

Revista de Administración Pública



Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012

Francisco Moyado Estrada*

Introducción

Los retos de la tarea de gobernar, obligan a aplicar, cada vez con mayor frecuencia, modelos de gestión novedosos, innovadores y atingentes; que permitan imprimir mayor racionalidad y eficacia a las políticas públicas. Entre este tipo de modelos, se encuentra la gestión de calidad, que se retomó del sector privado hace más de dos décadas y actualmente se enfrenta al reto de alcanzar su institucionalización y adopción plena en las administraciones públicas.

A partir de lo anterior, este artículo presenta un análisis del proceso de incorporación de la gestión de calidad, en la administración pública mexicana, proponiendo un marco general de interpretación que involucra un posicionamiento sobre las transformaciones del Estado, la gestión pública y la gobernanza.¹

Para ello, el artículo se divide en cuatro grandes apartados. En el primero se analiza la relación entre globalización, Estado y gobernanza. El segundo apartado presenta la vinculación entre nueva gestión pública y gestión de calidad. El tercer apartado se dedica al análisis de la gestión de calidad a partir de las Normas ISO 9000 y la función de la certificación de servicios. El cuarto apartado se concentra en la experiencia de la administración pública mexicana, a partir del análisis de las políticas y programas de calidad, implementados por el gobierno federal, entre 1995 y 2012, destacando los principios básicos y visión general en que se inspiraron.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Cuenta con una Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y *The Johns Hopkins University*. Es Profesor de Calidad del Servicio Público en la Maestría del INAP y miembro de la Red Iberoamericana de Expertos en Calidad.

¹ La primera parte de este trabajo está basada en el artículo "Gobernanza y calidad en la gestión pública", que apareció en el Volumen 27, Número 120, de la *Revista Estudios Gerenciales*, julio-septiembre de 2011, Colombia.

Por último, entre las conclusiones, se presentan las perspectivas de la gestión de calidad en la administración pública y la importancia de considerarla como parte de las capacidades institucionales desarrolladas entre las organizaciones públicas y que habrán de incorporarse en futuros planes y programas de modernización gubernamental.

1. Globalización, Estado y Gobernanza

Desde una perspectiva institucional, la globalización ha planteado la necesidad de reorganizar y reestructurar los gobiernos y las administraciones públicas para permitir un mayor y más ágil flujo de capitales, mercancías y personas entre las diversas regiones del mundo. En este sentido, es claro que, desde los primeros años, los imperativos de la globalización obligaron a muchos Estados a modificar legislaciones, transformar sus instituciones y ajustar las burocracias, enfrentando con ello nuevos retos para la gobernanza² de sus sociedades.

1.1. Riesgos de la globalización

La globalización ha provocado una serie de impactos de carácter económico, político e incluso territorial, que influyen en la propia estructura y configuración de los Estados nacionales y su interrelación. Los impactos a que se hace referencia, se han caracterizado de diversas maneras. Por un lado se habla de transformaciones globales, en un sentido positivo, y por otra parte, se habla cada vez más de los efectos negativos de la globalización, definiéndolos como nuevos riesgos globales o *nuevos miedos globales* (Bauman, 2008).

Al respecto Innerarity (2010), sostiene:

El actual incremento del miedo no se debe sólo a que hayan aumentado ciertos riesgos que amenazan a la sociedad, sino a que han aumentado las condiciones de incertidumbre en las que discurre la vida de las personas (p. 57).

Para este autor en las circunstancias actuales, el miedo se traduce en parálisis e incapacidad de reaccionar en forma productiva y racional, para edificar un marco institucional que afronte las consecuencias más negativas de la globalidad.

² De acuerdo con Aguilar (2009): "Por gobernanza/gobernanza se entiende hoy, espontáneamente, el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero, examinando a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización" (p. 90).

Al mismo tiempo, sucede que los dos principales dispositivos para liberar al hombre del miedo –la técnica y la política– han perdido buena parte de su eficacia. La técnica se ha convertido en una multiplicadora del riesgo y la incertidumbre, mientras que la política, en su clásica forma estatal, es incapaz de hacer frente a los desafíos de la globalización (Innerarity, 2010, p. 57).

Lo anterior muestra que si bien en los primeros años la globalización fue vista como un acontecimiento positivo, que prefiguraba una nueva etapa de apertura, competencia y crecimiento económico, recientemente muchos sectores³ consideran que existe también una globalización negativa que es:

Altamente selectiva del comercio y el capital, la vigilancia y la información, la coacción y el armamento, la delincuencia y el terrorismo, todos ellos elementos que rechazan de plano el principio de soberanía territorial y no respetan ninguna frontera estatal (Bauman, 2008, p. 220).

Por tanto, para dimensionar las consecuencias de la globalización y relacionarlas con las transformaciones que sufre el Estado⁴, se debe subrayar que en poco tiempo, se ha pasado de un conjunto de ideas hipotéticas a claras expresiones del curso que han tomado esas transformaciones; las cuales muestran hoy Estados mucho más compactos, en términos institucionales, con mayor porosidad en términos territoriales, una mayor tendencia a la redistribución de facultades y funciones entre figuras supranacionales, gobiernos regionales y locales; incluso, producto de la expansión del espacio público, una redistribución de atribuciones con el sector social y privado; donde también intervienen las llamadas empresas globales y las organizaciones civiles de carácter global (Moyado, 2002).

En suma, la globalización trajo consigo nuevas realidades y retos, en los diferentes planos del desarrollo, para los cuales los Estados y sus

³ Fundamentalmente a raíz de la crisis financiera internacional, que se detonó en septiembre de 2008, muchos analistas entre los que se cuentan los premios Nobel de Economía Joseph Stiglitz y Paul Krugman, pronosticaron el fin de la etapa de la globalización y la recuperación de las capacidades regulativas de los Estados y sus gobiernos.

⁴ El Estado es la categoría fundamental de la ciencia política que designa la forma de organización política, jurídica, administrativa y territorial de las sociedades a lo largo de la historia. Representa la formalización de una autoridad permanente y pública, que se erige como tal por el interés general, dentro de un espacio territorial delimitado. “El Estado es, al mismo tiempo, una comunidad política estable que agrupa una población en interacción social; e institución jerárquica fundada sobre impuestos y leyes que regulan a ese grupo humano” (Molina y Delgado, 1998, p. 48-50).

gobiernos no estaban preparados. Ello mostró cómo las empresas y grandes emporios económicos rápidamente se fortalecieron, adquiriendo paulatinamente un creciente poderío y una mayor autonomía del alcance regulativo público, en grado tal que sería imposible anticipar algunos de los efectos más nocivos en el sector financiero y cuando los Estados reaccionaron, para imponer un nuevo marco de orden y coordinación, el contexto era ya ampliamente desfavorable a la intervención estatal.

