona sus recursos eficaz y eficientemente.

Las unidades y organizaciones administrativas están sujetas a una regulación específica de los recursos.

El ordenamiento jurídico establece una serie de limitaciones y requisitos especiales para la gestión de los recursos materiales que hacen que las unidades administrativas tengan una capacidad para su utilización diferente a la que tienen las organizaciones privadas.

En la autoevaluación se debe medir cómo cada unidad coopera o trabaja asociadamente con el exterior, y cómo emplea los recursos, para el cumplimiento de su planificación y estrategia, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de las Administraciones Públicas.

La unidad administrativa debe describir todas las limitaciones que tiene para el uso de los recursos.

#### **Subcriterios. 4 A) Gestión de la cooperación y la asociación**

---

Qué se hace en la unidad administrativa para:

- Identificar las unidades u organizaciones externas con las que se relaciona que sean clave para el cumplimiento de su misión,
- organizar sistemáticamente las relaciones con las unidades u organizaciones externas para obtener el máximo beneficio,
- suscribir acuerdos o convenios que mejoren los resultados que se desean obtener en la unidad,
- garantizar que exista la mayor coherencia con las organizaciones que suscriban dichos acuerdos o convenios,

-promover el desarrollo mutuo,

-Mejorar con estas relaciones los productos o servicios que la unidad ofrece a sus clientes.

#### **4 B) Gestión de los recursos económicos y financieros.**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

- Utilizar los recursos económicos y financieros para apoyar la planificación y la estrategia,

-identificar y establecer objetivos de mejora continua en la gestión de los recursos,

-considerar la posibilidad de obtener cofinanciación, -evaluar la gestión económica y financiera realizada, premiando la eficacia y la eficiencia,

-promover innovaciones a las autoridades presupuestarias que faciliten la autonomía y la responsabilidad en la gestión económica.

#### **4 C ) Gestión de los edificios y de otros bienes.**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

Utilizar los edificios y los equipos de acuerdo con la planificación y la estrategia,

-Gestionar los inmuebles o locales y los equipos con el fin de que se aprovechen de la mejor manera posible por el personal y sus clientes,

-tener en cuenta el impacto de los locales y de los equipos en su personal mejorando su seguridad e higiene,

-gestionar la seguridad de los edificios:

vigilancia y control de accesos,

-adecuar los edificios a las necesidades de los clientes y facilitar su accesibilidad (Ubicación, señalización, supresión de barreras arquitectónicas y comunicaciones),

-homogeneizar la imagen externa con la de la Administración,

-gestionar el mantenimiento y rendimiento de edificios y otros bienes,

-disminuir y reciclar residuos.

#### **4 D) Gestión de las tecnologías avanzadas.**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

-Identificar las tecnologías avanzadas de acuerdo con las necesidades de la unidad y su planificación y estrategia,

-gestionar la tecnología existente y optimizar su uso,

-promover el uso común y generalizado de sistemas y aplicaciones que faciliten la comunicación y uso de datos de forma homogénea e integrada,

-utilizar las tecnologías para la mejora del funcionamiento de la unidad.

#### **4 E) Gestión de la información y del conocimiento.**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

-Organizar y gestionar la información de forma coherente con la planificación y la estrategia,

-mantener actualizada la información necesaria a la unidad,

-preparar la información teniendo en cuenta las necesidades y demandas del personal y de los clientes y facilitar su acceso a los registros y archivos,

- utilizar un lenguaje comprensible a todos los clientes,
- proteger eficazmente la información sobre datos de carácter personal,
- identificar el conocimiento necesario a la unidad, sistematizarlo y organizar su uso, enriquecimiento y explotación.

### **CRITERIO 5: PROCESOS**

Definición. Con este criterio se trata de conocer cómo la unidad administrativa diseña, gestiona y mejora sus procesos para apoyar su planificación y estrategia, así como para satisfacer plenamente a sus clientes y otros grupos de interés, generando cada vez mayor valor

Por proceso se entiende la serie de actividades interrelacionadas, necesarias para la prestación de un servicio o la obtención de un producto y que van añadiendo valor.

Debe ponerse especial atención en los procesos clave que inciden directamente en los resultados del servicio fundamental.

En la Administración Pública, los procesos clave se encuentran tanto en las unidades prestadoras de servicios al usuario como en las unidades de apoyo.

La mejora de los procesos debe reforzar la consistencia de éstos con la misión, visión y valores de la unidad, así como con las necesidades de los clientes y otros grupos de interés.

### **Subcriterios. 5 A) Definición y gestión sistemática de los procesos**

Qué hace la unidad administrativa para:

Establecer el sistema de gestión de procesos, designando responsables y elaborando procedimientos administrativos sencillos y adecuados,

Aplicar sistemas normalizados para la gestión de procesos (Como, por ejemplo, la norma 9004.2, Guía para los Servicios, adaptada a la Administración Pública),

sistemas medioambientales y de seguridad e higiene,

establecer claramente objetivos de rendimiento e implantar dispositivos de medición de los procesos,

contemplar y resolver los problemas de interconexión dentro de la unidad y con otras unidades administrativas para gestionar los procesos sin interrupciones.

**5 B) Introducción de las mejoras necesarias en los procesos mediante la innovación, con objeto de satisfacer plenamente a usuarios e interesados, generando cada vez mayor valor.**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

Identificar y jerarquizar oportunidades de mejora y otros cambios que incidan en el rendimiento de los procesos,

utilizar los resultados finales de la unidad y los de medición de la percepción de los usuarios,

así como la información procedente de las actividades de aprendizaje para mejorar los procedimientos,

fomentar la capacidad creativa del personal para conseguir cambios que repercutan sustancialmente en la mejora de la unidad,

incorporar la información procedente de clientes y otros interesados con el fin de estimular la innovación en la gestión de los procesos,

incentivar la implantación de nuevos métodos y uso de las nuevas tecnologías para simplificar los procedimientos,

establecer los métodos adecuados para gestionar eficazmente el cambio,

aplicar experimentalmente los nuevos procesos y controlar sus efectos en ámbitos concretos de la unidad antes de generalizarlos,

informar a todos los interesados sobre los cambios introducidos,

formar adecuadamente al personal antes de introducir los cambios y asegurarse de la efectividad de la formación,

---

evaluar y comprobar si se han conseguido los resultados previstos.

### **5 C) Diseño y desarrollo de los servicios y prestaciones sobre la base de las necesidades y expectativas de los clientes.**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

Utilizar análisis de la demanda,

tales como encuestas a usuarios para determinar sus necesidades y expectativas sobre los servicios actualmente prestados,

prever e identificar mejoras en los servicios de acuerdo con las futuras necesidades y expectativas de los usuarios,

diseñar y desarrollar nuevos servicios (O nuevas modalidades de prestación del servicio) que satisfagan las necesidades y expectativas de los usuarios.

Generar nuevos servicios con los colaboradores de la unidad.

