



Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

“El reto de actualizar la Estructura de la Administración Pública a través de los Sistemas de Gestión de la Calidad; caso práctico en el Municipio de Mineral de la Reforma, Hgo.”

TESIS

**Trabajo de Investigación que presenta:
Leticia Gómez Ortiz**

**Para obtener el Título de:
Licenciada en Administración Pública**

**Asesor:
Mtro. Jorge Raúl Orta Salinas**

Pachuca de Soto, Hgo.

Introducción..... 5

Capítulo I

Antecedentes Históricos de la función Pública en México.

1.1 Época colonial.....12

1.2 México independiente.....15

1.3 México contemporáneo.....20

Capítulo II

El Sistema de Control de Gestión como base para la Modernización.

2.1 La eficiencia a través de los indicadores.....34

2.2 La eficiencia vía los indicadores.....37

2.3 La eficiencia en el ámbito de gestión pública.....38

Capítulo III

Los Sistemas de Gestión de la Calidad y su aplicabilidad al ámbito Público.

3.1 Historia de la calidad.....41

3.2 Cómo aprender la calidad.....48

3.3 Principios de la gestión.....51

3.4 Enfoque basado en procesos.....54

Capítulo IV

Implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad en el Sector Público.

4.1 Elementos a considerar para la implantación de un SGC.....	56
4.2 Proceso de implantación.....	67
4.3 Análisis y diagnóstico.....	70
4.4 Integración de equipos de trabajo	75
4.5 Construcción del SGC.....	77
4.6 Auditoría interna reglamentaria.....	79
4.7 Evaluación y decisión.....	80
4.8 Concesión del pre-certificado de calidad ISO 9001:2000.....	81
4.9 Renovación del pre-certificado de calidad ISO 9001:2000.....	83

Capítulo V

Proceso de Modernización en el H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.

5.1 Situación actual de la administración en el H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.....	84
5.2 Determinación de la viabilidad para implementar un Sistema de Gestión de la Calidad.....	86
5.3 Estrategias para implantar un Sistema de Gestión de la Calidad en el H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.....	98

5.4 Propósito del modelo que se pretende implantar en el H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.....	99
5.5 Propuesta de integración del subcomité de Mejora Continúa.....	104
5.6 Justificación para la implantación del SGC.....	107
5.7 Marco Jurídico de referencia para el SGC.....	108
5.7.1 Marco administrativo de referencia para el Sistema de Gestión de la Calidad.....	111
5.8 Estructura de la dependencia y definición de Funciones.....	112
5.9 Clima Organizacional en el H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.....	114
<u>Conclusiones</u>	115
<u>Bibliografía</u>	119

Introducción:

La globalización ha creado un nuevo contexto económico que ha impactado fuertemente en la competitividad del sector productivo.

La administración pública no debe quedarse al margen de esas transformaciones ya que se rompería la sinergia requerida para impulsar en forma integral la competitividad del país.

En la actualidad, el sector laboral se está sumando a la era de la globalización, desde la más pequeña maquiladora hasta gigantescas empresas productoras de bienes y servicios, están aprendiendo que para poder competir local, nacional e internacionalmente, deben organizarse, optimizar sus procesos, reducir sus costos y asumir la calidad como una cultura propia y necesaria.

De esta misma forma, el sector público, está empezando a compartir esta visión, que solamente era considerado en el ámbito privado, por lo que se reconoce la importancia de los procesos y procedimientos, que pretendo implantar en el Municipio de Mineral de la Reforma para conseguir una administración moderna, eficiente y eficaz, ya que en la actualidad no se puede vivir alejado de prácticas y modelos de calidad, y mucho menos de los Sistemas de Gestión de la Calidad (SGC), basados en la Norma Internacional ISO 9001:2000; esto trae como consecuencia la ejecución de prácticas basadas en la estandarización e implementación de indicadores de desempeño y de satisfacción del usuario, los cuales midan el servicio de los trabajadores de la dependencia y la percepción de los usuarios que en este caso es lo más importante.

En este proyecto de investigación, mi enfoque es en la Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma Hidalgo, ya que el clima que la sociedad demanda es de mejorar la gestión pública y esto será posible al impulsar la innovación en la Administración Pública Municipal con una orientación al ciudadano. Este es el resultado que arrojaron las encuestas que lleve a cabo en las áreas más representativas del Ayuntamiento, localizando los servicios de alto impacto a la ciudadanía.

Por lo tanto, es importante entender que la calidad es la más importante de las armas de competencia; los cambios en la política comercial y económica nos obligan, no sólo como sociedad sino como individuos a ser más competentes en todos los sentidos y ámbitos de la vida.

La filosofía básica del aseguramiento de la calidad, es promover una cultura de prevención de forma tal, que los problemas sean anticipados y eliminados antes de su generación.

Cuando la tendencia de los SGC empezó a cobrar fuerza, se pensó que no eran aplicables al ámbito gubernamental, tomándose como principal argumento la naturaleza diferente de las organizaciones públicas y privadas.

Pero se entendió con el paso de los años que estos objetivos sociales se podrían esquematizar en generar las condiciones necesarias para garantizar el bienestar de los ciudadanos, lo que coincide con el enfoque de orientación al cliente, que llevan a cabo las empresas privadas.

El objetivo tanto en el sector público como en el privado, es otorgar servicios que satisfagan las necesidades de los ciudadanos y para ello se debe contar con

capital humano con excelente desempeño, honestidad, creatividad, responsabilidad, compromiso, respeto y espíritu de equipo.

El inconveniente al que se enfrentan los gobiernos y en especial el Municipio de Mineral de la Reforma, cuando se quiere sumar al ISO (Organización Internacional de Estandarización) es que carecen de enfoque a calidad; enfoque a la satisfacción del ciudadano, controles estadísticos o indicadores, procesos y procedimientos bien definidos, programas de capacitación y políticas de calidad.

Es por ello la inquietud de este proyecto, al pretender implantar un SGC en Mineral de la Reforma y hacer conciencia a través de los siguientes puntos a los diferentes integrantes de este Ayuntamiento de esta responsabilidad que adquieren al adoptar un SGC:

- Apoyándose en la Calidad Total, la dependencia reacciona a la importancia de satisfacer las necesidades de la ciudadanía.
- La calidad total es una oportunidad de mejora en la dependencia.

Por ello es fundamental no olvidar la problemática que trae consigo el nuevo enfoque administrativo al adquirir un SGC, pues al principio presenta un grado de complejidad derivado de la falta de metodología adecuada para realizar los procesos propios de cualquier actividad.

Hoy en día el mundo moderno los cambios en las necesidades y demandas sociales obligan a los gobiernos a mantener una administración pública eficiente y eficaz. Los directivos de organizaciones gubernamentales, están aprendiendo nuevas formas de trabajo para contribuir con sus conocimientos y experiencias

al mejoramiento de la gestión pública.

Las estrategias que se pretenden llevar a cabo en el Municipio de Mineral de la Reforma son a través de la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad:

- Fortalecer las acciones de gobierno mediante la utilización de la administración estratégica.
- Mantener una política de gasto público equilibrado.
- Crear y fortalecer programas para la eficiencia de los procesos administrativos, normativos y operativos de la administración pública, buscando la calidad y productividad de los mismos.
- Crear y fortalecer programas de capacitación para impulsar la profesionalización, de los servicios públicos mejorando conductas y actitudes.
- Fomentar la coordinación entre los tres poderes.
- Fortalecer la reforma en base a la planeación estratégica y considerar elementos de carácter cualitativo como son la misión, visión y objetivos estratégicos, también contempla los de carácter cuantitativo, como indicadores estratégicos.
- Plantear metas anuales para definir y evaluar periódicamente su desempeño.

La inexistencia de estas estrategias ha provocado ineficiencia en el desempeño de su administración municipal y por lo tanto provoca deficiencia en la entrega de resultados a la comunidad.

Al implantar un SGC en una dependencia, se debe tomar en cuenta la política de calidad y en esta se debe promover:

- Una cultura de calidad
- Otorgar reconocimientos por la calidad
- Llevar a cabo programas en educación y entrenamiento
- Apoyar al trabajo en equipo

Es importante puntualizar que el ISO, como ya lo hemos definido es el acrónimo de la International Organization for Standardization (Organización Internacional de Estandarización), fue fundada en 1946 con el propósito de crear y unificar un conjunto de normas orientadas a la manufactura, el comercio y las comunicaciones. También existe la versión de que la Organización adoptó las siglas de la palabra griega *iso*, que significa igual, lo que en el fondo logra la normalización: igual para todos los requisitos de algo. La cultura de la Certificación se ha arraigado y crecido tanto en el mundo que, según las estadísticas, mientras que en 1987 había 500 empresas certificadas, para 1994 el número se había incrementado a 75 mil, a 600 mil para el año 2000 y se estima que 3 millones de empresas de producción y servicios, así como instituciones y organizaciones, estarán certificadas en el año 2010. El Gobierno del Estado de Hidalgo no es la excepción, siendo pionero a nivel nacional en promover la Certificación ISO 9001:2000, en la actualidad las siguientes dependencias cuentan con una Certificación ISO 9001:2000:

- 1 Secretaría de Desarrollo Económico,
- 2 Secretaría de Administración,
- 3 Secretaría de Salud,

4 Secretaría de Educación, y Desarrollo Integral de la Familia.

En México tenemos más de 6 mil entidades públicas y privadas que cumplen con la norma ISO. De allí la importancia de romper paradigmas e iniciar este gran cambio en las instituciones gubernamentales; conociendo la historia los conceptos y definiciones que enmarcan los modelos de calidad y mejora continua.

Entre los beneficios que proporciona conocer la historia de la calidad, aprender términos y definiciones en la materia y entender e interpretar el contenido de la Norma, se encuentran:

- Conocer el pasado, para entender el presente y prever el futuro.
- Manejar la terminología y estandarizar el lenguaje, redundará en el logro de los objetivos de calidad que se planteen.
- Manipular ágilmente las diferentes cláusulas que contempla la Norma, facilita su efectiva implantación.

Así también, mencionamos algunos beneficios de la aplicación de la norma ISO 9001:2000 en las instituciones públicas, en este caso, el Municipio de Mineral de la Reforma como ya lo hemos indicado.

- Reducción errores internos y costos de la No Calidad
- Reducción de reclamos externos y retención de los ciudadanos.
- Aumento del grado de calidad en el otorgamiento de servicios.
- Disminución auditorías externas.

- Desarrollo de la capacitación y la motivación.
- Promoción del compromiso institucional con la calidad.

Para alcanzar las estrategias propuesto en esta tesis se recurrió a realizar investigación de campo, pues fue importante que se verificara toda la información que me fue proporcionada en medio impreso y magnético, lo que trajo consigo entrevistas con los distintos integrante de este Ayuntamiento, así mismo se levanto una encuesta de satisfacción del usuario para poder analizar la percepción que tienen los ciudadanos con respecto a los servicios que se proporcionan en la Presidencia Municipal de Mineral de la Reforma, de esa manera poder delimitar los servicios de alto impacto a la ciudadanía y de acuerdo a ese resultado elegí la Dirección de Obras Públicas para iniciar la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad en dicho Municipio.

Capítulo I

Antecedentes Históricos de la Función Pública en México.

1.1 Época Colonial.

Es fundamental que en este primer capítulo retomemos la importancia de la relación de servicio entre el estado y sus servidores en México, en este proyecto de investigación, describo como esto se remonta con el anhelo de los reyes católicos de implantar la organización y Derecho de Castilla a las tierras descubiertas.

Sin embargo la diversidad de pueblos y regiones les permitió aplicar con éxito lo que en la península había dado excelentes resultados.

Los nombramientos de los capitanes, alcaldes y regidores los realizaban anteponiendo la voluntad de los reyes y formalizando los poderes otorgados ante un escribano del rey.

En el siglo XVI, en tanto el rey ofrecía recompensas y dictaba normas que había de seguirse, los descubridores comprometían su vida y sus fortunas, a merced del esfuerzo económico encabezado por el Estado.

Esto generó una constante actividad legislativa emanada del derecho castellano, fueron pocas las leyes que se dictaron con carácter general para todas las Indias, siendo normal que dichas leyes se refiriesen solo a una provincia o a un lugar específico.

En el sistema jurídico de esa época, las leyes de la Corona de Castilla regían en las Indias como generales o comunes las que dictaban expresamente,¹

¹ Díaz del Castillo Bernal, "Historia verdadera de la conquista de la Nueva España", Valle de México, 1981, p.145

para el Nuevo Mundo, lo que al examinar sólo las de Castilla² no supone un ordenamiento completo, ya que frente a ésta las de Indias eran leyes particulares o especiales. Consecuentemente, en este orden se aplicaban en primer lugar las leyes dictadas para Indias y su defecto como subsidiarias o supletorias de las de Castilla.

Por lo tanto los altos funcionarios y eclesiásticos³ estaban obligados a informar al monarca sobre la marcha de sus propias actividades y sobre la actuación de los restantes oficiales. Por ejemplo los cargos de oído, abogados de la real audiencia y otros de verdadera importancia política por el poder que representaba y por el temor que inspiraban, se reservaban por lo general a peninsulares; el de virrey, por supuesto era siempre.

En cuanto a los derechos y obligaciones de los funcionarios eran, “en razón de su nombramiento: el de percibir una retribución económica a cambio de la prestación de su servicio y el de la inmovilidad del oficio, excepción hecha del cese en el mismo por concepto de pena” así mismo, se les podía suspender o hasta perder el oficio cuando llegaban a hacer tratos con mercadería, ausentarse sin tener licencia, y devaluar mercadería. Pero para la realidad de las Indias resultaron injustas y perturbadas, lo que condujo al fracaso de la misma, mostrándose su inaplicabilidad.

² González Fernández de Oviedo, “Historia general y natural de las Indias, islas y tierras firmes del mar océano, Real Academia de la Historia, Madrid 1943, libro XXXV, cap. IV, t. III, pag. 597

³ Oropeza Martínez Humberto, “Administración Pública Municipal: estudio preliminar de municipio libre, México, Trillas. 2001 pag.182

En el año de 1614, Felipe III condenó con la inhabilitación y otras penas a quienes hicieran dádivas o promesas, con el fin de conseguir el empleo en el sector público.

Y para el año de 1785, Carlos III señaló la inoportuna consecuencia de postulantes a la Corte, ordenando atender a los más distinguidos con solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieron personales; y por otro lado las leyes dictadas por el rey con su consejo de Indias, no obstante, no remediaban a efecto de ser complementadas en las Indias. Las mencionadas leyes eran cuidadosamente elaboradas por el consejo de Indias, pero estas no remediaban los abusos que ahí se cometían.

Las leyes para las Indias muchas de las ocasiones no eran difundidas entre los vecinos y moradores de los pueblos y menos se llegaban a publicar, solo se indicaban los casos para emplearse, de tal suerte, que en ocasiones se buscaban para leer, después guardar y con el tiempo como era de esperar se olvidaban⁴.

En consecuencia en esa época, España gobernó a sus colonias con un egoísmo y una estupidez incomparable, durante la Colonia la ley del monarca era absoluta y la única válida, ningún funcionario del régimen español era elegido por los mexicanos como era de esperarse, siendo todos nombrados siempre por el rey, quien jamás los escogía entre los indios o mestizos por obvias razones y muy rara vez entre los criollos.

⁴ Pérez Jiménez Gustavo, "La institución del municipio libre de México: prontuario de legislación y administración municipal. 2000, pag.193

En el siglo XVIII, las reformas políticas y administrativas centralizadoras, introducidas por los monarcas de la Casa de Borbón, daban origen a un crecimiento muy elevado de los funcionarios, con el establecimiento del sistema de intendencia⁵

1.2 México Independiente.

Nos queda muy claro que los resultados de la lucha de independencia, comienzan cuando España deja de nombrar a los gobernantes de México y de dictar las reglas de gobierno a que se sujetaban los mexicanos de entonces.

En el primer siglo de la administración pública mexicana estuvo caracterizado por una turbulencia en todos los aspectos, tanto político, económico y social⁶. La primera tarea fue la de buscar una organización política, por que en eso momento él vinculo de dependencia surge la lucha civil por dirigir la aduana, hacienda, política exterior y negocios eclesiásticos. Se empieza a discutir el gran problema que se tiene con respecto a la igualdad legal entre los mexicanos.

Para nada esta México preparado para conseguir la libertad política cuando esta se produjo hasta el año de 1821. En ese tiempo los pueblos indígenas tenían

⁵ García del Castillo Rodolfo, "Los municipios en México, los retos entre el futuro" Miguel Ángel Porrúa, México 1999

⁶ Haro Bélchez Guillermo, "El régimen disciplinario en la Función Pública", Editorial Fondo de Cultura Económica, p.38

organizaciones social y política, o bien había llegado al rígido extremo del gobierno teocrático-militar.

La dominación española lo único que hizo fue conformar por otros tres siglos esta situación, en que un grupo pequeño dominaba a la inmensa mayoría, estando formado este grupo ahora por la jerarquía católica y la burocracia.

En los albores del siglo XIX, con Miguel Hidalgo y Costilla encabezando la lucha por la independencia y en medio del caos de la rebelión se crean numerosos empleos.

Se puede decir que el devenir histórico de la administración de personal al servicio del Estado⁷ presentaba desde entonces una serie de deficiencias, carencias y defectos que se presentaban como resultado de un largo proceso durante el cual se ha emitido un conjunto de normas que no han sido aplicadas en la práctica que llevamos hasta nuestros días, por ello la importancia de tocar este tema en mi trabajo de investigación.

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, llegó a contener instrumentos para exigir las responsabilidades de los empleados públicos. Por iniciativa de José María Morelos y Pavón, el 15 de septiembre de 1813 se reúne en Chilpancingo el congreso de representantes de las regiones liberadoras y el 6 de noviembre, el congreso formado por letrados, eclesiásticos y abogados

⁷ Lanz Cárdenas José Trinidad, "La Contraloría y el control interno en México", Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pag.45

proclama formalmente la Independencia de México, rechazando la Monarquía y estableciendo la República.

Para el 22 de octubre del siguiente año en la pequeña ciudad de Apatzingan fue proclamada la primera constitución de la nación mexicana. En dicha constitución al igual que la constitución de Cádiz, se advierte la influencia de las constituciones francesas de 1783 y 1795 de marcada concepción liberal moderna.

En la parte en donde se habla de los funcionarios públicos establecía claramente la temporalidad de los empleados públicos.