1.2. Transformaciones del Estado contemporáneo

Pero si bien el contexto económico y político no favorece una intervención más vigorosa por parte del Estado, hay una creciente preocupación por recuperar algunas capacidades que, en medio de este proceso, se fueron diluyendo y que hoy se muestran como una necesidad para ordenar el funcionamiento económico y fortalecer la cohesión social. Como señala Thwaites (2002):

El Estado democráticamente conducido tiene que cumplir funciones rectoras en la vida económica y social...Pero el Estado que tiene que asumir esas tareas debe ser profundamente reformado. Para ello, debe partirse de un compromiso político serio sometido al control de la sociedad. (p. 4)

En esta tesitura, los gobiernos y las administraciones públicas sufren también diferentes transformaciones, como consecuencia de un conjunto de reformas que sin duda siguen en curso y que fundamentalmente “han abierto un camino que hay que seguir explorando” (Olias, 2001, p. 9). Principalmente, para identificar los aspectos que se deben apuntalar para reformar los Estados y sus instituciones, permitiendo que se adapten mejor a los retos de la modernidad global, misma que ha trastocado algunos principios esenciales que le definían anteriormente.

Hobsbawn ha identificado muy bien los efectos de este conjunto de transformaciones, al sostener recientemente que:

Durante los pasados 20 años, sin embargo, el Estado territorial ha perdido –por diferentes razones– su tradicional monopolio de fuerza armada, mucha de su anterior estabilidad y poder, y cada vez más el fundamental sentido de legitimidad, ó por lo menos de permanencia aceptada, que permita a los gobiernos imponerle a ciudadanos impuestos, cargas tributarias y conscripción. (Hobsbawn, 2002, p. 17).

Más recientemente, el historiador ha confirmado este análisis, al destacar entre los cinco cambios que identifica en la historia mundial contemporánea, *la erosión y el debilitamiento sistemático de la autoridad de los Estados* y afirmar que “hay prácticas y entidades transnacionales que están en curso

de vaciar al Estado quizá hasta el punto de que colapse” (Hobsbawn, 2010, p. 48).

Tal como se puede apreciar, la capacidad de los Estados para ofrecer respuestas efectivas a los problemas sociales se ha visto afectada por un conjunto de transformaciones de diversa índole (Blanco y Gomà, 2003). Por tanto, es necesario recalcar que no se trata de un simple cambio en la dimensión operativa del Estado, sino de una transformación que afecta al núcleo de las relaciones entre la política y la sociedad. Pero en atención al tema que ocupa este artículo, es importante dimensionar cómo es que se afectan los procesos de gobierno.

1.3. Crisis de la capacidad directiva del gobierno

Las estructuras organizativas del gobierno⁵ y la administración pública, también han experimentado diversas transformaciones, producto de la dinámica internacional y la agenda político-institucional de cada país. La nueva complejidad que enfrentan los Estados se traduce en dos problemas concretos, desde la óptica de la gobernación, uno se refiere a la capacidad directiva de los gobiernos para dirigir a sus sociedades, impulsar acciones y traducirlas en resultados; y otro, se refiere a la legitimidad política, que se ha visto erosionada como consecuencia de los problemas para ofrecer respuestas oportunas y atinentes a las necesidades y demandas de los ciudadanos.

De manera específica, Aguilar (2010) enmarca esta complejidad como un problema de validez directiva del gobierno (y no de validez institucional o legal) que se relaciona con su capacidad de previsión y sus competencias técnicas, gerenciales y políticas. Para el autor, la problemática que enfrentan los aparatos públicos demuestra que la complejidad se ha trasladado del sujeto/institución gobierno, a la acción del gobierno, es decir, al proceso de gobernación o gobernanza (Aguilar, 2010). Siendo ahí precisamente, donde se manifiestan nuevos retos para un proceso de gobierno exitoso.

Para ilustrar sobre cómo ha evolucionado la crisis de las capacidades de gobierno, Aguilar cita el libro-diagnóstico *The Crisis of Democracy*, preparado por la Comisión Trilateral en 1975, donde por primera vez se muestra como un problema crítico, el “patrón de gobernar”, de los gobiernos democráticos en sistemas de bienestar; advirtiendo que la sobrecarga de demandas sociales, provocaría una crisis fiscal y conduciría a la ingobernabilidad de las democracias. Desde ese punto de vista, el

⁵ Por gobierno se entiende la estructura institucional que hace posible la aplicación de mecanismos para la dirección pública de la sociedad. El concepto gobierno se utiliza para designar el conjunto de poderes públicos existentes, como Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para designar la forma de organización del régimen político (Molina y Delgado, 1998, p. 57-58).

problema de la ingobernabilidad no se ubicó en el diseño institucional o en la estructura económica, sino en el proceso de gobierno, de manera concreta, en la gobernanza de los estados sociales (Aguilar, 2010).

En la misma tesitura, Hanf y Scharp (1978) identifican los riesgos de ingobernabilidad en la capacidad de gestión interorganizativa y la forma en que el gobierno enfrenta los problemas sociales. Los retos de un proceso interorganizativo evidenciaban las limitaciones de un gobierno tradicional basado en la jerarquía y el control, y vislumbraban un nuevo estilo de gobierno descentralizado e interdependiente, que debía fortalecer sus capacidades de organización y dirección (Aguilar, 2010).

De esta forma, el contexto económico, institucional y social que se re-dimensionó a consecuencia de las transformaciones provocadas por la globalización, los procesos de modernización del Estado y el ensanchamiento del espacio público; demandaría entonces el desarrollo de un conjunto de capacidades de gestión, por parte de los gobiernos, para enfrentar con éxito los retos de ese nuevo contexto. Esta serie de nuevas capacidades mostrarían también un nuevo estilo y patrón de dirección, más orientado a la coordinación y concertación, tanto entre los niveles institucionales, como entre los actores políticos, económicos y sociales, con lo que una nueva gobernanza estaría emergiendo en el espectro gubernamental de nuestro tiempo.

Asimismo, junto a la nueva gobernanza,⁶ la calidad se revela en instrumento básico para promover una regulación económica de calidad y dar cauce a la diversidad de polos de poder económico; un marco institucional de calidad, una mejora en la gestión de los servicios públicos, así como una participación ciudadana de calidad, para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la misma democracia.

2. Nueva gestión pública y gestión de calidad

La mayor complejidad social y política ha obligado a los gobiernos de diferente signo, a buscar nuevas herramientas para conseguir sus objetivos y realizar eficazmente sus tareas. Por ello, han implantado tecnologías y sistemas de operación para reactivar una maquinaria aletargada que requiere ofrecer respuestas innovadoras ante una ciudadanía cada vez más demandante de servicios de calidad. Es así como se ha venido articulando la *nueva gestión pública*, cuya implementación exige asumir una serie de principios que implican una forma diferente de visualizar la gestión gubernamental.

⁶ El concepto de nueva gobernanza consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2009, p. 140).

2.1. Surgimiento de la Nueva Gestión Pública

En 1997, una excelente compilación de textos anglosajones, realizada por Brugué y Subirats, presentaba a la Nueva Gestión Pública como un enfoque de transición de la vieja administración pública hacia la importancia en los resultados y en la responsabilidad, en organizaciones, recursos y condiciones contractuales más flexibles y en técnicas de evaluación del rendimiento de los recursos humanos (Brugué y Subirats, 1997).⁷

En efecto, la Nueva Gestión Pública significó un cambio trascendental de la perspectiva tradicional de la administración pública⁸ hacia un modelo que pone énfasis en los resultados y que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional. Este cambio, si bien –hasta ahora– no ha estado exento de controversias, obliga a asumir una posición en torno al futuro del sector público y al respecto, como sostiene Hugues, no cabe duda que éste será inevitablemente gerencial; tanto en la teoría como en la práctica (Hugues, O. 1996).