#### **5 D) Gestión y prestación del servicio y atención al público.**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

Comunicar, distribuir y suministrar servicios a los usuarios actuales y potenciales,

proporcionar la adecuada atención y asesoramiento al público sobre los servicios prestados.

#### **5 E) Gestión y mejora de las relaciones con los clientes.**

Qué se hace en la unidad administrativa para:

---

Determinar y satisfacer los requerimientos cotidianos de los usuarios,

gestionar la información procedente del contacto habitual, incluyendo quejas y reclamaciones,

implicarse proactivamente con los usuarios para discutir y plantear sus necesidades,

expectativas y preocupaciones,

hacer un seguimiento a la prestación del servicio, a la atención al público y a otros contactos para determinar los niveles de satisfacción con los servicios,

esforzarse por mantener la creatividad y la innovación en las relaciones y los dispositivos de atención al usuario.

Utilizar encuestas periódicas y otras formas de recogida estructurada de datos, así como la información extraída del contacto cotidiano para determinar e incrementar los niveles de satisfacción de los usuarios en sus relaciones con la unidad.

## **CRITERIO 6. RESULTADOS EN LOS CLIENTES**

Definición. En este criterio se evalúa qué logros está alcanzando la unidad administrativa en relación con sus clientes

Por cliente se entiende el que se beneficia directamente de las actividades de los servicios administrativos o quien los utiliza. Los usuarios de los servicios son los clientes directos.

No obstante, los ciudadanos, las organizaciones, los grupos sociales y la sociedad en su conjunto pueden ser, asimismo, clientes al beneficiarse de la actividad administrativa, o utilizar los servicios administrativos.

---

En este criterio no se evalúan los logros generales de las unidades administrativas, que constituyen los resultados clave del rendimiento de las mismas y que se analizan en el criterio 9.

### **Subcriterios. 6 A) Cómo perciben los clientes a la unidad administrativa**

Estas medidas se refieren a la percepción que tienen los clientes o usuarios de la unidad administrativa.

Según los fines y funciones de la unidad administrativa, las medidas de percepción por parte del cliente pueden hacer referencia a aspectos o parámetros como los siguientes:

-Imagen general de la unidad:

-Servicios

-Servicio de apoyo y asesoramiento durante y después de la prestación:

-Fidelidad:

## **6 B) Mediciones internas de los resultados en los clientes.**

Se trata de mediciones internas que utiliza la unidad para supervisar, entender, predecir y mejorar su rendimiento, así como para anticipar la percepción de sus clientes.

Según los fines de la unidad, los indicadores de rendimiento en materia de clientes pueden referirse a:

-Imagen general de la unidad:

-Servicios:

-Servicio de apoyo y asesoramiento durante y después de la prestación:

### **CRITERIO 7: RESULTADOS EN LAS PERSONAS**

Definición. Mediante este criterio se debe examinar qué logros está consiguiendo la unidad en relación con su personal.

Por personal se entiende las personas que prestan servicios en una unidad administrativa, cualquiera que sea la naturaleza del vínculo que las una a aquélla.

Este criterio ha de relacionarse con el criterio 3: personas. Al igual que en este último criterio, ha de considerarse el

margen de autonomía que se posee en las diferentes organizaciones públicas.

La auto evaluación debe centrarse en las áreas donde las unidades gozan de mayor libertad.

**Subcriterios. 7 A) Cómo percibe el personal a su unidad administrativa.**

Las áreas que se traten podrán incluir, de forma orientativa y sin carácter limitativo, la percepción del personal sobre:

-Motivación:

- \* Grado de motivación,
- \* Oportunidades de promoción profesional,
- \* Sentimiento de utilidad en el trabajo,
- \* Evaluación y mejora de la organización del trabajo,
- \* nivel de información profesional,
- \* Reconocimiento del esfuerzo realizado y del trabajo bien hecho,
- \* confianza de los directivos en el personal,
- \* iniciativa y autonomía en el desarrollo de las funciones,
- \* grado de comunicación interna y externa,
- \* Participación en las definiciones y evaluaciones de objetivos,
- \* orientación del trabajo hacia los usuarios,
- \*trato personal respetuoso y justo entre los distintos niveles jerárquicos,

- \* imagen de la unidad,
- \* Misión, visión y valores de la unidad,
- \* Estilo de dirección y liderazgo,
- \* Adecuación del plan de formación a las capacidades personales.

-Satisfacción:

- \* Retribuciones,
- \* Instalaciones y servicios,
- \* Condiciones ambientales (Luz, temperatura, ruidos, etc.),
- \* Medidas preventivas de riesgos laborales,
- \* Ergonomía en el mobiliario e instrumental,
- \* entorno laboral.

### **7 B) Mediciones complementarias relativas al desempeño de las personas.**

Son medidas internas que utiliza la unidad administrativa para conocer y mejorar el desempeño de su personal y que pueden hacer referencia a:

-Logros:

- \*Índice de participación de las personas en los resultados cuantitativos y cualitativos de la unidad,
- \*aportación de la formación al cumplimiento de objetivos.

-Motivación e implicación:

- \*Participación en grupos para la identificación de puntos débiles en la unidad y de las propuestas de mejora,

\*implicación en programas de iniciativas y sugerencias,  
\*niveles de formación y desarrollo,

\*Coordinación del trabajo en la unidad mediante reuniones en equipo y con efecto cascada, \*reconocimiento profesional de personas y de grupos,

\*índices de participación en las encuestas de empleados.

-Satisfacción:

\*Absentismo laboral (Índice y causas),

\*Número de accidentes de trabajo y medidas de prevención de riesgos,

\*quejas (Número e impacto),

\*Recursos en materia de personal,

\*Conflictos laborales,

\*Valoración y uso de las instalaciones sociales.

-Servicios que la unidad proporciona a su personal:

---

\*Colaboración en los asuntos de la administración de personal,

\*eficacia y rapidez en la comunicación.

-Celeridad en las respuestas a las consultas.

-Evaluación de las acciones formativas.

### **CRITERIO 8: RESULTADOS EN LA SOCIEDAD.**

Definición. Este criterio describe qué logros se están alcanzando para satisfacer las necesidades y expectativas de los grupos sociales y de la sociedad en general cuando se

vean afectados por el funcionamiento de la unidad administrativa al nivel que resulte pertinente.

En este criterio se evalúa el impacto en la sociedad de las actividades que realicen las unidades administrativas que no sean consecuencia directa del cumplimiento de sus funciones. En este último caso, la evaluación se efectuará a través de los criterios 6: resultados en los clientes y 9: resultados clave.

#### **Subcriterios. 8 A)Cómo percibe la sociedad a la unidad administrativa.**

En este subcriterio se examinará cuál es la opinión de la sociedad sobre la unidad administrativa con la que se relaciona, a través de la realización periódica de encuestas e informes, reuniones, declaraciones públicas, etc.

Las mediciones se pueden efectuar sobre:

- Sus actividades como parte responsable de la sociedad:

\* Difusión de toda la información relevante para la comunidad,

\* impacto en la economía local,

\*Aportación de soluciones o mejoras a los grupos sociales afectados,

\* mejora de la calidad de vida en el entorno,

- Actividades orientadas a reducir molestias y daños provocados por su funcionamiento.

