

# **Certificación ISO 9000 de servicios públicos municipales: El caso del aseo público en la ciudad de Aguascalientes, México\***

CLAUDIO ARTURO GONZÁLEZ MUÑOZ\*\*

## **Introducción**

Cuando se habla de Calidad se suele pensar en alguna industria japonesa, quizá en alguna empresa nacional sobresaliente, pero difícilmente se pensaría en la posibilidad de aplicar la calidad en una institución gubernamental.

Muchas preguntas y dudas surgen cuando pensamos en el mejoramiento de la calidad en el sector público:

¿Es posible pensar que un empleado de gobierno considere al ciudadano como su verdadero jefe y se preocupe por servirlo? ¿Es posible alcanzar servicios públicos de excelencia que contribuyan al bienestar y productividad de la sociedad? ¿Es posible que la toma de

---

\*Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

\*\*Licenciado en Contaduría Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), cursó la maestría en Administración, así como un Diplomado en Finanzas y en Calidad Productividad en el ITESM. Actualmente es Secretario de Servicios Públicos en el Municipio de Aguascalientes.

decisiones se haga con base en la estadística y de acuerdo con lo que la comunidad demanda y desea? ¿Es posible que el gobierno se dedique a lo más importante del servicio a su comunidad, en lugar de atender sólo lo urgente? ¿Es posible que el empleado gubernamental trabaje en equipo y tenga valores de honestidad y responsabilidad?.

Se pueden encontrar mil razones para justificar que la calidad es un terreno prohibido o meta inalcanzable para las instituciones públicas, quizá por la falta de competencia, quizá por las costumbres burocráticas, o quizá por las complejas estructuras y regulaciones que ahogan a las instituciones de gobierno. El caso es que, México y otros países latinoamericanos están llenos de ejemplos de carencias de calidad que refuerzan esta idea de incapacidad funcional del sector público.

Hay una relación simbiótica entre ciudadanía y gobierno, de tal manera que si la ciudadanía se conforma con lo existente, lo que hace es ser cómplice y más aún, reforzar la falta de eficiencia y frenar la posibilidad de una transformación del sector público. Sin embargo, también está demostrado que las instituciones reaccionan constantemente a los cambios en su medio ambiente, y por eso mismo si los ciudadanos exigen calidad al gobierno es posible mejorar la calidad del servicio público.

Esta ponencia expone precisamente un proceso de mejoramiento logrado en una institución de gobierno municipal, se trata del caso pionero de certificación ISO 9000 en este sector de gobierno en México. El proceso se aplicó en los servicios de aseo público de la ciudad de Aguascalientes. Una ciudad moderna de más de 600,000 habitantes, con un gran crecimiento urbano y un fuerte dinamismo industrial.

### **Las Razones de la Certificación ISO 9000**

La decisión de diseñar un sistema de calidad para la limpia y el aseo público de la ciudad, y, certificarlo de acuerdo con la norma internacional ISO 9002, provino tanto de factores individuales por parte de las personas involucradas en el caso, como factores de cambio político. El personal directivo de la Secretaría tomó sus cargos debido a un cambio de partido Político en el gobierno municipal. La mayoría de ellos provenía del sector privado y no tenían experiencia en el servicio público, varios de ellos anteriormente formaban parte de una empresa que estaba trabajando para certificar su sistema de calidad por requerimiento expreso de sus clientes. Así es que este personal sabía de antemano lo que implicaba un proceso de éste tipo, las ventajas de instalar un sistema de calidad, las disciplina institucional exigida por la Norma, el tiempo necesario para llevarlo a cabo, el grado de involucramiento directivo y de personal requerido y otras exigencias similares.

En lo político, había fuerte competencia, misma que en ocasiones derivaba en pugnas, entre el gobierno municipal y el estatal por ser ambos de diferentes partidos políticos. El gobierno municipal estaba bajo un permanente ataque en los medios de comunicación, por lo que al tratar de implementar cambios o mejoramientos en los procesos se corría el riesgo de que éstos se vieran minimizados, a menos que el reconocimiento del logro obtenido fuera a través de un tercero, reconocido e imparcial, y esto lo ofrece el certificado ISO 9002.

Por esta misma razón, el área donde se implantara debería ser un área bien equipada, con gente profesional y bien reconocida, de tal manera que no fuera fácilmente atacable, y siendo Aguascalientes una ciudad conocida como un centro urbano limpio y con un sistema de recolección singular, se decidió que la Dirección de Limpia y Aseo Público aplicara la norma ISO 9002 en sus procesos de servicio.