En este orden de ideas, de acuerdo con Hood (1996), el concepto de Nueva Gestión Pública surgió para describir los cambios que experimentaban las políticas de gestión dentro del sector público en países como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Estados Unidos. Fue así como el concepto:

Se abrió paso y se generalizó para describir; valorar o criticar los cambios organizativos, directivos y operativos que a lo largo de los años ochenta sucedían en el sector público de muchos países y cuyo punto de partida y referente mundial fueron las reformas administrativas de la Gran Bretaña, impulsadas inicialmente por la primera ministra Margaret Thatcher y continuadas después por el primer ministro John Major. (Aguilar, 2009, p. 144)

⁷ La obra se centra en una perspectiva de transformación del sector público, junto a una visión de la transformación de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. La Nueva Gestión Pública constituye entonces una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión (*management*) en un sentido genérico. Por vía normativa, la gestión pública incorpora una mayor preocupación por temas como la democracia y la responsabilidad pública, así como por valores como la equidad, la consistencia y la igualdad. Por vía instrumental, la gestión pública reconoce la necesidad de la eficiencia a través de una visión estratégica, estructuras adecuadas, personal profesionalizado y técnicas gerenciales (Brugué y Subirats, 1997).

⁸ “La administración pública consiste en la estructura del Poder Ejecutivo, subordinada al gobierno, que tiene la misión de coordinar e implementar las políticas públicas, como institución representa la estructura que hace posible la vinculación entre gobierno y sociedad” (Molina y Delgado, 1998, pp. 8-9).

2.2. La reforma gerencial en América Latina

Ahora bien, en América Latina, el arranque de todo el proceso de transición hacia la Nueva Gestión Pública, se debe ubicar en el inicio de la ola de reformas económicas que buscaban transformar las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad; además de incorporar a la región a los mercados internacionales. Tanto en Brasil, Argentina, Chile, México, Colombia y Venezuela, entre otros, a lo largo de los años ochenta se impulsaron programas de ajuste estructural (*reformas de primera generación*), a los que siguieron otra serie de reformas institucionales enfocadas a la modernización de las administraciones públicas (*reformas de segunda generación*) (Moyado, 2006).

La primera ola de reformas redefinió el núcleo de funciones estratégicas del Estado y sentó las bases para nuevas reformas incrementales en los sistemas de gestión pública, se desarrollaron procesos de ajuste para redefinir el papel del Estado y se realizaron reformas económicas para reestructurar las finanzas públicas, reducir el déficit fiscal y reorientar el gasto público. Paralelamente, se impulsaron programas de privatización de empresas públicas y se establecieron las bases para la apertura e integración comercial.

No obstante, al reconocer que esta serie de reformas fueron insuficientes para resolver los problemas sociales de los países de la región, se propuso iniciar una nueva generación de reformas que permitieran la reconstrucción del Estado latinoamericano. En este marco, se impulsó un programa de reformas gerenciales que constituyen a su vez iniciativas de cambio institucional, para adaptar a las administraciones públicas a ese nuevo contexto y a un Estado con nuevo rostro y nuevas capacidades, en principio más reducidas debido al adelgazamiento y reducción de su aparato, que se produjo en las últimas décadas.

En este sentido, en 1998 los 25 países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) suscribieron el documento *Una nueva gestión pública para América Latina*, en donde se definió la agenda de la reforma gerencial para los países de la región, entendida como “un componente de la reforma de las instituciones políticas y (que) es interdependiente con la redemocratización y la consolidación de la democracia en nuestros países” (Aguilar, 2009, p. 201).

En este documento se afirmaba:

América Latina pasó por una gran crisis en la década de 1980 y está buscando la superación de la misma a lo largo de los años 90. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por eso es preciso asumir la Reforma Gerencial, para

la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, en la mejor distribución de la renta y en la consolidación de la democracia. (CLAD, 1998, p. 22).

La “Agenda de la Reforma Gerencial en América Latina”, según el mismo documento del CLAD⁹ sería la siguiente:

- a) Profesionalización del servicio público como punto de partida para constituir un núcleo estatal estratégico, es decir, contar con una *elite burocrática* de tomadores de decisión, con gran capacidad técnica encargada de la formulación y seguimiento de las políticas públicas.
- b) Transparencia de la gestión pública y responsabilidad de los funcionarios públicos ante la sociedad, combatir las politizaciones clientelares y la corrupción.
- c) Descentralización de la ejecución de servicios públicos. Esto favorece la eficiencia y efectividad y aumenta la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.
- d) Desconcentración organizacional, delegando la ejecución de funciones hacia agencias descentralizadas.
- e) Evaluación de desempeño y control de resultados, no sólo control de normas y procedimientos, como en el modelo burocrático weberiano, y la integración de un sistema de evaluación del desempeño.
- f) Autonomía gerencial de las entidades públicas mediante control de resultados, control contable de costos, control por competencias administrativas y control social.
- g) Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-cliente (calidad), reestructurar los servicios públicos y enfocarlos en función de las expectativas del cliente y consumidor y disponer una infraestructura institucional para brindar servicios con calidad.
- h) Vinculación del papel de la burocracia con la democratización del poder público.

Hasta ahora, los países que han incorporado la gerencialización del sector público, lo han hecho con diferente grado de intensidad, sin embargo, el

⁹ “En resumen, la NGP para América Latina, enunciada en el Consenso CLAD, tiene una premisa doble: la insuficiencia de la reforma administrativa entendida como redimensionamiento del Estado (con liberalización paralela de los mercados) y el cuestionamiento de la forma burocrático-piramidal de la AP tradicional. La propuesta consiste en transitar de una estructura basada en normas centralizadas a una que se sustente en un arreglo descentralizado que acentúe la responsabilidad de los gerentes para producir más eficientemente los resultados públicos deseados, pero con la advertencia de que este modelo organizativo-gerencial, inspirado en el formato de la empresa privada, debe adecuarse al contexto del sector público en el que se inserta y debe ser contrapesado por formas de control” (Aguilar, 2009, p. 202).

análisis de esas experiencias refleja que este conjunto de reformas va generando una nueva cultura administrativa, basada en la receptividad, la transparencia, la eficacia, la ética pública y la búsqueda de calidad y excelencia en la prestación de los servicios públicos.

Como señala Bresser (2001):

La reforma gerencial está sólo empezando en América Latina. Una sociedad civil activa en la cual el debate público tenga un papel principal como formador de la opinión pública, y la reforma institucional, particularmente la reforma gerencial, son dos factores estratégicos para promover el desarrollo económico de la región (p. 14).

2.3. La gestión de calidad

Respecto al tema de la calidad, hay que destacar que, aunque la conceptualización de los métodos y su tratamiento científico se dio con gran profusión, inicialmente en los Estados Unidos, fueron los japoneses los primeros en adoptarla como instrumento de gestión de las empresas para la generación de productos y servicios, lo que le valió al Japón conquistar el liderazgo en importantes sectores durante la segunda mitad del siglo XX (Guajardo, 1996).