- Actividades para colaborar a preservar y mantener recursos:

\* Utilización de energías alternativas y no contaminantes,

\* conservación de energía,

## **8 B) Mediciones internas de los resultados en la sociedad.**

En este subcriterio se podrán incluir las mediciones internas relacionadas con las actividades de la unidad referidas en el subcriterio 8a) y aquéllas a través de las cuales la unidad participa de los valores de la sociedad e incide positivamente en su satisfacción, como pueden ser:

-La repercusión de las mejoras de accesibilidad a los servicios

(Ajuste de horarios de servicio respecto de los horarios laborales de los clientes, acceso informático, etc.)

Sobre la productividad social

(Reducción de pérdida de horas de trabajo para realizar gestiones o trámites administrativos),

-La contribución a la innovación cultural mediante la aplicación de nuevas tecnologías, cuando sean pertinentes,

---

-La adopción de medidas internas que contribuyan a la preservación del medio ambiente.

-Grado de contribución a la conservación del patrimonio

(Mantenimiento de las oficinas de la unidad),

-Grado de incidencia de la relación con los proveedores locales en el empleo indirecto,

-la actuación como agente socializador (Como ejemplo a seguir)

## **CRITERIO 9: RESULTADOS CLAVE**

Definición. A través de este criterio se debe conocer qué se está consiguiendo respecto a los objetivos contenidos en la planificación y en la estrategia para satisfacer las aspiraciones de los usuarios e interesados de cada unidad

En el epígrafe de resultados hay que situar todo lo que se considere logros importantes para la unidad a corto, medio y largo plazo, sean de carácter económico o no.

La medición de los resultados ha de efectuarse consecuentemente de acuerdo con la planificación y la estrategia (Criterio 2) y con los procesos críticos analizados (Criterio 5).

Las distintas unidades de la Administración Pública pueden tener encomendadas la consecución de resultados muy diferentes entre sí y, en muchos casos, éstos no serán la obtención de beneficios, ya que no prestan servicios directos al ciudadano mediante la contraprestación de un precio real.

Esta circunstancia se tendrá en cuenta al realizar la autoevaluación sobre los resultados.

### **Subcriterios. 9 A) Resultados clave de la unidad**

Mediciones sobre:

-Resultados de carácter económico:

\*Gestión y control del presupuesto, teniendo en cuenta el costo de prestación de los servicios en relación con los objetivos,

\*ejecución de las inversiones en relación con la planificación,

\*relaciones entre gastos de inversión y gastos de carácter corriente, para determinar los costos de la gestión de las inversiones.

-Resultados no económicos:

\*.Resultados cualitativos obtenidos en comparación con los resultados previstos

### **9 B) Rendimiento de la unidad.**

Son las mediciones que efectúa la unidad que pueden servir para supervisar, conocer, predecir y mejorar sus resultados clave. Estas mediciones pueden efectuarse sobre:

-Eficacia estratégica:

\* Auditorías, inspecciones y evaluaciones.

-Eficacia normativa:

\*Grado de cumplimiento de los plazos normativos,

\*número de quejas y recursos administrativos,

\*número de recursos contencioso-administrativos fallados a favor del demandante,

\*número de resoluciones adoptadas por silencio positivo.

-Eficacia de la cooperación:

\*Número y beneficio de los acuerdos y convenios con otras unidades, personas u organizaciones,

\*reconocimiento de los efectos positivos de la colaboración externa.

-Eficacia de la tecnología:

\*Beneficio del uso de aplicaciones informáticas.

-Eficacia de la gestión del conocimiento:

\*Beneficios de la gestión del conocimiento.

-Duración de los diversos ciclos como:

\*Demanda y suministro del servicio,

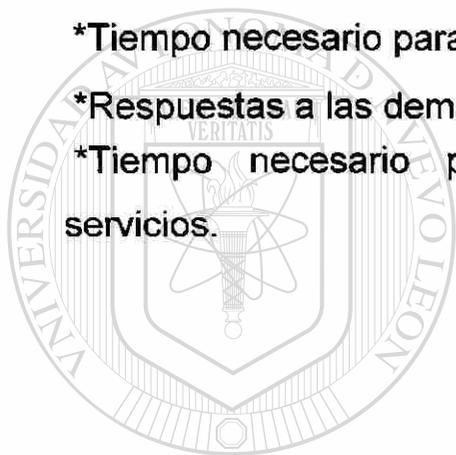
\*Duración del proceso administrativo,

\*Tiempo de espera del público,

\*Tiempo necesario para solucionar quejas,

\*Respuestas a las demandas de información,

\*Tiempo necesario para ofrecer nuevos productos o servicios.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **IV ANALISIS DEL MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL Y DE LAS NORMAS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD**

### **4.1 El marco jurídico de la administración central en el Estado de Nuevo León.**

En este análisis, pretendo señalar dentro de las normas administrativas que enmarcan la actividad del Estado, aquellas que tienen como principal fin el control de la administración interna, es decir, los mecanismos de que se vale la administración pública para el uso racional y eficiente de sus recursos, así como la transparencia y confiabilidad de los mismos.

Gabino Fraga define las normas jurídicas como las "normas jurídicas que regulan la función administrativa del Estado. Conservan su naturaleza administrativa aunque se encuentren en cuerpos legales de distinta índole como son leyes civiles, mercantiles, laborales, penales, etc., si se

ocupan de regular esa función”<sup>9</sup>. Con ello queda claro que independientemente del objeto de la ley, si esta contiene elementos reguladores de la función pública forman parte del cuerpo de normas administrativas, atendiendo claro su jerarquía jurídica.

Dentro del sistema jurídico nacional las normas administrativas guardan la jerarquía que prevé el artículo 133 de la Constitución, según que pertenezcan a esta, a leyes del Congreso de la Unión o a tratados internacionales. De menor nivel son los que integran los reglamentos, los decretos y acuerdos generales expedidos por el Presidente de la República. Obviamente esta misma jerarquía es aplicable al Estado de Nuevo León en el ámbito de su competencia, en todo lo que no afecte su régimen interior pues retiene la libertad de gobernarse y administrarse a sí mismo (artículo 29 Constitución Política del Estado de Nuevo León).

En orden descendente están las circulares que contienen normas generales, de uso generalizado en la administración pública, federal y estatal.

Ahora bien, dentro de la Administración Central del Estado de Nuevo León, ¿a quien corresponde vigilar el cumplimiento de

---

<sup>9</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima segunda edición. Editorial Porrúa.

la normatividad administrativa, emitir manuales y circulares de cumplimiento obligatorio, sancionar o inhabilitar al servidor público que incumpla con los mismos?, y sobre todo ¿quien se ocupa de que exista desarrollo administrativo y gestión de calidad en la administración pública?