Teniendo el pueblo el derecho para hacerlos volver a la vida privada, sustituyendo las vacantes por elección y nombramiento, conforme lo establecía dicha Constitución.

La Constitución de 1814 consagró en su artículo 27 la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia para hacerla efectiva. Felix María Callejas, nombrado virrey desde el 4 de marzo de 1813, siguió los pasos del monarca español, suprime la Constitución de Apatzingan que en realidad nunca se había aplicado, bajo el virreinato de Callejas, en consecuencia en el año de 1818 se reglamento el abono de sueldos de los empleados que gozaban de licencias temporales.

Y para comienzos del año 1821 se responsabiliza al oficial primero de cada dependencia, dar a cada uno la ocupación para cuyo desempeño tuviera mayores aptitudes, podemos entender que ya en esa época se pretendía que los puestos específicos fueran ocupados por las personas mejor capacitadas, "el puesto

idóneo para la persona idónea” ya en ese tiempo se preocupaban por que las personas mejor capacitadas estuvieran en puestos más específicos.

En la muy incipiente vida independiente las reformas se abocaron en su totalidad a restablecer los elementos necesarios de todo gobierno: hacienda, ejército y policía, servicio exterior, tribunales de justicia. Por lo que respecto a los funcionarios: las reformas se reducían a ceses masivos en busca de economías presupuestarias, durante esos años de total desorden, los empleos en el gobierno y particularmente la profesión militar ofrecía el mejor medio para lograr la subsistencia pues eran los mejor pagados⁸.

Una vez establecida la República y con la distribución de competencias, existió la posibilidad de la libre designación de los servidores públicos, mediante el Decreto sobre el Nombramiento de empleados por estados de la Federación.

Mediante decreto que fue promulgado en el año de 1827, se impedía a los españoles tener empleo en los supremos poderes. Para 1833 los empleados de las cuatro secretarías de despacho deberían ser de extrema confianza del jefe del Ejecutivo⁹, pudiendo este remover a quienes no lo merecieran en cualquier momento. A los dos años siguientes se promulgaron entre otras leyes; la Ley sobre Pensiones, que deben disfrutar los empleados diplomáticos, cuando cesen en su cargo y una ley relativa al sueldo que disfrutaría el Presidente de la República, los secretarios de Despacho, los consejeros, los senadores y los diputados.

⁸ Luís Mora José María, “Sobre los efectos perniciosos de la empleomanía” Editorial Porrúa, (México, 1963) p. 531-534

Un nuevo Congreso se reunió para tratar de solucionar en primer lugar la forma de gobierno. La respuesta parecía ser el centralismo; en 1836 las llamadas siete Leyes Constitucionales, divididas en siete estatus y de carácter centralista, al igual que en el texto de 1824, se ratificaba la libertad del Presidente de la República para nombrar a los secretarios de Despacho y poderlos remover siempre que lo creía conveniente o necesario. Esto trajo consigo que en el año de 1839 se publicara un reglamento de requisitos para los empleados públicos. Y en el año de 1857 se fueron sucediendo algunas disposiciones aisladas relativas a los funcionarios públicos; una orden dictaba que la correspondiente provisión de empleos viniera precedida de la correspondiente. Se declararon en forma drástica amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo, rompiendo así de tajo con los principios incipientes del servicio civil, en una circular del ministerio de hacienda prohibía a los funcionarios y empleados prácticos los juegos de azar.

La vida independiente de México hasta 1857 se consagró preferentemente a conquistar la libertad política; con el triunfo de los liberales en las Guerras de reforma e intervención no sólo se consiguió sino que en ella creyeron tener la clave de la felicidad nacional. Con la promulgación de la Constitución de 1857 se redujeron las facultades del Ejecutivo, intentando evitar los extremos de anteriores presidentes; sin embargo al igual que el texto del 24, hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión cuyo nombramiento no este determinado en otro modo en la constitución o en las leyes.

⁹ Robles Martínez Reinaldo, "El municipio" México, 2000 Edit. Porrúa, pag. 77-78

La Constitución del 57 reiteraba las facultades y obligaciones del Presidente de la República, al señalar que corresponde a éste: nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho y remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de

No obstante, las llamadas fuerzas conservadoras no aceptaron con agrado la nueva Constitución, desatándose entre 1858 y 1891 una revolución popular liberal conocida como la Reforma.

El entonces presidente Benito Juárez García, fue el principal impulso de este movimiento liberal, después de tres años Juárez es nuevamente elegido como presidente, cargo que ocupó hasta 1872, tiempo durante el cual trata de fortalecer las facultades del Ejecutivo e intenta llevar a cabo su programa de reforma administrativa.

En materia de sindicalismo, en el año de 1875 se forma la Asociación Mutualista de Empleados Públicos, considerándose como un remoto antecesor de la Federación de sindicatos de trabajadores al Servicio del Estado.

1.3 México contemporáneo

Nos remontaremos a los inicios de 1917, en donde Venustiano Carranza promulgó la Constitución del 5 de febrero, considerada como una de las más avanzadas de

su tiempo, vino a ser la cristalización de los ideales revolucionarios que fueron elevados a la categoría de normas constitucionales. Dentro de una de sus partes están las garantías sociales, a través de los artículos 27 y 123. Es por ello que podemos decir que en realidad, la Revolución mexicana de 1910 fue en sus principios más campesina que obrera, pero siempre tuvo al trabajador como uno de sus sostenes más socorridos.

Con el paso del tiempo, la legislación del trabajo ha resultado, no obstante más voluminosa y minuciosa que la propia legislación agraria. En otras palabras, la revolución mexicana acabó por ser más obrerista que campesina y más urbana que rural.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo no incluyó a los trabajadores al Servicio del Estado en sus disposiciones, ya que estableció que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el estado debían regirse por leyes del Servicio Civil¹⁰.

En el año de 1922, un movimiento de servidores públicos del gobierno federal dio origen a la Conferencia Nacional de la Administración Pública (CNAP), encabezada por el presidente de la república, Álvaro Obregón, y cuyo propósito era fungido como una congregación profesional de servidores públicos en todo el país, pugnado por crear un segundo oficial, prevenir emergencias de trabajo y apoyarse entre sí y sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso; así como la creación de la carrera administrativa, mediante una ley del servicio civil.

¹⁰ Ley Federal del Trabajo, art. 2°

Por lo que se refiere a la seguridad social para los servidores públicos, en agosto de 1925 se expide la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que tuvo como propósito fundamentar integrar un sistema de seguridad social.

Durante el mismo año por acuerdo del mismo presidente se establecen los mismos requisitos de administración, de escalafón y de separación de los empleados de la Contraloría¹¹, a fin de ofrecer garantías de estabilidad y como cimiento de una carrera administrativa. Resultados de esto, se expide la ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes para normar el requisito de ingreso mediante examen.

Posteriormente en el año de 1934, un acuerdo presidencial estableció el servicio civil por tiempo determinado, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación con el nombre de Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la ley del Servicio Civil; el cual definía el servicio civil, incluyendo en él a las personas que desempeñaran empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo, excluyendo del mismo al personal de carácter político: secretarios de estado, subsecretarios, oficiales mayores, directores, e incluso otros funcionarios como los jefes de departamento, jefes de oficina, empleados supernumerarios, empleados por contrato y los que tuvieran carácter militar.

¹¹ Chávez Jiménez Pedro, “Como administrar un municipio” guía básica para gobernar mejor, México 2005, Edit. Trillas, pag. 172

También establecía normas referentes a las vacaciones, licencias, permisos, recompensas y ascensos¹², regulados a demás los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil, resulta también importante señalar que se autorizo a los empleados y funcionarios a formar asociaciones para la defensa de sus intereses.

En la reorganización se innovo la clasificación horizontal de la carrera administrativa atendiendo dos categorías: funcionarios de carrera y empleados de carrera en esta época ya era importante que la persona idónea ocupar el puesto don de mejor desempeñara sus funciones como la marca la Norma ISO en la sub cláusula 6.2.

Otros proyectos no aprobados marcaron el inicio de un movimiento organizado de los burócratas para preservar sus derechos, esfuerzos que culminaron con el estatuto de 1941; el primero de estos proyectos lo significó una ley de Servicio Civil de la Federación elaborada por abogados del Partido Nacional Revolucionario (PNR), aplicable a los tres poderes del Estado; el segundo fue el proyecto de Acuerdo a la Secretaria de Estado y demás dependencias del poder federal sobre el estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del mismo. Quizás uno de los obstáculos para la correcta aplicación de la primera fue la propia Constitución de 1917, cabe destacar que el proyecto contenía un capitulo específico para la creación del instituto de Administración Pública entre cuyas finalidad estaban:

¹² Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 1934, art. 1º y 2º, Acuerdo sobre organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil.

- Determinar cuáles actividades burocráticas deben constituir carreras administrativas.
- Organizar los planes de estudio de las carreras de administración pública.
- Organizar y dirigir las Academias de Administración Pública para la preparación de los empleados en todas aquellas materias cuyo conocimiento no se impartan en los establecimientos oficiales, o en las Universidades Nacionales.

En suma, la ley del Servicio limitaba el derecho presidencial de nombrar a los empleados, estableciendo procedimientos para integrar el personal por selección, basada en la aptitud y el mérito.

La evolución de las normas reguladoras de la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores continuo hasta la expedición por parte del presidente Cárdenas del estatuto de los trabajadores al Servicio del Estado de 1938 que significo el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado de la materia; estableció la distinción hasta hoy vigente entre trabajadores de confianza y trabajadores de base. El estatuto contemplaba además normas sobre derechos de los trabajadores, regulando la jornada de trabajo el salario, etcétera.

El estatus fue abrogado en 1941, con la promulgación del nuevo estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión el cual conservo en su mayor parte las disposiciones del estatus anterior.

Uno de los aspectos negativos del ordenamiento de 1941 fue la aplicación general de la categoría de trabajadores de confianza; los subjefes, subdirectores y

otros empleados se encontraron de repente con la novedad de hallarse fuera del grupo de los trabajadores de base y por tanto desamparados de muchos de sus derechos.

En materia de profesionalización del servicio público, en 1939 se crea el Instituto de Formación Profesional, como un órgano desconcertado de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Mientras tanto en 1947 una nueva ley en materia de seguridad social extiende la magnitud de las pensiones incorporando al régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y de organismos públicos; finalmente al crearse el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores al Servicio del Estado, (ISSSTE) ley expedida en diciembre de 1959, se incrementan notablemente los derechos de seguridad social de los servidores públicos.

Todo este proceso político culmina con la adición al artículo 123 de la Constitución, de un apartado B¹³ con diversas fracciones que son la base orgánica de la nueva situación de la función pública. Dicho apartado establece los derechos constitucionales burocráticos sobre jornadas de trabajo, descansos, vacaciones, salarios, designación, escalafón, suspensión, cese, derechos de asociación, seguridad social y conflictos laborales.

El estatuto define al trabajador al servicio del Estado como “toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio en materia, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que fuere expedido o por el hecho de figura en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

En esta línea fue creada, el 9 de abril de 1965 en la secretaria de la presidencia, la Comisión de Administración Pública, cuyo primer objetivo fue iniciar el proceso sistemático de estudios y revisión de la organización y funcionamiento de la administración pública federal; como resultado del análisis se derivó en el año de 1967 un informe que destacó la necesidad de depurar y actualizar urgentemente a la administración del personal público en dicho informe se destacan los siguientes puntos¹⁴.

- Carencia absoluta de una política general sobre la materia.
- Falta de claridad en la definición de los objetivos de la carrera del funcionario al servicio del estado.
- Ausencia de un mecanismo normativo que corrija la dispersión de esfuerzos y la incongruencia e incompatibilidad de los sistemas y prácticas para impedir la persistencia de irregularidades.
- Sistema de escalafón deficientes, desvirtuando únicamente al espíritu de la ley
- Heterogeneidad de criterios en las condiciones generales de trabajo.

En ese mismo año, la Comisión de Administración Pública subrayó la inexistencia de un mecanismo normativo justo encargado de regular los principios y los lineamientos de una función pública moderna, conforme o bajo la cual se pudieran aplicar programas renovadores; en ese mismo sentido del análisis y las

¹³Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.123

recomendaciones formuladas por la comisión de administración pública, surgieron entre otras importantes aportaciones, las Bases para el programa de reforma administrativa del poder ejecutivo federal 1971-1976, se convino agrupar las acciones en 11 programas, en dicho programa se intento resolver de manera integral la problemática de la administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.

Se constituyo en diciembre de 1972, la Comisión de Recursos Humanos de Gobierno Federal, como un mecanismo asesor en la fijación de las políticas en torno a la Administración de Personal, que procurara el aumento de la eficiencia en el Servicio y el funcionamiento de las dependencias de entidades Públicas.

La comisión de recursos humanos de gobierno federal, quedo encargada de mejorar la orientación de los sistemas de administración de personal, de procurar el aumento de la eficiencia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Mediante los acuerdos presidenciales de 25 de junio de 1971y 1976 se ordenaba, por una parte promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado y por otra, establecer una coordinación adecuada entre las dependencias del ejecutivo y el ISSSTE, para el desarrollo de los correspondientes programas de capacitación.

¹⁴ Informe sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana, Comisión de Administración Pública, 1967, Presidencia de la Republica, Coordinación de Estudios Administrativos, México, pag.15

Otro acuerdo presidencial del 27 de diciembre de 1972, estableció la semana laboral de cinco días, con el propósito de lograr un mejor rendimiento de los trabajadores. En 1974 la comisión de recursos humanos del gobierno federal, en cumplimiento de un acuerdo presidencial realiza el Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal; en el año de 1975 se adiciona a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado el artículo 42 bis., que establece el derecho de aguinaldo anual¹⁵.

La acción más notoria del gobierno la constituyó el programa de reforma administrativa del gobierno federal de 1976-1982 el cual fijó como tercer objetivo el establecimiento de un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal¹⁶, que garantice el derecho de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a la consecución de los objetos y metas del Gobierno Federal; a partir del año de 1977, los funcionarios responsables de la materia, con base en estudios y recomendaciones anteriores, formularon un diagnóstico, 33 recomendaciones básicas y un programa general, que precisó a su vez los subprogramas y subsistemas que integraron el sistema general de la siguiente manera.

- Subsistema de Empleo diagnóstico
- Subsistema de Motivación
- Subsistema de Capacitación y Desarrollo

¹⁵ Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal (Administración Central), Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, (México, 1975)

¹⁶ Eduardo Rojas y Albert Daughters, "La Ciudad en el siglo XXI" experiencias exitosas en gestión del desarrollo de personal, Editores 1998, Banco Interamericano de Desarrollo pag.17

El gobierno de 1982-1988 inicia sus acciones con la creación de un nuevo órgano, la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad.

Cuyas acciones bien pueden ser consideradas como el intento más serio para la instauración del servicio civil de carrera.

Con base en las fracasadas experiencias anteriores el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, llevo a cabo una ordenación con cierto matiz militar, sustituyendo en primer lugar el antiguo catálogo de puestos que exigían la estructura burocrática.

El catálogo general de puestos del gobierno federal de 1982, constó de 1.600 cédulas agrupadas en unas 110 ramas o carreras, que definían las características de cada empleo; en enero de 1983, el Reglamento Interior de la Secretaria de Programación y Presupuesto, establece las atribuciones de la Dirección General de Servicio Civil de Carrera, como una unidad administrativa ubicada en la propia secretaria y con una instancia para normar, coordinar y evaluar el servicio civil de carrera de la administración pública federal.

El Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994¹⁷, fue presente el 31 de mayo de 1989 como un documento que contenía un balance general de los retos y oportunidades que enfrentaba el país en esos momentos, así como el desglose de los objetivos que se pretendían y las estrategias a aplicarse, exponía como unos

¹⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, (México, 1989) p.47

aspectos prioritarios en su línea sobre la Modernización del Ejercicio de la Autoridad asegura el cumplimiento estricto de las responsabilidades en el desempeño de los funcionarios públicos, manifestó que el ejecutivo federal selecciona a sus colaboradores para desempeñar las funciones que el pueblo le ha encomendado.

Durante ese periodo, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) pone en marcha el Programa Integral de Capacitación, reconocido como un claro antecedente del Sistema, Integral de Profesionalización del (INEGI), como parte de todo un proceso de modernización.

En octubre de 1989, es presentado el programa para la Modernización Educativa, mismo que establecía prioridades y métodos para modernizar la educación como una tarea de revisión permanente de los que participan en ellas; en el mes de febrero de 1992 se publica el decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por el que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público asume las funciones realizadas por la Secretaria de Programación y Presupuesto, con la consiguiente desaparición de esta última, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público absorbe parte de sus funciones, correspondiéndole el establecimiento de normas y lineamientos en materia de administración de personal.

Con el propósito de elevar la calidad de la educación en México, el 18 de mayo de 1992, el gobierno de la República estableció, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en donde se afirmaba en el texto, entre

otros aspectos, la revolución de la función magisterial a través de la formación y actualización permanente del profesorado a través de la carrera magisterial¹⁸.

La carrera magisterial se concentra hasta enero de 1993, concebido como un estímulo al desempeño profesional de excelencia y debía funcionar como un mecanismo de promoción horizontal, que permitiera a los profesores de enseñanza básica compartir y competir por mejores niveles de remuneración, con base a la calidad en su trabajo, el nivel de preparación y la antigüedad manteniendo su mismo puesto o funciones; esto permitirá contribuir a terminar con viejos vicios.

A partir de 1993, teniendo como antecedente un programa de capacitación, él (INEGI) instaura el Sistema Integral de Profesionalización con el objeto de garantizar, la permanencia en el cargo a partir de las acciones favorecientes al desarrollo profesional, en virtud de requerirse personal especializado en la generación, manejo y control de información estadística y geográfica.

En mayo de 1996, el Diario Oficial de la Federación, publica el programa de Modernización y Calidad en la Administración Pública 1995-2000, el cual establece como objetivos generales:

- Transformar la Administración Pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

¹⁸ Arellano David, Cabrero Mendoza Enrique y del Castillo Arturo “Reforma al Gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental” Edit. Porrúa, México 2000, pag. 165-166

- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menos cabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Las líneas de acción del subprograma se concentran en:

- Sistema de selección.
- Actualización de conocimientos y habilidades.

En 1998 el Instituto Federal Electoral, que ya contando con mecanismos idóneos para el ingreso y la evaluación del personal, considerando al servicio profesional elector como un garante de los procesos electorales, al contar con funcionarios cada vez mejor preparados.