En este sentido hay que resaltar que el concepto de calidad se desarrolla junto a la concepción de las organizaciones modernas, pasando por tres diferentes etapas que van de su incorporación al proceso de producción, mediante el control estadístico (principios del siglo XX), a su integración al proceso administrativo, bajo el aseguramiento de la calidad (hacia los años cincuenta), hasta su concepción como un arma estratégica para alcanzar la competitividad entre las organizaciones (albores del siglo XXI) (Barba, 2004).

Así, se consolida la calidad como atributo relativo que un cliente le da a un producto ó servicio, con base en la capacidad de éste para satisfacer sus expectativas; lo cual es congruente con la definición de calidad como “La totalidad de propiedades y características de un producto o servicio que los hacen capaz de satisfacer necesidades dadas, en razón de que cumple con las especificaciones preestablecidas” (Aguilar, 2009, p. 136).

A partir de esta visión, se puede observar el potencial de un principio como la calidad en el proceso administrativo, pues como señala Malvicino (2001):

Gestionar la calidad de un servicio, el cual da razón de ser a la organización responsable del mismo, implica adaptar los instrumentos gerenciales correspondientes, para que de una manera organi-

zada y planificada la organización obtenga resultados previstos o convenidos con terceros y demuestre capacidad de reacción frente a imponderables no previstos en sus procedimientos. (p. 5).

3. Normas ISO 9000 y certificación de servicios

La calidad adquirió mayor fuerza una vez que se difundió la aplicación de las normas ISO 9000, y en cuanto se pusieron en marcha los ejercicios de certificación de procesos, relacionados con la generación de productos y servicios. Por tanto, aseguramiento de la calidad, normalización y certificación, se deben analizar bajo una visión de conjunto, para determinar la contribución de los estándares ISO 9000, al avance y difusión de la calidad entre las empresas, pero también entre las organizaciones del sector público.

3.1. Normas ISO 9000

En este marco, y una vez que el aseguramiento de la calidad mostró sus beneficios en términos de competitividad y producción, surgió la norma ISO 9000, creada por la *International Standard Organization (ISO)* en 1987, como un conjunto de normas o estándares internacionales orientados a controlar, asegurar y evaluar la calidad de productos y servicios, entre las organizaciones privadas y públicas (Munch, 1998).

La norma ISO promueve estándares básicos, para asegurar la calidad de las empresas en el ramo de las manufacturas y los servicios. Precisamente, por esa característica, se ha señalado que constituye el sustento fundamental del avance de la globalización, ya que supone un nuevo contexto de intercambio, más abierto, en donde participan las organizaciones con nuevas capacidades para la competencia, y es evidente que la calidad viene a constituir precisamente una de esas nuevas capacidades.

La serie ISO 9000 se refiere a un grupo de cinco estándares internacionales (9000 a 9004), diseñados para la evaluación de sistemas de administración de calidad. Los estándares no se refieren específicamente a un tipo determinado de producto, ni se dirigen a un tipo de industria en particular, sino que se han diseñado en forma genérica para aplicarse en cualquier caso.

La norma ISO, según Munch (1998):

Más que a la calidad intrínseca de los productos se refiere a la capacidad del fabricante para producir en forma ordenada y confiable de acuerdo con las necesidades y especificaciones del

comprador, es decir en el tiempo pactado y con las características prometidas (p. 148).

3.2. Proceso de certificación

Los procesos de certificación sirven para acreditar la capacidad de un organismo o empresa, para ofrecer un servicio, producto o sistema, en función de los requisitos y estándares comprometidos en las normas. Para ello se recurre a un ente certificador, mismo que constata que efectivamente un producto, proceso o servicio, cumple con los requisitos especificados en un índice de referencia. La certificación se basa en los procesos que generan un producto o servicio y no en el producto/servicio en sí mismo.

Los propósitos de la certificación, dentro de cualquier organización, pueden plantearse de la forma siguiente:

- En primer lugar, se busca desarrollar un conjunto de elementos que aseguren la calidad de productos o servicios y permitan mantenerla a través del tiempo, por medio de la aplicación de normas que se enfocan a las expectativas del cliente.
- En segundo término, se busca establecer directrices que permitan a la organización funcionar en forma sistemática atendiendo a las normas internacionales.
- En tercer lugar, se busca que la dirección asegure el logro de la calidad en los tiempos, y de acuerdo a las especificaciones que fijan las normas.
- En cuarto lugar, se pretende ofrecer a los clientes y usuarios, la seguridad de que los productos y servicios se ajustan a estándares de calidad definidos por las normas ISO 9000.

En general, la certificación fija requerimientos a los sistemas de calidad de las organizaciones y obliga a supervisar el cumplimiento de dichos requerimientos, dando mayor credibilidad a las organizaciones y mejorando la colocación de sus productos y servicios. Por tanto, se debe tener presente que toda certificación es un contrato bilateral entre la organización y la empresa certificadora. Ambas tienen derechos y obligaciones que cumplir en función del sistema de calidad; la certificadora se obliga a auditar y mantener la vigencia del certificado en la medida que la empresa cumpla con los requisitos normativos y comerciales. Por su parte, la organización se obliga a cumplir con los requisitos normativos y a no transgredir la reglamentación respectiva.

4. Gestión de calidad en la administración pública mexicana

En este apartado, se presenta un análisis del proceso que ha seguido la transición hacia la nueva gestión pública en México, así como el

proceso de asimilación de la gestión de calidad, en las dependencias y entidades de la administración pública federal, a través de las políticas y programas de modernización y mejora, implementadas entre los años 1995 y 2012.

4.1. Pasado y presente de la administración pública mexicana

Para el estudio de la administración pública mexicana contemporánea, se proponen cuatro grandes etapas, que comprenden una periodización en décadas y no en sexenios, a pesar de que evidentemente uno de los problemas esenciales de la modernización administrativa, es la dinámica y estilo que en el país le imprime el Ejecutivo Federal en turno (Moyado, 2006).

La primera etapa abarca todo el proceso de *reconstrucción política, económica e institucional del Estado posrevolucionario*. En esta etapa, que iría de 1920 a 1960, se diseñan las instituciones de fomento económico, las instituciones de la banca de desarrollo, de promoción industrial y las grandes instituciones de seguridad social, que van a configurar un modelo de Estado social, el cual se irá fortaleciendo durante la primera mitad del siglo XX.

Sin embargo, en esta misma etapa, el desarrollo de las estructuras económicas y administrativas, no puede entenderse sin otros cambios fundamentales y fundacionales en el sistema político, como son el establecimiento de la no reelección, a partir de 1928; la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 y la consolidación del presidencialismo como vértice del andamiaje político-administrativo, a partir de 1934.

La segunda etapa, se enmarca dentro del proceso de *reforma administrativa* y se ubicaría entre 1960 y 1982. Se trata de la última etapa de crecimiento económico importante, que coincide con la aparición de diversas expresiones y movimientos sociales, que habrán de influir en el inicio de reformas al sistema político, como antecedentes de la transición democrática.