La Ley Orgánica para la Administración Pública del Estado de Nuevo León en su artículo 24 otorga a la Secretaría de la Contraloría General del Estado algunas de estas responsabilidades, destacando las primeras cinco fracciones:

ARTICULO 24.- A la Secretaría de la Contraloría General le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Planear, organizar y coordinar los sistemas de control y evaluación de la Administración Pública del Estado;
- II.- Establecer y expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Estatal, siendo competente para requerir a las dependencias del Ejecutivo y organismos paraestatales la instrumentación de las mismas;
- III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como coordinar y asesorar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;
- IV.- Llevar a cabo revisiones, auditorías y peritajes por acuerdo del Ejecutivo del Estado, por sí o a solicitud de las dependencias y de los organismos paraestatales, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- V.- Inspeccionar, vigilar y supervisar directamente o a través de los órganos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, que se cumpla con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes

---

México, 1982.

muebles e inmuebles almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Estatal;

En ellas sobresalen lo relativo a la planeación, coordinación y organización de los sistemas de control de la administración pública. Mas también le otorga la facultad de expedir las normas y procedimientos de control necesarios, lo cual a la fecha ha sido casi letra muerta (salvo los procesos de entrega recepción), puesto que esta labor ha recaído tácitamente en la Tesorería General del Estado, la cual a *strictu sensu* – por cierto - solo tiene facultades para establecer normas de control a los organismos descentralizados y paraestatales y no a los centralizados<sup>10</sup>.

En la practica se ve que a lo largo de su historia – salvo un corto periodo al inicio de la administración estatal 1997-2000 -

la Contraloría se ha limitado a auditorias tibias y sin mayor trascendencia, que han servido para detectar anomalías, corrupción y malos manejos solo *a posteriori*, es decir a sido un órgano reactivo y no proactivo. El perfil clásico de su auditor es meramente contable, y con una mentalidad

<sup>10</sup> Ley Organica para la Administración Pública del Estado de Nuevo León. Artículo 18, fracción XVI. “Establecer medidas de control respecto de los ingresos y egresos de las entidades paraestatales, descentralizadas, fideicomisos y fondos, así como de los Patronatos que manejan recursos oficiales”.

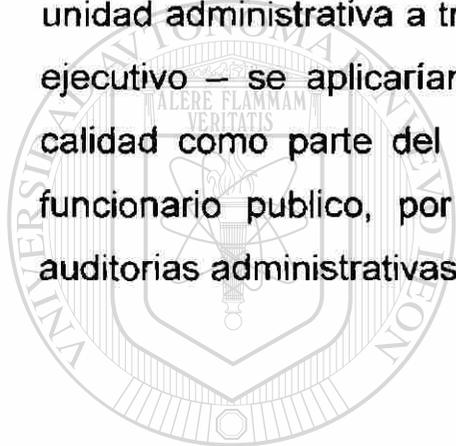
generalmente negativa buscando protagonismos personales sin la menor actitud de buscar áreas de oportunidad.

Aunque expresamente no le esta conferido en la Ley, y su Reglamento Interior tiene años en construcción, la Contraloría se “ocupa” del Desarrollo Administrativo de la Administración Pública a través de una Dirección del mismo nombre, que en términos reales se ha dedicado a compilar manuales de organización y procesos de las dependencias – situación que per se debe realizar la Secretaria -, mas, sin embargo no ha dado un producto o proyecto real o madurado en materia de calidad y desarrollo administrativo.

Un aspecto importante en la calidad es la capacitación del empleado, atribución conferida a la Secretaria de Finanzas y Tesorería General del Estado quien brinda la misma de acuerdo a las solicitudes que los titulares de las dependencias le hacen llegar. Aquí desgraciadamente no se actúa por un principio rector o un programa estructurado con base a necesidades reales, aunque es de reconocer que esta Secretaria es la que mayor empeño a puesto en la capacitación de los servidores públicos adscritos a la misma, con un incremento de mas de 300% en comparación a sexenios anteriores. Ello se ha visto reflejado en que es por

mucho, la dependencia con el mejor desempeño de la administración estatal 1997-2003.

Como conclusión de este punto, se obtiene que el órgano facultado para establecer los sistemas, normas y manuales de Control, es precisamente la Secretaria de la Contraloría General del Estado, que para el caso que nos ocupa sería la unidad administrativa a través de la cual – previo acuerdo del ejecutivo – se aplicarían las normas de aseguramiento de calidad como parte del cuerpo de reglas de actuación del funcionario público, por ende materia de revisión en las auditorías administrativas que practica.



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **4.2 Las normas de aseguramiento de la calidad**

A finales de los años setenta se empezaron a abrir las fronteras de los países a la entrada de diferentes productos. Se hablaba entonces de un nuevo concepto en el comercio internacional: la globalización. Sin embargo los estándares comerciales eran diferentes en cada país, lo que causaba problemas de comunicación y entendimiento entre exportadores e importadores. Por ejemplo, los estándares NOM de México, los estándares UNE de España, los estándares EN 29000 de la Comunidad Económica Europea, los ANSI de los Estados Unidos o los CSA de Canadá. Cada país tenía su propia versión, es decir, en términos llanos era una verdadera “torre de babel” de la calidad.

La implementación de los procesos de calidad en todo el mundo creó la necesidad de establecer una terminología común y una metodología mínima para la administración y el aseguramiento de la calidad de los productos, procesos y servicios. La terminología es necesaria para fijar las bases en las transacciones comerciales y tener sistemas que den confianza en el cumplimiento de compromisos contractuales.

A fines de la Segunda Guerra Mundial, se enfrentó la necesidad de fundar un organismo internacional que

desarrollara y promoviera estándares de uso mundial. En 1946, se fundó en Ginebra, Suiza, la Organización Internacional para la Estandarización (ISO).

Dicha organización está formada por especialistas en calidad de 90 países que buscan promover la competencia igualitaria mediante el uso de estándares. La ISO cuenta con 200 Comités Técnicos que norman el comercio desde el acero hasta cajas de cartón.

Cada uno de los 90 países afiliados a la ISO tiene un representante con voz y voto en la aprobación o modificación de los estándares. México es representado por la Dirección General de Normas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Para la aprobación o cambio de un estándar se requiere el apoyo mayoritario del 75 % de los miembros.

En 1980, la Organización Internacional para la Estandarización formó el primer comité ISO para asuntos de calidad, llamado comité técnico TC- 176. Éste creó los estándares de la serie ISO 9000, publicados por primera vez en el año de 1987 y revisados periódicamente cada cinco años. Los países miembros del comité son: Canadá, Estados Unidos, Francia, Holanda e Inglaterra.

La ISO vislumbró la necesidad de uniformar el lenguaje de calidad a nivel internacional. Términos como “Administración por la calidad”, “Control de Calidad”, “Sistema de Calidad”, etc. Tenían diferentes significados de país a país, en el mismo país, y aun en industrias similares en el mismo país. Para responder a esta situación se desarrolló la norma ISO 8402, que define los términos utilizados en toda la serie y constituye la estandarización internacional de la terminología.