El acuerdo determina la aplicación de un método concursal público, abierto, imparcial, objetivo y transparente para la ocupación de las plazas vacantes, el cual incluye tres tipos de exámenes.

- Psicometrico
- De conocimientos generales; y de conocimientos específicos sobre el cargo para el que se concursa; y un método de evaluación basados en los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y honradez.

El servicio profesional del Instituto se consideró como uno de los tres grandes ejes para la estrategia de desarrollo 1998, conjuntamente con el Registro de Electores y la Educación Cívica, cuyas políticas y programas de acción aspiraban consolidarlo mediante la renovación del estatuto.

Como se ha podido observar a lo largo de esta administración, la seguridad pública sigue siendo una exigencia de la sociedad, requiriendo resultados claros. Positivos y pronto, por lo que los pocos avances que en materia de función pública pudieran observarse durante 1998 se ven reflejados en estos aspectos, principalmente, como queda manifestado en el informe de Gobierno cuando el presidente señala que:¹⁹

“Además de mejores leyes que castiguen a quienes delinquen, necesitamos instituciones fuertes, eficientes y eficaces y servidores públicos preparados y comprometidos a trabajar con calidad en el desempeño de su trabajo diario”.

¹⁹ Cuarto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, (México, 1998)

CAPITULO II

EL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN COMO BASE PARA LA MODERNIZACIÓN.

2.1 La eficiencia a través de los indicadores

El Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000, contempla como una de sus principales metas fortalecer la evaluación de la Gestión Pública, por lo tanto se plantea la necesidad de establecer sistema de control de gestión representando en forma sistemática los indicadores de gestión²⁰.

Los indicadores se constituyen como elemento importante para promover el cambio estructural y la modernización de la Administración Pública, toda vez que permitan medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular sus resultados con la satisfacción de las demandas sociales que, en el ámbito de su competencia, corresponde atender al estado Mexicano.

Objetivos específicos en el marco de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal:

- Analizar el desempeño de las dependencias y entidades vinculándolo con el cumplimiento de sus objetivos.
- Evaluar el costo de los servicios públicos y la producción de bienes así como, su calidad, pertenencia y efectos sociales.
- Verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia.

Objetivos del Control de Gestión para la Modernización.

- Adoptar un punto de vista de interpretación global de todas las funciones.
- Integrar las variables estrategias y operacionales.
- Enfocar la información a una correcta toma de decisiones.
- Construir los indicadores adecuados para controlar la actividad económica y financiera.
- Informar y sugerir acciones para la mejora continua de los resultados.
- Establecer un sistema de información automático.
- Plantear alternativas posibles de la organización para reaccionar ante los cambios continuos de la demanda y la competencia.

Por lo tanto los indicadores cumplen dos funciones:

1. Función descriptiva: aporta información sobre una situación determinada o el estado de un sistema y evolución en el tiempo.
2. Función Valorativa: Permite apreciar los efectos provocados por una actuación.

Entonces enlistemos las cualidades de los indicadores:

- Pertinencia
- Objetividad
- Unívoco
- Sensibilización
- Precisión

²⁰ Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000

- Fidelidad
- Accesibilidad

Los indicadores tienen que medir, las actividades realizadas, los resultados obtenidos y los recursos utilizados.

Los que en este momento logramos entender es que los indicadores ideales son los numéricos, su comparación con los estándares de calidad debe permitir identificar algunas condiciones como son los de calidad, cantidad, tiempo y costo.

En este lapso podemos ya deducir la secuencia para establecer los indicadores, lo primero que debemos saber que se quiere medir, determinar la información necesaria, seleccionar los indicadores de ejecución²¹, se deben definir los estándares, diseñar el proceso de recolección de datos y comparar los resultados.

Es importante saber qué es lo que se mide, para que así podamos llegar a un fin, y no solamente medir por medir.

Es preciso escoger muy bien la información, y solamente será útil aquella que permita tomar decisiones.

La eficiencia es la relación entre los costos y los productos obtenidos los indicadores de eficiencia miden si es adecuada la relación existente la prestación de los servicios efectuados y los recursos utilizados para su producción.

Se trataría de medir no solamente la relación entre costos reales y productos obtenidos sino aspectos parciales de esa relación, a manera de ejemplo, la

²¹Rodríguez Valencia Joaquín, "Estudio de sistemas y procedimientos administrativos", Editorial Thomson, Tercera Edición, México 2004, pag. 47

manera técnica de la gestión, la eficacia económica, la eficiencia para designación de recursos y la eficiencia operacional.

2.2 La eficacia vía los indicadores

La eficiencia puede tener una doble dimensión, según los objetivos y según los sistemas y procesos por lo tanto podemos manejar que la eficacia según los objetivos y metas, miden el grado o nivel en que una organización ha alcanzado sus objetivos previstos. Desde esta perspectiva la eficacia siempre se asocia a los resultados y objetivos.

Eficiencia según los sistemas y procesos²²; se entiende como un sistema y procesos al conjunto de elementos y actividades en interacción que están orientados hacia el logro de objetivos y metas. En este caso la eficiencia, en lugar de concentrarse en los resultados, analiza si el sistema y los procesos han funcionado de la manera más adecuada para conseguir los objetivos.

Así, esta nueva visión permite asociar la eficacia de la gestión, no únicamente al logro de resultados concretos, no siempre perceptibles como consecuencia directa de la gestión administrativa, sino con su capacidad para sentarse al frente de la dirección de los grandes cambios estratégicos.

Entonces la efectividad vía los indicadores, se representa bajo la acción de medir el impacto final en el conjunto de la población.

²² J. Harrington, "Mejoramiento de los procesos de la empresa", Editorial McGraw-Hill, 1993, pag. 16

- El grado de la eficacia de la gestión en relación a su impacto población, constituye su valor.
- En la administración Pública el valor efecto puede medirse.
- En relación con los resultados e impacto (outcomes)

2.3 La eficiencia en el ámbito de Gestión Pública

Relación entre costos y valores efectivamente producidos y debe procurar maximizar el valor creado por la actuación de los poderes públicos, por lo tanto, todo sistema de control de gestión existe, una fase de evaluación de los resultados finales de la gestión.

Podemos hacer una propuesta de medición de resultados a través del proceso y la estructura; según algunos autores clásicos y contemporáneos se distinguen los siguientes tipos de indicadores.

- Indicadores de resultados: mide el grado de eficiencia de una unidad programada o el impacto sobre la población.
- Indicadores de proceso: valoran aspectos relacionados con la actividad y su eficiencia.
- Indicadores de estructura: miden aspectos relacionados con el costo de la utilización de recursos.

- Indicadores estratégicos: valoran aquellas actividades que sin estar directamente vinculadas con las actividades que sin estar desarrolladas, tienen una incidencia notable en la consecuencia de los resultados de estas actividades.

Modernización vía los sistemas de gestión para medir la calidad:

- I. Clave del éxito en la gestión de la calidad
- II. Satisfacción de los ciudadanos
- III. Resultados

Los controles de la calidad en la administración local miden; el estado de los atributos de calidad presente en la prestación de los diferentes servicios municipales.

- Fiabilidad
- Capacidad de respuesta
- Competencia
- Accesibilidad
- Cortesía
- Comunicación
- Credibilidad
- Seguridad
- Comprensión
- Soporte físico

Los métodos operativos de control y seguimiento²³, más efectivos y eficientes es aquel que no se nota que se aplique, por lo tanto el método clásico y moderno para controlar y seguir la eficacia la gestión de los diferentes programas municipales, se pueden entender de mayor forma si utilizamos diagramas de barras de Gant, diagramas de líneas, técnicas de evaluación y revisión de programas (pert).

Por lo que llego a la siguiente conclusión, y es el evitar definiciones poco concretas de los indicadores, utilizando estándares y que estos sean cuantificados de igual forma pueden ser positivos o negativos, el indicador deben tener coherencia con los objetivos y la practica de la organización con otros indicadores, no olvidemos que estos deben de decidirse con los colaboradores, deben centrarse fundamentalmente en aquellas actividades que consumen el 70-90% del esfuerzo temporal; con esto se lograra asociar el indicador a una responsabilidad personal en la dependencia, por lo que se recomienda que la obtención del indicador sea de manera sencilla y métodos de medida simples.

²³ R.A. Jonson, F.E. Kast y Rosenzweig, "Teoría, integración y administración de sistemas", Editorial Limusa, México, 1969, pag.302

CAPITULO III

LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD Y SU APLICABILIDAD AL ÁMBITO PÚBLICO.

3.1 Historia de la Calidad

La era de la información enfocada al cliente, la era de la calidad, el inicio de la nueva competitividad, el nacimiento de Asia como nuevo poder global y de Japón como amo del siglo XXI esta precisamente fundamentado en la globalización de la calidad, una nueva estrategia de competir, entender las necesidades del cliente y por supuesto satisfacer la demanda de los mercados. Debemos establecer que la calidad tanto en Europa como en Japón y Estados Unidos detonó precisamente al terminar la segunda Guerra Mundial y que justamente en este periodo fue cuando las naciones del mundo se organizaron para crear y elevar los estándares de calidad, es por ello que el antecedente de la ISO esta precisamente ligado a hace cincuenta años, desde el año de 1950, la calidad se convirtió en una mega tendencia en el mundo entero²⁴.

En este contexto la ISO (Organización Internacional para la Normalización), integrada por miembros de la mayoría de los países del mundo decide formar el Comité Técnico 176, (TC 176 por sus siglas en inglés), al que le encomienda la tarea de recoger las mejores prácticas de administración de calidad con el fin de proporcionar a las empresas de todo el mundo, una herramienta que les permitiera conducir sus esfuerzos de mejora de una manera planeada y sistemática.

Otra de las encomiendas para el comité técnico 176, consistió en que el cumplimiento con las normas elaboradas pudiera ser evaluado objetivamente.

El comité técnico 176 nace en 1980 y después de siete años de trabajo se publican por primera vez las normas ISO 9000 en el año de 1987.

Como antecedente Histórico de la calidad podemos mencionar después de lo ya descrito en este mismo capítulo, que hace más de 2500 años en la Grecia clásica, Platón y Aristóteles destacaban la importancia de la excelencia en todos los individuos como un medios para lograr la felicidad y Tucídides exigía la excelencia en el ejercicio del servicio público. Grecia fue la cuna de la filosofía, la medicina, las matemáticas, las bellas artes y el derecho, en fin, los grandes avances culturales de occidente y esto lo podemos sustentar que es gracias a la calidad que prevalecía en todos los ámbitos.

En la edad media aparecieron la producción artesanal y los gremios, el artesano realizaba las funciones de calidad, medía, verificaba y ajustaba los elementos hasta sentirse plenamente satisfecho con el producto, de tal forma que intervenía en todas las etapas del proceso de producción hasta el contacto directo con los clientes. Con el desarrollo del comercio apareció una forma de organización para satisfacer estas nuevas condiciones: los gremios que son asociaciones de profesionales que existieron en Europa desde el siglo XIII y que prácticamente eran monopolios integrados por artesanos de determinada industria (tejedores,

joyereros, escultores, etc.) que se organizaban en una determinada ciudad para comercializar sus productos.

Los miembros del gremio se adherían a normas de calidad que regían la calidad de los materiales, la naturaleza del producto y la calidad del producto ya terminado listo para su venta.

Y por consecuencia durante la Revolución Industrial, con la producción en serie y la especialización del trabajo los problemas de fabricación se tornaron más complejos, el alto valor del trabajo artesanal disminuyó, apreciando así los intermediarios entre el dueño y el operario; en otras palabras el capataz y los inspectores eran los funcionarios de la calidad. En esta etapa, para resolver la problemática de la calidad se contrataba especialistas de tiempo completo para el estudio de problemas técnicos de materiales, procesos e instrumentos de medición²⁵.

Ahora bien después de estas etapas, en el siglo XX a principios, Frederix Taylor realizó grandes aportaciones para la administración científica y la ingeniería industrial contribuyendo así al mejoramiento de la calidad de la producción de bienes y servicios, Henry Ford sistematizó la producción mediante líneas de ensamblaje y la clasificación de productos “aceptables y no aceptables” lo que provocó la aparición del departamento de control de calidad en las fábricas y utilización de métodos estadísticos en las labores de inspección. La introducción de los gráficos de control en 1931, permitió verificar los procesos que se

encontraran dentro de los límites de control, es decir en las variaciones en los valores medios de las características de calidad de un producto se originaran en causas propias del proceso o por el contrario, eran externas.

El cuarto de control ideado por el doctor Shewart, fue utilizado durante la Segunda Guerra Mundial, por diversas industrias de Estados Unidos, en donde la aplicación del control estadístico de calidad propició que fabricaran artículos militares de bajo costo y gran cantidad. En Inglaterra también se desarrolló el control estadístico de procesos, siendo este país promotor de la estadística moderna y con ello la adopción de la norma británica 600 (British Standard) para recepción de materiales creadas por Pearson en 1935. En Japón, en 1946 se fundó JUSE, Japanese Union of Scientifics and Engineers (Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros) siendo Ishikawa su primer presidente. El control de calidad estadístico ya se había utilizado en 1946 en la industria de las telecomunicaciones al establecerse el sistema de normas nacionales que propició la introducción y difusión del control estadístico de calidad en todas las industrias. En 1949 se integró un grupo de investigación en control de calidad que estaba constituido por miembros de universidades, industrias y gobierno, cuyo principal objetivo consistía en realizar investigaciones sobre el mejoramiento de la Calidad. El doctor Deming²⁶ impartió un seminario de control estadístico para gerentes, ingenieros y presidentes de importantes empresas con la finalidad de hacer comprender de la importancia del control de la calidad, se llegó a la conclusión de que el consumidor es la parte más

²⁵ Münch Galindo Lourdes. "Calidad y Mejora Continua", Editorial Trillas (México, 2005) p.15

²⁶ Edgard Deming, "Calidad, Productividad y Competitividad", Díaz Santos, (Madrid, 1989) p. 122

importante también desempeño una función crucial a la hora de promocionar la idea de vigilar la calidad y crear métodos de control. Entre los pasos que estableció para controlar la calidad destaca la importancia de fomentar la idea de la necesidad de un control férreo de la calidad; la búsqueda de métodos de mejora El establecimiento de métodos de calidad y la aplicación de todo tipo de medidas y cambios para poder alcanzar estas metas, la necesidad de comprometer a los trabajadores en la obtención de una mayor calidad.

El entusiasmo creado entorno a la idea de un Sistema de Gestión de la Calidad Total, durante la década de 1980 ha tenido como primer efecto el que las empresas tengan entre uno de sus objetivos primordiales el control de la calidad y en segundo lugar ha conseguido eliminar el liderazgo en calidad de las empresas japonesas.

En los años recientes en cuando hemos oído hablar de la calidad con mayor frecuencia, en los anuncios de los periódicos, en la televisión y en la radio se promueven los productos usados la calidad como gancho para atraer a los clientes, de hecho, por donde se fije la vista o ponga atención estaremos en contacto con esa palabra ¡Calidad! ¡Calidad!

Pero, es que ¿acaso la calidad se invento recientemente? y la respuesta es un rotundo ¡no! la calidad existe desde que los seres humanos existen en la tierra, en el tiempo de las cavernas nuestros antecesores aplicaban la calidad para seleccionar sus alimentos, su abrigo, sus armas, sus cuevas y prácticamente todo lo que empleaban para sobrevivir y casi por instinto.

A lo largo de la historia la calidad siempre ha estado presente y siempre ha sido muy importante en el desarrollo de la humanidad; en alguna ocasión la mala calidad ha sido sancionada drásticamente, como sucedió en el año de 1690 a. C. cuando la calidad fue aplicada en el proceso de construcción de vivienda en el código de Hammurabi, en el cual la regla numero 229, establecía.

“Si un constructor edifica una casa y no lo hace con buena resistencia y la casa se derrumba y mata a sus ocupantes, el constructor debe ser ejecutado²⁷”

En la actualidad no quisiéramos ser tan drástico en castigar la mala calidad, pero debemos, hacer algo para evitarla. La importancia que se ha concedido a la calidad por parte de los líderes de las naciones a través de la historia dio como resultado el posicionamiento de las mismas. La mejor calidad de las armas del entrenamiento y de la sociedad fueron los elementos que le dieron valiosas victorias en las guerras, conquistaron grandes extensiones y se convirtieron en grandes imperios que dominaron al mundo, todo ello, gracias a la calidad.

El despegue de la calidad, desde una visión científica fue posterior a la segunda guerra mundial, cuando Japón tuvo que suplir su falta de recurso por el comercio. En un principio lanzó al mercado productos muy económicos con la intención de ganar mercado con base en los precios, sin embargo, la mala calidad terminó por alejar a los clientes. En reciente estudio realizado por la Universidad de Boston en Estados Unidos, Waseda en Tokio y el Instituto Europeo de Administración, demuestra que algunas compañías estadounidenses superen la calidad sean

²⁷ Howard Gitlow, “Planificación para la calidad, la productividad y una posición competitiva”, Ventura (México, 1991) p. 78

compatibles con otros objetivos, a medida que éstas contrastan el objetivo de máxima calidad con otras metas como por ejemplo la necesidad de reducir costos. Sin duda la calidad es una expresión del espíritu del individuo, si la persona siente la calidad desde lo más profundo de su ser, existe la seguridad de que no habrá nada que impida que todo lo que haga sea de buena calidad.

En este instante podemos describir la palabra calidad, y nos encontramos con diversas definiciones, todas ellas tienen su propio fundamento y para sus creadores son las únicas que valen por ejemplo: sistema eficaz para integrar los esfuerzos en materia de desarrollo, mantenimiento y mejoramiento de la calidad, realizado por distintos grupos en una organización, de modo que sea posible producir bienes y servicios a los niveles más económicos y que sean compatibles con la plena satisfacción del cliente; esta es la definición de Armand Feigenbaum. Después de esta definición de calidad podemos delimitar a nuestros clientes y generalmente hemos vivido en el error de pensar que los clientes son quienes adquieren, mediante un pago económico, algún producto o servicio de alguna organización o de un particular. Tal vez por ello no hemos crecido en calidad.

- Clientes externos; son las organizaciones o personas que adquieren nuestros servicios y establecer sus necesidades y requerimientos por medio de un pedido, nuestros clientes externos o ciudadanos son la razón de ser de nuestra institución o dependencia.