### **La Situación de la Dirección de Limpia antes del Proceso**

La situación dentro de la Dirección de Limpia y Aseo Público del Municipio de Aguascalientes era bastante singular, sobre todo porque el personal que recientemente se integraba era de la iniciativa privada, y con una percepción devaluada del sector gobierno, podía ver las cosas con escepticismo. Pero se encontraron con algunas sorpresas positivas: el personal trabajaba 364 días al año, en dos turnos, en cada área había personal con experiencia y antigüedad, además estaban aceptablemente equipados y con una estructura organizacional bien marcada, y con respeto por las jerarquías propias del servicio público.

También había puntos en contra del proceso de certificación ISO 9000, pues implica mucha capacitación y/o calificación del personal, y esto iba a ser difícil ya que de los 487 empleados de la Dirección, 186 personas eran analfabetas, además es bien sabido que en los gobiernos municipales el área de limpia y de parques, son áreas donde se envía gente con problemas físicos o mentales para ayudarlos a que se ganen la vida honradamente.

En 1998 la Dirección Limpia y Aseo Público era Responsable de:

- La recolección diaria de la basura de toda la ciudad por medio de más de 3,400 contenedores (ahora 3,600) distribuidos en toda la ciudad, lo cual incluía una parte de área rural.
- El barrido diario de las principales avenidas, plazas, zona Centro, mercados y tianguis lo que representa casi 450 kilómetros diarios de barrido.
- La adecuada disposición en el relleno sanitario de los residuos sólidos con un promedio de 530 toneladas diarias.
- La concientización y supervisión de la población (Aguascalientes tiene alrededor de 620,000 habitantes).
- El mantenimiento de todo el equipo requerido para este servicio.

## **Ajustes Principales de la Norma ISO al Servicio Público**

El análisis, interpretación y ajuste de la norma ISO requirió más de 110 horas de sesiones de trabajo para lograr una adecuada traducción de un lenguaje de planta productiva a un lenguaje de servicio público, conceptos de producto a servicios, de inspección de calidad, de los conceptos de no-conformidad, para que el personal entendiera cómo aplicar la norma a su trabajo cotidiano.

Esta traducción se realizó a detalle para que fuera entendible tanto para el equipo directivo y el personal de la Dirección, como para el organismo certificador, ya que en las auditorías de certificación algunos desacuerdos en el lenguaje o los conceptos pueden considerarse como no-conformidades.

Se determinó que la Dirección diseñara y certificara el sistema de calidad de acuerdo con la norma ISO 9002, la cual implica cumplir con 19 de los 20 requerimientos de la norma ISO 9001, la norma más completa, que consta de:

1. Responsabilidad de la Dirección
2. Sistema de Calidad
3. Revisión de Contrato
4. Diseño (no aplica en la Norma ISO 9002)
5. Control de Documentos y datos
6. Compras
7. Servicio suministrado por el cliente
8. Identificación y rastreabilidad
9. Control de procesos
10. Inspección y pruebas
11. Control de equipo de inspección y pruebas
12. Estado de inspección y pruebas
13. Control de producto no conforme
14. Auditorías internas
15. Manejo, almacenamiento, empaque, conservación y envío
16. Control de registros
17. Acciones correctivas y preventivas
18. Capacitación
19. Servicio al cliente
20. Técnicas estadísticas

Cada uno de estos requerimientos exige una forma de cumplimiento, adaptada desde luego al servicio público, así es que se analizó a fondo la manera de cumplir con los requerimientos de la Norma de referencia. Además se tenía que cumplir con todas las bases que regulan la administración pública, como son las leyes federales, estatales y locales; los compromisos de campaña plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo; y las exigencias propias de la estructura municipal donde pertenece la Dirección que es una Secretaría con servicios comunes como son las compras, la capacitación y la contraloría.