En esta etapa, se producen diversas iniciativas gubernamentales, para dar orden y sistematización al conjunto de dependencias y entidades surgidas en la etapa de desarrollo conocida como el “milagro mexicano” y donde los esfuerzos de reforma se concentran en el proceso de *sectorización*, creando instancias de control global y disposiciones jurídicas como la ley orgánica de la administración pública federal, la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público, la ley de planeación, de la cual deriva el sistema nacional de planeación democrática, la ley federal de entidades paraestatales, así como otros instrumentos de coordinación como el plan nacional de desarrollo, los programas sectoriales y la Ley y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La tercera etapa, va de 1982 al año 2000 y se podría definir como la era de *redimensionamiento estatal*; se inicia con un gran proceso de ajuste financiero y privatización de entidades públicas, acompañado del retiro del Estado como empresario, apertura e integración comercial, reestructuración del gasto público, descentralización de funciones hacia gobiernos estatales y municipales y focalización de políticas sociales. Si bien la etapa de *reforma administrativa y sectorización*, se propuso contar con mecanismos de orden, control y sistematización de un gran aparato institucional, la etapa de *redimensionamiento estatal*, constituyó un proceso de alineamiento al llamado ajuste estructural, que buscaba el adelgazamiento estatal y por tanto el retiro del Estado de muchas actividades económicas y sociales, que ya no era capaz de atender con eficacia, ante los problemas financieros que enfrentaba.

Esta etapa, coincide además con una serie de movimientos y cambios, que reflejan un proceso paulatino de *liberalización del sistema político*. Es decir, durante estos años, el sistema político mexicano, fundado en la preeminencia de la figura presidencial, el control y el corporativismo, por medio del partido hegemónico (PNR, PRM, PRI); experimenta un acelerado proceso de transformación, alimentado por la expansión de los partidos de oposición y su creciente presencia en las diferentes regiones del país a través de gubernaturas estatales y presidencias municipales; el fin del dominio absoluto por parte del partido del gobierno, en la Cámara de Diputados y el triunfo de la izquierda, al frente de la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, a partir de 1997.

Pero aun cuando el sistema político experimentó algunos cambios radicales, éstos se fueron reflejando gradualmente en la administración pública, siempre sujeta a los determinantes de la cultura política prevaleciente. Por tanto, como se puede observar, el proceso de transformación de la administración pública mexicana fue largo y azaroso. Respondió principalmente a la dinámica económica y sectorial, en función de procesos sexenales. La problemática que enfrenta, se debe a la falta de continuidad, coherencia e integralidad, en las líneas de transformación de la cultura burocrática, que es evidente se debería transformar para imprimir mayor dinamismo y receptividad, a las estructuras institucionales del gobierno federal.

Desde esta perspectiva, se planteó que la modernización de la administración pública, tendría que responder a la necesidad de contar con una gestión pública receptiva, de calidad y cercana al ciudadano, acompañada de transformaciones institucionales que permitieran imprimir mayor eficiencia en las organizaciones públicas, transparencia y nuevos valores entre los funcionarios públicos, además de promover incentivos para reforzar el sentido de pertenencia institucional y abatir la corrupción. Se esperaba que esta serie de factores facilitarían los cambios sexenales, en un contexto de alternancia política, porque la gestión pública ofrecería

estabilidad, certidumbre y continuidad por primera vez ante un cambio en el partido de gobierno (Moyado, 2006).

Es así como arribamos a la cuarta etapa, que ubicaríamos entre 2000 y 2012 y que conjunta el proceso de transición y alternancia políticas, con la transición desde una administración pública más de corte patrimonialista y preburocrática, hacia las líneas de orientación que definen una *nueva gestión pública profesionalizada, transparente, con mejora regulatoria y de calidad*.

En este periodo, cuatro aspectos han influido de manera determinante en un cambio de perspectiva en la administración pública, por lo que sin duda, hemos entrado en un proceso de modernización que nos coloca en el nivel de los países que han incorporado dentro de sus agendas de reforma del Estado, programas y procesos de innovación para configurar una *nueva gestión pública democrática*, que dé soporte al procesamiento de los asuntos públicos y a la relación con los ciudadanos en un marco de alternancia y pluralidad políticas.

- (i) El primer aspecto tiene que ver con los procesos de *transparencia y acceso a la información gubernamental*. La aprobación de la ley respectiva y su entrada en vigor a partir del año 2003 ha impulsado una relación de proximidad entre dependencias y entidades gubernamentales con los públicos respectivos, un hecho sin precedente en la administración pública mexicana. La posibilidad de acceder a la información que se desprende de los asuntos públicos tiene efectos directos en la salud democrática al menos en dos sentidos: por un lado se fortalece la propia condición de ciudadanía, en la medida en que se materializa el derecho a la información, y por otro, se proyecta una imagen de mayor confianza sobre las instituciones en un esquema de transparencia y rendición de cuentas.

Los procesos de transparencia dan origen a nuevas formas de interrelación entre los funcionarios públicos y la sociedad, encontrando en la receptividad una herramienta estratégica para la accesibilidad de las organizaciones. Así se abandona el concepto de “caja negra” con el que tradicionalmente se ejemplificaba el funcionamiento de la vieja administración pública, para insertarse en la línea de los llamados modelos de gestión postburocráticos, ampliamente difundidos en Europa y los países anglosajones, a partir de los cuales, como ya se ha visto, recientemente el CLAD ha hecho esfuerzos importantes por apoyar su implementación en los países latinoamericanos.

- (ii) El segundo aspecto, también presente en el debate y en la agenda pública nacional desde hace varios años, se refiere a la *profesionalización de los funcionarios públicos*. La referencia al tema ha sido una constante, para llamar la atención sobre la

continuidad de las políticas y programas públicos, con los cambios en las diferentes esferas de gobierno, mismas que están obligadas a reinventarse cada 3 o 6 años, según sea el caso, con la salida de unos servidores públicos y la llegada de otros.

Los cambios que la transición ha permitido en este campo, al aprobarse la Ley sobre el Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en 2003, llaman la atención sobre la necesaria estabilidad y continuidad en la gestión y las políticas públicas, ante cualquier cambio político, pero también obligan a pensar en la imparcialidad, neutralidad y calidad que la administración pública y sus funcionarios deben garantizar en toda sociedad democrática (Moyado, 2006).

Esta importante disposición, no puede verse sólo como un mecanismo de protección de la burocracia. Constituye un paso fundamental para separar una parte importante del aparato institucional, de la disputa electoral, que afecta la eficacia de la operación y en otros tiempos comprometió recursos y apoyos, afectando la imagen y el mismo patrimonio institucional. En esta perspectiva la LSPC constituye entonces un mecanismo de protección institucional de la lógica de la contienda político-electoral y en ese sentido protege tanto a las instituciones, como a los sujetos centrales que son los ciudadanos.

- (iii) El tercer aspecto se relaciona con el proceso de mejora regulatoria, que tuvo como antecedente los esfuerzos de simplificación administrativa, impulsados desde mediados de los años ochenta en la administración pública federal. Este proceso se ha abocado a la reducción de normas y trámites con el fin de acercar la administración al ciudadano y permitir una respuesta más ágil de la gestión pública, a partir de un marco regulatorio sencillo y comprensible.