#### **4.2.1 La norma ISO 9000**

Según Sprow<sup>11</sup>, una modificación deliberada del acrónimo para la International Organization for Standardization (ISO), suena como *isos*, la palabra griega para igual, homogéneo, o uniforme. Esto se hizo debido a que IOS suena demasiado a caos, y el orden de la palabra inevitablemente se modifica con diferentes idiomas. Un observador ha manifestado con agudeza que ISO 9000 podría querer decir “International Strategic Opportunity for the 90’s “ (Oportunidad Estratégica Internacional para los 90’s) cosa que ciertamente podría ser.

---

<sup>11</sup> Sprow Eugene, “insights into ISO 9000”, Manufacturing Engineering, pag. 73, EUA, 1992.

El ISO 9000 es un modelo de aseguramiento de la calidad. "Contempla una serie de normas que tiene que ver específicamente con el aseguramiento de la calidad del sistema que genera un producto o servicio"<sup>12</sup>

La intención de la norma ISO es la de esclarecer y normalizar términos que se aplican al campo de la administración de la calidad. Son numerosas las palabras frecuentes que se utilizan en un sentido específico o restringido debido a la adopción de terminología relativa a calidad por parte de distintos sectores de los negocios y la industria para adaptarla a sus necesidades específicas. Por ejemplo, como lo señale anteriormente, se ha creado una gran confusión en la comprensión de los términos de control, aseguramiento y administración de la calidad total. La introducción de una multiplicidad de términos por parte de profesionales dedicados a la calidad en diferentes sectores industriales también ha ocasionado confusión. El enfoque tomado por ISO 9000 para resolver esto consiste en proporcionar muchos conceptos traducidos a términos y definiciones para la

---

<sup>12</sup> Alexander Servat, Alberto G. "Manual para documentar sistemas de calidad". Pag. 4, Editorial Prentice Hall, México 1996.

elaboración y aplicación de las normas ISO 9000<sup>13</sup> (la serie 10000 de normas para auditoría).

Control de calidad tiene que ver con los medios operativos para satisfacer requerimientos en cuanto a calidad. Aseguramiento de la calidad se orienta a brindar confianza en cuanto a esta satisfacción, dentro de la organización como en forma externa a clientes y autoridades.<sup>14</sup> (En el contexto de las normas, los términos “garantizar” y “asegurar” se utilizan de la siguiente manera: “garantizar” significa cerciorarse, y “asegurar” significa brindar confianza a uno mismo o a los demás.) Administración de la calidad incluye tanto un control de calidad incluye tanto control de calidad como aseguramiento de la calidad, así como los conceptos adicionales de política de calidad, planeación de calidad y mejoramiento de la calidad. La administración de la calidad opera a lo largo del sistema de calidad. Estos tres conceptos control de calidad, aseguramiento de la calidad y administración de la calidad pueden aplicarse en todas las partes de la organización.

<sup>13</sup> ISO 9000, “International Standards for Quality Management, 3ª. Edición, International Organization for Standardization, Ginebra, 1993, página 29.

<sup>14</sup> ISO 9000, “International Standards for Quality Management, 3ª. Edición, International Organization for Standardization, Ginebra, 1993, página 30.

Administración de la calidad total le confiere a estos conceptos una estrategia de administración global a largo plazo y la participación de todos los integrantes de la organización para beneficio de la organización misma, sus miembros, sus clientes, y la sociedad en su conjunto.<sup>15</sup>

Los términos definidos en esta norma internacional tienen aplicación directa en las siguientes series de normas internacionales sobre calidad y las series relacionadas de normas internacionales:

ISO 9000: Normas para administración de la calidad y aseguramiento de la calidad (lineamientos para selección y uso)

ISO 9001: Sistemas de calidad (modelo para aseguramiento de la calidad en el diseño/desarrollo, producción, instalación y servicio)

ISO 9002: Sistemas de calidad (modelo para aseguramiento de la calidad en producción e instalación)

ISO 9003: Sistemas de calidad (modelo para aseguramiento de la calidad en inspección final y pruebas)

---

<sup>15</sup> ISO 9000. "International Standards for Quality Management, 3ª. Edición, International Organization for Standardization, Ginebra, 1993, pagina 31.

ISO 9004: Elementos de administración de la calidad y sistemas de calidad (lineamientos)

ISO 10011: Lineamientos para auditoria de sistemas de calidad.

ISO 10012: Requerimientos de aseguramiento de la calidad para equipos de medición.

#### **4.2.2 Administración Total de la Calidad (TQM)**

La Administración Total de Calidad es una serie de principios a seguir por toda la organización a priori de conseguir calidad y productividad bajo la correcta administración de la compañía. Algunos lo ven como maximizar productividad mientras se minimizan los costos aunque esta percepción a evolucionado gracias a herramientas como los 14 puntos de Deming.

La Administración Total de Calidad hace énfasis en los objetivos del negocio principalmente en calidad, varias políticas, prácticas y filosofías gerenciales que soporten dichos objetivos y aumenten la calidad ya sea del producto o servicio, enfocándolo al cliente. TQM se observa más que como un concepto una filosofía, la cual sirve de base para el

desarrollo de muchos otros conceptos., desarrollo de herramientas y demás.

Bajo la práctica se encontraran diversos autores que imparten sus enseñanzas siendo estos líderes de calidad como Philip B. Crosby, W. Edwards Deming, Armand V. Feigenbaum, Kaoru Ishikawa, y J. M. Juran.

La práctica de la calidad es común en las empresas de hoy día no importando el giro aunque su nacimiento es en la industria manufacturera se puede encontrar diversas empresas de servicio con la aplicación TQM, este como factor más de diferenciación y bajo una adecuada implementación, un paso fundamental para reducir costos e incrementar utilidades.

Si quisiéramos ver a TQM como sencilla ecuación podríamos encontrar:

Calidad = Conforme a los Requerimientos.

Total = Calidad involucra a todos y a todas las actividades en una organización.

Administración = La Calidad puede ser administrada.

**TQM** = Un proceso para el manejo de la calidad; se traduce a un cambio de cultura en la manera de afrontar la vida; siendo una filosofía de mejora continua en todo lo que hacemos.

*TQM mantiene como eje la visión y misión definidos por una empresa ya que bajo este concepto se fundamenta, siendo la correcta determinación de objetivos y metas el primer paso para orientar a la empresa y su método de resolución de problemas.*

#### **4.2.3 Premio Nacional a la Calidad**

Una estrategia provechosa para la promoción de la calidad ha sido, el otorgamiento anual, por parte de gobiernos federales y estatales, de premios a las compañías que se distinguen por sus esfuerzos en la administración de la calidad.

En México, desde 1989, la entonces Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, en colaboración con la Fundación Mexicana para la Calidad (FUNDAMECA), emitió los criterios para el Premio Nacional de Calidad. Ese mismo año en Nuevo León, el Gobierno del Estado y el Centro de Productividad de Monterrey crearon el Premio Nuevo León a la Calidad.