- Clientes internos; son las personas que colaboran con nosotros en las actividades orientadas a conseguir los objetivos particulares o comunes que perseguimos en la dependencia.
- La sociedad en general, de hecho todas las personas que nos rodean o con las que tratamos son nuestros clientes lo que nos exige una actitud permanentemente positiva y de servicio para que a través de proporcionarles satisfacciones, encontremos nuestra propia satisfacción y realización.

3.2 Cómo aprender la calidad

Podemos recorrer muchas librerías y encontrar decenas de libros que nos hablan de calidad; podemos consultar a muchos expertos que puedan explicarnos por horas y horas acerca de la calidad, también podemos asistir a conferencias y comprar películas que hablen de la calidad, todo eso lo podemos hacer pero no por ello, habremos asegurado que lo que hagamos verdaderamente satisfaga a nuestros usuarios o cumpla sus expectativas o requisitos. La verdadera calidad está en nuestra mente²⁸, lo que necesitamos para producir la calidad es fortalecer nuestra formación espiritual con los valores universales.

Aprender cómo hacer la calidad es cuestión de hábitos todos tenemos buenos y malos hábitos para aprender y aplicar la calidad solo tenemos que aplicar los buenos y desterrar para siempre los malos.

Por otra parte, la calidad nos impulsará a querer ser siempre los mejores, y nos estaremos comparando con las personas que nos rodean y asegurarnos que las estamos superando.

Es importante que también trabajemos en la elaboración de la política de calidad para nuestra dependencia y esta debe contener la mejora a la que nos comprometemos todos los días en beneficio de los usuarios.

Por otra parte la calidad nos impulsa a querer ser mejores y en las instituciones debemos de contagiar a las personas que nos rodean.

Las organizaciones, cualquiera que sea su rama de actividades, están adoptando las normas ISO, orientadas a la calidad para construir sus propios sistemas de gestión de la calidad, tal vez influidas por exigencias del mercado las más de las veces y por la firme decisión de mejorar internamente la manera de hacer las cosas. Pero adicionalmente, lo hacen porque en el marco de estas normas existe la posibilidad de que sus clientes y todo el mundo se entere de que realmente han implantado un sistema de gestión de la calidad normalizado.

La norma ISO 9001:2000 puede utilizarse por todo tipo de organización, pero no pretende uniformar a todas las organizaciones la estructura de un sistema de calidad ni tampoco la documentación ya que los requisitos de las normas son considerados como guías basadas en métodos probados para estandarizar los procesos y obtener resultados que cumplan las necesidades y expectativas de los clientes y de la propia organización que los aplique.

²⁸ Kaouro Ishikawa. “¿Qué es el control total de la calidad?, Norma, (México, 1986) p.85

La norma ISO 9000 forma una familia integrada por cuatro diferentes normas elaboradas para auxiliar a las organizaciones de cualquier tipo y tamaño, en el desarrollo, implantación y operación de sus sistemas de gestión de la calidad, las cuales consisten en:

- ISO 9000:2000. Para describir los fundamentos del sistema de gestión de la calidad y definir la terminología empleada en los sistemas de la calidad de manera que sea dominio común el lenguaje empleado.
- ISO 9001:2000. Para especificar los requisitos que deben de aplicar todas las organizaciones en sus sistemas de gestión de la calidad.
- ISO 9004:2000. Para proporcionar directrices que enfoquen a incrementar la eficiencia y eficacia del sistema de gestión de la calidad.
- ISO 19011. Para proporcionar orientación acerca de las auditorías del sistema de gestión de la calidad.

3.3 Principios de la gestión

La norma ISO 9001:2000 no se ha concentrado a establecer únicamente los requisitos de un sistema de gestión de la calidad, sino que ha ido más allá al identificar los principios que deben prevalecer como cimientos sobre los cuales las organizaciones deben construir sus sistemas de gestión de la calidad. Estos principios ayudarán a la organización a conducir y operarla de forma exitosa ya que estará dirigida y controlada en forma sistemática y transparente. Figura 1.0

Para lograr el éxito es necesario una implantación y mantenimiento del sistema de gestión de la calidad considerando las partes interesadas; se han identificado ocho principios de gestión de la calidad que contribuyen a la mejora del desempeño de la organización.

Principio 1: Organización orientada al cliente, las organizaciones dependen de sus clientes y por tanto deberían comprender las necesidades actuales y futuras de los mismos, satisfacer sus requisitos y esforzarse en exceder sus expectativas.

Principio 2: Liderazgo, los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la dirección de la organización. Ellos deberían crear y mantener un ambiente interno, en el cual el personal pueda llegar a involucrar totalmente en el logro de los objetivos de la organización.

Principio 3: Participación del personal, en todos los niveles es la esencia de una organización y su total implantación posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización.

Principio 4: Enfoque basado en procesos y es un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.

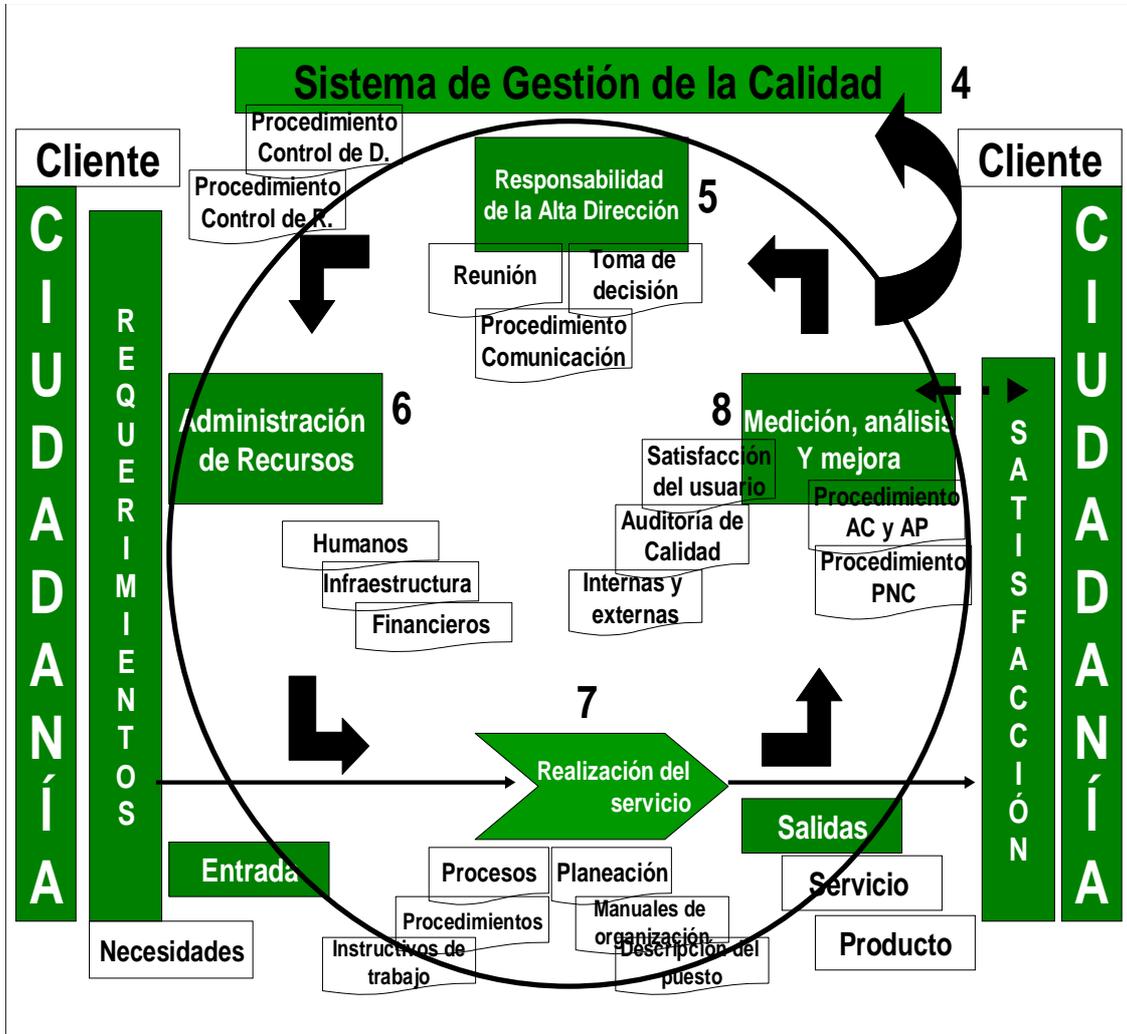
Principio 5: Enfoque de sistemas para la gestión, para identificar entender y gestionar los procesos interrelacionados en la manera como un sistema contribuyente a la eficiencia de una organización en el logro de objetivos.

Principio 6: Mejora continua es el desempeño global de la organización lo cual debería ser un objetivo permanente de esta.

Principio 7: Enfoque basado en hechos para la toma de decisión, la decisión eficaz se basa en el análisis de los datos y la información.

Principio 8: Relaciones mutuamente beneficiosa con el proveedor, una organización y sus proveedores son interdependientes y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor.

Figura 1.0: Como interactúa el Sistema de Gestión de la Calidad con las cláusulas de la Norma ISO 9001:2000



3.4 Enfoque basado en procesos.

La norma ISO 9001:2000 promueve la adopción de un enfoque basado en procesos como lo pudimos observar en la figura 1.0, cuando se desarrolla se implanta y mejora la eficiencia de un sistema de gestión de la calidad, para aumentar la satisfacción del usuario mediante el cumplimiento de sus requisitos.

Lo anterior significa que, para que una organización funcione de manera eficaz, tiene que identificar y gestionar numerosas actividades relacionadas entre sí. La organización debe tener en cuenta que las actividades no son aisladas y que donde termina una, inicia la siguiente en todas ellas los recursos que pueden ser los elementos de entrada, se transforman durante el proceso para convertirse en los resultados de salida.

Una ventaja del enfoque basado en procesos es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos individuales, dentro del sistema de procesos, así como sobre su combinación e interacción.

- a) La comprensión y el cumplimiento de los requisitos.
- b) Las necesidades de considerar los procesos en los términos que aporten valor.
- c) La obtención de resultados del desempeño y eficiencia del proceso.
- d) La mejora continua de los procesos con base en mediciones objetivas.

Asimismo, todo proceso puede desarrollarse y siguiendo la metodología conocida como ciclo Deming²⁹, donde se tocan los puntos de planificar, hacer, verificar y actuar.

- Planificar: establecer objetivos y procesos necesarios para conseguir resultados de acuerdo con los requisitos de los clientes y las políticas de la organización.
- Hacer: desarrollar los procesos.
- Verificar: realizar el seguimiento y la medición de los procesos y de los productos respecto de las políticas, los objetivos y los requisitos para el producto e información de los resultados.
- Actuar: tomar acciones para mejorar continuamente el desempeño de los procesos.

²⁹ Edmards Deming, "Calidad, Productividad y competitividad" Díaz Santos, (Madrid, 1989)

CAPITULO IV

IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

4.1 Elementos a considerar para la implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad.

Sin duda alguna el cambio no es tarea fácil, como tampoco lo es cambiar las actitudes de personas que trabajan para el sector público. De ahí la necesidad de elaborar una pauta a seguir con los principales parámetros a tener en cuenta a la hora de desarrollar un proceso de esta índole como lo es la implantación de un SGC en una dependencia pública, en este caso el H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.

Cuando alguien informa el cambio y da a conocer sus detalles principales despeja la preocupación, pero aparece una emoción nueva,³⁰ el miedo.

Miedo a lo desconocido, a lo nuevo, a no saber qué hacer ante las nuevas condiciones existentes en el trabajo.

Gracias a la superación paulatina de los brotes de resistencia característicos de la fase anterior, comienza a predominar la convicción de que el cambio es necesario. En esta fase se hace necesario un enfoque individual. Se precisa ajustar el cambio a las necesidades de cada uno de los afectados en este caso los trabajadores, ¿qué tengo que cambiar yo?, ¿qué he de hacer de distinta manera? en esta fase hay que resolver dudas de carácter práctico.

³⁰ Emilio Ronco, Eduard Lladó, "Aprender a gestionar el cambio" Editorial Paidós, Buenos Aires, 2000, pag.76, 77

El predominio de la duda, de la desorientación típica de esta fase en el personal de la dependencia, hace aparecer sentimientos de frustración y deseos de volver atrás y en ocasiones se llega a decir “si las cosas no iban tan mal antes”.

En concordancia con la muy conocida frase de *que el cambio es lo único permanente*, aprender a gestionar cualquier cambio no puede ser solo una receta, sino más bien una forma de pensar, de actuar y de asumir que en la actualidad y seguramente mucho más en el futuro dicha frase es muy cierta.

Por ello, ya sea porque nos viene impuesto o por iniciativa propia, el verbo cambiar, máximo exponente del sustantivo movimiento³¹, es incluso una forma de ser y nos hace preguntarnos ¿Somos cambiantes o simplemente nos adaptamos a los que nos viene?, quizás el verdadero aprendizaje del cambio se puede reflejar en la siguiente frase, aprender a gestionar el cambio es aprender a gestionar la ambigüedad sin caer en la contradicción. Por lo tanto después de esta pequeña reseña de los que implica y en un momento dado lo difícil que es adaptarse al cambio, podemos afirmar que la calidad más que un estilo de administración es una cultura, una forma de vida en la que los valores como amor al trabajo, la disciplina y la lealtad son parte del quehacer cotidiano, de los miembros de la dependencia, en otras palabras implica un cambio de actitud y mentalidad.³²

Se han analizado los enfoques y metodologías de la calidad, la decisión de algunas de estas filosofías dependerá de las características específicas de la

³¹ Ibídem, pag.121

³² Chávez Lozano Fausto Ascensión, “Calidad en la Administración Pública” www.universidadabierta.edu.mx

organización. Una vez que se haya elegido la filosofía más acorde a las necesidades de la dependencia es importante que se tenga la colaboración de un consultor externo que maneje e interprete cabalmente la Norma ISO 9001:2000 y la Norma 19011 que es la referente a las auditorías, por lo que en mi trabajo de investigación en este capítulo en particular, destaca la forma en la que las dependencias podrían implantar un sistema de gestión de la calidad, especificando paso a paso lo que tienen que hacer para que esto marche y se desarrolle correctamente.

Es una buena oportunidad para que las dependencias o Presidencia Municipales solicite las asesorías pertinentes para la implantación del sistema de gestión de la calidad, debe de tener bien claro que para lograr el éxito del programa dependerá de la buena disposición del personal rompiendo los paradigmas que ya explicamos anteriormente.

Teniendo en cuenta que con la calidad total, una organización busca activamente identificar las necesidades y expectativas de los usuarios, incorporar la calidad a los procesos de trabajo fructificando los conocimientos y la experiencia de su fuerza laboral y mejorar continuamente cada uno de los aspectos o servicios de la dependencia. De ahí el hecho de que la gestión de los cambios no culmina solo con el cambio, en la que incide sin lugar a dudas concepto como la incertidumbre y el riesgo asociado a ésta, se basa en un estado intelectual y anímico de asunción y conducción. Ahora bien entendamos que los usuarios establecen condiciones y seleccionan al proveedor o aquellas instituciones que le proporcione mayor valor con menor esfuerzo que quiere

decir esto que su trámite sea reducido en tiempo, sin tanta burocracia que es muy común en las dependencias públicas, entonces mediante un buen programa de involucramiento tendremos los resultados deseados en la dependencia.

Formular y divulgar el marco ideológico en que se fundamenta la calidad en la dependencia es importante para que todos se involucren de igual forma.

Esta etapa conduce a la obtención de una visión panorámica de las nuevas realidades, haciendo énfasis a la excelencia del servicio del usuario, enmarcando en la productividad, la eficiencia y la seguridad de la culminación de su trámite. Es responsabilidad de la alta dirección, que son los funcionarios de más alto nivel en lo referente a la toma de decisiones, crear la visión, misión y generar un proceso mediante el cual se obtenga el compromiso de todo el capital humano con el marco filosófico o bien la política de calidad y crear estrategias de divulgación, de manera que todos en la dependencia lo conozcan, lo comprendan y posteriormente lo apliquen; esto lo podemos dividir en pequeñas etapas, como las siguientes.

1.-Sensibilizar a los niveles locales, regionales y central de mando en el Ayuntamiento.

Se pretende obtener el apoyo e involucrar a los altos mandos del ayuntamiento, mediante la presentación, interpretación y análisis del marco filosófico de la calidad; así como el empleo de un proceso intencionado de discusión y análisis del enfoque de mejoramiento continuo de la calidad y sus perspectivas de desarrollo en el Ayuntamiento.

2.- Capacitación herramienta fundamental para el cambio en el Ayuntamiento.

Se desarrolla un proceso de enseñanza aprendizaje dirigido a profundizar el conocimiento y dominio del mejoramiento continuo de la Calidad, de la planificación estratégica y del desarrollo organizacional, a un conjunto de trabajadores líderes o mandos medios del Ayuntamiento, debidamente seleccionados, que se constituya en un equipo de instructores del proceso, que proporcione apoyo técnico en todos los niveles de la dependencia. La formación de instructores, requiere de esfuerzo, recursos y de un proceso cuidadoso estructurado y planificado. Una propuesta de formación cuyo propósito sea el planteamiento de las bases técnicas del proceso, para formar y desarrollar equipos instructores, que apoyen técnicamente a la dependencia del mejoramiento de la calidad; e impulsar el desarrollo del liderazgo y cultura orientados hacia la calidad total.

3.- Multiplicar la capacitación al capital humano.

Desarrollar un programa de aprendizaje basado en el principio fundamental de que las personas aprenden mejor en el trabajo, aplicando los principios de la educación, entendiendo esto como teoría y practica simultáneamente.

La estrategia a utilizar es la participación, el trabajo en equipo y en el desarrollo de proyectos de mejoramiento continuo, de manera que se produzca conocimientos en cascada, entendiéndolo mejor que el conocimiento llegue hasta los operativos que son los que llevan y conocen perfectamente todas las actividades de sus direcciones y por supuesto de todo el enfoque metodológico.

Se dará énfasis al desarrollo organizacional, especialmente al liderazgo, transformación la toma de decisiones la motivación creatividad e innovación para lograr el compromiso de los equipos de trabajo con el cambio de transformación de la cultura organizacional.