### **La Implantación del Proceso**

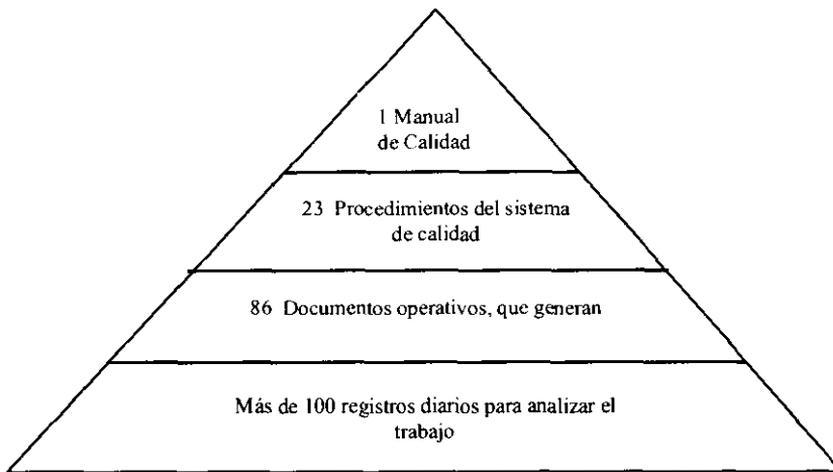
El proceso de implantación fue, de manera general, similar a otros: partió de un diagnóstico, seguido por la documentación de todos los procesos, tanto los del sistema de calidad como los requeridos por la dependencia, luego se tuvo un proceso de implantación muy participativo y un programa de auditorías internas hasta llegar a la certificación final en marzo de 1998.

El diagnóstico fue generado para identificar la situación prevaleciente en la Dirección y elaborar un programa de trabajo que definiera la secuencia y temporalidad del proceso. Iniciado en 1997, el proceso debería durar exactamente 10 meses, para terminar en marzo de 1998, ya que en abril se celebra la Feria Nacional de San Marcos, la cual genera un crecimiento exagerado de basura por el turismo y una carga extra de trabajo muy importante.

El tiempo era un factor clave ya que si se retrasaba la certificación iba a impedir que el personal se concentrará debidamente en al auditoría, y en los meses posteriores se iniciaban elecciones locales de Gobernador, y Presidentes municipales, lo cual también generaría aumento de trabajo en los servicios, y además se pronosticaban fuertes ataques entre los participantes en la contienda política.

Terminado el diagnóstico, se inició el proceso de documentación, en el cual se conoció a fondo la norma de referencia, y con ese conocimiento se pudo evaluar las limitaciones de los recursos con los que se prestan servicios a la ciudadanía por parte del gobierno, en comparación con estándares internacionales.

El proceso de documentación duró cuatro meses, y se obtuvo finalmente la siguiente estructura documental:



Todo el trabajo de documentación implicó varias revisiones, algunos documentos se modificaron hasta cuatro veces antes de difundirse. En total se requirieron 2,652 horas/hombre en la transcripción de los documentos del sistema de calidad.

En este proceso se cuidó que la documentación estuviera adecuada para el personal que la iba a utilizar. El manual de calidad y los procedimientos generales son documentos completos y técnicos con fechas y referencias, mientras que los procedimientos de procesos específicos cuentan con fotos y dibujos que hacen fácil el entendimiento, aun para personas que no supieran leer.

La implantación requirió un proceso exhaustivo de difusión y capacitación en cascada, este proceso fue desplegado por varias personas nombrados como facilitadores, quienes eran responsables de la preparación de equipos de 20 personas a su cargo. La participación de todo el personal era indispensable. Los facilitadores contaron con material de apoyo: un manual de bolsillo, un audiocassette y un video-cassette para facilitar la capacitación en el sistema de calidad. Esta labor educativa se complementó con un programa intensivo de alfabetización y capacitación en el trabajo que al final representó más de 45,000 horas/hombre y 1,429 exámenes de calificación aplicados al personal.

El proceso también incluyó el análisis profundo del contenido y planeación del trabajo que se realiza diariamente. El resultado fue una mejor organización, mucho más clara para todos, ya que se realizaron y actualizaron las siguientes acciones de organización:

- Descripciones de puestos de todo el personal.
- Procedimientos para todas las actividades realizadas.

- Estudios de capacidad para todos los procesos.
- Calificación de procesos, personal y equipo.
- Plan anual de capacitación.
- Plan de juntas directivas, para conocer avances en objetivos de calidad.
- Contratos y/o acuerdos con todos los usuarios de servicios.
- Lista maestra de documentos, registros, proveedores, equipo, auditores internos.
- Documentos de especificaciones técnicas de los materiales requeridos para cumplir con nuestro servicio.
- Programa de auditorías internas y externas.
- Programa constante y permanente de acciones correctivas y preventivas para la mejora continua.

Es necesario recalcar que aunque todos estos elementos de organización parecen normales en una empresa particular, son realmente escasos, casi inexistentes en dependencias municipales México.

También se implementó una encuesta trimestral permanente para conocer lo que la población necesita en materia de limpia y aseo público con la firme convicción de satisfacer a la ciudadanía.