Con los criterios del Premio Nacional de Calidad, los especialistas en esta disciplina tienen un marco de referencia para planear los programas de administración de la calidad total en sus organizaciones. Los criterios establecen las pautas para realizar todas las actividades de la empresa, desde la forma de dirigir y planear el cambio, hasta los sistemas de información y administración de procesos, pasando por las estrategias de recursos humanos: su desarrollo, capacitación, motivación, reconocimiento y participación.

Los criterios del Premio Nacional de Calidad son los elementos que permiten revisar y evaluar a las organizaciones que año tras año, participan en un proceso para obtener la distinción de ser una organización de clase mundial. Los criterios determinan las bases para otorgar los reconocimientos a los ganadores y también, para que las organizaciones de México conozcan, a través de un proceso de autoevaluación, las fuerzas y áreas de oportunidad de mejora en sus procesos de calidad total.

Cumplen así mismo, con tres grandes objetivos nacionales para el fomento de una cultura mexicana de calidad y productividad:

- Crear conciencia sobre la necesidad urgente de mejorar la calidad a partir de las expectativas reales y concretas de los clientes o usuarios, en nivel nacional; es decir, coincidir en una filosofía y visión amplia y actualizada del concepto de calidad.
- Facilitar la comunicación y el intercambio de información dentro de las organizaciones, así como entre los diversos sectores o ramas bajo un denominador común, sobre los requisitos clave (o criterios) para incrementar la competitividad, al dar siempre un valor creciente o superior a los clientes y usuarios, al mismo tiempo que se optimiza la productividad.
- Convertirse en una herramienta de trabajo para el diagnóstico y la planeación de la propia organización en sus procesos de calidad total.

Los criterios del Premio Nacional de Calidad se dirigen, por tanto, a lograr objetivos orientados a resultados: definir los requisitos clave para dar un valor superior a los clientes o

usuarios y, al mismo tiempo, optimizar la rentabilidad, la productividad y la eficacia de la organización.

Para alcanzar dichos objetivos, los criterios se encuentran sólidamente fundamentados en una serie de valores que integran tanto los requisitos y expectativas completas de los clientes o usuarios, como el desempeño global de la organización para darles el valor esperado.

### **Conceptos y valores.**

Los criterios del Premio Nacional de Calidad suponen y se fundamentan en los siguientes valores:

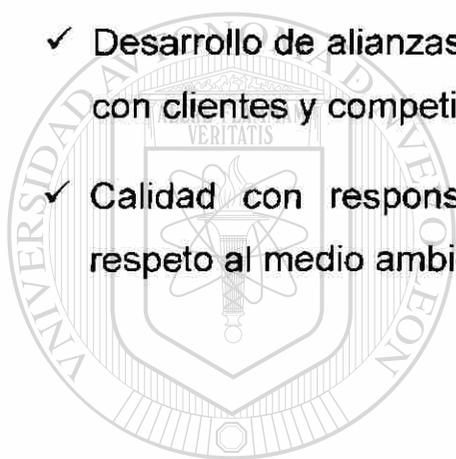
✓ Calidad centrada en dar valor superior a los clientes (respeto a la voz del usuario).

✓ Liderazgo comprometido, visionario, receptivo y congruente.

✓ Mejora continua, o la calidad como proceso, no como producto.

✓ Participación inteligente e informada de todas las personas (respeto a la voz de los trabajadores, empleados, técnicos y gerentes).

- ✓ Respuesta rápida a las necesidades cambiantes de los clientes o usuarios.
- ✓ Calidad por diseño y prevención.
- ✓ Visión a largo plazo.
- ✓ Administración por hechos.
- ✓ Desarrollo de alianzas con proveedores (y ocasionalmente con clientes y competidores).
- ✓ Calidad con responsabilidad social (lo que incluye el respeto al medio ambiente).



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## V. Propuesta

### 5.1 Mecanismo Legal

Para dotar de formalidad legal la implementación obligatoria de las normas de aseguramiento de calidad en todas las dependencias de la administración central del Gobierno del Estado de Nuevo León, considero necesario que el Ejecutivo emita un acuerdo administrativo en el que establezca la necesidad de adopción en un término no mayor a 2 años, esto con la finalidad de que pasado ese periodo se busquen las certificaciones respectivas de los sistemas de calidad. Asimismo, con fundamento en el Artículo 24 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León<sup>16</sup>, instruir a la Secretaría de la Contraloría General del Estado a coordinar este esfuerzo, y aplicar en caso de violaciones u omisiones, las sanciones disciplinarias que corresponda de acuerdo a Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de

---

<sup>16</sup> ARTICULO 24.- A la Secretaría de la Contraloría General le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Planear, organizar y coordinar los sistemas de control y evaluación de la Administración Pública del Estado;
- II.- Establecer y expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Estatal, siendo competente para requerir a las dependencias del Ejecutivo y organismos paraestatales la instrumentación de las mismas;

Servicio Civil, al ser considerada la norma de aseguramiento establecida en cada dependencia como parte de su cuerpo reglamentario.

Por lo anterior el acuerdo administrativo adopta caracteres de acto reglamentario, porque las disposiciones que lo fundamentan son aquellas en las que se basa el ejercicio de la facultad reglamentaria del ejecutivo. Ello ya que es pertinente considerar al acuerdo administrativo como una resolución del órgano de mas alto grado del Poder Ejecutivo, con respecto a los órganos subalternos, los efectos que produce dentro de la propia estructura son exclusivamente internos y no atañen a los particulares, o a otros sujetos de derecho que no tengan el carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado.

---

Asimismo la modificación del artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, para quedar como sigue:

*ARTICULO 15.- "La estructura orgánica de cada dependencia será determinada por el Titular del Poder Ejecutivo en el reglamento interior correspondiente. Cada dependencia deberá contar con manuales y sistemas de aseguramiento*

---

*de calidad, en los cuales deberá establecerse su organización y de procedimientos administrativos”.....*

Por lo anterior será obligación de la Secretaria de la Contraloría General del Estado, el vigilar que el referido acuerdo y disposición legal se cumplan al pie de la letra so pena de aplicar las penas disciplinarias correspondientes.

Adicionalmente, la presentación por parte del ejecutivo del Estado de una iniciativa para que en los términos a que halla lugar se apruebe una ley de servicio profesional de carrera, respetando las formas y condiciones de la que esta en vías de aprobarse para la Administración pública Federal.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## 5.2 Mecanismo Administrativo

### ✓ Liderazgo Efectivo

Los buenos resultados con respecto a la organización, a los clientes, las personas y la sociedad, se logran mediante un liderazgo que dirija e impulse la Política y Estrategia, las personas de la organización, las alianzas, recursos y procesos.

La esencia del liderazgo siempre será la misma, solo cambian las formas. La naturaleza del liderazgo tiene que ver con la naturaleza humana. El liderazgo es un fenómeno social y de interacción mutua entre seres humanos.