Por ultimo y no menos importante utilizar como herramientas metodológicas el ciclo de mejoramiento continuo de la calidad basada en la Norma Internacional ISO 9001:2000, aplicado a problemas operativos y concretos, optimizando el uso de los recursos disponibles en la dependencia.

4.-Establecer la coordinación con otros grupos que desarrollan actividades relacionadas con el mejoramiento continuo de la calidad.

Se promoverán mecanismos que faciliten el conocimiento y la interrelación de los diferentes esfuerzos que se llevan a cabo en relación con la calidad para lograr una retroalimentación, de aprendizaje continuo y un adecuado aprovechamiento de los recursos, mediante mecanismos que permitan la aplicación de los diferentes procesos.

Una dependencia que participa en el modelo proporciona una opción para realizar un ejercicio de diagnostico de esfuerzos en términos de calidad total y con ello identificar las fuerzas y áreas de oportunidad más significativas o los conocidos servicios de alto impacto a la ciudadanía.

El comité responsable de la institución para la calidad o Representantes del comité de calidad según sea el caso, evaluará a los candidatos, para definir (en caso de duda) en que categoría podrá participar o cual será su participación en la implementación del SGC en el proceso o procedimientos que se certifiquen.

Cuando alguna dependencia o Presidencia Municipal quiere que se les asesore para implantar un sistema de gestión de la calidad se examina como primer paso la problemática de cada dependencia y la viabilidad de la implantación de dicho sistema. Así mismo, se otorga la capacitación especializada al personal que participara en la fundación del sistema de gestión, los primeros cursos que serán impartidos son:

1. Introducción a la Calidad
2. Introducción a **ISO 9000:2000**
3. Curso Taller "Sistema de Gestión de la Calidad"
4. Implementación y Documentación **ISO 9001:2000**
5. Formación de Auditores Internos **Norma ISO 19011**
6. Metodología de Solución Sistemática de Problemas
7. Aplicación de las **5 "S"**

Examinando la información descrita anteriormente, es el momento de establecernos la siguiente pregunta ¿Qué es un Servicio de Consultoría ISO 9001:2000?

Es el servicio prestado por una o más personas independientes y calificadas en la identificación e investigación de problemas relacionados con políticas, organización y procesos que, a través de recientes metodologías, herramientas y técnicas ayudan a la solución de problemas, basados en la Norma ISO 9001:2000.

Y el objetivo es ampliar las habilidades básicas de consultoría en el personal que colabora en las áreas del Desarrollo Administrativo para el buen gobierno y

contribuir en la transformación de su labor orientada hacia un enfoque preventivo.

Así mismo, este servicio contiene:

- Elaboración del Diagnóstico y Análisis de las dependencias y H. Ayuntamientos,
- Ejecución de visita técnica a las dependencias y H. Ayuntamientos
Ejecución de Auditorias internas reglamentarias,
- Evaluación y recomendación para otorgar el Pre-Certificado Interno de Calidad, y
- Seguimiento de las Dependencias y H. Ayuntamientos Pre-certificados.

Y qué es un Pre-certificado de Calidad ISO 9001:2000 se preguntaran; es un documento interno que avala el cumplimiento de los requisitos determinados en la Norma ISO 9001:2000 por las dependencias, que lo obtengan además de estar en las condiciones para solicitar un Certificado en Sistema de Gestión de la Calidad, ante un organismo externo.

Pero no olvidemos que debemos seguir los principios de calidad según la Norma ISO 9001:2000, para que nuestro sistema de gestión de la calidad funciones en óptimas condiciones; y son los siguientes³³.

Organización enfocada a los clientes

³³ Norma Mexicana “Sistemas de gestión de la calidad fundamentos y vocabulario” Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. ISO 9000:2000.

Las organizaciones dependen de sus usuarios, y por lo tanto comprender sus necesidades presentes y futuras, cumplir con sus requisitos y esforzarse en exceder sus expectativas.

Liderazgo

Los líderes establecen la unidad de propósito y dirección de la organización; ellos deben crear y mantener un ambiente interno, en el cual el personal pueda llegar a involucrarse totalmente para lograr los objetivos de la organización.

Compromiso de todo el personal

El personal, con independencia del nivel de la organización en el que se encuentre, es la esencia de la organización y su total implicación posibilita que sus capacidades sean usadas para el beneficio de la misma.

Enfoque a procesos

Los resultados deseados se alcanzan más eficientemente cuando los recursos y las actividades relacionadas se gestionan como un proceso.

Enfoque del sistema hacia la gestión

Identificar, entender y gestionar un sistema de procesos interrelacionados para un objeto dado, mejora la eficiencia y la eficacia de una organización.

La mejora continua

La mejora continua debería ser el objetivo permanente de la organización.

Enfoque objetivo hacia la toma de decisiones

Las decisiones efectivas se basan en el análisis de datos y en la información.

Relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores

Una organización y sus proveedores son independientes y una relación mutuamente benéfica intensifica la capacidad de ambos para crear valor y riqueza.

Después de describir lo establecido por la norma ISO 9001:2000, entendemos cual será el objetivo de la consultoría, es el brindar a las dependencias el conocimiento necesario y así obtener con mayor facilidad un certificado de calidad por cualquier empresa internacional que tenga como tarea normar y estandarizar procesos.

En este momento tenemos que establecer cuales son los beneficios de la Consultoría ISO 9001:2000 por ejemplo para el ciudadano.

- Tienen información de dónde y cómo realizar el trámite,
- Realiza el trámite en el plazo establecido,
- Entrega únicamente los requisitos y documentación necesarias y legalmente autorizado,
- Tiene a su disposición diferentes medios para la recepción, atención y resolución de sus quejas,

- Puede dar libremente su opinión sobre el servicio a través de la encuesta de satisfacción del usuario, y
- Recibe las mejoras en el servicio.
- También definimos cuales serán los beneficios para la dependencia.
- Que la dependencia incremente la eficacia de sus procesos y actividades, reduzca la repetición de trabajos y aumente la satisfacción de sus usuarios en forma consistente.
- Que el personal adquiera el conocimiento y herramientas necesarias para implementar adecuadamente el Sistema de Gestión de Calidad, solucionar problemas, aplicar auditorias y mejoras.
- Que la dependencia tenga las bases para mejorar continuamente y pueda encaminarse a la excelencia.
- Que la dependencia este preparada con la documentación y evidencias necesarias para afrontar una auditoria de certificación.
- Otorgar servicios de calidad, reduciendo tiempo y costo de operación, logrando con ello la satisfacción de la ciudadanía.
- Mejora de tiempos de trabajos internos y simplificación de los procesos operativos

Y cuales son los beneficios para el servidor público, a continuación los describo;

- Adquiere y desarrolla una cultura de calidad,

- Desarrolla de su competencia,
- Incremento de la participación, compromiso y sensibilización del personal hacia la consecución de las metas y mejora del sistema de calidad,
- Recobra confianza y la credibilidad ante la ciudadanía,
- Profesionaliza su función dentro de la dependencia,
- Recibe formación continua; y
- Se hace acreedor a reconocimiento y estímulos.

4.2 Proceso de Implantación

El programa de consultoría ha sido diseñado teniendo en cuenta los requisitos de la Norma ISO 9001.2000 y consta de una primera etapa la cual explico a continuación³⁴.

Etapa 1.

Para conocer el servicio de consultoría se requiere de una solicitud cualquier dependencia del Poder Ejecutivo o Presidencia Municipal, puede solicitar el

³⁴ Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, Norma Mexicana, "Directrices para desarrollar Manuales de Calidad", NMX-CC-018:1996, pag. 22 y 23

servicio de consultoría con el objeto de implementar un SGC, bajo los lineamientos de la Norma ISO 9001:2000.

La solicitud, se realizará a través del formato abierto (oficio), en dicho formato debe especificarse entre otros datos:

- Nombre de la Dependencia
- Actividades para las que el Sistema de Gestión de la Calidad se establecerá,
- Servicios de Mayor impacto a la ciudadanía que serían cubiertos por el Sistema de Gestión de la Calidad,
- Lugar donde el sistema estará implantado para las actividades y productos anteriormente indicados
- La dependencia solicitante designará un representante, como responsable de mantener los contactos con el consultor externo, para asuntos relacionados con la implantación del sistema y de su pre-certificación.

El consultor externo comprobará el contenido de la solicitud y extenderá un acuse de recibo de esta solicitando cualquier aclaración que se considere necesaria.

Si la solicitud es conforme con los indicados, se le asigna un número de expediente e indicará el proceso de tramitación para recibir las visitas pertinentes a la dependencia.

Una vez asignado el número de expediente si éste no avanza durante más de un año por causas ajenas, se podrá decidir su anulación.

La tramitación de la solicitud por los servicios de consultoría tiene como finalidad la conformidad del sistema ha establecer por la dependencia con la Norma ISO 9001:2000, y comprende esencialmente.

- Análisis de la documentación aportada por la Dependencia solicitante,
- Diagnóstico y análisis del sistema de gestión de la calidad a implantar en la dependencia solicitante, y
- Elaboración del Diseño del Sistema de Gestión de la Calidad a implantar en la dependencia.

Una vez analizada la documentación, de común acuerdo con la dependencia, establecerá la fecha para el diagnóstico y le comunicará a través de un plan de acciones, la fecha y el equipo de consultores para su realización.

4.3. Análisis y Diagnóstico

Esta etapa comprende, el conocer la situación actual de la dependencia, con el fin de determinar la viabilidad con la que cuenta para implantar un sistema de gestión de la calidad, basado en la Norma ISO 9001:2000³⁵. Así mismo el documento debe contener las acciones necesarias para lograr el escenario idóneo para comenzar con el desarrollo e implantación del sistema de gestión de la calidad.; dichas actividades contemplan tareas relacionadas con el desarrollo de la Organización capacitación, Marco Legal y Administrativo, Gestión de los Recursos y Ambiente de Trabajo, entre otras.

El diagnóstico lo lleva a cabo el consultor externo en forma conjunta con el representante de la dependencia.

El análisis y diagnóstico se procede a realizar en tres fases:

Fase1

- Visitar las instalaciones de la dependencia solicitante donde el sistema se establecerá; de igual forma se verificara la documentación básica necesaria para comenzar el análisis y diagnóstico los cuales incluyen,
- Objetivo de la dependencia
- Misión y Visión

³⁵Norma Mexicana "Sistema de Gestión de la Calidad, Requisitos" Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. ISO 9001:2000

- Marco Legal vigente; según aplique, comprende los documentos en los que sustentan las atribuciones conferidas así como sus funciones;
- Marco Administrativo vigente; comprende los documentos internos con los que se rigen sus actividades operativas cotidianas, tales como políticas y reglamentos,
- Estructura Orgánica vigente
- Manual de Organización vigente,
- Manual de Procedimientos vigente,
- Procesos de Gestión de Recursos (Humanos, Infraestructura, ambiente de trabajo y Financieros).

El Consultor externo elabora el diagnóstico de la fase 1 especificando, en su caso las necesidades de información que no le hayan presentado.

Fase 2

- Una vez que la dependencia solicitante ha demostrado contar con la información referente al diagnóstico de la fase 1, se le puede continuar con la siguiente. La cual tiene por objetivo determinar la viabilidad que tiene la misma para implantar y mantener un sistema de gestión basado en la Norma ISO 9001:2000.

Para ello, se realizan las siguientes actividades:

- Entrevistas a los responsables de las áreas de la dependencia, con el fin de corroborar la información teórica recabada, así como el ambiente de trabajo predominante entre los trabajos de la dependencia.
- Visitar a las áreas que comprende la dependencia,
- Identificar los servicios específicos por área,
- Identificar los registros, formatos y bases de datos que se utilizan en las áreas,
- Identificar los canales de comunicación entre las áreas ,
- Y de igual manera el consultor externo realiza el diagnóstico de la fase 2, resultado del análisis realizado, determinando la viabilidad de la dependencia para implantar un sistema de gestión de la calidad, el alcance del sistema en cuanto a los procesos clave u operativos recomendados para integrarse en el corto plazo y las acciones a implementar, cuando sea el caso, para alcanzar las metas establecidas por la dependencia.

Aceptando el resultado del diagnóstico de la fase 2, se procede a la etapa del diseño.

Fase 3

- En el caso de que la información obtenida en la fase 2 no sea suficiente para determinar la viabilidad de la dependencia para implantar un sistema de gestión de la calidad o los servicios específicos no hayan sido claramente identificados; se procederá a diseñar la fase 3 de análisis y diagnóstico. En este caso el diagnóstico de la fase 2, habrá de especificar dicha insuficiencia de información, así como las necesidades de proceder a la fase 3 de análisis.

Para ello se realizarán las siguientes actividades.

- Elaborar los diagramas de flujo de los servicios específicos identificados por área;
- Identificar otros servicios prestados por las áreas de la dependencia,
- Elaborar el diagnóstico de la fase 3, en donde se determina la viabilidad que tiene la dependencia para implantar un sistema de gestión, así como el alcance del mismo.

Aprobando estas tres fases se realiza el análisis y diagnóstico de la dependencia y se establece el alcance que habrá de tener el sistema de gestión, el consultor externo conjuntamente con el representante de la dependencia, procederá a elaborar el diseño del sistema, con la finalidad de que la dependencia solicitante

tenga los elementos cinismos necesarios para la construcción e implantación del sistema de calidad, conforme a lo que especifica la Norma ISO 9001:2000.

El diseño comienza con la representación grafica de las actividades operativas actuales de la dependencia (diagramas de flujo), cabe destacar que en esta etapa solo se trabaja con las actividades que fueron aprobadas dentro del alcance del sistema de gestión de la calidad de la dependencia, la finalidad es identificar en las actividades operativas actuales oportunidades de mejora administrativas, funcionales, eficaces y eficientes.

Simultáneamente, se realiza el diseño de los procesos necesarios para el sistema de calidad, de acuerdo a lo que nos establece la norma de calidad ISO 9001:2000, como los son los subsistemas de calificación de personal y lo referente a la infraestructura con lo que es la metodología de las 5 S's³⁶.

La etapa de diseño concluye con los diagramas de flujo finales ya aprobados, tanto por el consultor externo, como por la dependencia los cuales incluyan las mejoras detectadas.

Estos diagramas de flujo validados y autorizados, representan el funcionamiento operativo de los procesos bajo los requisitos de la Norma ISO 9001:2000, una vez que el sistema esta implantado en la dependencia.

³⁶ Kaouro Ishikawa. "¿Qué es el control total de la calidad?", Norma, (México, 1986) p.92

4.4 Integración de equipos de trabajo

Cada dependencia debe construir un comité del sistema de gestión de la calidad, este estará integrado por:

- El titular de la dependencia, en mi caso por le Presidente Municipal de Mineral de la Reforma,
- Un representante del Comité del sistema de gestión de la calidad,
- El titular de la unidad administrativa o por la Contraloría Interna en el caso de Mineral de la Reforma,
- Responsables de los procesos clave en este caso los responsables de la Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento,

El comité de calidad, tiene las funciones de acuerdo a lo que se establece en el Manual de Calidad que debe de elaborar la dependencia, como ya lo establecimos anteriormente y le dará las facultades y obligaciones al comité y al sub comité de calidad.

Pero quienes pertenecen al comité y sub comité de calidad se preguntaran en este momento, pues son los equipos de trabajo que coordinan la construcción e implantación del sistema de gestión de la calidad de la dependencia y el comité será operado por la Alta Dirección, estos son los más altos funcionarios de la dependencia en mi caso del H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.

Este sub comité debe estar integrado por:

- El titular de cada Dirección General del Ayuntamiento para poder integrar las necesidades de gestión de recursos humanos, infraestructura y ambiente de trabajo.
- Un representante que denominamos de calidad, este integrante debe cubrir los requisitos establecidos en el procedimiento de recursos humanos en el Municipio lo denominaremos subsistema de calificación del personal (SsiCaP),
- Un representante de medición y mejora de la gestión pública³⁷, el se encargara de lo referente a la medición de los indicadores que la dependencia se marque por ejemplo la satisfacción del usuario, no debemos olvidar que una de las contribuciones más destacadas de la calidad son las herramientas estadísticas, esta es una técnica mediante la cual se recopila y analizan los datos, con el fin de tomar decisiones para mejorar la calidad, este integrante del subcomité, debe cubrir los requisitos establecidos por la competencia en los procesos de apoyo del sistema de gestión de la calidad.

³⁷ Hitoshi Kume, “Herramientas estadísticas básicas para el mejoramiento de la calidad” Norma, (México, 1992), pag. 70

4.5 Construcción del Sistema de Gestión de la Calidad

Esta etapa consiste en la elaboración de todos los documentos requeridos por la norma ISO 9001:2000, como lo son.

- Declaración documental de una política de calidad y objetivos de la calidad,
- Un manual de calidad,
- Los procedimientos documentados requeridos por la norma ISO9001:2000,
- Los documentos necesarios por la organización para asegurarse de la eficaz planificación, operación y control de sus procesos, y
- Registros requeridos por la Norma mexicana de normalización ISO 9001:2000.

La construcción del sistema de gestión de calidad debe ser inmediata al término de la etapa de diseño; con lo cual debe documentarse lo acordado en los diagramas de flujo de los procesos operativos que se incluirán dentro del alcance del sistema así como aquellos que la norma establezca.

Los procedimientos que habrán de formar parte del sistema de gestión de la calidad deben ser verificados todas las veces que sean necesarias hasta que sean funcionales, entendibles, coherentes, eficientes y eficaces.

En este momento ya se comienza con la etapa de implantación y en esta parte la integración de equipos de trabajo el subcomité, debe coordinar las actividades para implantar el sistema de gestión de la calidad es decir, poner en práctica, lo establecido en el manual de calidad del Ayuntamiento.

La siguiente etapa seria llevar a cabo una entrevista técnica; que debe realizar el consultor externo, debe tomar en cuenta que el Ayuntamiento tiene un promedio de tres meses de monitoreo para tener las evidencias necesarias del funcionamiento del sistema.

Una vez cubierto este requisito, el consultor externo de común acuerdo con el Ayuntamiento establece si procede la fecha para la ejecución de la visita técnica y le comunicará, a través de un plan de visitas técnicas, la fecha y el equipo auditor asignado para su realización.

El propósito de la visita técnica es:

- Visitar las oficinas e instalaciones de la dependencia donde el sistema de gestión de la calidad estará establecido
- Completar, si procede el análisis de la documentación,
- Analizar y comprobar, en términos generales la implantación del sistema;
- Acordar y agendar la fecha de la auditoria interna reglamentaria.