El proceso de auditorías internas resultó ser un detonador del mejoramiento, y un medio para destrabar el proceso cuando éste se volvía demasiado pesado y empezaba a dar muestras de desgaste o estancamiento.

Finalmente se llegó a la auditoría de certificación en el mes de Marzo. Correspondió a la empresa Calidad Mexicana Certificada, A. C. (CALMECAC) organismo nacional reconocido por su profesionalismo y exigencia al realizar la auditoría. Los resultados fueron altamente positivos, y así se logró la certificación en el tiempo previsto.

### **El Mejoramiento Continuo hacia Dentro y Fuera de la Dirección de Limpia**

Entre los resultados más importantes obtenidos por el proceso aquí descrito podemos enumerar los siguientes:

- Debido a la revisión de los registros, los controles y el espíritu de servicio del personal, se incrementaron las distancias de barrido. Con el mismo personal, se pasó de sólo realizar el centro de la ciudad a cubrir sectores hasta fuera del tercer anillo de circunvalación.

- Se lograron procedimientos operativos que mejoran la organización y tiempo de recorridos en recolección, se incrementaron los volúmenes en 10% con el mismo equipo, y se mejoraron los servicios.
- Se realizó y se está operando un relleno sanitario de acuerdo con las normas ambientales más estrictas. Así mismo y en concordancia con una conciencia de protección al medio ambiente, se realizó la rehabilitación y clausura del antiguo relleno sanitario. Se planea certificar el nuevo relleno sanitario bajo la norma ambiental ISO 14001 en el año 2000.
- Disminución del mantenimiento correctivo de los equipos por medio de un programa de mantenimiento preventivo, lo cual permitió también el crecimiento de los vehículos atendidos por éste taller, de 61 que pertenecía a la Dirección de Limpia a más de 200 de toda la Secretaría.
- Se dobló el tiempo efectivo de operación de las barredoras mecánicas al realizar manuales de operación mejorar el mantenimiento y aumentar la capacitación de los operarios.
- Aumento del control de almacenes y recepción de productos requeridos que permiten la *rastreabilidad* en cualquier proceso, lo cual ha evitado compras que no reúnan requisitos y no sirvan adecuadamente para lo que se les adquirió.
- Se tienen programas para lograr el desarrollo constante del personal.
- Se ha creado un verdadero interés público por los sistemas de calidad aquí implantados, lo cual queda demostrado por las visitas de personal de los siguientes municipios: Saltillo, Zapopan, Villahermosa, Guanajuato, Culiacán, San Luis Potosí, Mexicali, León, Ahualulco, Orizaba, Distrito Federal, Mazatlán, Puebla, Guadalajara, Tabasco, etcétera.

## Conclusiones

La administración pública en México está pasando por un cambio trascendental motivado por la competencia política. Es necesario cambiar las ideas y paradigmas que sostienen que el gobierno debe marcar la forma y el nivel de vida de la población, para dar paso a una nueva actitud de servicio basado en las necesidades y exigencias de los ciudadanos, quienes deben sentirse como los verdaderos jefes del servidor público.

Pero para dar este paso no basta cambiar de ideas, se requieren mejores procesos, que sean firmes, controlados, medibles y avalados por estándares de categoría mundial, tal como es el certificado ISO 9000.

Existen otros modelos de organización y mejora continua, y cualquiera puede ser apropiado siempre y cuando se aplique con un compromiso firme y permanente, que no se vea afectado por los cambios de administración gubernamental. Es indispensable que la ciudadanía no pierda lo que el gobierno va superando en sus estructuras, procesos y servicios. Los sistemas ISO propician, de acuerdo con la experiencia de la ciudad de Aguascalientes aquí narrada, el mejoramiento efectivo de la calidad de los servicios públicos, además, por la formalidad institucional y el reconocimiento mundial con la que cuenta, propicia su seguimiento y permanencia.

## BIBLIOGRAFÍA

Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A. C., 1995. *Sistemas de calidad: Modelo para el aseguramiento de la calidad, en Producción instalación y servicio. Norma ISO 9002, NMX-CC-04: 1995 IMNC.* México, IMNC.

Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C., 1995. *Directrices para auditar sistemas de calidad, Parte 1 y Parte 2. Normas ISO 10011-1 y 10011-2, NMX-CC-7-1-1993 y NMX-CC-7-2 1993.* IMNC. México, IMNC.

Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C., 1995. *Administración de la calidad y elementos del sistema de calidad, Parte 2: Directrices para servicios, Norma ISO 9004-2:1991, NMX-CC-006/2:1995.* IMNC. México, IMNC.