Como tal. Implica la identificación y análisis del conjunto de normas emitidas, la eliminación de las que se consideran innecesarias, la modificación de aquellas que así lo requieran y la eliminación de las que han perdido funcionalidad. También abarca la identificación y eliminación de trámites sin sustento normativo y sin ninguna utilidad pública.

En una perspectiva de mejora regulatoria, el proceso se incluyó dentro de la llamada Agenda del Buen Gobierno en la administración 2000-2006. Posteriormente en la administración 2006-2012, el tema se incluyó entre los Diez Puntos para la Transformación de México, que el Presidente de la República presentó el 2 de septiembre de 2009. De esta forma bajo la modalidad de tala regulatoria¹⁰, hasta principios de 2012 se habían eliminado un total de 16, 261 normas y 2, 257 trámites y servicios.¹¹

¹⁰ Para un análisis más a fondo de la estrategia consultar el documento "Menos reglas, mejores resultados. Informe", Secretaría de la Función Pública, agosto de 2010. www.funcionpublica.gob.mx

¹¹ Información consultada el 23 de enero de 2012, en el Contador de Normas Eliminadas Consolidadas dentro del portal de internet de la Secretaría de la Función Pública <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/manuales>

- (iv) Por último el cuarto aspecto tiene que ver con la *introducción de la calidad en la gestión pública*. Los esfuerzos recientes en este sentido se han abocado a la puesta en operación de programas institucionales de innovación y calidad, así como las cartas de servicios, en un esfuerzo por incorporar la filosofía de atención al cliente y la mejora continua, por medio de diversas acciones con impactos relevantes al nivel de la relación con los ciudadanos.

4.2. El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

El Programa de Modernización de la Administración Pública del periodo 1995-2000, se instrumentó para la consolidación de una administración pública accesible, moderna y eficiente, como demanda prioritaria de la población, y exigencia del proceso democrático y como factor para el incremento de la productividad global de la economía. En ese sentido, propuso como objetivos centrales del gobierno de ese periodo: transformar a la administración pública federal en una organización eficaz y eficiente y con una arraigada cultura de servicio, para coadyuvar a satisfacer cabalmente las necesidades de la sociedad, además de combatir la corrupción y la impunidad, a través del impulso de acciones preventivas y de promoción.

En atención a estos objetivos, se definieron cuatro subprogramas: Participación y Atención Ciudadana, Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, Medición y Evaluación de la Gestión Pública, Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público. A partir de estos objetivos y programas, las dependencias y entidades de la administración pública federal debían definir anualmente un conjunto de proyectos prioritarios que implicarán mejoras “apreciables” y que pudieran realizarse en el corto o mediano plazo en beneficio de la sociedad.

Como parte de las líneas de acción del Subprograma de Participación y Atención Ciudadana se propuso que entre 1996 y 1997, las dependencias y entidades que prestaran servicios directos al público, deberían definir estándares de calidad que permitieran a la sociedad expectativas claras sobre la atención que podrían exigir y contar con referencias objetivas para evaluarlas.

Asimismo, deberían identificar con claridad los servicios y productos básicos, que cada dependencia o entidad debe proporcionar o proveer a la sociedad y a partir de ellos, analizar la pertinencia de procesos de carácter intermedio, detectando aquellos que fuesen prescindibles o susceptibles de simplificarse. Este ejercicio se concibió como parte de un amplio análisis participativo en cada organización y para ello se propuso el desarrollo de una cultura de calidad y mejoramiento continuo difundida a todos los niveles de la administración pública federal.

No obstante la claridad de los propósitos del PROMAP, los avances en la implantación de un verdadero sistema de calidad se limitaron al establecimiento de 84 Centros de Capacitación en Calidad (CECALES), en igual número de organismos, que de acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), durante la administración 1994-2000, permitieron capacitar a 350,000 funcionarios.

El PROMAP contribuyó a sentar las bases de una nueva cultura de calidad entre los funcionarios públicos, sin embargo en virtud de que el país se encontraba en la antesala de un gran cambio político, hay que reconocer que la calidad aún no lograba penetrar ni arraigarse en los diferentes niveles de la gestión pública.

4.3. Agenda del Buen Gobierno y Modelo INTRAGOB 2000-2006

Una vez concluida la administración 1994-2000, y luego de que la alternancia política se hiciera posible, el tema volvió a llamar la atención desde que escuchamos a varios miembros del equipo de transición del gobierno de Vicente Fox (2000-2006), referirse a la necesidad de introducir la filosofía de la calidad en las instancias del poder público, tanto a nivel federal como estatal y municipal. Otros hablaron incluso de obtener la certificación ISO 9000 para los servicios que presta el gobierno.

Desde el arranque del gobierno se realizaron esfuerzos para lograr la consolidación de una administración pública basada en la innovación y la calidad, así como en el rediseño y la modernización de las instituciones del sector público. En congruencia con este propósito se fue integrando la Agenda del Buen Gobierno basada en seis estrategias para “La construcción de un gobierno más cercano a la gente, con altos estándares de calidad en los servicios que ofrece a la ciudadanía y, en suma, el establecimiento de un gobierno de clase mundial” (Muñoz, 2004). Esas estrategias fueron las siguientes:

1. *Gobierno que cueste menos*, para reducir el gasto que no agregue valor y ofrecer mayores beneficios a la sociedad. La estrategia proponía un presupuesto de egresos de la federación que tomara en consideración las metas y prioridades nacionales, así como un gobierno competitivo y austero que incorpore las mejores prácticas nacionales e internacionales, basado en estándares de gasto y operación.
2. *Gobierno de calidad* para satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan. La falta de un sistema de gestión de calidad certificado impide la asignación adecuada de recursos técnicos y económicos en los procesos y servicios sustantivos.

3. *Gobierno profesional* para atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y a los mejores hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.
4. *Gobierno digital*, posibilitando que desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece. Crear confianza entre el gobierno y los ciudadanos es fundamental para la gobernabilidad eficaz. Las tecnologías de la información y la comunicación ayudan a crear confianza porque integran al ciudadano al proceso de gestión pública y contribuyen directamente a crear un gobierno honesto y transparente.
5. *Gobierno con mejora regulatoria*, garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez. El marco normativo actual responde a una arraigada cultura de control enfocada hacia la contención del gasto público y la centralización de trámites de autorización.
6. *Gobierno honesto y transparente* para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno. La sociedad en general tiene una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental debido a los problemas de corrupción opacidad y discrecionalidad y a la deficiente cultura de rendición de cuentas en el sector público.

No hay duda que, sobre las bases que se habían logrado establecer por medio del PROMAP, la segunda línea de acción de la Agenda del Buen Gobierno, referente a la calidad en la gestión pública, pudo implementarse sin obstáculos relevantes entre las dependencias y entidades de la administración pública federal. El Modelo INTRAGOB, que se diseñó para enmarcar la política de calidad, avanzó rápidamente y podríamos decir que hasta fue bien recibido por los funcionarios del nuevo gobierno.