4.6 Auditoria interna reglamentaria

Las auditorías internas no son “visitas sorpresa”³⁸ se efectuarán las visitas previas, se enviara al Ayuntamiento el plan de auditoria interna reglamentaria, en el que se indica además de la fechas de realización y el equipo auditor designado, el lugar o los lugares donde se llevará a cabo el alcance y otros datos relevantes conforme a lo indicado en la norma ISO 19011³⁹.

Durante la auditoria reglamentaria, los auditores designados comprobarán si el sistema, descrito en el manual y en los procedimientos operativos que lo soportan, están efectivamente implementado de acuerdo con la norma ISO 9001:2000.

Los resultados del análisis de la documentación, de la visita técnica y de la auditoria interna reglamentaria se reflejarán en informes de carácter confidencial en lo que se indicarán, en su caso las no conformidades detectadas.

Una copia de los informes quedará en poder del Ayuntamiento, quien presentara un plan de acciones correctivas para eliminar las no conformidades encontradas en la áreas, indicando los plazos previstos para su puesta en práctica y aportando el numero de pruebas que evidencien que dichas acciones se llevaron a cabo.

³⁸ Montaña Larios José Jesús, “ISO 9001:2000” Editorial Trillas, (México, 2004) pag. 119

³⁹ Norma Española “Directrices para la auditoria de los sistemas de gestión de la calidad y/o ambiental” Asociación Española de Normalización y certificación, ISO 19011.

4.7 Evaluación y decisión

El informe de la auditoría interna reglamentaria y el plan de acciones correctivas propuestas por la dependencia será objeto de evaluación por parte de los servicios del consultor externo, los cuales podrán acordar la realización de una auditoría extraordinaria para comprobar la implementación de las acciones correctivas.

Una vez elaborado el informe, procede a revisarse, para que este sea enviado al comité de calidad del Ayuntamiento, con la finalidad de emitir su decisión final con base a los resultados obtenidos de la dependencia.

4.8 Concesión del pre-certificado de calidad ISO 9001:2000

Una vez analizado el informe final de la auditoría interna reglamentaria el subcomité de calidad adoptará junto con el consultor externo, uno de los siguientes acuerdos ; conceder el precertificado o denegar la concesión del mismo.

El comité de calidad comunicará por escrito al titular del Ayuntamiento en este caso el Presidente Municipal de Mineral de la Reforma; en caso de que no se produzca la concesión se indicará las razones por las cuales se hace la denegación.

El periodo de vigencia del pre-certificado es de tres años; después de acreditar la auditoría interna reglamentaria⁴⁰, el Ayuntamiento precertificado tiene la opción de solicitar la certificación de su sistema de gestión de la calidad ante un órgano externo, los recursos necesarios para esta certificación tendrán que correr por parte del Ayuntamiento.

Si el Ayuntamiento elige esta opción, automáticamente se deslinda del programa de pre certificación ISO 9001:2000, con la finalidad de no duplicar las funciones entre el órgano externo certificador.

Pero también tiene la opción de no certificarse por un órgano externo lo que trae consigo que continúe con la certificación interna; con independencia de las auditorías extraordinarias a las que hubiera lugar, las auditorías de seguimiento, se establecen, salvo casos justificados, con una periodicidad anual.

Los resultados de las de seguimiento se reflejarán en informes de carácter confidencial en los que se indicarán.

A través del consultor externo, podrán solicitar una auditoría extraordinaria con el fin de comprobar la implantación de las acciones correctivas necesarias en el Ayuntamiento.

⁴⁰ Ibídem p. 18-26

4.9 Renovación del pre certificado de calidad ISO 9001:2000

Antes de finalizar el periodo de validez del pre certificado se efectuará una auditoria del sistema de gestión de la calidad del Ayuntamiento pre certificado con el fin de verificar si es posible la renovación del mismo.

Los resultados de la auditoria de renovación se reflejarán en informes de carácter confidencial donde se indican las no conformidades detectadas.

La copia de los informes quedarán en poder de la dependencia precertificada quien presentará un plan de acciones correctivas para corregir la no conformidades detectadas indicando los plazos previstos para su puesta en practica y aportando las pruebas necesarias para evidenciar que dichas acciones se lleva a cabo, estar a disposición del equipo auditor, durante la realización de las auditorias.

Informar al equipo auditor, de todos aquellos que se consideren relevantes para evaluación del sistema de gestión de la calidad y facilitar en todo momento su trabajo.

- Las modificaciones jurídicas de la dependencia,
- Traslado de las instalaciones donde se lleven a cabo actividades relacionadas con el sistema.

El Reto de Actualizar la Estructura de la Administración Pública a través de los Sistemas de Gestión de la Calidad; caso práctico en el Municipio de Mineral de la Reforma.

A la vista de estas modificaciones, se podrá acordar la realización de una auditoria extraordinaria, a cargo de la dependencia pre certificada, con el fin de decidir sobre el mantenimiento del mismo.

CAPITULO V.

PROCESOS DE MODERNIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE MINERAL DE LA REFORMA.

5.1 Situación Actual de la Administración en el H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.

El Objetivo primordial de este quinto y ultimo capitulo es el de proporcionar las herramientas necesarias para que el H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma trabaje en el desempeño de su administración con eficiencia, racionalidad, modernidad y profesionalismo, que otorgue servicios públicos, transparentes y honestos, congruente con los requerimientos de la sociedad y que se han capases de ofrecer servicios de calidad a sus usuarios.

Buscando la modernidad de la administración pública en el Municipio de Mineral de la Reforma y sabiendo que la calidad en los servicios que se prestan en la dependencia, se define como un instrumento que posibilita la alineación de los esfuerzos realizados por los diferentes actores, servidores públicos y usuarios que participan en este proceso de transformación, constituyéndose en una política integral que le permitirá alcanzar los compromisos establecidos en la calidad.

Las metas que persigue este modelo son los atributos de un municipio moderno, que le permiten que su gestión y los resultados que ofrece sean congruentes con las necesidades y expectativas de la sociedad, por lo que estas metas se constituyen como el objetivo principal.

Lleve a cabo el levantamiento de una encuesta de satisfacción del usuario, donde los resultados que obtuve arrojaran la siguiente información; encontré la mala percepción de los ciudadanos, con respecto de llevar a cabo algún trámite, en la dependencia. Por lo que llego a estas conclusiones que a continuación describo.

- Enfoque hacia el cumplimiento de tareas y no hacia la satisfacción de los clientes.
- Esfuerzos de calidad aislados y discontinuos.
- Percepción generalizada de que los servicios públicos son sinónimos de ineficiencia y mala calidad.
- Aumento considerable en las exigencias y expectativas de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios públicos.
- Carencia de un sistema de gestión de la calidad estandarizado y obligatorio.
- Inexistencia de indicadores de calidad o compromisos de cumplimiento en la prestación de los servicios públicos.
- Desconocimiento y falta de interés en los servidores públicos en temas de calidad.
- Falta de estímulos y reconocimientos a los servidores públicos y dependencias que impulsan la calidad.

5.2 Determinación de la viabilidad para implementar un Sistema de Gestión de la Calidad.

El Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, cuenta con el ambiente propicio para implantar un SGC, lo cual se debe a que es una administración de reciente conformación, y con el ímpetu necesario para impulsar nuevas prácticas administrativas orientadas hacia el enfoque a procesos, la medición y la satisfacción de la ciudadanía.

Sin embargo, es importante que, a través del proceso para implementar el Sistema de Gestión de la Calidad en dicha dependencia, es necesario formalizar el marco legal, así como documentar, estandarizar y eficientar los procesos que se determinen dentro del alcance del sistema.

Si bien la Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, funge como enlace para la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad en la Presidencia Municipal, existen procesos establecidos por la Norma ISO 9001:2000, que habrán de construirse, en los que, de acuerdo a las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal ⁴¹ y en el documento titulado Esquema de Desarrollo Organizacional de Mineral de la Reforma, le corresponden a áreas determinadas de la administración municipal, por lo que es necesario involucrándolas en este proceso.

Los procesos correspondientes a la gestión de los recursos son medulares para todo sistema de gestión de la calidad, basados en la Norma ISO 9001:2000, por lo

que es necesario organizar, entre las áreas correspondientes, las actividades necesarias para dicho fin, es decir, la Dirección de Administración, la de Planeación para el Desarrollo Municipal y la Tesorería Municipal.

Si bien la participación de los Regidores y el Síndico Procurador, no es a nivel operativo, habrá de determinarse la participación de ellos dentro de la implementación y seguimiento del SGC.

Por lo que le corresponde a la Contraloría Interna le corresponde la elaboración del Manual de Calidad del H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma y los procesos estratégicos que son las guías y/o parámetros que dicta la Norma ISO 9001:2000, que son los siguientes:

- Procedimiento para el Control de la Documentación
- Procedimiento para el Control de los Registros
- Procedimiento para la Comunicación
- Procedimiento para la Revisión por la Dirección
- Procedimiento para la Elaboración y aplicación del Presupuesto
- Procedimiento para Auditorías Internas
- Procedimiento General del Producto No Conforme
- Procedimiento para Acciones Correctivas
- Procedimiento para Acciones Preventivas

Después de la elaboración de dichos procedimientos, continúan los procesos de apoyo y estos son necesarios para complementar o sustentar las actividades del

⁴¹Op. Cit.

Sistema de Gestión de la Calidad del H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma que son los siguientes:

- Subsistema de Calificación de Personal
- Subsistema o Programa de 5 S's
- Subsistema de Medición y Mejora de la Gestión Pública

Después de elaborar dichos proceso de apoyo se debe determinar los avances que se tienen al estar implantando un S.G.C. en el Ayuntamiento trabajarán en la elaboración de su política de calidad que a la primera revisión dice: "Es obligación de todos lo servidores públicos del H. Ayuntamiento, atender las demandas sociales de los habitantes de Mineral de la Reforma con calidad y en tiempo, establecidas en las leyes vigentes, así como en el SGC basado en la norma ISO 9001:2000 con el fin de impulsar la mejora continúa donde el desarrollo es compromiso de todos".

Y con respecto a la Dirección de Obras Públicas tenemos la siguiente definición que nos deja claro que es una obra pública:

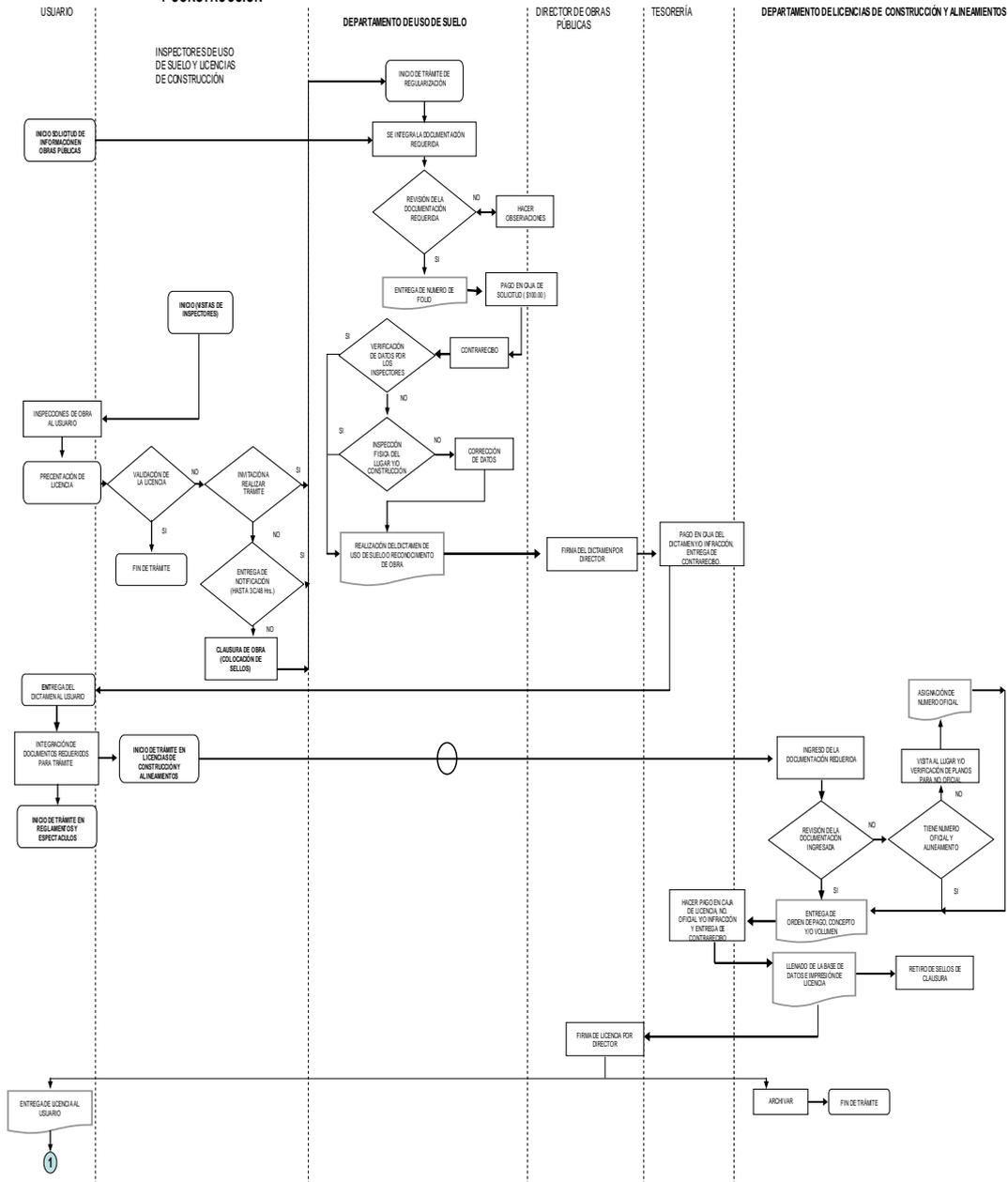
"Se considera obra pública, todo trabajo que tenga por objeto construir, instalar, ampliar, restaurar, conservar, demoler o modificar bienes inmuebles, de infraestructura o servicio público por su naturaleza⁴²".

⁴² Normatividad para la Integración de la Cuenta Pública y el manejo de los recursos de la Hacienda Pública Municipal. Ejercicio Fiscal 2007, Artículo 3.

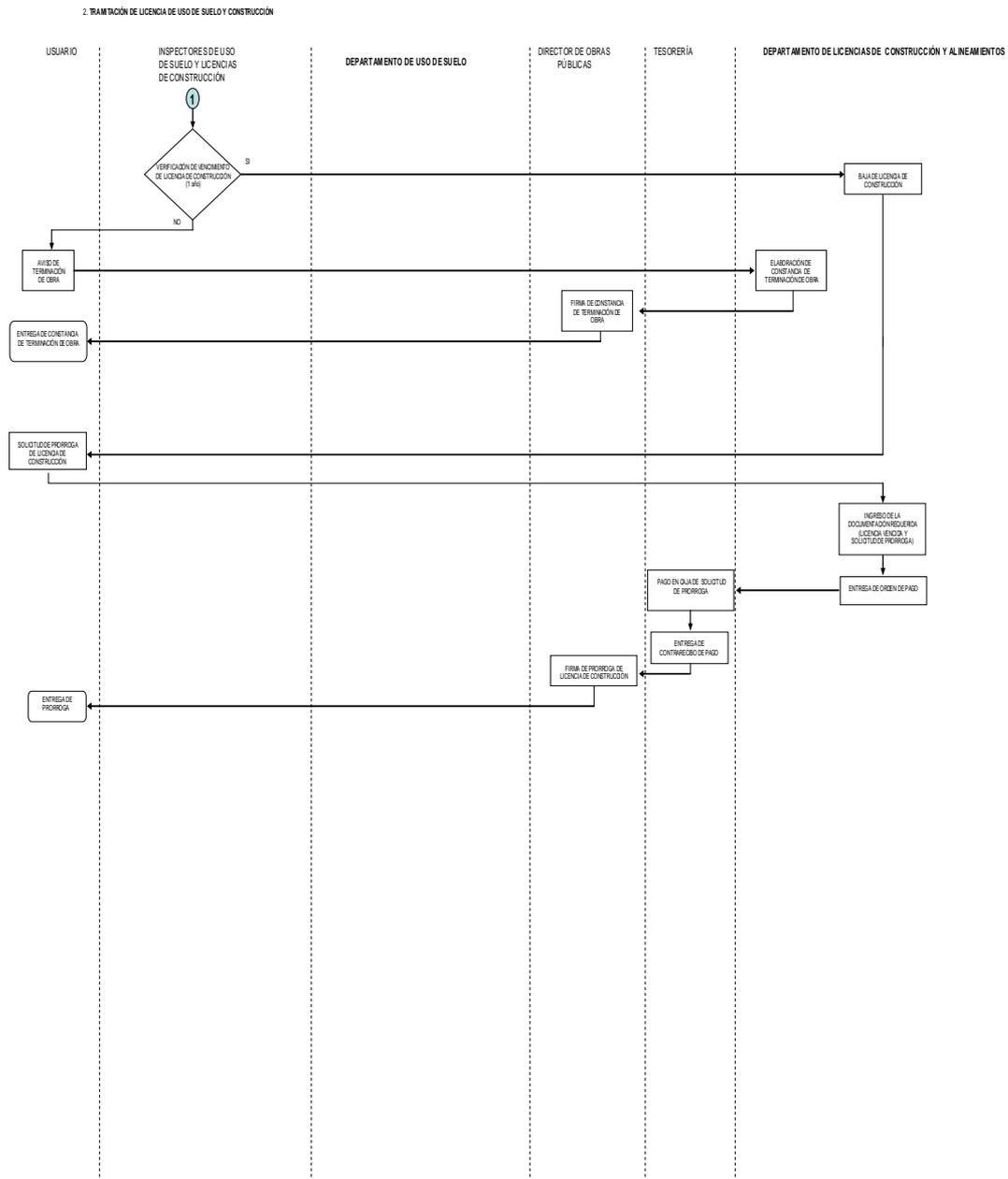
El Reto de Actualizar la Estructura de la Administración Pública a través de los Sistemas de Gestión de la Calidad; caso práctico en el Municipio de Mineral de la Reforma.

Como primera actividad marcada en la Dirección de Obras Públicas es la de ilustrar las actividades en diagramas de flujo (fig.1.2) para detectar las mejoras sus procedimientos en este caso el de Tramitación de uso de suelo y Construcción.

Figura 1.2. TRAMITACIÓN DE LICENCIA DE USO DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN



El Reto de Actualizar la Estructura de la Administración Pública a través de los Sistemas de Gestión de la Calidad; caso práctico en el Municipio de Mineral de la Reforma.



Este diagrama de flujo lo elabore para explicar el proceso de tramitación de uso de suelo.

Por el grado de importancia y de recaudación para el Municipio los Procesos Clave los llevara la Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano será la encargada de llevar a cabo los procesos operativos por medio de los cuales se otorgan los servicios más representativos de dicha área y son los siguientes:

- Procedimiento para la obtención de la licencia de uso de suelo;
- Procedimiento para la obtención y seguimiento de la licencia de construcción.

Estos dos procesos clave permitirán que la ciudadanía tenga mayor acceso a la información que necesita para obtener la licencia del uso de suelo, pues los requisitos estarán bien claros y no tendrán que dar más vueltas para terminar su trámite.

Al igual que la licencia de uso de suelo la licencia de construcción será entregada en tiempo y forma pues serán medidos por indicadores de desempeño, los usuarios tendrán muchas ventajas, pues los requisitos serán muy claros y solo se pedirá lo indispensable para llevar a cabo el trámite.

El objetivo del Procedimiento para la obtención del dictamen de uso de suelo es el de "Expedir dictamen en el cual se autoriza el uso o destino de un predio estableciendo sus condiciones de aprovechamiento de conformidad con el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, a efecto de una planeación y control del territorio municipal"⁴³ y el objetivo del procedimiento para la obtención y seguimiento de la licencia de construcción, es el de "Obtener el permiso para la ejecución de construcción en base al capítulo III de las solicitudes del reglamento

de construcción del Municipio de Mineral de la Reforma hasta la conclusión de la obra y/o baja temporal”⁴⁴ estos dos objetivos son de los muchos beneficios que se tienen al querer alinearse bajo una norma de calidad en este caso la Norma ISO 9001:2000; pues se cuenta con una misión y visión muy claros para el municipio y para cada dirección que integra el ayuntamiento.

En el Ayuntamiento de Mineral de la Reforma al momento de obtener los discernimientos en lo referente a la Norma ISO 9001:2000 tienen la obligación de adquirir la metodología de las 5 S’s y esto se puede traducir en el incremento de la eficiencia y oficia, principalmente por:

- a) Una mayor satisfacción de las personas,
- b) Menos accidentes,
- c) Menos pérdidas de tiempo para buscar documentos o papeles,
- d) Incremento de la calidad del servicio ofrecido,
- e) Disminución de los desperdicios generados; y una mayor satisfacción a la ciudadanía

Los principios del Programa son:

Eficiencia y austeridad:

⁴³ Boyce Charles, “Elementos de planificación urbana” Caracas 1996, Fondo editorial común

⁴⁴ BazantS Jan. “Manual de diseño urbano” 5° edición, México, DF. 1998, Edit. Trillas

La buena gestión gubernamental exige la acertada aplicación del principio de racionalidad a través de la eficiencia en las acciones de planeación y ejecución en los procesos administrativos y financieros⁴⁵.

Transparencia:

El Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 se ejecuta al amparo de los principios de honestidad, imparcialidad y transparencia buscando la satisfacción de las necesidades y demandas de la ciudadanía⁴⁶.

Al adoptar un SGC, también se debe de adoptar la metodología de las 5 S's para eso expongamos lo que es esta metodología, y no es otra cosa que el mantenimiento de la infraestructura y la conservación del ambiente de trabajo dentro de las áreas es llevado a cabo mediante la aplicación de la metodología de las 5 S's, la finalidad es contar con un proceso sistematizado que, inicie con un cambio de hábitos, métodos y enfoques que fortalezcan la disciplina, el orden y la cooperación entre todos los miembros del Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.

Beneficios para el Ayuntamiento:

En el trabajo diario, las rutinas de mantener el orden y la limpieza sirven para mejorar la eficiencia en este y la calidad de vida en aquel lugar donde el servidor público destina un tiempo importante de su vida.

Ante esto, es valida la siguiente reflexión ¿vale la pena mantener desordenada, sucia y poco organizada, nuestra área de trabajo?

⁴⁵ Rendón Huerta Teresita, "Derecho Municipal, Edit. Porrúa, México 2001, pag. 50-51

⁴⁶ Plan Estatal de Desarrollo 2005- 2011

La implementación del Programa de 5S's, es importante en diferentes aspectos, generando los siguientes beneficios:

- Obtener mayores niveles de seguridad que redundan en una mayor motivación de los empleados;
- Dar respuesta a la necesidad de mejorar el ambiente de trabajo, eliminación de dispendios producidos por el desorden, falta de aseo, mantenimiento del área, equipo y herramientas de trabajo, contaminación;
- Mejorar la estandarización y la disciplina en el cumplimiento de los objetivos del Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.
- Realizar cada actividad con mayor calidad;
- Aumentar la cultura organizacional;
- Proyectar una buena imagen, tanto del servidor público como del Ayuntamiento.
- Reducir tiempo en las respuestas de los servicios solicitados;
- Hacer uso de elementos de control visual como tarjetas y tableros para mantener ordenada la información, elementos y herramientas de trabajo que se utilizan en el desarrollo de las funciones.
- Conservar el sitio de trabajo mediante controles periódicos sobre las acciones de mantenimiento de las mejoras alcanzadas con la aplicación del Programa de 5 S's; y
- Aumentar la conciencia de cuidado y conservación de los equipos y demás recursos del Ayuntamiento.

Es un buen tiempo para explicar el significado de las 5 S`s:

- 1.- **Seiri (Selección)** Significa identificar y eliminar del área de trabajo todos los elementos innecesarios y que no se requieren para realizar nuestra labor, logrando que las áreas sean seguras y productivas.
- 2.- **Seiton (Organizar)** Consiste en establecer el modo en que deben ubicarse los materiales necesarios de manera que sea fácil y rápido encontrarlos y utilizarlos.
- 3.- **Seiso (Limpieza)** Significa prevenir la suciedad y el desorden en el área de trabajo, estar siempre pensando en el orden y la limpieza del equipo de cómputo y herramientas que utilizamos.
- 4.- **Seiketsu (Estandarización)** Consiste en conservar lo que se ha logrado aplicando estándares a la práctica de las tres primeras S`s. Esta etapa está fuertemente relacionada con la creación de los hábitos para conservar el lugar de trabajo en perfectas condiciones.
- 5.- **Shitsuke (Compromiso y disciplina)** La disciplina implica el apego a procedimientos establecidos, a lo que se considera bueno, noble y honesto; cuando una persona se apega al orden y al control de sus actos está acudiendo a la prudencia, y la inteligencia en su comportamiento se transforma en un generador de calidad y confianza.

El obtener un sistema de gestión de la calidad y la implantación de la metodología de las 5 S's promueve: un Ayuntamiento de Calidad, cuyo objetivo es satisfacer y superar las expectativas de los ciudadanos; y una dependencia con mejoras regulatorias, al garantizar que la ciudadanía efectúe trámites con facilidad, seguridad y rapidez.

Así, mismo gracias a la participación y compromiso del Ayuntamiento y de la voluntad decidida del gobierno para transformar los servicios gubernamentales, estamos impulsando esta nueva cultura de servicio a través de la Cultura de la Calidad.

Al iniciar el largo camino de calidad en este Ayuntamiento, nos encontramos que en años recientes a tenido un gran crecimiento en lo referente a la construcción de fraccionamientos; por ello la importancia de tener bien regularizado lo referente a los asentamientos humanos y es la Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, es la encargada de todo esto por ello la inquietud de implementar un SGC en esta dirección de alto impacto a la ciudadanía.

5.3 Estrategias para implantar un Sistema de Gestión de la Calidad en el H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.

Después de analizar la información que se esta recopilando con las entrevista realizadas en las distintas áreas del Ayuntamiento puedo establecer las estrategias que se deben de seguir para la implantación del sistema de gestión de la calidad.

- Impulsar el establecimiento de una nueva cultura del servicio público sustentada en un enfoque en la calidad de la gestión.
- Privilegiar el uso de herramientas de la gerencia pública que permitan incrementar el desempeño de los funcionarios y elevar la calidad del servicio que se otorga a la sociedad.
- Impulsar acciones de reforma administrativa y de innovación, orientadas a incrementar la eficiencia del servicio público y a optimizar los recursos existentes.
- Desarrollar e implantar el modelo integral de calidad para la administración pública.
- Es importante que lleven a cabo las recomendaciones que le hago y definir las líneas de acción que corresponden al Municipio de Mineral de la Reforma:

- Establecer mecanismos de evaluación y retroalimentación sobre la calidad en los servicios por parte de nuestros usuarios.
- Identificar, reconocer y replicar a las mejores prácticas de calidad en la administración pública municipal.

5.4 Propósito del Modelo que se pretende implantar en el H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.

Utilizar una visión de calidad, mejora continua, innovación y competitividad en la gestión de las dependencias y entidades siendo este municipio el segundo a nivel estatal en implantar un Sistema de Gestión de la Calidad, después de Pachuca de Soto.

Los sistemas de gestión de la calidad tienen como beneficio, promover la participación social que fomente la presencia de la ciudadanía en la formulación de políticas, la realización de acciones y el perfeccionamiento de las instituciones.

Después de la encuesta que levante con respecto a la satisfacción de los usuarios y detectando los puntos importantes en los que tengo que trabajar en este Ayuntamiento, lleve a cabo entrevistas con las personas que encabezan las siguientes direcciones y de esa forma detectar las áreas de oportunidad para la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad basado en la norma ISO 9001:2000.

- a. Dirección de Servicios Municipales;

- b. Dirección de Planeación para el Desarrollo Municipal;
- c. Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano;
- d. Dirección de Administración;
 - d.1. Depto. de Recursos Humanos
- e. Dirección de Desarrollo Económico Municipal;
- f. Dirección de Seguridad Pública y Tránsito;
- g. Dirección de Reglamentos, Espectáculos, Comercio y Abasto;
- h. Contraloría Interna;
- i. Secretaría General Municipal.

En base a la información recopilada en estas direcciones del Ayuntamiento, llegó a la conclusión de las personas que integraran y llevaran las responsabilidades del Comité del Sistema de Gestión de la Calidad son las siguientes.

La Alta Dirección que se integrara en el H. Ayuntamiento, debe proporcionar evidencia de su compromiso con el desarrollo e implementación del sistema de gestión de la calidad, así como con la mejora continua de su eficiencia y tendrán las siguientes responsabilidades:

- a) comunicando a la organización la importancia de satisfacer tanto los requisitos de los usuarios, como los legales y reglamentarios;
- b) estableciendo la política de calidad;
- c) asegurando que se establecen los objetivos de la calidad;
- d) llevando a cabo las revisiones por la dirección; y

e) asegurando la disponibilidad de recursos.

Así mismo, la alta dirección debe asegurarse de que las responsabilidades y autoridades están definidas y son comunicadas dentro de la organización.

Además de que la alta dirección debe establecer los procesos de comunicación apropiados dentro de la dependencia y que se efectúa considerando la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad que se implantara.

Representante de la dirección, la norma ISO 9001:2000 establece que la alta dirección debe designar un miembro de la dirección quien, con independencia de otras responsabilidades, debe tener la responsabilidad y autoridad que incluya:

a) asegurarse de que se establecen, implementan y mantienen los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad,

b) informar a la alta dirección sobre el desempeño del sistema de gestión de la calidad y de cualquier necesidad de mejora, y

c) asegurarse de que se promueva la toma de conciencia de los requisitos del los usuarios en todos los niveles de la dependencia.

La responsabilidad del representante de la dirección puede incluir relaciones con partes externas sobre asuntos relacionados con el sistema de gestión de la calidad.

Generalmente, dentro de los sistemas de gestión de la calidad, ésta personalidad es conocida también como Coordinador General del Sistema. Su compromiso es fungir como puente de comunicación entre la Alta Dirección y el personal operativo que interviene en los procesos involucrados en el sistema de gestión de la calidad.

A la par de la integración de la alta dirección se conforma el Subcomité de Mejora Continua; si bien la norma ISO 9001:2000 no menciona la existencia de dicho Subcomité, en la práctica, es necesaria la integración de un equipo de trabajo responsable del seguimiento y/o mantenimiento del Sistema de Gestión de la Calidad. Su función principal es la de ejecutar las decisiones tomadas por la Alta Dirección.

Así también, la de vigilar que las disposiciones establecidas por esta norma internacional sean atendidas dentro de dicho sistema, y sean documentadas en el Manual de Gestión de la Calidad. El subcomité, es recomendable que esté integrado por:

- a) Representante de Calidad;
- b) Representante de Medición;
- c) Representante de la Gestión de los Recursos Humanos y Ambiente de Trabajo;
- d) Representante de la Gestión de los Recursos de Infraestructura;
- e) Representante de la Gestión de los Recursos Financieros;
- f) alguna otra estratégicamente necesaria para la ejecución de las acciones necesarias para demostrar conformidad con la norma ISO 9001:2000. Por ejemplo, Líder del Sistema, cuya responsabilidad es la de coordinar que el personal antes citado cumpla con lo establecido en el Manual de Gestión de la Calidad, así como de que las actividades operativas se lleven a cabo en los niveles de autoridad pertinentes.

Si bien, los miembros del Comité del Sistema de Gestión de la Calidad como el Subcomité de Mejora Continua, tienen funciones operativas y estratégicas

establecidas en la dependencia, es de vital importancia evitar la duplicidad de funciones. Ya que, el Comité y Subcomité debe ser conformado por los puestos que, basados en el Marco Legal aplicable⁴⁷, le corresponde desempeñar las funciones necesarias dentro de dicho órgano colegiado. Es decir, los puestos que integran el Comité y Subcomité referido, son los que, basados en la Ley Orgánica Municipal y otros documentos relacionados, tienen las atribuciones dentro de la administración pública municipal, para desempeñar las funciones necesarias y así dar cumplimiento a lo establecido por la Norma ISO 9001:2000. Por lo que, al conformar el Comité y Subcomité no debe inventarse la integración de una persona, ya que el Marco Legal es el instrumento para justificar objetivamente dicha inclusión.

Para elaborar la propuesta de integración del comité del sistema de gestión de la calidad retome las funciones descritas en la Ley Orgánica Municipal y en el Esquema de Desarrollo Organizacional Mineral de la Reforma, Hgo. 2006-2009, propongo la integración de las siguientes figuras municipales⁴⁸:

- Presidente Municipal Constitucional; como máxima autoridad del Sistema de Gestión de la Calidad;
- Secretario General Municipal; como Representante de la Dirección o Coordinador General del Sistema;

⁴⁷ Ibidem, Capítulos tercero y quinto, art.52 fracción III, XIII, XV, XXXVI
Plan de Desarrollo Municipal, p. 2, 7, 24, 49

⁴⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial, el 16 de abril de 2001

- Director de Administración; como encargado de vigilar los procesos de gestión de los recursos humanos, de infraestructura y ambiente de trabajo;
- Director de Tesorería Municipal, como encargado de vigilar los procesos de provisión de recursos;
- Director de Planeación para el Desarrollo Municipal; como encargado de vigilar los procesos de planeación del Sistema de Gestión de la Calidad;
- Contralor Interno; como el encargado de vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan las funciones del ayuntamiento;

Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano; como el Responsable del Proceso Operativo propuesto.

5.5 Propuesta de Integración del Subcomité de Mejora Continua.

Para la integración del Subcomité propongo que participen las siguientes personas:

- Líder del Sistema (Coordinador de Proyectos Especiales de la Dirección de Obras Públicas);
- Representante de Calidad (Área de Proyectos Especiales de la Dirección de Obras Públicas);
- Representante de Medición; del Sistema (Planeación); como del Proceso Operativo (Obras Públicas).

- Representante de la Gestión de los Recursos Humanos y Ambiente de Trabajo;
- Representante de la Gestión de los Recursos de Infraestructura;
- Representante de la Gestión de los Recursos Financieros (Tesorería Municipal);
- Representante de la Contraloría;

En este momento hay que tomar las consideraciones finales para la integración del Subcomité de Mejora Continua, especialmente en la conformación del Subcomité de Mejora Continua, es necesario determinar de manera específica su integración, de acuerdo a los niveles pertinentes de toma de decisiones, así como a las actividades asignadas a ellos. Lo cual debe estar detallado en las descripciones de puestos necesarias para alinear sus funciones nominales con las que habrán de desempeñar para el Sistema de Gestión de la Calidad. Es importante decidir sobre la figura del líder del sistema o puesto equivalente, el cual ha de coordinar las actividades de dicho subcomité.

El subcomité tiene la responsabilidad del diseño del sistema de gestión de la calidad de acuerdo al marco legal y para no realizar duplicidad de funciones así mismo como de su continua adecuación, como lo describo a continuación basada en la ley.

El Municipio Libre⁴⁹ de acuerdo con lo establecido en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es una

institución de orden público constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio determinado, autónoma en su régimen interior, gobernada por un Ayuntamiento y con libre Administración de su hacienda.

“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno Municipal se ejercerá por un Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado⁵⁰”.

Y con lo referente a su organización el Gobierno de cada Municipio, se encomendará a un Ayuntamiento integrado por un Presidente, los Síndicos y los Regidores que establezca la Ley Electoral del Estado de Hidalgo.

Integrantes

I.- Ayuntamiento⁵¹: el órgano colegiado y deliberante en el que se deposita el gobierno y la representación jurídica y política del Municipio;

II.- Presidente Municipal: la autoridad responsable de la ejecución de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y quién tiene su representación administrativa;

III.- Regidores: los miembros del Ayuntamiento encargados de acordar las decisiones para el gobierno de los intereses del Municipio y

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁵⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Hidalgo

⁵¹ Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo

IV.- Síndicos: los integrantes del Ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y representarlo jurídicamente.

Atribuciones legales para la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad establecido en la Ley Orgánica Municipal⁵².

Artículo 49; Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos;

Artículo 50; Facultades del Ayuntamiento concurrentes con el Estado.

5.6 Justificación para la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad

I.- Los Ayuntamientos quedan facultados⁵³ para aprobar los bandos de gobierno y de policía, reglamentos, circulares y *disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones, y servicios públicos de su competencia y promuevan la participación de la sociedad.*

Organigrama

El Organigrama es encabezado por la H. Asamblea Municipal; en forma descendente se localiza el Presidente Municipal; dependiente directamente de él están:

- Secretario Particular;
- Comunicación Social;

⁵²Ibidem, Capítulo IV; Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos.

- Contraloría Interna;
- Secretaría General Municipal;
- y de forma indirecta, el DIF Municipal.

De la Secretaría General Municipal dependen 8 direcciones de área, las cuales fueron analizadas y llegue a la conclusión de que la Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, será la iniciadora en el sistema de gestión de la calidad y esta conformada de la siguiente manera:

- Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano;
- Licencias de Construcción;
- Proyectos Especiales;
- Departamento Técnico;
- Licitaciones y Adquisiciones;
- Uso de Suelo;
- Mantenimiento de Equipo de Transporte y Maquinaria.

5.7 Marco Jurídico de Referencia para el Sistema de Gestión de la Calidad.

El Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, regula la organización y funcionamiento del mismo con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo. La cual rige a los 84 Municipios que componen al Estado de Hidalgo. La

⁵³Ibidem, Disposiciones Generales Capitulo I, Artículo 3.

ley aplicada en la Presidencia Municipal de Mineral de la Reforma, es la publicada el 16 de abril de 2001, misma que está vigente.

La Ley Orgánica establece las atribuciones de algunas Figuras Municipales⁵⁴, tales como:

- Oficial Mayor;
- Junta de Acción Cívica y Cultural;
- Tesorero de la Junta Cívica y Cultural;
- Presidente Municipal;
- Síndicos;
- Regidores;
- Comisión de Hacienda Municipal;
- Delegados;
- Consejos de Colaboración Municipal;
- Secretario General Municipal;
- Tesorero Municipal;
- Contraloría;
- Oficial del Registro del Estado Familiar;
- Titular de Obras Públicas;
- Titular de Planeación y Urbanización

Sin embargo, la Ley Orgánica establece en el Artículo 108, capítulo quinto “De las dependencias encargadas de los servicios públicos”; que, el Presidente Municipal,

⁵⁴ Ibidem, Capítulo I, Del Municipio.

tendrá facultades para proponer, de acuerdo con las necesidades administrativas y con la disponibilidad de recursos financieros, las dependencias que sean indispensables para la buena marcha de los servicios públicos. La creación de cada dependencia, deberá hacerse por acuerdo que expida el Ayuntamiento, el cual señalará las funciones y competencias a que deban sujetarse. Las dependencias de la Administración Municipal que no estén comprendidas en dicha Ley, estarán consideradas en el Reglamento Interior de la Administración Municipal o en el acuerdo respectivo.

Con base en los Artículos 108, 109 y 110 de la Ley Orgánica Municipal, se encuentra el documento titulado *Esquema de Desarrollo Organizacional de Mineral de la Reforma, Hgo. 2006-2009*, sin fecha de publicación y teniendo como responsables de su elaboración al Dr. Alejandro Islas Pérez, Presidente Municipal Constitucional, y a la L.C. Diana Leticia Hernández Islas, Contralor Interno.

Dicho documento se realiza en respuesta a la obligación que tienen los Ayuntamientos de señalar las funciones y competencias de las Dependencias que no estén consideradas en la Ley Orgánica Municipal; sin embargo, dicho documento carece de valor legal, debido a que no ha sido publicado formalmente, así que no está autorizado por acuerdo del Ayuntamiento, representado en sus tres figuras principales:

Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, como lo indica el artículo 108 de la ley en referencia.

Se encuentra vigente el Reglamento Interior del Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el 3 de mayo de

2004. Dicho reglamento corresponde a la administración 2003-2006, el cual sigue vigente en tanto no sea derogado por el que corresponde a la presente administración, o se autorice y formalice el documento titulado *Esquema de Desarrollo Organizacional de Mineral de la Reforma, Hgo. 2006-2009*.

El documento titulado *Esquema de Desarrollo Organizacional de Mineral de la Reforma, Hgo. 2006-2009*, no especifica de forma clara las competencias de las unidades administrativas establecidas en el organigrama de la presente administración, y se reduce a especificar de manera general las funciones que habrán de desempeñar cada una de ellas. Así también no existe una relación directa con las figuras municipales establecidas en la Ley Orgánica Municipal, así como con las funciones especificadas en la misma para cada una de ellas. De forma general, no se determina sobre qué unidad administrativa establecida en el organigrama del Ayuntamiento, recaerá las funciones determinadas en la Ley Orgánica Municipal.

5.7.1 Marco Administrativo de referencia para el Sistema de Gestión de la Calidad.

Dentro del marco administrativo, analice el organigrama de la actual administración, el cual está definido y señala de forma clara y concisa los niveles de autoridad y toma de decisiones. Sin embargo, las áreas dependientes de algunas direcciones mostradas en el organigrama, no conservan esta misma estructura, en la que esté claramente definido el nivel de autoridad de unos departamentos sobre otras áreas mostradas como tal, cabe destacar que, el

organigrama aprobado por la H. Asamblea⁵⁵, si tiene congruencia con el documento titulado *Esquema de Desarrollo Organizacional de Mineral de la Reforma, Hgo. 2006-2009*.

Durante la fase de entrevistas a los encargados de las áreas más representativas del Ayuntamiento, se identificó que algunos de ellos no tienen claro el nivel de jerarquía que tiene el área que encabezan. De forma general, se tiene conocimiento del Organigrama vigente y se corroboró que las direcciones de área tengan la composición presentada en dicho documento.

De forma general, el Reglamento Interior presentado, correspondiente a la administración anterior del Ayuntamiento de Mineral de la Reforma 2003-2006, no especifica las funciones y competencias de las unidades administrativas o dependencias mostradas en el organigrama correspondiente, limitándose a documentar artículos establecidos en la Ley Orgánica Municipal⁵⁶, y estableciéndose únicamente las funciones de las figuras municipales más representativas citadas en dicha Ley.

5.8 Estructura de la Dependencia y Definición de Funciones.

El Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, no cuenta con Manual de Organización ni Manuales de Procedimientos autorizados y publicados en los que se especifiquen las funciones y actividades de las áreas que la componen. Así tampoco, cuentan con descripciones de puestos e inventarios de personal, o su

⁵⁵ Esquema de Desarrollo Organizacional de Mineral de la Reforma, Hgo. 2006- 2009

equivalente. Teniendo algunos esfuerzos aislados en algunas de las direcciones de área en la que se establecen los puestos, funciones y actividades necesarios para el adecuado funcionamiento de las mismas.

A petición de una servidora, se solicitó a las áreas redactaran las funciones y actividades de cada una, contempladas para la fase de entrevistas, y así contrarrestar dicha información con la realidad identificada en las mismas.

Se identifica, de forma general, que las funciones y actividades están ajustadas al personal existente en las mismas, debido a que no se tiene definido de forma clara los puestos y la competencia de los mismos, necesarios para el cumplimiento de las funciones encomendadas.

Algunas de las direcciones de área entrevistadas, mostraron sus organigramas internos elaborados para poder conformar el organigrama general de la presente administración.

Es necesario establecer y difundir el documento formal en el que se establezca las funciones y actividades de cada área establecida en el Organigrama, así como los puestos y el perfil de los mismos, necesarios para el cumplimiento de las metas establecidas en la presente administración.

Los procesos de gestión de los recursos, no están claramente definidos ni documentados; aunque se tienen medios formales para la gestión de los recursos materiales y humanos.

⁵⁶ Ibidem

La mayoría de las direcciones de área entrevistadas, cuentan con medios formales para el registro y el otorgamiento de los servicios. Así también, de canales formales e informales de comunicación interna y con la ciudadanía.

5.9 Clima Organizacional en el H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.

Las entrevistas realizadas a las áreas más representativas del presente Ayuntamiento, fueron dirigidas únicamente a aquellas subordinadas al presidente Municipal.

A través de las entrevistas y recorridos hechos a las áreas del Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, pude percibir que la actitud para adoptar un sistema de gestión de la calidad, de forma general, es propicio para tal fin. Sin embargo, el periodo de transición de una administración a otra, se ve ligeramente marcada por los servidores públicos de ingreso en ésta administración, de aquellos conservados de la administración anterior.

El Ayuntamiento de Mineral de la Reforma 2006-2009, es una administración de reciente conformación, por lo tanto hay aspectos organizacionales que siguen en periodo de determinación y ajuste. Lo que influye en la estabilidad laboral del personal conservado de la anterior administración.

En conclusión, el personal que compone el presente Ayuntamiento, se encuentra, en todo la disposición para trabajar con un sistema de gestión de la calidad.

Conclusiones:

El reto de las Administración Pública, en su modernización, entendiéndola ésta como el proceso continuo de adaptación a las exigencias del entorno, efectuando la transición de un sistema administrativo tradicional a otro de gestión, capaz de definir objetivos, para elegir la mejor forma de alcanzarlos y evaluar los resultados planeados.

El reto al que hoy se enfrenta el Municipio de Mineral de la Reforma es asegurar que los servicios que otorga la Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, cuenten con instrumentos y mecanismos eficientes y eficaces, para la medición, seguimiento y evaluación de resultados.

Este contexto exige que hoy seamos mejores servidores públicos, empleando los modelos administrativos vigentes para dar cumplimiento a las expectativas y demandas ciudadanas; pues en la actualidad las nuevas formas de gobierno plantean, como punto de partida, la elaboración de un diagnóstico a la dependencia, a fin de poder definir las acciones a emprender en el corto, mediano y largo plazo.

Por lo cual, los diagnósticos en cada dirección de la administración municipal son necesarios y estos incluyen, análisis en aspectos críticos, sistema de planeación de actividades, programas en operación, estructura administrativa, recursos asignados, procesos clave y normativos; se analizan programas y actividades esenciales y se contrastan con los objetivos estratégicos que persigue el H. Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, en su Plan de Desarrollo Municipal.

Las reformas, que hoy adopta el Municipio de Mineral de la Reforma, al adquirir un Sistema de Gestión de la Calidad basado en la Norma ISO 9001:2000, están orientadas a elevar la productividad y calidad del gasto público, referente a los recursos que son asignados para la Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, esto se debe promover para que los servidores públicos logren un alto desempeño, en la provisión de más y mejores bienes y servicios para la ciudadanía, mejorar la productividad haciendo más con menos y ofrecer mejor atención y de calidad como lo establece la Norma.

El programa de implantación de calidad basado en la Norma ISO 9001:2000 que se propone, llevará a la administración municipal a obtener las siguientes ventajas.

- Accionar las estrategias para la consolidación de un municipio que brinde servicios eficientes que atiendan y superen las expectativas de los ciudadanos en la Dirección de Obras Públicas como punto de partida para el resto del Ayuntamiento.
- Se orienta al establecimiento de una nueva cultura del servicio público sustentada en un enfoque en la calidad de la gestión.
- Privilegia el uso de herramientas de la gerencia pública que permitan incrementar el desempeño de los funcionarios y elevar la calidad del servicio que se ofrece a la sociedad.
- Promueve acciones de reforma administrativa y de innovación, para incrementar la eficiencia del servicio público y optimizar los recursos

existentes.

- Se basa en un Modelo Integral de Calidad desarrollado para dar respuesta a las necesidades de la administración pública municipal.

Los indicadores de calidad reflejarán el nivel de satisfacción de los usuarios a través de las encuestas de satisfacción; los indicadores de eficiencia permitirán conocer la productividad de los recursos públicos entre otros. El propósito que busco con esta propuesta es motivar e impulsar el mejoramiento administrativo en el Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.

Tenemos bien claro que la Administración de la Calidad Total; es la forma de administrar una dependencia, centrada en la calidad, basada en la participación de todos sus miembros y dirigido al éxito a largo plazo a través de la satisfacción del usuario, para beneficios de los miembros del ayuntamiento y la sociedad.

Para lograr la Calidad en el Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, convenimos contar con herramientas de calidad bien fundamentadas como son:

- Honestidad
- Modestia
- Trabajo en Equipo
- Orden y Limpieza
- Compromiso con la calidad.

Resulta esencial que tanto los jefes superiores como los nivel más bajos del Ayuntamiento, conozcan, acepten y perciban que se esta implantando un nuevo tipo de gestión, en este caso específicamente en la Dirección de Obras Públicas y

Desarrollo Urbano; por lo que es importante tener una buena campaña de difusión y haciéndoles entender que todos los servidores públicos contribuyen a los objetivos de la calidad que el Ayuntamiento se pone como meta, con la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad.

Como ya se manejo anteriormente es importante una cultura de la calidad y esta solo es posible cuando todos los miembros que intervienen en los procesos de calidad del Ayuntamiento tengan las capacidades y habilidades necesaria para practicarla productivamente. No dejemos fuera de contexto, que la mejora continua son premisas que requieren de un grupo altamente capacitado; y este en uno de los tantos beneficios que otorga certificarse bajo la Norma ISO 9001:2000, por que existe la capacitación y actualización constante al personal que integra el Comité y al Subcomité de calidad, la adquisición de conocimientos técnicos, administrativos y humanísticos deben de realizarse no solo a través de cursos sino que también mediante la asignación de tareas que amplíen la capacidad y los conocimientos del personal que estará involucrado en la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad en el Ayuntamiento de Mineral de la Reforma.

Por lo que concluyo, especificando que un buen programa de calidad, comprende la sensibilización, capacitación, desarrollo de equipos, excelencia, objetivos medibles, herramientas de análisis de procesos, desarrollo de habilidades administrativas y tecnologías; entonces podemos decir que todos estos conocimientos se adquieren mediante su aplicación práctica en y para el trabajo de la dependencia en calidad.

Bibliografía:

- ❖ Díaz del Castillo Bernal, “Historia verdadera de la conquista de la Nueva España”, Valle de México 1981.
- ❖ González Fernández de Oviedo, “Historia general y natural de las Indias, islas y tierras firmes del mar océano, Real Academia de la Historia, Madrid 1943.
- ❖ Oropeza Martínez Humberto, “Administración Pública Municipal: estudio preliminar de municipio libre, México 2001, Trillas.
- ❖ Pérez Jiménez Gustavo, “La institución del municipio libre de México: prontuario de legislación y administración municipal. México 2000.
- ❖ García del Castillo Rodolfo, “Los municipios en México, los retos entre el futuro” Miguel Ángel Porrúa, México 1999.
- ❖ Haro Bélchez Guillermo, “El régimen disciplinario en la Función Pública”, Editorial Fondo de Cultura Económica México 1997.
- ❖ Lanz Cárdenas José Trinidad, “La Contraloría y el control interno en México”, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México 1993.
- ❖ Luís Mora José María, “Sobre los efectos perniciosos de la empleomanía” Editorial Porrúa, México 1963.
- ❖ Robles Martínez Reinaldo, “El municipio” Edit. Porrúa, México 2000,
- ❖ Chávez Jiménez Pedro, “Como administrar un municipio” guía básica para gobernar mejor, México 2005, Edit. Trillas.

- ❖ Eduardo Rojas y Albert Daughters, “La Ciudad en el siglo XXI” experiencias exitosas en gestión del desarrollo de personal, Editores 1998, Banco Interamericano de Desarrollo
- ❖ Arellano David, Cabrero Mendoza Enrique y del Castillo Arturo “Reforma al Gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental” Edit. Porrúa, México 2000.
- ❖ Rodríguez Valencia Joaquín, “Estudio de sistemas y procedimientos administrativos”, Editorial Thomson, Tercera Edición, México 1993.
- ❖ J. Harrington, “Mejoramiento de los procesos de la empresa”, Editorial McGraw-Hill, 1993.
- ❖ R.A. Jonson, F.E. Kast y Rosenzweig, “Teoría, integración y administración de sistemas”, Editorial Limusa, México 1969.
- ❖ Montaño Larios Salvador. “ISO 9001:2000”, Editorial Trillas, México 2004.
- ❖ Münch Galindo Lourdes. “Calidad y Mejora Continua”, Editorial Trillas México 2005
- ❖ Edgard Deming, “Calidad, Productividad y Competitividad”, Díaz Santos, Madrid 1989
- ❖ Howard Gitlow, “Planificación para la calidad, la productividad y una posición competitiva”, Ventura, México 1991.
- ❖ Kaouro Ishikawa. “¿Qué es el control total de la calidad? Norma, México 1986.
- ❖ Emilio Ronco Eduard Lladó, “Aprender a gestionar el cambio” Editorial Paidós, Buenos Aires 2000,

- ❖ Hitoshi Kume, "Herramientas estadísticas básicas para el mejoramiento de la calidad" Norma, México 1992.
- ❖ Boyce Charles, "Elementos de planificación urbana" Caracas 1996, Fondo editorial común
- ❖ Bazants Jan. "Manual de diseño urbano"5° edición, Edit. Trillas, México 1998.
- ❖ Rendón Huerta Teresita, "Derecho Municipal, Edit. Porrúa, México 2001.
- ❖ Norma Mexicana "Sistemas de gestión de la calidad fundamentos y vocabulario" Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. ISO 9000:2000.
- ❖ Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, Norma Mexicana, "Directrices para desarrollar Manuales de Calidad", NMX-CC-018:1996.
- ❖ Norma Mexicana "Sistema de Gestión de la Calidad, Requisitos" Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. ISO 9001:2000
- ❖ Norma Española "Directrices para la auditoria de los sistemas de gestión de la calidad y/o ambiental" Asociación Española de Normalización y certificación, ISO 19011.
- ❖ Normatividad para la Integración de la Cuenta Pública y el manejo de los recursos de la Hacienda Pública Municipal. Ejercicio Fiscal 2007.
- ❖ Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial, el 16 de abril de 2001
- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ❖ Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Hidalgo

- ❖ Esquema de Desarrollo Organizacional de Mineral de la Reforma, Hgo. 2006- 2009
- ❖ Ley Federal del Trabajo.
- ❖ Diario Oficial de la Federación.
- ❖ Informe sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana, Comisión de Administración Pública, 1967, Presidencia de la Republica, Coordinación de Estudios Administrativos, México.
- ❖ Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal (Administración Central), Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, México.
- ❖ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México.
- ❖ Cuarto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, (México, 1998)
- ❖ Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000
- ❖ Plan de Desarrollo Municipal, de Mineral de la Reforma Hgo., sin fecha de publicación.
- ❖ Plan Estatal de Desarrollo 2005- 2011 (del Estado de Hidalgo)
- ❖ Chávez Lozano Fausto Ascensión, “Calidad en la Administración Pública” www.universidabierta.edu.mx consultada en el mes de mayo de 2007.