---

Dos de las principales misiones del líder radican en reafirmar el sentido de pertenencia de la gente hacia sus ideales y reorientar el sentido de trascendencia de su equipo a metas dignas.

El líder tiene que ser administrador de valores. El accionar del líder debe fundamentar su actuar en una ética y en valores sólidos que trasciendan el sentimiento egoísta en bien común. Asimismo el éxito dependerá de la capacidad para administrar los talentos de su gente. Quien suscribe es un

escéptico del resultado que puedan dar los llamado grupos autodirigidos, es algo así como “arquitectura sin arquitectos”.

✓ **Modelos de evaluación e indicadores.**

Antes de iniciar el camino a la adopción de una norma de aseguramiento es menester contar con indicadores de gestión y desempeño establecidos e identificados de tal manera que halla certeza en las decisiones tomadas.

La evaluación de la calidad de los servicios ofertados por la Administración se ha convertido hoy en un elemento esencial para lograr una nueva administración que sepa responder a los retos derivados de la transformación de la sociedad y a las demandas de los ciudadanos, situándoles en el centro de sus decisiones. Para mejorar la Administración es preciso

conocer como se prestan los servicios, cuales son las buenas practicas de gestión y cuales son los aspectos de esta que es necesario modificar con el fin de obtener unos buenos resultados.

De esta manera se otorga a los empleados públicos el conjunto de herramientas que les permitirá examinar el funcionamiento de las unidades administrativas, y así poder desarrollar planes de mejora que se sustenten en un conocimiento riguroso de la realidad, y en el que participen y

se involucren los propios empleados públicos responsables de la prestación de cada servicio.

✓ **Reingeniería, Rediseño de Procesos, Mejora Continua y Cambio Tecnológico.**

Existe una gran confusión en el desarrollo de estos términos. Me permitiré clarificar las diferencias y ponerlos en la perspectiva adecuada para el tema en comento, pues serán parte medular en la operación administrativa de la propuesta.

La reingeniería tal como es promovida por Hammer y otros, requiere estar insertada en una transformación organizacional importante para que se puedan dar los cambios radicales que pregona. Son proyectos de alto riesgo que se deben de hacer en muy contadas ocasiones. En mi opinión, solo los negocios u organizaciones muy solventes pueden soportar sus costos implícitos y explícitos.

Producto de mi investigación, he llegado a la conclusión de que la mayoría de los proyectos que se hacen en nuestro país referentes a cambios en procesos, no son verdaderas reingenierías; son proyectos híbridos que involucran en alguna forma tanto el rediseño de procesos como los cambios tecnológicos. Conviene diferenciar que es lo que viene primero. Haciendo una analogía con una carreta tirada por un

caballo, hay proyectos en donde el "caballo" es una aplicación tecnológica y la "carreta" es el rediseño de procesos, y hay otros proyectos en donde el "caballo" es el rediseño de procesos y la "carreta" es una aplicación tecnológica.

La diferencia es significativa porque si se hace primero un rediseño y luego se habilita por medio de un cambio tecnológico, existen riesgos diferentes al otro tipo de proyectos en donde los procesos existentes se van a adaptar a una aplicación tecnológica ya existente.

El tercer tipo de cambios y probablemente el más común, es la mejora continua en donde se realiza una corriente continua y permanente de reformas incrementales sobre las bases existentes. Este es pues el camino que creo se debe seguir en este modelo ya que obligatoriamente se tendría que trabajar sobre las bases jurídicas existentes.

Algunos aspectos relevantes que mencionar sobre el modelo de mejora continua son los siguientes:

- No necesariamente es mucho más fácil, y posee un factor de riesgo.

- En el corto plazo el riesgo es menor, pero un programa mal llevado es lamentablemente tiempo perdido en el medio o largo plazo.
- Las mejoras son por naturaleza incrementales pero continuas e interminables.
- Pueden lograrse cambios importantes en mayor tiempo.
- Al final de una reingeniería, rediseño o implementación de una solución tecnológica, debe de instaurarse un programa de este tipo. Mas aun, la mejora continua es un imperativo independiente de los proyectos referidos.
- También requiere de inversiones aunque más distribuidas en el tiempo.

---

- Requiere de una organización, una mentalidad y una constante disciplina de trabajo.

- Tiene un mayor legado cultural – de largo plazo – que los otros proyectos mencionados alcanzable después de años de trabajo.

### 5.3 Posibles Limitaciones

Al ser los requerimientos de la norma ISO 9000, una relación recomendable de practicas de aseguramiento de calidad, las cuales generalmente se adoptan por un deseo propio, puede resultar espinoso el camino del inicio ya que seria visto como una imposición y no como la enorme oportunidad de trabajar bien y mejor.

La limitación mas fuerte que quizá pudiera encontrar es la perdida de discrecionalidad por parte del funcionario público, acostumbrado a tomar decisiones sin tener que documentar necesariamente sus criterios. El hecho de que sus facultades estén acotadas por la norma de aseguramiento puede provocar una resistencia tal que lleve a boicotear el proyecto.

---

Si no se aprueba una ley de servicio profesional de carrera, a fin de que se amarre el crecimiento y desarrollo de los servidores públicos, puede generar reacciones de frustración y evasión por las bases operativas y de mandos medios. Es necesario que se establezcan indicadores para que el empleado que más alto desempeño tiene sea el que escale mas alto en la Administración Pública Estatal.

Los cambios sexenales. Nuestro país esta atravesando por una etapa de pluralidad y alternancia política, y nuestro

Estado no es la excepción. Por ello la posibilidad latente de que producto del cambio de corrientes políticas en el poder se desechen estas reglas de calidad, no tanto por sus resultados sino por que las aprobó alguien de un partido diferente al suyo.

Otro aspecto importante y relacionado al anterior es el liderazgo. Es trascendental el empuje que se le dé por los mandos tácticos y estratégicos de la administración pública para que la base operativa siga creyendo en las bondades de la calidad.

Finalmente, los paradigmas que cada uno de nosotros lleva y que en ocasiones son verdaderas losas que llevamos a nuestras espaldas y que no nos permiten avanzar y probar nuevos métodos o caminos. Como dijo Albert Einstein "Los grandes espíritus siempre encontraran violenta oposición de mentes mediocres".

A todo el mundo le gustan las innovaciones, hasta que les afectan; entonces son malas.

## **VI. Conclusiones**

El concepto de Calidad ha sufrido una profunda transformación, desde su aparición en ámbitos industriales hasta el momento actual. Así, del clásico control de calidad, como forma de detectar desajustes en las especificaciones técnicas de un producto, se ha pasado a definir la Calidad como el conjunto de características de un producto o un servicio que satisfacen las necesidades y expectativas del cliente. Por lo tanto, Calidad significa situar al cliente en el centro de la actividad de las organizaciones, que deberán "escucharle" para diseñar sus servicios de acuerdo a esas necesidades y expectativas.

Esta idea de Calidad se ha incorporado a la esfera de lo público, en la que el ciudadano puede ser considerado como cliente en la medida en que es receptor de la actuación de las Administraciones Públicas, cuyos principios de funcionamiento son, entre otros: la eficacia y eficiencia, el control de la gestión y de los resultados, la responsabilidad, la racionalización, y agilización de los procedimientos administrativos y de gestión, así como prestar un servicio efectivo a los ciudadanos.

Calidad significa satisfacer necesidades y expectativas de los ciudadanos. Pero también supone reducir costos y mejorar continuamente los procesos, ajustándolos permanentemente a las exigencias de la sociedad. Es por tanto eficacia. Y es eficiencia. Eficacia en tanto que el resultado de los procesos llevados a cabo en una administración pública tienen un impacto real en dichas necesidades y expectativas; y eficiencia en cuanto mejora la relación recursos empleados - resultados obtenidos, reduciendo los costos necesarios para el funcionamiento de la organización.

Calidad que debe extenderse a todas las actividades de la organización en lo que se ha venido a denominar Calidad Total, y cuyas implicaciones, para las Administraciones Públicas, son:

- **Ampliar el concepto de cliente.** Considerar al ciudadano como un cliente que recibe servicios, al tiempo que se concibe la organización como un sistema integrado de proveedores y clientes internos.
- **Orientar la Administración hacia el ciudadano.** Optimizando los procesos y dirigiéndolos hacia la satisfacción de los requerimientos de calidad por ellos expresados.

- **Reducir los costos.** La Calidad cuesta, pero es más cara la no - calidad. Son muchas las actividades que no aportan valor añadido a los resultados de la organización ni responden a exigencias normativas, suponiendo un coste innecesario. Igualmente, son numerosos los errores, derivados de un funcionamiento organizativo deficiente, que también generan costes.

Un sistema de Gestión de la Calidad Total implicaría reducir estos costes de la mala calidad, liberando recursos que podrían ser empleados en la mejora de los servicios.

- **Potenciar el factor humano.** La Calidad la hacen las personas que integran la organización. Por ello, Calidad Total representa gestionar los recursos humanos desde

una filosofía de participación y motivación hacia la mejora, incrementando la satisfacción de los empleados.

- **Gestionar desde la prevención.** Con el propósito de "hacer las cosas bien a la primera", en lugar de "detectar y corregir" como planteamiento básico.
- **Mejorar permanentemente.** Asumiendo que las Administraciones Públicas están inmersas en un

entorno dinámico al que deben adaptarse de manera continua, donde las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas se producen incesantemente.

Bajo esta perspectiva, pueden mencionarse varias razones por las que la Administración Pública, desde su misión de "servicio público", debe desarrollar sistemas de gestión fundamentados en la Calidad Total, entre las que pueden mencionarse las siguientes:

- **La presión ciudadana.** El ciudadano exige cada vez más la prestación de unos servicios de calidad que den respuesta a sus demandas.
- **La escasez de recursos.** Calidad supone mejorar los procesos que se llevan a cabo en la organización y, por consiguiente, reducir costes. Por ello se manifiesta como una alternativa eficaz para gestionar recursos cada vez más escasos.
- **La reafirmación de los valores democráticos.** Al dar protagonismo al ciudadano, que debe constituirse en el centro de la actividad de las Administraciones Públicas, siendo quien debe definir y evaluar la Calidad.

- **La legitimación de lo público.** Mejorando la eficacia y la eficiencia, demostrando que lo público funciona y transmitiendo a los ciudadanos una imagen positiva, de preocupación por sus intereses.
- **La incidencia en la economía.** La actividad pública representa casi la mitad del Producto Interior Bruto en los países de la O.C.D.E. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Por tanto, una gestión eficaz tendrá una incuestionable incidencia en la economía de la sociedad.

El modelo europeo de gestión de calidad, es a mi entender bastante completo, mas no bastaría con solo copiarlo e intentarlo adaptar en México, pero si es una buena referencia

para que al igual que los japoneses hicieron con los conceptos norteamericanos, hacer un eficaz "benchmarking" y detonar de una vez por todas en México, la revolución de la calidad en la administración pública.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1986.
2. Alexander Servat, Alberto G. "Manual para Documentar Sistemas de Calidad". Editorial Prentice Hall, México, 1998.
3. Badia Giménez, Albert. "Calidad Modelo ISO-9001 Versión 2000". Editorial Deusto, México, 2001.
4. Cantú Delgado, Humberto. "Desarrollo de una Cultura de Calidad". Mc Graw Hill, México, 2000.
5. Crosby, Philip. "Calidad sin Lágrimas". Editorial CECSA, Estados Unidos de América, 1998.
6. Elster, Jon; Slagstad, Rune. "Constitucionalismo y Democracia". Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

7. Küng, Hans. "Una ética mundial para la economía y la política". Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

8. Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1990.

9. García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, México, 1986.

10. Gómez Díaz de León, Carlos. "Administración Pública Contemporánea". Editorial McGraw Hill, México, 1998.

11. Guajardo Garza, Edmundo. "Administración de la Calidad Total". Editorial Pax, México, 1996.

---

12. Instituto Nacional de Administración Pública.  
"Profesionalización de Servidores Públicos en México".  
INAP, México, 1999.

13. Martínez Morales, Rafael I. "Derecho Administrativo 3er y 4º cursos". Editorial Harla, México, 1997.

14. Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1997.
15. Sánchez Gómez, Narciso. "Primer curso de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1998.
16. Schmelkes Corina, "Manual para la Presentación de Anteproyectos e Informes de Investigación". Oxford University Press, México. 1998.
17. Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México 1988.
18. Serrano, Mónica; Bulmher-Thomas, Victor. "La reconstrucción del Estado". Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
19. Sprow Eugene, "insights into ISO 9000", Manufacturing Engineering, EUA, 1992.
20. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, México, 1998.

21. Valdés, Luigi. "Conocimiento es futuro". CCTC  
CONCAMIN, México, 1995.
22. Voehl, Frank. Jackson., Peter. Ashton, David. "ISO  
9000, Guia de Instrumentación". Editorial Mc Graw Hill,  
México, 1997.
23. Witker, Jorge; Larios, Rogelio. "Metodología Jurídica".  
Editorial McGraw Hill, México, 1997.
24. Witker, Jorge. "La Investigación Jurídica". Editorial  
McGraw Hill, México, 1995.
25. Young, Trevor L. "Gestiones bien sus proyectos".  
Editorial Gesiva, España, 2001.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN<sup>®</sup>  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## LEGISLACIÓN

1. Constitución Política para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 16 de diciembre de 1917.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 31 de julio de 1991.
3. Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 18 de noviembre de 1994.
4. Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios.

### **Documentos Oficiales:**

Estrategias Pacto Nuevo León, Sócrates Rizzo García, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1991.

Modelo MAC, Coordinación de Administración, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1992.

### **Internet:**

Universidad de Alicante, Ministerio de Administraciones Públicas, [www.ua.es](http://www.ua.es)  
Foro de Innovación Gubernamental, [www.foroinnova.gob.mx](http://www.foroinnova.gob.mx)