A partir de los antecedentes expuestos, los propósitos del modelo INTRAGOB, se plantearon en dos vertientes (Muñoz, 2004):

- a) Por un lado, implantar, desarrollar, mantener y mejorar en todas sus dependencias y entidades, un modelo de calidad total que permitiera transformar la administración pública, para proyectar un gobierno de clase mundial, con una imagen confiable, innovadora y con una sólida cultura de calidad.
- b) Por otro, remplazar los esquemas tradicionales de la gestión pública aplicando los más avanzados sistemas administrativos y

tecnológicos, evaluando su gestión con estándares de excelencia; promover la dignificación y eficacia de la función pública y rediseñar sus procesos y servicios, con un enfoque central del quehacer gubernamental y de cumplimiento de las expectativas y necesidades de los ciudadanos y la sociedad.

Los principios y valores sobre los que se sustentó el modelo fueron los siguientes (Muñoz, 2004):

1. *Satisfacción del cliente*, entendida como la efectividad de los sistemas de las instituciones para conocer profundamente las necesidades de sus clientes externos e internos; satisfacer dichas necesidades y expectativas e incorporar los ciclos de mejora de los procesos internos, a los procesos, productos y servicios asociados, a través de la identificación de las necesidades de los ciudadanos y clientes, y las acciones sistemáticas de medición de la calidad del servicio.
2. *Calidad en el servicio*, considerando que la administración pública federal está comprometida a dignificar la función del servidor público, atendiendo consistentemente las expectativas y requerimientos de la sociedad, con un claro entendimiento de los objetivos y metas de calidad, acción en la que todos los servidores públicos desarrollan sus funciones con responsabilidad y manifiesta actitud de servicio.
3. *Comunicación organizacional*, a través de una comunicación clara, efectiva y abierta, se desarrolla en la administración pública la sinergia y la difusión de directrices y logros, lo cual permite un adecuado facultamiento de los mandos medios, una mayor identificación de los empleados con la dependencia y una visión compartida en el establecimiento y cumplimiento de metas.
4. *Respeto al entorno*, línea que busca que todas las actividades de la administración pública federal, deban realizarse conservando y mejorando el medio ambiente; respetando la cultura de las comunidades en donde se localizan las instalaciones del gobierno federal, en armonía con la sociedad para fortalecer el desarrollo sustentable.
5. *Mejora continua*, para que todos los servidores públicos aporten sus conocimientos, habilidades y experiencia en los procesos, a través de propuestas de innovación para mejorar la efectividad de la cadena de valor, los productos y/o servicios, y que conozcan e identifiquen el papel que desempeñan en el proceso productivo de la dependencia, por lo que deben definirse claramente en cada área los procesos de mayor impacto hacia los ciudadanos, clientes o sociedad.

El modelo INTRAGOB, se aplicó en todas las dependencias de la administración pública federal (18 secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y la Oficina de la Presidencia). Asimismo se aplicó en gran parte de las entidades paraestatales, entre las cuales se encuentran las más representativas en cuanto a servicios para la ciudadanía como la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y los organismos encargados de la Seguridad Social como el IMSS y el ISSSTE.

En términos cuantitativos bajo el modelo INTRAGOB, entre 2001 y 2006, se logró la certificación, bajo la norma ISO-9000, de 1722 centros de trabajo y 1871 procesos por parte de diversas dependencias y entidades de la administración pública federal.

4.4 El Programa de Mejora de la Gestión 2008-2012

Presentado en el mes de septiembre de 2008, el Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal, se diseñó para la modernización y eficacia de las instancias administrativas del gobierno federal, para lo cual integró diferentes herramientas para evaluar y medir el desempeño y calidad de los servicios y programas del gobierno, reducir la complejidad de los trámites burocráticos y lograr que los recursos públicos se usen de forma eficaz.

En el diagnóstico del programa se refiere que durante 2007, la Secretaría de la Función Pública habría realizado 3 consultas ciudadanas en 14 temas relacionados con la gestión pública, a saber: función del gobierno, competitividad, sistema de evaluación del desempeño, marco normativo, mejora de procesos y trámites, recursos humanos, uso de tecnologías de información y comunicación, coordinación intra e interinstitucional, sistema de incentivos, comunicación, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas e información del gobierno.

La problemática identificada mediante estas consultas se resume en los siguientes puntos:

1. *La complejidad de la gestión pública*, el exceso de controles y una regulación obsoleta y en muchos casos autoimpuesta.
2. *La duplicidad de actividades y funciones* entre dependencias y entidades de la APF, aunada a la existencia de estructuras administrativas inadecuadas y poco flexibles afecta el desempeño de las propias instituciones.
3. *Dispersión o ineficiencia de las áreas administrativas* que intervienen en los procesos.
4. *Falta de involucramiento* de los ciudadanos en la formulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas y proyectos del gobierno.
5. *La insuficiencia de información* sobre el desempeño del gobierno federal.

6. *La normatividad excesiva y los altos costos de transacción para los particulares.*

El Programa de Mejora de la Gestión, se concibió como una guía para mejorar la función del gobierno de cara a la sociedad y como un instrumento para *estandarizar los procesos al interior del gobierno, garantizar el uso eficiente de los recursos y dar dirección y sentido a los esfuerzos que realiza el gobierno en materia de mejoramiento de su operación cotidiana.*

La mejora de la gestión se definió como crear nuevas capacidades institucionales y ampliar las existentes para mejorar la calidad de la acción pública y para rendir cuentas sobre la administración de los recursos públicos a una sociedad cada más demandante y participativa. Asimismo, se concibió como una estrategia de continuidad de la política pública de modernización administrativa que se habría impulsado desde la administración 1994-2000, con el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), y que se había prolongado con la estrategia de Agenda del Buen Gobierno del periodo 2000-2006.

El Programa de Mejora de la Gestión identificó así cuatro grandes retos que tradujo en i) Reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas, mediante la mejora de áreas gerenciales comunes, gracias a la estandarización de mejores prácticas; ii) Facilitar la mejora de la gestión de las instituciones, mediante reformas al marco regulatorio de aplicación obligatoria a toda la Administración Pública Federal; iii) Permitir una toma de decisiones presupuestales informada, considerando los resultados de su gestión y iv) Mejorar la rendición de cuentas mediante la generación y difusión de información sobre el desempeño institucional y el de la Administración Pública en su conjunto.

Para su implantación el Programa de Mejora de la Gestión se divide en dos módulos, normativo e institucional, a su vez el módulo institucional se divide en componente estándar y componente específico. El módulo normativo se refiere a la mejora de políticas y normas de aplicación general para toda la administración pública federal en áreas como recursos humanos, contrataciones públicas, otorgamiento de subsidios, contabilidad gubernamental, ejercicio presupuestal.

Dentro de este módulo se pretende que las instancias responsables de emitir la normatividad de alcance global, faciliten la gestión de las instituciones evitando la duplicidad, contradicción y sobrerregulación en la expedición y modificación de normas; la coordinación efectiva entre las instancias emisoras de normas y los aspectos que las dependencias y entidades consideren necesarios para el cumplimiento de la normatividad.

El módulo institucional se refiere a la mejora de la gestión de las dependencias y entidades en cuanto a sus procesos sustantivos y de

apoyo, se basa en la ejecución de acciones para mejorar su desempeño y se subdivide en los siguientes dos componentes:

- a) Componente estándar, orientado a la mejora de las áreas gerenciales que son comunes a todas las instituciones. Cada una de estas áreas se desagrega en temas específicos definidos con base en las prioridades que, en materia de mejora y modernización de la gestión pública y austeridad, se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo, tales como mejora de la regulación y los procesos, uso de tecnologías de la información y la comunicación, entrega de bienes y servicios de calidad, contrataciones públicas, racionalización de estructuras, eficiencia en la operación y gasto de las instituciones.
- b) Componente específico, es un medio para orientar los esfuerzos de las instancias evaluadoras a la mejora de la gestión en las instituciones de la APF, al permitir que, de manera flexible, los resultados de las evaluaciones de programas e instituciones se traduzcan en acciones para mejorar su desempeño.

En suma, el avance de la administración pública mexicana hacia una gestión pública de calidad, puede analizarse a través de las políticas públicas de modernización, innovación y mejora de la gestión, que se implementaron entre 1995 y 2012. La incorporación de la gestión de calidad avanza de forma paralela a la consolidación de las líneas de orientación de la nueva gestión pública, a las que también se insertan las estructuras gubernamentales en el mismo periodo.

POLÍTICAS DE CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 1995-2012

PROGRAMA	OBJETIVO	INSTRUMENTOS
PROMAP 1995-2000	Transformar a la administración pública federal en una organización eficaz y eficiente y con una arraigada cultura de servicio, para coadyuvar a satisfacer cabalmente las necesidades de la sociedad, además de combatir la corrupción y la impunidad, a través del impulso de acciones preventivas y de promoción.	Participación y Atención Ciudadana. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa. Medición y Evaluación de la Gestión Pública. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

INTRAGOB 2000-2006	Promover la calidad de los productos y servicios, con alto impacto en la ciudadanía, consolidar una cultura de calidad en el servicio público, así como unificar una visión de mejora continua, innovación y competitividad, en las dependencias y entidades de gobierno.	Satisfacción del cliente. Calidad en el Servicio. Comunicación organizacional. Respeto al entorno. Mejora continua.
PMG 2008-2012	Mejorar la función del gobierno de cara a la sociedad y estandarizar los procesos al interior del gobierno, garantizar el uso eficiente de los recursos y dar dirección y sentido a los esfuerzos que realiza el gobierno en materia de mejoramiento de su operación cotidiana.	Orientación a resultados. Flexibilidad. Innovación. Sinergia. Participación Ciudadana.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Las transformaciones globales, que se han producido en el plano económico y social, han obligado a los diferentes países a impulsar una serie de cambios institucionales, para mejorar el desempeño económico de los gobiernos, a partir del cambio en la cultura burocrática y la incorporación de nuevas herramientas de gestión, con énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios, que se brindan a la ciudadanía.

En el caso de México y no obstante las diferencias políticas de los gobiernos recientes, se puede establecer una línea de continuidad entre el PROMAP (1995 y 2000), el Modelo INTRAGOB (2000-2006) y el PMG (2008-2012), en la focalización de los problemas que enfrenta la administración pública y los instrumentos que se incorporan a las soluciones de calidad implementadas, como son la certificación de servicios, el análisis de procesos, la mejora continua y la atención de las expectativas del ciudadano, que son las bases de una cultura de calidad entre los diferentes niveles de la gestión pública.

En este sentido, a partir de 2013, debería considerarse un relanzamiento de la política de gestión de calidad, enfocando las capacidades institucionales desarrolladas. Ese relanzamiento puede hacerse desde algún organismo de alcance global, con objeto de implementarla en una perspectiva transversal, entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, en congruencia con la necesidad de lograr la consolidación de un gobierno de calidad.

El propósito sería evitar que estas capacidades institucionales, vinculadas a la calidad, se diluyeran y que los recursos aplicados se perdieran, incurriendo en un problema crónico de nuestra administración pública, que es la falta de continuidad de aquellas iniciativas que ofrecen resultados en una etapa y que posteriormente se rechazan en otra, sin analizar su verdadera contribución a la modernización y a la renovación de la cultura político-administrativa.

En esta tarea, sería también importante considerar la experiencia española con la integración de la Agencia Española de Evaluación y Calidad de los Servicios Públicos. El momento también resulta propicio, para el relanzamiento de la política de gestión de calidad, a partir de la reciente expedición de la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*, suscrita por los 25 países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Bibliografía

- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- _____, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: FÜR DIE FREIHEIT.
- Barba, A. (2004). Calidad total en las organizaciones: poder, ambigüedad y aspectos simbólicos, en Montaña, L. (Coord.) (2004). *Los estudios organizacionales en México*. Ciudad de México: UAM, Miguel Ángel Porrúa. Universidad de Occidente, Cámara de Diputados, págs. 453-474.
- Bauman, Z. (2008). *Tiempos líquidos, vivir en una época de incertidumbre*. Ciudad de México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Tusquets.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Revista Gestión y Política Pública*, 12(1), págs. 5-42.
- Bresser, L. (2003). Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina. <http://www.top.org.ar/ecgp/bibliotecavirtual.aspx>
- Brugué, Q. y Subirats, J. (1997). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. www.clad.org/documentos/declaraciones
- Guajardo, E. (1996). *Administración de la calidad total*. Ciudad de México: PAX.
- Hanf, K. y Scharp, W. (1978) *Interorganizational policy making limits to coordination and central control*. Saye, Modern Politics Series.
- Hobsbawn, E. (2002). *War and peace in the 20th Century*. London, *Review of Books*, Volumen 24, Número 4, 21 de febrero de 2002, págs. 16-18.

- _____, (2010). El mundo sin sosiego. *Revista NEXOS*, 388, págs. 45-53.
- Hood, C. (1996). Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? En: Q. Brugué y J. Subirats, J. (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública* (págs. 467-490). Madrid, Edita Ministerio de Administraciones Públicas.
- Hughes, O. (1996). La nueva gestión pública. En Q. Brugué y J. Subirats, J. (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública* (págs. 101-132), Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Innerarity, D. (2010, 19 de septiembre). El miedo global. *Periódico El País*.
- Malvicino, G. (2001). La Gestión de la Calidad en el ámbito de la administración pública: potencialidades para un cambio gerencial. <http://www.top.org.ar/ecgp/bibliotecavirtual.aspx>
- Molina, I. y Delgado S. (1998). *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Moreno-Luzón, M.; Peris F., y González, T. (2001). *Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones. Teoría y Estudio de Casos*. Madrid: Prentice Hall.
- Moyado, F. (2002). Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 23, págs. 135-145.
- _____, (2006). Gobiernos de calidad, ideas y propuestas desde la nueva gestión pública. *Revista Buen Gobierno*, 1, págs. 134-159.
- Munch, L. (1998). *Más allá de la excelencia y de la calidad total*. Ciudad de México: Editorial Trillas.
- Muñoz, R. (2004). *Innovación gubernamental. El paradigma del Buen Gobierno en la Administración del Presidente Vicente Fox*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olías, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice-Hall.
- Thwaites, M. (2002). *La calidad de la gestión pública*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires.