



**Universidad Autónoma de Querétaro**  
**Facultad de Derecho**  
**Maestría en Administración pública Estatal y Municipal.**

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON CALIDAD.

**TESIS**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de  
Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal.

**Presenta:**

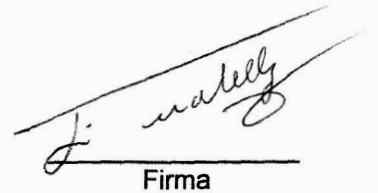
Lic. Alejandro Wilfrido Osorio Pérez.

**Dirigido por:**

Dr. Enrique Rabell García.

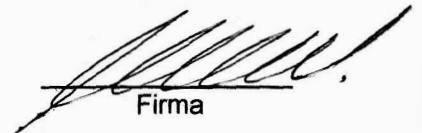
**SINODALES**

Dr. Enrique Rabell García.  
Presidente



Firma

Mtro. Eduardo Alcocer Luque.  
Secretario



Firma

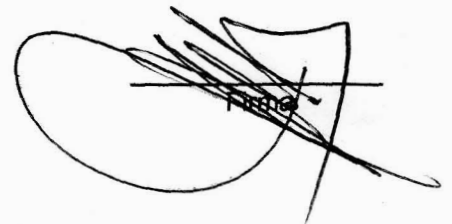
Mtro. Jose Antonio Morales Aviña  
Vocal

\_\_\_\_\_  
Firma

Mtro. Gerardo Servin Aguillon.  
Suplente

\_\_\_\_\_  
Firma

Mtro. Jose Fernando Vazquez Avedillo  
Suplente



Firma

**Dr. Cesar Garcia Ramirez**

Director de la Facultad de Derecho

**Dr. Luis Gerardo Hernández Sandoval**

Director de Investigación y  
Posgrado

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
Septiembre 2009  
México

## RESUMEN

La presente investigación enfoco sus esfuerzos a descubrir las diferencias teóricas entre la antigua administración pública aplicada contra la actual administración pública, así como lograr comprender estos cambios (si es que existen) y al mismo tiempo localizar la existencia de alguna teoría que logre explicar mencionada tendencia. Con ánimo de actualizar conocimientos en administración pública e indagar acerca de los temas relevantes de la materia y sus nuevos tratamientos o propuestas, la presente obra revisa literatura afín publicada en inglés y español durante 1960 al 2004 y así lograr comprender muchas situaciones actuales vividas en el aparato público llamado comúnmente gobierno. Identificamos que inicialmente la ciencia nombro a una tendencia teórica como administración pública científica u ortodoxa (identificada por su inclinación a su enfoque cuantitativo) y otra bautizada como administración pública heterodoxa (identificada por un enfoque más cualitativo) pero se puede concluir que actualmente la teoría ha mezclado los dos paradigmas. Logramos comprobar la afirmación anterior al momento que el aparato gubernamental implementa en sus departamentos los certificados de calidad y con ello pretende especializar la gerencia pública y perfeccionar la elaboración de política públicas; que son los temas centrales tanto de la antigua y actual teoría en administración pública. También descubrimos que la Dirección de Evaluación y Prevención de la Contraloría del Gobierno del Estado de Querétaro obtuvo su certificación de calidad; y la presente obra analizo e identifiqué sus componentes para descubrir la magnitud del nuevo enfoque teórico dentro de la gerencia pública y mostrarla como ejemplo de la nueva tendencia teórica en la administración pública. La presente obra busca orientar en dicho sentido y sobretodo exhorta al servidor público y personal docente afín que adquiera los conocimientos en materia de calidad y mercadotecnia para profesionalizar más su quehacer cotidiano.

(Palabras Claves: gerencia pública, satisfacción al ciudadano, desempeño).

## SUMMARY

Attention focused on the difference between the old theories in public administration and the new theories, that point is important if we want to understand the new practices (if they exists), at the same time identified if there is a theory which explain or help us to understand that new tendency. In order to achieve that purpose in my present master's thesis I had reviewed books in that field and they were published during 1960 to 2004 in English and Spanish. The theory identified two ways to understand practice on public administration; one leans toward using quantity method which was naming orthodox and the other, it has been named heterodox which use more qualitative method. The old and new theories in public administration have been thinking in two main topics: they study the public management and the process of making public policy. Nowadays the theory turns to use at same time both theories (orthodox and heterodox), this tendency show us how bureaucracy applied quality management systems requirements ISO 9001. Much professional literature has that tendency and of course I could find some example in the real world, as in Querétaro. This happening at the government state of Querétaro when they got certificate ISO 9001:2000 for his department than controlling internal process and we called "Dirección de Evaluación y Prevención de la Contraloría de Gobierno del Estado de Querétaro". Finally I described and analyzed this certificate in order to know how the new tendency performs and how the theories as quality and marketing can explain to us this phenomenon. The present document invites all people who are in public service and the academy to learn this new tendency and the entire concept.

(Keys word: public management, public satisfaction, performance).

## PRÓLOGO

Es significativo para un servidor estudiar el tema de calidad en la administración pública, por que resulta un verdadero reto profesional. Está dificultad se debe a la carencia de material especializado en español y al mismo tiempo enfrentar la resistencia de la gente involucrada en una certificación de calidad en el sector gubernamental, esto es evidente cuando existe una negatividad por compartir en tiempo real la información pertinente para plantear de manera ideal la temática propuesta.

Mi propuesta de tesis varió en el transcurso del tiempo debido alcance tan ambicioso de un servidor. Pero resultó provechosa la intervención desinteresada del Dr. Enrique Rabell García, ya que sin sus atinados comentarios y propuesta de investigación no sería posible esta obra. Al igual debo mencionar la participación del C. Dr. Antonio Morales Aviña, debido a que él proporcionó bibliografía muy útil para mi investigación documental. Por ultimó no podré soslayar la valiosa colaboración del Maestro Gerardo Servín por que sin su intermediación ante la Contraloría del Gobierno del Estado de Querétaro no habría información empírica relevante que respalde las coincidencias de la teoría en administración pública con las prácticas gubernamentales actuales.

<b>INDICE.</b>	<b>Pág.</b>
Resumen.....	i
Summary.....	ii
Prólogo.....	iii
Índice.....	iv.
Introducción.....	vi
 <b>Capítulo I</b>	
<b>Responsabilidades de la Administración Pública.....</b>	<b>1</b>
1.1 Preámbulo en Administración Pública.....	1
1.2 Introducción a la Administración.....	14
1.3 Finalidad de la Administración Pública.....	16
1.4 Conclusiones en las Responsabilidades de la Administración Pública.....	22
 <b>Capítulo II</b>	
<b>Teorías Administrativas Aplicadas al Gobierno Público.....</b>	<b>26</b>
2.1 Teoría de Mercadotecnia en Administración Pública.....	27
2.2 Repercusiones de la Teoría Mercadológica en la Administración Pública.....	31
2.3 Teorías de Calidad en la Administración Pública.....	39
2.3.1. Teóricos en Calidad.....	40
2.3.2. Contenido de la Norma ISO 9001:2000 .....	48
2.4 Repercusiones de la Teoría de la Calidad en la Administración Pública.....	52
 <b>Capítulo III</b>	
<b>Descripción de un Sistema de Calidad en la Administración Pública.....</b>	<b>64</b>
3.1 Introducción.....	64

<b>I N D I C E.</b>	<b>Pág.</b>
3.2 Descripción de un Sistema de Calidad a nivel Estatal.....	<b>66</b>
3.2.1 Programa de Gestión de Calidad implementado por el Gobierno del Estado de Querétaro en la Dirección de Prevención y Evaluación.....	<b>68</b>
3.2.2 Funciones o Actividades asignadas a la Contraloría del Estado de Querétaro (Facultades legales).....	<b>74</b>
3.2.3 Comparativo contra las funciones asignadas a la contraloría de los estados de la republica mexicana (Guanajuato, San Luis Potosí e Hidalgo);	<b>87</b>
3.2.4) Beneficios del Programa.....	<b>91</b>
 <b>Capitulo IV.</b>	
<b>Conclusiones sobre la Administración Pública con Calidad.</b>	<b>100</b>
4.1 Investigación Documental.....	<b>100</b>
4.1.2 Investigación Campo .....	<b>102</b>
4.1.2 Resultado de Investigación Inicial.....	<b>103</b>
4.2. Consecuencias en la Teoría de la Administración Pública Actual.....	<b>103</b>
4.2.1 Hallazgos en la Investigación de Campo.....	<b>105</b>
4.2.2 Comprobación de hipótesis.....	<b>106</b>
4.2.3 Conclusiones.....	<b>107</b>
4.3.1 Conclusiones sobre un Certificado de Calidad en Administración Pública.	<b>110</b>
4.3.2 Características sobre un Certificado de Calidad en Administración Pública.	<b>111</b>

	<b>INDICE</b>	<b>Pág.</b>
4.3.3 Implicaciones a Favor		<b>112</b>
4.3.4 Implicaciones en Contra		<b>115</b>
4.4 Exhorto al estudio de la Teoría de Desempeño para la actualización en Administración Pública.		<b>116</b>
<b>Referencias Bibliográficas.</b>		<b>118</b>

## **INTRODUCCIÓN.**

La motivación principal del presente escrito es descubrir si las prácticas y teorías actuales de la administración pública son similares a las antiguas teorías y prácticas en este campo del saber humano o si existe un vestigio de estrecha relación entre ambas.

La imperiosa exigencia de la vida pública actual a la que es confrontado el aparato gubernamental y poder legislativo acentúa la vigencia de recurrir al estudio de las teorías actuales propuestas por la administración pública. Conocer la materia, exige un conocimiento amplio del rol que juega las ciencias como el derecho y la politología con respecto a la ciencia administrativa. Es menester reconocer diferencias para lograr utilizar los conocimientos aportados por la administración pública actual porque solo así logramos realizar leyes más factibles.

Demostrar cual es el derrotero de la administración pública actual nos conduce a descubrir las diferencias entre la vieja teoría de la administración pública y la nueva administración pública y por tanto la metodología planteada es hacer un breve recorrido por algunos teóricos que contribuyen al desarrollo actual de la administración pública para así subrayar las coincidencias. Las primeras evidencias me sugirieron la posible hipótesis de respuesta a mi inicial inquietud planteada. Estas pruebas apuntaban a señalar que realmente existe coincidencias en los temas principales tratados pero existen sus disonancias en su trato o matiz, las cuales provienen de la ciencia administrativa y una de ellas fue la teoría de la calidad.



Mis principales reflexiones presentadas en esta obra fueron emanadas por los señalamientos realizados por tres autores principales. El primero sería Woodrow Wilson, el declaraba que el objeto de estudio administrativo es descubrir, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien; y en segundo lugar, como puede hacer estas cosas apropiadamente con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía. El otro pensamiento que actualmente es propagado por muchos conocedores de la materia el cual comparte también Hugo Contreras donde dice: aumentar la eficacia de las acciones del gobierno, es necesario que el diseño y aplicación de programas respondan a las demandas de la ciudadanía. Para esto deben realizar sus funciones básicas que son: distribución de la riqueza del país y asegurar que las leyes se apliquen por igual a todos los ciudadanos. Para llevar a cabo dichas funciones básicas, el gobierno diseña e instrumenta las políticas públicas. Por último la citada por Barzelay, que sería entre las más importante porque representaría el espíritu de la presente obra y además señalaría una de las tendencias más importantes dentro de la administración pública actual, sosteniendo la siguiente afirmación: el gerente público debe obviamente atender los intereses públicos pero estos deben ser reflejados en servicios o productos concretos que brinden a la sociedad calidad y valor.

Para poder argumentar acorde con el sentido señalado en el párrafo anterior, es necesario contextualizar las responsabilidades de la administración pública. Para lograr dicha finalidad es necesario primeramente considerar el espectro de conocimientos aportados por la ciencia administrativa a la teoría de la administración pública y así tomar conocimientos de las herramientas que

expliquen el rol actual de la administración pública. Pero existe una consideración importante para aquellos ajenos a la ciencia administrativa y al mismo tiempo para los elocuentes de la misma, déjeme sugerir una clasificación adelantada de la ciencia. Pueden visualizar o identificar en la historia del pensamiento de la ciencia administrativa tres tendencias existentes: una basada esencialmente en análisis cuantitativo o matemático de los problemas científicos o quehaceres operativos de la vida humana, manifestado en teorías como Control estadístico de procesos, Reingeniería de Procesos de Negocios y Escuela matemáticas de la decisión; la otra tendencia busca explicar los problemas organizacionales, posee una marcada inclinación al análisis cualitativo de los problemas existenciales organizacionales como es el Desarrollo Organizacional, Escuela Behaviorista y Cultura organizacional; por último encontramos aquella que es una mixtura entre un análisis cuantitativo y cualitativo de las organizaciones, aquí podemos señalar las teorías como Administración por objetivos, Administración Estratégica, y Administración con Calidad. El autor de la presente obra presupone el entendimiento de la anterior clasificación por considerarla una categorización muy sencilla y elemental en el estudio de la ciencia administrativa y por tanto no profundizará en ella en el presente obra pero sí partirá para señalar la vigencia de las aportaciones de la ciencia administrativa con respecto a la administración pública actual.

Estimado lector, he dividido la presente obra en cuatro grandes capítulos. El primero muy primordial porque justifica ampliamente y de manera pormenorizada la trascendencia de la investigación en cuestión; la he titulado responsabilidades en la administración pública porque busca demostrar los

temas que actualmente estudia la administración pública, cuyos perfeccionamientos son aportados por académicos y practicantes en la administración pública. Estos demuestran las grandes tendencias actuales de la ciencia, las cuales continúan enfatizando la necesidad de especializar a la gerencia pública para perfeccionar la elaboración de políticas públicas para que sean realmente efectivas.

El segundo capítulo enseña que los planteamientos de la ciencia administrativa son retomados por los expertos en administración pública porque el pensamiento administrativo busca solucionar los conflictos organizacionales, sistematizar para optimizar los procesos y así aprovechar mejor las oportunidades de éxito; dicha influencia ha planteado de la siguiente manera la administración pública: la alta gerencia pública deberá elaborar políticas públicas más efectivas y para conseguirlo deberá adoptar una visión estratégica en su elaboración, la cual orienta a la organización pública a una correcta distribución de bienes patrimoniales, y que por consecuencia deberá establecer un sistema de medición o evaluación para elevar el desempeño del aparato burocrático y así ofrecerle a la ciudadanía gobernada mejores servicios o productos que proporcionen a la ciudadanía valor o utilidad en su vida cotidiana.

El tercer capítulo pretende ser un acercamiento a la realidad antes citada, aunque el capítulo anterior menciona algunos ejemplos de prácticas de calidad en la actual administración pública, el descrito ejemplo presenta los aspectos que debemos de considerar para realizar la instrumentación de un programa de calidad en una dependencia pública o departamento; como sería la parte

legal o jurídica vigente, el propósito del programa de calidad, y herramientas de análisis de la misma así como los beneficios obtenidos hasta el momento de su difusión al público en general.

El cuarto capítulo será mostrar el resultado de mis investigaciones; poder identificar alguna nueva tendencia en la administración pública y contestar mis principales preguntas de investigación contando con información documental y comprobación en campo laboral (empírica).

Reiterar la viabilidad de la implementación de políticas de calidad o desempeño en el aparato gubernamental público, evidencia la utilidad de la ciencia administrativa actual, produciendo una gobernabilidad más sostenible y disminuye el grado de incertidumbre en la toma de decisiones habituales del aparato público administrativo y muy particularmente en la gerencia pública. Es patente la tendencia en el aparato gubernamental de los países considerados del primer mundo por utilizar métodos cuantitativos propuesto por la teoría de la calidad (o desempeño) cuya finalidad es medir los progresos del aparato gubernamental en cualquiera de sus aspectos o ámbitos administrativos, así como también para medir avances en el progreso de proyectos públicos emanados de las políticas públicas.

Este documento busca ser una herramienta de orientación muy pertinente para estudiar la teoría de la administración pública actual sobre todo debería ser imprescindible para legisladores y ejecutivos estatales que busquen satisfacer la voluntad popular.

## **Capítulo I.**

### **Responsabilidades de la Administración Pública.**

#### **1.1 Preámbulo en Administración Pública.**

Desde sus orígenes la administración pública surgió con grandes dificultades como ciencia social, en un siglo (s. XX) denotamos muchos cambios en sus planteamientos teóricos los cuales revelan el derrotero de actividades (rol de responsabilidades teóricas) asumidas por la nueva ciencia. Una de las razones que inspiraron la presente tesis es la indiscutible necesidad de actualizar y definir que debe realizar el aparato gubernamental público (autoridad pública) dentro de un estado; porque gobernar en una democracia significa un desafío continuo. El presente escrito en su esencia pretende identificarse con aquellos administradores públicos que muestran un interés en el diseño, investigación, elección pública, planeación estratégica, implementación, la organización, la evaluación de programas, la eficiencia, la eficacia, la productividad y desde el punto de vista de la administración pública cómo plasmar o proyectar estos conceptos en las políticas públicas (como los politólogos bautizan al plan de acción social, que realiza cualquier gobierno público).

Cuando surge como ciencia la administración pública el principal debate giraba entorno a separar la administración de la ciencia política. Es decir, tanto la administración pública como las políticas públicas tomaron distancia con respecto a la ciencia política, esto es evidente en la afirmación siguiente:

“porque la política pública se orientaba más a la ciencia que a la política”,<sup>1</sup> (asentando que las políticas públicas son políticas que buscan resolver problemáticas sociales) esta afirmación es contundente y evidentemente declara la inclinación de los administradores públicos por utilizar herramientas o métodos científicos como pueden ser los métodos cuantitativos, en otras palabras modelos o axiomas matemáticos. Esto no significa descartar en el análisis de problemas sociales la utilización de los métodos cualitativos porque obviamente carecerían de sentido práctico los métodos cuantitativos y la propuesta contraria adolecería de toda lógica y utilidad práctica.

La separación es entendible solo si nos acercamos a los iniciales ensayos sobre ciencia política donde los primeros autores de la materia describían la necesidad de elaborar políticas públicas. Posteriormente los partidarios de la administración pública retomaron con mayor ímpetu la elaboración políticas públicas pero con un carácter más científico, es decir se retomó el método científico para enfatizar la necesidad de perfeccionar la utilidad de la materia.

Existe una taxonomía muy útil, la cual clasifica a los profesionales en administración pública, esta proviene de la formación académica otorgada por la escuela de Princeton (Wilson); la forma de introducir al estudio de la administración pública es definitiva. Ellos dividen en dos grandes áreas la administración pública en: ortodoxa y heterodoxa. Las Características de la administración pública ortodoxa son: administración pública debe ser neutral; el

---

<sup>1</sup> LYNN Naomi B y Aaron WILDAVSKY. “Administración Publica Estado Actual de la Disciplina” México, Fondo de Cultura Económico, 1999 p. 48.

objeto de estudio de la administración pública se localiza en la burocracia específicamente en el poder ejecutivo; el ejecutivo debe planear para eficientar; estructurar las relaciones y formalizarlas; el presupuesto básico para la planeación; y buscar rendimiento o utilidad esto obviamente aumenta la productividad operativa (Gerencia Científica). La administración pública heterodoxa retoma los aspectos anteriores como importantes pero añade conceptos como sistemas abiertos. La propuesta de la administración pública ortodoxa soslaya como elementos importantes de la planeación pública el componente político y factores externos pero la otra tendencia (heterodoxa) lo toma como valioso; esta es expresa con el término de Estado de Bienestar.

Las afirmaciones de varios autores sobre las tareas asignadas a la administración pública tradicional o como otros autores le llaman administración pública ortodoxa se basada en la concepción que juega el gobierno con respecto a la sociedad gobernada. Por consiguiente una de las disciplinas (tareas) dentro de la administración pública actual es la realización de políticas públicas y la administración pública ortodoxa continua desarrollando o aplicando dicho planteamientos para la elaboración de sus proyectos sociales, esta tendencia la encontramos en autores como Brewer y Leon. En su libro ellos manifiestan las grandes dificultades para el análisis de políticas públicas, como es la etapa de definición del problema o problemas; y como dicen los mencionados teóricos, las políticas públicas deben considerar la evolución de los problemas o en otras palabras contemplar sus futuras repercusiones. Otra observación de los autores es cuando mencionan: al

momento de elaborar las políticas públicas el analista refleja sus valores o ética profesional en las mismas. Estos dos elementos en la administración pública actual son muy importantes, en si estamos hablando de elaborar políticas públicas con dos características importantes: realizar con visión de largo plazo las políticas públicas y considerar el aspecto ético plasmado por el fabricante de las mismas.

Obviamente desde sus inicios como ciencia la administración pública fue sujeta al estudio de varios intelectuales. Los formadores estadounidense iniciales que encontramos son **Max Weber y Woodrow Wilson**.<sup>2</sup> Cabe resaltar que la fama de Max Weber es muy reconocida dentro de la ciencia administrativa; al igual que dentro o fuera del ámbito gubernamental. Es menester señalar que muchas de sus aportaciones son vigentes dentro de la academia como en la práctica cotidiana de la administración pública estadounidense y mexicana. Podríamos citar que las primeras reflexiones se centraron en como la administración pública funcionaba de manera empírica y lógicamente sin una metodología previamente diseñada. Los primeros defectos que encontraron los estudiosos sobre el quehacer gubernamental podemos mencionar los siguientes temas: la gran rotación del personal público; la administración pública con carácter pobremente científica; el reto de legitimar la centralización de la autoridad en la rama ejecutiva; y como los intereses partidistas sujetaban o maniataban la voluntad popular. Estos problemas en mayor o menor medida son vigentes en muchas sociedades alrededor del mundo pero existe una gran

---

<sup>2</sup> SHAFRITZ Jay M. y Albert C HYDE . “Clásicos de la Administración Pública”. México, Fondo de Cultura Económica, 1999 Pág. 8



disonancia en la actualidad con respecto a la antigua administración pública, la diferencia consiste en la forma de afrontarlos porque obviamente han evolucionado las herramientas para manejarlos adecuadamente. Muchas de estas herramientas provienen actualmente de la ciencia administrativa.

Estas dificultades (citadas en el párrafo anterior) fueron señaladas por los estudiosos y plantearon varios argumentos teóricos para contrarrestar dichas carencias en la administración pública estadounidense. Muchas de los antídotos sugeridos fueron *realizados a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, entre ellos podemos citar a:* (1) Max Weber con su teoría de la burocracia, al igual que sus colegas practicantes y teóricos de la gerencia científica busca o pretende lograr eficientar los procesos, Weber pretendía con reglas impersonales conseguir los objetivos de una administración pública; 2) Wilson con su apología invitaba a forjar el quehacer público o administración pública para proporcionarle el carácter científico (método científico).

Muchas de las propuestas para eficientar la administración pública tomaron su ímpetu o importancia después de la crisis financiera o el crack de la gran depresión estadounidense 1929 y que también impacto a la economía mexicana. Así surgió la importancia del presupuesto financiero público dentro de una planeación económica estatal. Permítame manifestar una reflexión y para mi gusto es una aclaración al margen, a colación de lo anterior (planeación estatal); es inverosímil para la izquierda mexicana concebir que la potencia económica numero uno resurgió de la gran crisis a través de aquello que conocemos en un curso de economía básica como el estado benefactor,

es decir muchas de las prácticas gubernamentales realizadas por el gobierno estadounidense brindaron bienestar a ambos sectores (al gobierno y los gobernados), este milagroso salvavidas fue diseñado por idealistas estadounidenses, estos son vituperados constantemente por los autoproclamados defensores de los menesterosos (izquierdistas) que luchan contra los terribles *imperialistas* o *globalizadores*. La planeación es una variable fundamental para cualquier entidad; es el medio para cristalizar sus objetivos, la planeación centralizada es una característica principal de los planteamientos keynesianos (economistas identificados con la izquierda).

Entonces el eje rector de la administración pública estadounidense después de la crisis de 1929 fue atacar los problemas sociales con un plan económico estatal, este tenía muchas políticas incluidas o estrategias que estaban centradas en los siguientes temas: la rotación de personal era atacada con un sistema de mérito para dar mayor permanencia y satisfacción al empleado; era trascendente técnicas de presupuestación financiera para lograr rendir más el circulante y controlar el impulso económico de la sociedad; y lo más importante establecer el proceso administrativo para apoyar a la económica del país, es decir llevar una adecuada planeación, implementación y control para lograr los objetivos de la administración pública. Estas medidas fueron la bandera de lucha o la apología realizada por Wilson para salvar a la administración pública del empirismo reinante.

*La historia de nuestra administración pública (mexicana), como toda actividad humana comenzó siendo empirista en muchas de sus características pero*

*indubitablemente posee mucha más experiencia acumulada que la estadounidense*; muchas de las anécdotas mexicanas son muy similares a las observadas en sus inicios por las administraciones estadounidenses; como combatir la falta de planeación (fragmentación de autoridad) contrarrestada con centralizar el poder; al igual que tiempos de Don Porfirio Díaz (anteriores a la revolución mexicana) se buscaba eliminar el favoritismo en la elección de cargos públicos contrarrestada por lo menos con el diseño e implementación de un catálogo de puestos. Podemos afirmar que nuestra administración pública toma mucho de sus tintes actuales en el quehacer cotidiano, en el periodo posrevolucionario donde se profesionalizó y diversificó.

Las complejidades que presentan en la vida práctica la administración pública tanto en **Estados Unidos como en México** se pueden enfrentar con varias propuestas. *Podemos realizar una categorización tanto de escritores como intelectuales en el tema; esta podría ser como la propone Roberto B Denhardt<sup>3</sup>: el papel de la burocracia pública en el proceso de gobernación; ética del servicio público; epistemologías alternativas; dinámica organizacional y dentro de ella menciona tres propuestas: sistemas organizados; administración estratégica; y por último un enfoque psicológico. Esta clasificación Denhardt la contempla a la luz de un correcto manejo de programas públicos.*

Muchos de los problemas citados en la administración pública inicialmente fueron atacados con aportaciones teóricas de la corriente autodenominada como

---

<sup>3</sup> *Ibíd.* Pág. 90

gerencia científica; esto como propuesta para contrarrestar el empirismo en Estados Unidos, esta tendencia fue aportado por Luther Gulick. También surgieron tendencias o propuestas de solución, que las catalogaron como heterodoxas en sus inicios; las teorías organizacionales que obviamente fueron contribuciones del sector no gubernamental (sociedad), como aquella que se conoce como *Desarrollo Organizacional*: que busca mejorar la intercomunicación o sistema efectivo de comunicación y como enfrentar el cambio en las organizaciones tanto por factores internos y externos; esta últimas propuestas fueron enfatizadas por Bernard, Katz y Kahn.

En México en los años noventa eran todavía notorias las prácticas ineficientes y poco racionales en la administración pública; puestos públicos como patrimonios propios de una oligarquía añeja y poco profesional. Aunque hubo intentos para modernizar y también se transfirieron entidades públicas no adecuadamente administradas a la iniciativa privada. Es sinceramente irrelevante o relativamente inconveniente que una empresa pública pase al sector privado o no; para conocer si existe realmente ventajas o no en la venta debemos de evaluar en función a si la entidad logra brindar el servicio que la ciudadanía merece o pretende recibir a cambio de sus impuestos o de pago directo a un tercero (aquí surge la necesidad de conocer también la planeación estratégica como metodo de trabajo; que veremos en resumen en la presente obra). No se puede concebir que el gobierno pretenda satisfacer todas las necesidades de un país, simplemente porque la sociedad cambia más rápidamente que el gobierno público; pero además es más relevante que el

gobierno se especialice en aquellas actividades que ninguna organización humana pueda proveer o controlar por sus propios esfuerzos. Lo anterior no es simplemente porque sea una postura neoliberal si no más bien es por buscar las competencias ideales del gobierno (seguridad pública, impartición de justicia, protección y crecimiento del patrimonio público) esto aplica a cualquier ente del sector público y a cualquier nivel de gobierno (sea municipal, estatal y nacional).

En México muchos de los ordenamientos legales aplicables comúnmente al quehacer cotidiano del poder ejecutivo tuvieron su origen en la observación realizada por personajes (bienintencionados o no) que vivieron de cerca las formas de tomar decisiones en aspectos operativos e implementación de la ley general (Constitución mexicana). Las descripciones de las leyes complementarias (reglamentos internos), fueron descritas, diseñadas e implementadas la mayoría de las veces por personajes con formación militar o jurídica que evidenciaba carencia en el área de implementación efectiva. El único antídoto disponible y recomendable para contrarrestar la miopía en las leyes jurídicas mexicanas (las cuales rigen la operatividad de los entes públicos en México) y dejar atrás el empirismo a ultranza; es revisar muchos de los planeamientos teóricos propuestos por la ciencia administrativa.

Las tareas asignadas a la administración pública son diversas pero existe una afirmación que genera muchas implicaciones: “La dicotomía política –

administrativa es una verdad autoevidente y deseable”<sup>4</sup>. Solo si poseemos los conocimientos previos en áreas administrativas y de la teoría política, lograríamos entender de manera fácil dicha aseveración. Esta aseveración nos muestra los dos grandes aspectos de la complejidad de gobernar. Por un lado, cuando hablamos de administración deberíamos de referirnos a las tareas como “planear, organizar, integrar, dirigir y establecer controles para lograr ciertos objetivos”<sup>5</sup> de un organismo social. Pero me gustaría hacer hincapié como administrador que los objetivos que busca la organización van a depender de las competencias naturales (y jurídicas) de la organización y estas señalaran sus actividades o tareas del organismo social, independientemente que sea una institución pública o privada. Este último comentario es ahondar en aquello que llamamos “planeación estratégica”<sup>6</sup> que más adelante reflexiono al respecto. La primera palabra política, la abordaré de la misma manera que algunos politólogos han explicado este tema: los ortodoxos de la administración publica decían que los funcionarios deberían de ser neutrales pero muchos de sus predecesores comprendidos en la corriente heterodoxas mencionaron que era imposible dicho estado político, entre ellos tenemos a Grodzinz y Lowi. Grodzins afirmaba que existían relaciones intergubernamentales que provocaban “leves caos o grietas múltiples”<sup>7</sup> esto por que en el sistema político eran evidentes muchos funcionamientos que eran provistos por centros decisorios separados pero interdependientes que

---

<sup>4</sup> Ibíd. Pág. 14

<sup>5</sup> MUCH, Galindo y GARCIA, Martínez. “Fundamentos de Administración”, Trillas, México D. F. 1993 Pág. 59

<sup>6</sup> KOTLER Philip. “Dirección de Mercadotecnia”, México, ITAM 1999, Pág. 105.

<sup>7</sup> Ibíd. Pág. 20

generan caos e incompetencias. Lowi decía que esos intereses políticos creaban en la sociedad un sistema político que reflejaba la siguiente tendencia: “Lo que es bueno para el grupo se convierte en bueno para la nación a los ojos de la burocracia”<sup>8</sup>. Estos dos aspectos descritos por politólogos en verdad son necesarios digerir de manera correcta y podemos decir lo siguiente: el personal administrativo de cualquier dependencia pública tiende a asociarse para promoverse internamente y así buscar un desarrollo profesional o para tomar posiciones más favorables para satisfacer sus intereses personales y muchas de las veces se apoya en sus labores partidarias; y por consiguiente esto ocasiona una fragmentación o desajuste con respecto a los planes trazados por sus directores o secretarios de despacho (caso México), es decir aparecen esas divisiones que habla Lowi. En mi opinión, el buscar un puesto de autoridad dentro de una organización pública es inherente a cualquier ser humano y por consiguiente es inverosímil desvincular la formación personal y profesional de la persona que ejerce el poder público en la administración que el representa; y consecuentemente a sus responsabilidades directas dentro de la administración del gobierno que el representa. Es importante también recordar que la política (refiriéndose al ejercicio del poder) debe de ser apartidista<sup>9</sup> (y como dice Wilson; he entre más apartidista es mejor).

Para algunos autores de la ciencia política afirman que “la ciencia política es sin duda la madre de la administración pública y el padrastro es la

---

<sup>8</sup> Idem. Pág. 20

<sup>9</sup> Ibíd. Pág. 10

administración<sup>10</sup>”, tal revelación es sin duda notable y nos conducirá a entender que la administración pública es ampliamente aceptada como ciencia y por tanto debe plantear sus argumentos teóricos y señalar sus propios quehaceres. Entonces es evidente el reconocimiento otorgado por los teóricos políticos de las aportaciones teóricas administrativas a la administración pública. Aquí también se desprende la necesidad de los hombres del poder público en establecer los mecanismos propios del estado para proveer a la sociedad o gobernados de los satisfactores que tienen derechos y que demandan los ciudadanos y solo así embono a la perfección las teorías administrativas.

Como señala **Dwight Waldo** para muchos “*politólogos la administración pública se ocupa de las “cuestiones inferiores del gobierno*”<sup>11</sup>: defensa, educación, seguridad, salud, desarrollo económico, eliminación de la pobreza, problemas de libertad, planeación democrática. Waldo también ve el obstáculo que representa a cualquier gobierno público las limitantes o restricciones impuestas por factores teóricos constitucionales para el ejercicio apropiado. Naomi B Lynn y Aaron Wildavsky dicen que esta problemática se genera por la siguiente cuestión: nuestra política es griega, pero nuestra administración es romana. Ellos resumen el quid de la administración pública con la siguiente pregunta: ¿Por qué omitir aquello que he denominado Estado administrativo?, ¿Por qué no existe historia del pensamiento del gobierno y por que si existe historia del pensamiento político?

---

<sup>10</sup> Ibíd. Pág. 45

<sup>11</sup> Ibíd. Pág. 127



La tendencia de los temas actuales en la administración pública van dirigidos o hacen más hincapié en la teoría de la **gerencia pública**. Esto significa que sigue tomando el cobijo de la ciencia administrativa para ajustar el quehacer del poder público para una correcta administración. Yo comparto la misma propuesta que ofrece Barzelay: “el *gerente público* debe obviamente atender los intereses públicos pero estos deben ser reflejados en servicios o productos concretos que brinden a la sociedad calidad y valor”<sup>12</sup>.

A mi entender conocedor de la ciencia administrativa, el presente escrito busca enfatizar al lector la necesidad de reflexionar sobre los planteamientos de la administración de la calidad. Este escrito es una invitación a manejar estos conocimientos para así enfrentar con mayor gracia y exactitud los problemas de la gerencia pública actual. Uno de los grandes problemas actuales en la elaboración de políticas públicas por parte de una administración pública, es *que tanto para el análisis de las políticas y el proceso de las políticas es la inminente la importancia de los valores humanos*<sup>13</sup>. En mi opinión los conceptos de calidad y mercadotecnia contribuyen a solucionar dichos dificultades para abordar y definir los problemas sociales. Estos conceptos mejoraran la forma de abordarlos porque para afrontar los problemas públicos de manera estratégica como proponen las dos corrientes del pensamiento administrativo es necesario realizar mapas preceptuales como es sugerido en la mercadotecnia, ya que ahí defines de manera más tangible los valores

---

<sup>12</sup> Ibid...Op. Cit. Pag.28

<sup>13</sup> BREWER and LEON, “The Foundations of Policy Analysis”, Usa, International Thomson Editores, 2000, Pág. 6.

importantes (o estratégicos) para los involucrados o no involucrados en los problemas sociales a resolver.

Otra razón apuntada es que la utilización de la administración de la calidad en el sector público de un país es importante porque busca contestar de manera exacta y sin ambigüedades o reducirlas a la mínima expresión aquello que se pregunto una vez H. George Frederickson: 1) ¿Cómo podemos ofrecer más o mejores servicios con los recursos disponibles (eficiencia)?; 2) ¿Cómo podemos mantener nuestro nivel de servicios mientras gastamos menos dinero (economía)?; y por ultimo 3) ¿Aumenta este servicio (proyecto) la igualdad social?<sup>14</sup>

## 1.2 Introducción a la Administración

En el enfoque únicamente administrativo logramos descubrir algunas de las tareas básicas de la administración pública; mencionemos alguna definición de las muchas existentes para definir la palabra administración (sin diferenciar si hablamos de pública o privada; por cierto distinción un poco burda y simplista a mi entender) significa: método por el cual un grupo en cooperación dirige sus acciones hacia metas comunes. Este método implica: “técnicas mediante las cual un grupo principal de personas, coordinan las actividades de otras”<sup>15</sup>. Cabe indicar que el método al cual hace referencia es sencillamente el proceso administrativo el cual consiste en *tareas* como: “*prevenir, planear, organizar,*

---

<sup>14</sup> Ibíd. Pág. 647

<sup>15</sup> Hernández Rodríguez, Sergio, “Introducción a la Administración”, México, McGraw Hill. Pág. 72

*integrar, dirigir y establecer controles*<sup>16</sup> para la consecución de ciertos objetivos. Es menester citar que cada tarea o actividad es extensa y detallar cada una de las mencionadas requerirá muchas páginas por cada actividad, pero propongo citarlas durante la presente tesis dentro del análisis del proceso de políticas públicas que más adelante reflexionaremos.

Un servidor siempre fundamentado sus reflexiones de manera apasionada sin antes cerciorarse o corroborar sus afirmaciones, permíteme si soy recalcitrante pero hay algunos de ustedes, que refutaran que las tareas de una administración no son las antes mencionadas por provenir de un libro de administración de empresas; para aquellos que argumentan de tan singular y original manera, debemos analizar o desmembrar primero que es administración y segundo que es empresa, pero me gustaría comenzar con la definición de empresa que proporciona el diccionario de la *Real Academia Española* diciendo que *empresa*: es la acción dificultosa que valerosamente se comienza; o también define como: “obra o designio llevado a efecto, en especial cuando en él intervienen varias personas”<sup>17</sup>. Entonces cuando hablamos de ser emprendedor no debemos excluir a las organizaciones públicas sino contrariamente a lo afirmado por algunas profesionistas o aquellos que sostienen sin razón, que administrar es exclusivo para las empresas privadas pero no así para las empresas públicas; y si la divergencia es sobre los métodos administrados usados por las administraciones privadas son inaplicables a la iniciativa pública, deberíamos de indicar que los métodos

---

<sup>16</sup> *Ibíd.* Pág. 54

<sup>17</sup> Real Academia Española “Diccionario Manual e ilustrado de Lengua Española” 1950, Madrid, Espasa-Calpe, S.A. Pág.326

administrativos usados en la iniciativa privada han sido implementados en algunos gobiernos del mundo y han proporcionado excelentes aportaciones para los gobernantes y gobernados en renglones como disminución de tiempos de espera y disminución de costos representando dichos esfuerzos en ahorros valiosos para esas sociedades (mencionaremos algunos casos y reflexionaremos en especial sobre teorías administrativas en calidad provenientes de la iniciativa privada implementadas en gobierno actuales). Por tanto invito a todo no conocedor de la ciencia administrativa a involucrarse en la misma para que conozca todas las aportaciones de la misma y poder emprender acciones para el éxito de las administraciones públicas.

### **1.3 La Finalidad de la Administración Pública.**

Las exigentes demandas de la sociedad conducen a muchos intelectuales mexicanos en materia de politología a redescubrir la validez de la administración pública científica promulgada por Woodrow Wilson como queda manifestado en las afirmaciones de muchos intelectuales, por ejemplo la vertida por Hugo Contreras cuando afirma que las funciones básicas del gobierno son: “redistribución de la riqueza del país y asegurar que las leyes se apliquen por igual a todos los ciudadanos”<sup>18</sup>. Continúa diciendo que para realizar dichas funciones básicas, el gobierno diseña e instrumenta las políticas públicas; las cuales son esquemas operativos para lograr el gobierno sus fines.

---

<sup>18</sup> PINEDA Juan de Dios, “Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad”, México, ITAM, 1999. Op Cit...Pág. 44.

Constatamos que dicha afirmación se identifica con la realizada por Woodrow Wilson, simplemente compare la realizada por Wilson que a continuación cito textualmente: “El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente , y segundo, como puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía”<sup>19</sup>.

Wilson cita primeramente algo que actualmente esta en la palestra del debate actual de los politólogos mexicanos como es el binomio legitimidad-gobernabilidad. Porque es tan importante señalar la finalidad última de la administración pública; simplemente porque deberíamos concentrar nuestros esfuerzos en las diversas tareas o quehaceres que logran proporcionar dicha finalidad (legitimidad y gobernabilidad).

Las anteriores afirmaciones orientar el tema de la administración pública de la siguiente manera: primeramente sitúan tanto a la teoría económica o la administración científica como punta de lanza para efficientar la operatividad del gobierno (no al estado) y que las aportaciones ofrecidas en materia de pluralismo, participación social, democracia logran sus frutos en el renglón de legitimidad, aspecto por demás estudiados por politólogos, pero estos mismos temas de democracia, participación han sido estudiados por otras ciencias como sociología, derecho, e inclusive la misma administración científica actual en su enfoque de planeación estratégica lo contempla. La segunda observación más sobresaliente de dichas afirmaciones, es la existencia de la

---

<sup>19</sup> Ibíd. Pág. 73.

estrecha vinculación entre gobernabilidad con legitimidad y como una excelente gobernabilidad (es decir una adecuada administración del patrimonio en una nación, estado, o municipio) puede producir una positiva conciencia en la población gobernada y fortalecer la visión de legitimidad que posee la población del gobierno emanado en la urnas electorales.

Por consiguiente una de los trascendentes roles de la administración pública es la aplicación de la normatividad o aplicación de leyes jurídicas, debido a que este es señalado tanto en la definición de Wilson y Pineda donde manifiestan la importancia de cómo las leyes deben ser practicables y por tanto deben ser revisadas a conciencia en sus implicaciones cualitativas y cuantitativas. Sobre todo en el caso mexicano son poco aplicables por ser ambigüas e inexactas, esto fue para un servidor muy evidente en sus comienzos en el derecho Constitucional a nivel preparatorio donde muchas de las garantías individuales no contemplan con exactitud como lograr dichos fines y cuales son las limitantes o condiciones apropiadas para ser realizables dichas garantías.

Debería ser una obligación de estudio para los especialistas y profesionales de la administración pública tanto el análisis como la determinación de factibilidad en la implementación dichas garantías individuales, las cuales encontramos plasmadas en cualquier constitución nacional; y como más adelante vamos a observar es una de las etapas en el proceso de elaboración de políticas públicas. Uno de los grandes apuntadores y pensadores en este sentido es nada menos que Wilson, el manifiesta que una de las grandes aportaciones que puede ofrecer la administración pública científica es ofrecer una adecuada

distribución apropiada de la autoridad constitucional como primer paso para exigir responsabilidades y evitar confusiones dentro de las autoridades.

Actualmente donde son reflejadas dichas finalidades de la administración pública las encontramos en los planes municipales y estatales emitidos por esos niveles de gobiernos. Los mencionados planes cobran vida práctica como brazos operativos llamados políticas públicas. Hugo Contreras<sup>20</sup> demuestra cómo se ha sometido a un proceso de sofisticación en la elaboración de políticas públicas; como prueba tenemos demasiados autores que denotan este síntoma de especialización en la elaboración de políticas públicas, tenemos autores mexicanos como pueden ser Enrique Cabrero Mendoza; o internacionales como Christopher Hood (The tools of Government 1983) y Ascher. Donde todos describen o señalan muchas de las características de las políticas públicas modernas, una de las características más sobresalientes o importantes es el uso de la herramienta llamada *planeación estratégica* aplicada en la elaboración de dichas políticas. El concepto de planeación estratégica proviene de la teoría *mercadológica*, subcampo de la *administración científica* y este mismo concepto creo la principal base para elaborar las teorías en *administración de la calidad* (explicación a profundidad de esta teoría es contemplada en el siguiente capítulo). Es decir hablar de planeación estratégica tendríamos que revisar la teoría ya construida previamente por los intelectuales y académicos en materia de *mercadotecnia* y *calidad*. Si nuestros estimados lectores revisan las primeras aportaciones en

---

<sup>20</sup> Ibíd. Pág.44.

materia de “planeación estratégica”<sup>21</sup>, notaran que este concepto surgió en los años sesenta cuando General Electric, el gigante de electrodomésticos (la empresa más grande del mundo antes que surgiera compañías como Microsoft o Prócter and Gamble, o Walmart) tuvo demasiados problemas y el principal concepto que logró impulsar su crecimiento fue el de planeación estratégica y en materia académica fue el consultor de empresas (organizaciones humanas privadas) Arthur. D. Little (uno de los filósofos en la Administración de Mercadotecnia) quien mostró la utilidad de dicha teoría administrativa.

Tenemos que enfatizar que el concepto de *planeación estratégica* abarca dos grandes aspectos en un organismo social: a) el primer aspecto incluye todos los esfuerzos organizacionales deben estar encaminados a *satisfacer las necesidades del publico en general con bienes y servicios de alta calidad así considerados por ellos*; b) el segundo aspecto es interno organizacionalmente hablando o como dicen los politólogos que estudiaron las teorías administrativas de los años cincuentas con los estudios de Elton Mayo, hay que revisar las variables endógenas del sistema administrativo en cuestión, este aspecto es enfatizado en planeación estratégica con la pregunta de *¿cuales son las variables controlables para establecer o conseguir que las empresas (pública o privada) que posean o logren un alto desempeño organizacional?*, (remitiéndonos lógicamente a aspectos internos del organismo social).

---

<sup>21</sup> KOTLER Philip, “Dirección de Mercadotecnia”, México, ITAM, 1999. Pág. 63



La administración de grandes conglomerados empresariales planteo a los académicos y a los ciudadanos que laboraban en dichas organizaciones, cuestiones tan complejas; como los que representan manejar grandes plantillas de personal como por ejemplo General Motors con más 300,000 empleados o General Electric con más de 100,000 empleados en activo alrededor del mundo y cuestionarse desde el principio de cómo lograr una eficiente manejo del personal y el crecimiento en su patrimonio organizacional.

Por último indicar que la administración científica ubicó a partir de los años sesenta la importancia de realizar una planeación estratégica buscando satisfacer al público en general con artículos (bienes o servicios) de alta calidad y que realmente entregaran valor para la gente o en otras palabras en satisfacer las necesidades de la ciudadanía con aquellos artículos que ofrezcan calidad al público. Es a partir de ahí que se *retomaron las teorías de calidad* fomentadas o proyectadas por autores como Deming, Juran, Crosby, Feigenbaum y Ishikawa. Caso curioso fue el Dr. Feigenbaum (primer escritor en calidad) que en los años cincuenta hablaba de como se obtenía un trabajo de *calidad* o como las organizaciones sociales podían alcanzar una *calidad total* en su ambiente laboral; digo caso curioso porque cuando él publicó su tratado de calidad era rara la persona que estaba interesada en leerlo, por considerarlo aburrido o poco trascendente. Empero hasta que los japoneses después de ser devastados por las bombas nucleares en la segunda guerra mundial y destrozado su país social y económicamente decidieron volverse un país maquilador, y donde la sociedad experimentó un gran transformación

cultural, vieron en la teoría administrativa de calidad del Dr. Deming (físico que retomó la teoría de calidad) un forma de complementar su evolución y así apuntalar su economía, dando como resultado una economía del primer mundo. El Dr. Deming ofreció muchas conferencias en ese país (impartiéndolas a diferentes tipos de organizaciones desde productoras de artículos manufacturados así como también a organizaciones de servicios) y así surgió aquello que llamaron muchos jefes de estado y académicos como el *milagro japonés* con la ayuda de una filosofía de vida, proveniente del extranjero.

#### **1.4 Conclusiones en las Responsabilidades de la Administración Pública.**

Muchos catedráticos mexicanos en materia de administración pública están retomando las aportaciones ofrecidas por académicos norteamericanos como Wilson donde una de las funciones o finalidades últimas de una administración pública es lograr eficientemente su papel o su gestión dentro de la sociedad y así contribuir a la gobernabilidad de una sociedad a la que sirven o atienden con servicios; por consiguiente las teorías de administración de calidad y administración de mercadotecnia logran contribuir directa e indirectamente con este propósito o ideal último de gobernar con eficiencia. Conforme a lo antes citado en esta sección también podemos afirmar que independientemente de nuestra función en la sociedad, la labor del estado y en particular la de cualquier gobierno ya sea republicano, parlamentario etc., es el de acatar las disposiciones legales y velar por el bienestar de la población.

Es fácil detectar aquellas personas (de otras profesiones como abogacía o politología) que no están involucradas con el significado de utilidad o aspecto económico; en otras palabras, podría yo decir aquellas personas que se autoproclaman como defensores de los más necesitados (menesterosos) y se autonombren como izquierdistas u autonombrense oponentes a cualquier postura ultra conservadoras o ultra derechistas; que francamente adolecen del menor conocimiento de lo que significa nominalmente economía. La palabra economía proviene de dos voces griegas, primera “oikos” que significa casa y “nomos” ley, pero tomándose en este caso el término ley en el sentido de administración y casa en el de patrimonio. Entonces cuando en administración pública hablamos de velar por los intereses económicos de una sociedad estamos refiriéndonos a *administrar adecuadamente el patrimonio* de la sociedad e incrementar su bienestar integral. Aristóteles decía que el Estado debía de administrar sus propiedades con la misma prudencia que un jefe de familia; porque un jefe de familia en la antigua Grecia debía administrar su casa, utensilios, mujer, hijos, esclavos y enseres.

Cuando un administrado público habla de utilidad no es en el sentido que un abogado o politólogo señala, para estas profesiones el significado de utilidad es dinero (utilidad = dinero); como si fuera sinónimo, pero están completamente desorientados cuando un administrador les habla de utilidad. Que valga la pena citar que desconozco alguna profesión o vocación que no busque una utilidad en su quehacer y además reciba una cantidad de dinero por su labor cumplida.

Para un administrador público la utilidad es un sinónimo de bienestar es decir la ciencia administrativa busca encontrar estados óptimos de beneficio. Si una política pública genera varios proyectos, estos proyectos deberán mostrar tangiblemente un beneficio o mejora en la situación de social que pretende resolver.

La Administración Pública científica ha demostrado las tareas esenciales o básicas de un gobierno público como pueden ser defensa, seguridad, salud, desarrollo económico, eliminación de pobreza, y justicia; todos estos asuntos públicos deben enfrentarse con alguna política pública. La figura o posición importante para la teoría de la administración pública es la gerencia pública porque ella debe instrumentar los proyectos sociales (emanados de alguna política pública) que brinden soluciones eficaces y eficientes a los problemas sociales, sustentadas en una correcta planeación y presupuestación financiera. Las dificultades mencionadas para la elaboración de políticas públicas pueden ser reducidas con conceptos provenientes de la ciencia administrativa; por ejemplo en la definición de problemas donde muchas de las veces es imposible para el analista contemplar de una simple mirada los diferentes frentes o aspectos que debe contemplar un propuesta de solución a un problema social o humano; puede recurrir por ejemplo a los mapas preceptuales de la planeación estratégica propuesta por la administración de calidad y mercadotecnia. Las corrientes administrativas logran abonar a una correcta y apropiada planeación o planificación de los programas sociales porque nos ayudarían a entregar a los gobernados bienes y servicios que

ofrezcan valor y calidad. Para construir o detallar las singularidades de dicha propuesta debemos revisar las aportaciones de la ciencia administrativa como son la administración mercadológica y la administración de calidad o excelencia en el desempeño que en el siguiente capítulo reflexionamos para perfeccionar las políticas públicas y proyectos sociales para la salud integral de los gobernados.

Muchos son los autores internacionales que han detectado como la actividad gubernamental a recurrido a la administración de calidad por su clara tendencia a medir o realizar mediciones para lograr sus objetivos como lo cita en su libro autores como Gaebler y Osborne, por tanto debemos aprender los conocimientos propuestos por la administración de calidad y mercadotecnia.

Como administrador público con tendencia científica (ortodoxa) propondría revisar a conciencia las diferentes aportaciones de académicos administrativos que son expertos en calidad y mercadotecnia para lograr incrementar la eficiencia del aparato gubernamental el cual debería de *velar por una prosperidad o bienestar económico en la sociedad gobernada y conseguir dicho bienestar a cualquier costo que la sociedad este dispuesta a pagar, con la implementación de políticas públicas que utilicen herramientas de análisis más adecuadas como es planeación estratégica y medición del desempeño.*

## Capítulo II.

### Teorías Administrativas Aplicadas al Gobierno Público.

Inicializar un debate o propuesta es fundamental en cualquier campo del conocimiento humano y en administración pública no es la excepción, buscar la finalidad de una ciencia es importante pero más relevante son sus aportaciones para resolver cuestiones prácticas en el quehacer humano y particularmente en el tema central de la presente obra que es la administración pública u operatividad del gobierno, de cualquier estado llámese nacional, estatal o municipal.

Estimado lector es necesario enfatizar que en la administración pública o gestión gubernamental pública, la correcta elaboración de políticas públicas es primordial y trascendente, simplemente porque ahí se vera reflejado o plasmado (en documento) la operatividad del gobierno. Enrique Cabrero señala la: “tendencia actual de los gobiernos municipales en su administración es notoria la implementación sistemas de calidad o de planeación estratégica o indicadores de gestión en México”<sup>22</sup>.

Consecuentemente un servidor invita al lector a revisar los conocimientos aportados y a reflexionar sobre las teorías administrativas de calidad así como las teorías mercadológicas que hablan del ciudadano como consumidor de bienes y servicios o en otras palabras como lograr la satisfacción del

---

<sup>22</sup> CABRERO, Mendoza Enrique, “Políticas Publicas Municipales”, México D. F., 2003, Editorial Porrúa. Pág. 15

ciudadano con los recursos disponibles del gobierno en turno. Las políticas públicas para su correcta elaboración deberán de tomar en cuenta estas áreas del conocimiento humano para fortalecer su utilidad en campo de la administración pública.

A continuación apunto muchos de los conocimientos administrativos en sus ramas mercadológicas y de calidad que son aplicables a muchas de las situaciones de la administración pública.

### ***2.1 Teoría de Mercadotecnia en Administración Pública***

La objeción más recurrente a la administración pública ortodoxa (con orientación o tendencia científica), es sin duda la que proviene de los administradores públicos con inclinación a la politología o a la ciencia del derecho, la crítica es en el sentido siguiente: la administración pública ortodoxa es semejante a la administración de empresas porque en sus raíces o sus fundamentos son esencialmente los mismos. Refutar dicho argumento es sencillo ya que la planeación estratégica ha mostrado que para la sobrevivencia de las organizaciones sociales deberán de comprometerse con la gente que sirven (ser útil) y buscar ser organizaciones de alto desempeño. La finalidad última de la administración es la utilidad. La planeación estratégica se centra en el consumidor de bienes y servicios (ciudadanos), y busca satisfacer al ciudadano con productos que la brindan la mayor utilidad, o en otras palabras productos que satisfagan sus expectativas. Por consiguiente

la crítica es muy simplista a mi entender y de reducida visión, si no dígame estimado lector, es incorrecto que el gobierno municipal o estatal busque permanecer en el ejercicio de la autoridad administrativa (puestos o cargos públicos) basándose en una administración que pretenda satisfacer a sus ciudadanos con servicios y productos que sean útiles para ellos.

Continuando las reflexiones sobre la crítica, podemos decir que es completamente infundada debido que en la practica diaria actual del quehacer administrativo estatal y municipal es recurrente utilizar una de las aportaciones (o herramientas) básicas de la administración de mercados, esta herramienta conocida como planeación estratégica. La planeación estratégica su finalidad ultima es buscar la satisfacción de la gente (ciudadanos) buscando la calidad en sus productos y servicios. Peter Drucker<sup>23</sup>, el padre de la administración por objetivos nos menciona como realizar nuestra planeación (estratégica) con algunas preguntas como ¿Cuál es nuestro negocio?, ¿Quién es el cliente?, ¿Que tiene valor para el cliente?, ¿Cuál será nuestro negocio?, ¿Cuál debe ser nuestro negocio? Estos cuestionamientos poseen la finalidad de determinar en términos prácticos cuales son las competencias de un departamento u organismo social (Misión de la Institución, dependencia pública, departamento, jefatura pública). Para entenderlo mejor podría sugerir que cambie la palabra negocio por la palabra asunto o tema y de esa manera entenderemos más rápido su aplicabilidad en la vida real de cualquier organización. En otras palabras si nosotros realizamos dichas preguntas a cualquier persona de

---

<sup>23</sup> *Ibíd.* Pág. 66



cualquier departamento, oficina gubernamental estará obligada a responder con precisión las preguntas que hace referencia Peter Drucker; el resultado será completamente en el sentido de sus competencia (en palabras de planeación estratégica es la descripción de la **Misión** de cualquier organización o institución pública) que le proporciona la misma ley o normativa legal; esto implica que la ley deberá permitir operar con mayor eficiencia dicho departamento o dependencia gubernamental y no ser estorbo o un vericuetos.

Como nos dijo Woodrow Wilson una de las grandes contribuciones que puede hacer la administración pública es la distribución adecuada de la autoridad constitucional; es decir la planeación estratégica (herramienta elemental de la planeación mercadológica) coadyuva a lograr dicha distribución de competencias legales.

Efectivamente para los desconocedores de la ciencia administrativa y en específico en su rama conocida como mercadotecnia logramos visualizar un axioma elemental: es necesario aumentar la rentabilidad. Reiterando que la rentabilidad tanto para un economista o un administrador es aquello que proporcione un beneficio a un individuo, a una organización o una nación. Este beneficio es el principal objetivo cuando un ser humano realiza alguna actividad cotidiana; es decir no conozco un ser humano en este mundo o en historia de la humanidad que no busque un beneficio en su actividad diaria (incluyendo también a la abogacía).

La rentabilidad o el beneficio sostenido es alcanzable si y solo si, contestamos las preguntas antes citadas por Peter Drucker. Cuando el pregunta ¿Cuál es nuestro negocio o asunto?, es porque es necesario establecer para que fuimos creados (vocación), tanto como personas o institucionalmente. Cuando el pregunta ¿Quién es el cliente?, estamos estableciendo con precisión que características tiene un ciudadano, o una determinada población desde el punto de vista psicográfico o de estilo de vida, aquí a veces se recurre a la antropología (un análisis más sofisticado). Por último cuando el pregunta ¿Que tiene valor para el cliente?, esto significa conocer con exactitud como busca cubrir las necesidades el ciudadano. Esto último está expresado en un axioma mercadológica que dice: para aumentar la rentabilidad o utilidad de una organización o institución es necesario construir o edificar lealtad en el ciudadano o población meta. Para construir lealtad en el ciudadano es necesario conocer con precisión a la población meta para poder ofrecer algún objeto o servicio que le brinda valor y respondan población favorablemente al intercambio de bienes.

Reiterar que el otro punto de acuerdo entre mercadotecnia y calidad es como debe de estar orientada la organización, esta orientación a la que hacemos referencia es que todos los esfuerzos de la organización deben ser dirigidos a la satisfacción plena del ciudadano y también indicando como conseguirlo, la organización debe estar diseñada para lograr un alto desempeño. Los elementos precisados por la teoría de la calidad pueden ser tomados para aplicarlos en la elaboración de políticas públicas porque nos determinan las

posibles etapas o elementos necesarios para abordar un tema o problemática social y como el gobierno público puede responder o afrontar el citado problema.

Podemos seguir hablando de otra de la característica de la planeación (o enfoque) estratégica (financiera); en que la teoría de planeación estratégica menciona cuatro tipos de estrategia que son: estructurar, sostener, cosechar y eliminar. Es decir una política pública podría contemplar en su elaboración estos cuatro tipos de actitudes ante cualquier problema o tema que trata la política pública. Esto nos invita a señalar con precisión el tipo de compromiso que podemos proponer dentro del diseño de la política pública; mencionado en la segunda etapa de la política pública nombrada por Cabrero como formulación de la política pública.

## **2.2 Repercusión de la Teoría Mercadológica en la Administración Pública.**

Haciendo un gran paréntesis en el camino, evocaré un aspecto de la administración pública: una excelente administración pública, en su quehacer cotidiano deberá pretender de manera decidida e insoslayable, la vigencia permanente de su legitimidad y gobernabilidad a lo largo de su vida y el principal instrumento señalado por los expertos para consecución de dicho objetivo es la correcta elaboración de políticas públicas. Consiguientemente la administración pública procederá a la hechura de dichas políticas públicas, pero aquí emana la pregunta esencial, ¿cual es su metodología?, o en otras palabras ¿cuales son las características de una correcta elaboración de

políticas públicas? Para resolver mencionada necesidad deberemos citar por ejemplo a Enrique Cabrero Mendoza del Cide y a Luis F. Aguilar Villanueva con su obra *La Implementación de políticas públicas*. La más digerible a mí entender es la mencionada por Enrique Cabrero<sup>24</sup>; el divide de la siguiente manera las etapas del proceso de elaboración de políticas públicas: “Definición del Problema; Formulación de Política; Implementación; y Evaluación”. La Señalada por Luis F. Aguilar Villanueva que a su vez es una réplica de la elaborada inicialmente por D. Easton<sup>25</sup>, esta enmarca dentro de un sistema político para la elaboración de políticas públicas amén de que dicha aportación no difiere mucho de otros planeamientos de un sistema político. Easton dice que las políticas públicas están dentro de un sistema político conformado por: demanda y recursos; proceso de transformación; políticas públicas; resultados; y retroalimentación.

Hay una diferencia entre la propuesta de Cabrero y la de Aguilar, esta discrepancia la centraría en que la propuesta de Aguilar solamente contextualiza que las políticas públicas son un elemento dentro del sistema político pero actualmente muchos de las prácticas de políticas públicas dirigen sus esfuerzos como la orientación descrita por Enrique Cabrero; es decir usan los pasos indicados por Cabrero para describir la política pública en la práctica y no solamente desde la óptica de un politólogo que solamente se enfrasca su pensamiento en filosofar en los distintos criterios que toman los estados para acceder al poder público.

---

<sup>24</sup> Ibid. Pág. 17

<sup>25</sup> AGUILAR, Villanueva Luis F... Op. Cit. Pág. 15.

Es importante desmembrar todas las consecuencias que se derivan de las etapas que señala el maestro Cabrero. Comenzare con la más amplia desde el punto de vista de la antigua teoría administrativa ortodoxa: la definición del problema.

Definición de un problema: partiremos desde lo esencial y transitaremos hasta lo complejo. Primero según el diccionario de Real Academia Española la descripción de **problema** dice textualmente es: cuestión que se trata de aclarar, proposición *dudosa*; o proposición dirigida a *averiguar* el modo de *obtener* un *resultado* cuando ciertos datos son conocidos. Esto puede ser determinado o indeterminado. La segunda palabra es **definición**, según el diccionario de la Real Academia Española dice: proposición que expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de una cosa material o inmaterial.

Entonces hasta aquí hemos mencionado que las políticas públicas es el brazo operativo del gobierno y el primer paso es la definición del problema. Ahora bien si asociamos las dos palabras anteriormente descrita (definición de problema), podemos destacar que la primera fase en la elaboración de políticas públicas es precisar con nitidez aquello que anteriormente se encontraba disolutamente inmerso en determinada situación y que ocasiona duda o incertidumbre y por consiguiente necesitamos indagar para determinar la verdad de una situación grave o de algún factor que cause estrago a un grupo de personas o una sociedad. Esto como definición nominal pero logramos descubrir la definición real observando algunas de las actividades

realizadas por la administración pública; aunque el Maestro Cabrero no determinan con precisión (al menos en su libro consultado llamado Políticas Públicas Municipales) como se determinan o formulan dichos problemas; pero sin embargo si llama al compendio de actividades a realizar por la administración pública, como la agenda de políticas públicas del municipio o estado. Entonces dicha agenda contempla todos los aspectos generales que debe avocarse la administración, todo lo que debe resolver o solucionar una administración, en otras palabras debe describir con precisión todas las definiciones de problemas.

Las características que contempla una agenda pública según el Maestro Cabrero puede distinguirse aquellas políticas públicas que posee un solo lineamiento a corto plazo y son operativas; otras que contemplan además de lo anterior, el concepto de anticipación, ha estas las nombraría como agendas públicas que cuentan con el elemento de previsión; y las que han evolucionado y comprenden además de lo antes citado un enfoque de bienestar más integral de la sociedad.

Por tanto realizar la primera etapa de una política pública es prácticamente elaborar un plan o serie de planes. Porque menciono una serie de planes, por que por cada problemática se aborda como un todo. El mismo Cabrero menciona que en una administración a la hora de elaborar políticas públicas deberá tomar en cuenta aspectos como: el concepto del cambio, innovación, estabilidad, institucionalismo, aprendizaje y las redes públicas o temáticas; estos conceptos son utilizados a mi entender en la definición de problemas

porque cuando describes una situación problemática debes comprender la naturaleza de cada problema, las posibles evoluciones de los problemas (la dinámica y tiempos), y como estos problemas son sociales debemos entender que los grupos de interés forman redes o interconexiones que convergen en dichos asuntos formando aquello que se cita en el libro de Cabrero como redes temáticas.

Ahora estamos en el momento oportuno para afirmar que cuando deseamos elaborar políticas públicas debemos de usar en la definición del problema el instrumento o herramienta conocida comúnmente como planeación estratégica (concepto por demás citado por los administradores mercadológicos) para diseñar sus planes en busca de satisfacer necesidades de una población o poblaciones a lo largo de una extensión territorial, sea este amplio o reducido. En otras palabras la primera consecuencia tangible y real a la administración pública de parte de la administración de mercadotecnia es en la elaboración de políticas públicas, que estas deben emplear la planeación estratégica y en específico en la etapa conocida por los politólogos como definición de problema.

Un ejemplo claro es mencionado en obra poco reciente de Hugo Contreras, acerca de políticas públicas con un *enfoque estratégico*. Esta forma de abordar las políticas públicas o el proceso de elaboración es también enfatizado por José de Jesús Sosa, que textualmente dice: “como toda técnica especializada, el enfoque estratégico establece como punto de partida fundamental la definición de un objetivo global o general hacia el cual la política pública debe

dirigir su atención y partir del cual determinar los criterios que deben ser tenidos en cuenta”<sup>26</sup>. Más adelante el mismo Sosa dice: unos de los beneficios que ofrece dicho enfoque podría ser; la transparencia al proceso de adopción de decisiones, calidad a la elaboración de las políticas y producir indicadores de impacto y gestión que faciliten la evaluación.

En el capítulo anterior resalte que uno de los aspectos importantes en donde coincide tanto la teoría mercadológica y de calidad es el punto donde las dos teorías abogan por una planeación estratégica para lograr organizaciones de alto desempeño que ofrezcan valor al usuario o consumidor de bienes. Consecuentemente entenderemos que para dicha finalidad necesitamos expresar las evoluciones de las organizaciones en términos cuantificables y es por eso, que tanto Hugo Contreras como Jesús Sosa ponen de manifiesto la necesidad de mencionar los indicadores de gestión y revisar los procesos desde la perspectiva de calidad.

Por último podría seguir nombrando todas las posibles consecuencias desde el punto de vista de la teoría mercadológico; de como impacta en la elaboración de políticas públicas, pero me gustaría hacer las observaciones desde el punto de vista de la calidad porque es un tema que muchos abogados y politólogos podrían entender y digerir con mayor gusto y sin menos rechazo. Por tanto propongo continuar mis observaciones desde este último enfoque (calidad) pero desgraciadamente tendré que citar la ultima reflexione desde la teoría de

---

<sup>26</sup> PINEDA, Juan de Dios ... Op. Cit. P. p.27



mercadotecnia debido a que muchas de las aportaciones mercadológicas son retomadas por teóricos administrativos de la calidad.

La última reflexión sería que la planeación estratégica (en el caso de la administración pública, a mi entender) puede ser empleado como una forma de visualizar las distintas demandas de una población y revisar cual de ellas debería ser atendida con mayor interés o menor interés; en otras palabras cual será la posición de la administración pública ante los diversos temas de interés social. Esta posición esta limitada según la dotación de recursos que posea el gobierno y estos son reflejados en su capacidad tecnológica, capacidad financiera, capacidad científica, capacidad humana y legal. Otra característica u otra consecuencia cuando aprendemos la teoría de la Planeación Estratégica es el recuento de todas las variables del entorno interno y externo que envuelve a la organización. Es decir, cuando este concepto es aplicado por un politólogo o abogado debería de sopesar los inconvenientes más cercanos y lejanos que debe enfrentar la administración para resolver la problemática o tema; y adicionalmente deberá de cuantificar cada una de esas variables del entorno para poder justificar si realmente las variables o factores son importantes para el tema público en cuestión. Cuando menciono que debe priorizar los diversos temas o asuntos públicos el gobierno debe también ponderar en que asuntos o temas públicos puede brindar un mayor bienestar (o utilidad) para la población en general y como puede repercutir dicha resolución (repercusión en el desvío de recursos tanto humanos como materiales y financieros) en los demás programas sociales que posee el

gobierno que actualmente esta implementando. La idea principal de la planeación estratégica es manejar los recursos disponibles (económicos) de una organización de manera más apropiada y de acuerdo a las distintas demandas presentes y emergentes de la población.

La planeación estratégica difiere de la planeación tradicional, en que sus objetivos son a largo plazo; es decir el elemento control sigue presente en la planeación estratégica. El control muchas de las ocasiones en las organizaciones es practicado tanto por los superiores de los departamentos o por los supervisores y muchas de las veces acompañado de reportes. Estos reportes son ideados para medir los avances de los programas implementados por las políticas (públicas) de cualquier organización. Estos reportes están vinculados con los indicadores de desempeño. Ahí es cuando surge la importancia de la calidad

Señale en el apartado anterior un axioma mercadológico: para aumentar la rentabilidad hay que construir lealtad y esta se logra entregando valor a la gente, esta se expresa en un servicio o bien tangible atractivo a la población. Cuando elaboramos políticas públicas; y específicamente en la parte de la evaluación de alternativas debemos encontrar las respuestas o soluciones factibles para cada problema social. Podemos identificar dichas soluciones considerando el cuestionamiento inicial; que proporciona valor a la ciudadanía y por consiguiente lograremos diseñar mejores servicios a la ciudadanía y al mismo tiempo con las instituciones más adecuadas o apropiadas.

### **2.3 Teorías de Calidad en la Administración Pública.**

En el primer capítulo mencionamos la estrecha relación entre mercadotecnia y calidad. Ahora bien, esta vinculación se ubica en el objetivo que persiguen las dos ramas de la ciencia administrativa es decir, descubrimos que existe un aspecto coincidente en donde las dos buscan construir o lograr organizaciones de alto desempeño. Además las dos centran sus esfuerzos en satisfacer con bienes y servicios que estén dispuestos a adquirir o aceptar la ciudadanía.

Cuando hablamos de desempeño estamos haciendo referencia que la organización debe constantemente estar evaluando la implementación de sus planes y haciendo correcciones constantes tanto para ajustar la operatividad de la organización contra lo planeado así como también replantear las propuestas de solución o la consecución de los objetivos previamente especificado. Es decir debemos de analizar el desenvolvimiento de una organización o institución al momento de entregar bienes o servicios a la gente o ciudadano. Esta evolución o realización del trabajo en una organización debe ser cuantificado en sus partes cualitativas para ver sus avances o consecución de objetivos. También sirve para especificar o describir las características exactas que deben poseer un servicio o producto. Antes que inicie la reflexión con las teorías de calidad debo hacer un previo análisis elemental de la palabra calidad. Por ejemplo la palabra cualitativo es una palabra que se acerca mucho a mi entender al significado de calidad. Porque cualitativo hace referencia en la ciencia química a los elementos constitutivos de una mezcla orgánica o inorgánica de cualquier sustancia química. Al igual el concepto de

calidad antiguamente se consideraba únicamente y exclusivamente para señalar cuales eran los caracteres, elementos, condiciones o requisitos para que sucediera algo. Cuando surgió en la ingeniería industrial y mercadotecnia la palabra calidad tomo ese significado pero con su propio matiz. El más comúnmente recurrido es el siguiente: “es la totalidad de características de un producto o servicio que influye en su capacidad para satisfacer necesidades establecidas o implícitas”<sup>27</sup>.

### 2.3.1 Teóricos en Calidad.

A continuación citare algunos de los más destacados teóricos en la administración de la calidad, esto nos brindara la posibilidad de reflexionar como la teoría de la calidad influye en el quehacer actual del gobierno público.

**Deming** predicó la importancia del liderazgo gerencial a nivel superior, asociación de clientes y proveedores, mejora continua en el desarrollo de producto y mejora de proceso de manufactura. El establece catorce puntos para todo proceso y afirma que existe una base subyacente de los mismos la cual denominó como un sistema de profundos conocimientos, que consisten en cuatro partes interrelacionadas: apreciación de un sistema; comprensión de la variación (utilización de estadísticas); teoría del conocimiento y psicología.

Una frase que resume su visión de calidad es la siguiente: la teoría de reacción de cadena. Esta dice: “mejoras en la calidad generan costos inferiores, ya que dan como resultado menos retrabajo, menores errores, menos retrasos y

---

<sup>27</sup> Ibíd. Pág. 56

detenciones, y un mejor uso del tiempo y de los materiales. Los menos costos, a su vez llevan a mejoras en productividad. Con una mejor calidad y costos inferiores, las empresas pueden conseguir una mayor penetración en el mercado<sup>28</sup>.

**Juran** al igual que Deming, tenía una definición de la calidad que era: rendimiento del producto que da como resultado satisfacción del cliente. Es decir coincide con las definiciones manejadas por la mayoría de los iniciadores de este movimiento administrativo a nivel organizacional. Las prescripciones de Juran se enfocan en tres procesos principales de calidad, conocida como la trilogía de la calidad: 1) planeación de calidad, esto es el proceso de preparación para cumplir con las metas de calidad; 2) Control de calidad, el proceso de cumplir con las metas; 3) Mejora de la calidad, el proceso de elevarse a niveles de rendimiento sin precedente.

Juran hace énfasis como Deming en la identificación y la reducción de fuentes de variación. Sostuvo que el **control de calidad** involucra la determinación de lo que se debe controlar, establecer unidades de medición para evaluar los datos de manera objetiva, establecer estándares de rendimiento, medir el rendimiento real, interpretar las diferencias entre rendimiento real y estándar, y tomar acción sobre las diferencias.

**Crosby** señala su filosofía de la administración de calidad en lo siguientes cinco afirmaciones: 1) Calidad significa conformidad con las necesidades y no

---

<sup>28</sup> EVANS, James R. /William LINDSAY . “Administración y Control de la Calidad”, México D. F. por International Thomson Editores, 2004. Pág. 72

elegancia. 2) No existe tal cosa que un problema de calidad. 3) No existe tal cosa que una economía de la calidad. 4) La única medición de desempeño es el costo de la calidad. 5) El único estándar de desempeño es cero defectos.

**Feigenbaum**, con tres afirmaciones sintetizamos su filosofía de Calidad: 1) Liderazgo de Calidad. 2) Tecnología de calidad moderna. 3) Compromiso Organizacional. El es conocido por su frase “control total de la calidad”. Promovió el uso de costos de calidad como una herramienta de medición y evaluación.

**Kaoru Ishikawa**. Describió un proceso de auditoria para señalar si una empresa merecería tener premio de calidad. Su dictamen era formulado en base a que la empresa daba o no daba solución a problemas diarios a los cuales se enfrentaba con base en equipos y una diversidad de herramientas de solución de problemas que supone puede emplear cualquier trabajador. Su filosofía basaba: capacitación constante; enfoque a cliente; inspección no necesaria si se cumple la calidad; utilidades a largo plazo; mercadotecnia como esencia de la organización; dar soluciones con las herramientas de análisis disponibles.

En Resumen, la teoría de calidad tomó un nombre específico en sus inicios llamado calidad total y podemos decir que los teóricos coincidieron en los siguientes puntos: necesario compromiso de la gerencia general; calidad disminuye el costo por tanto existen ahorros; calidad comienza o promovida principalmente en gerencia general; mejora continua sin fin. **Calidad total** es

*un sistema de administración enfocado a las personas, que se dirige a un continuo aumento de la satisfacción y a un costo real siempre menor. Esta conformada por tres principios básicos los cuales representan simplemente la forma en que deberían ser administradas las organizaciones para una excelencia en el desempeño.*

No debemos soslayar los principios de calidad total cuando hablamos de la teoría de la calidad, los cuales son: enfoque al cliente; participación y trabajo en equipo; mejora y aprendizaje continuo. Estos principios quedan apoyados e implementados<sup>29</sup>: “por una *infraestructura* organizacional integrada, un conjunto de *prácticas administrativas* y una amplia diversidad de *herramientas y técnicas*, todo ello trabajando al unísono y apoyándose entre sí”.

La teoría de calidad nos menciona que es necesario una infraestructura, esto se refiere a los siguientes elementos: “liderazgo; planeación estratégica; administración de recursos humanos; administración de los procesos; administración de datos y de información”<sup>30</sup>. Observando que son imprescindibles los anteriores elementos, para que nuestra organización se someta a un proceso de calidad, debemos de invitar a reflexionar que todos estos elementos pueden ser utilizados para el replanteamiento o en otras palabras en el rediseño de la organización pública. Igualmente se utiliza para acondicionar los programas públicos vigentes y poderlos evaluar en su

---

<sup>29</sup> Ídem. Pág. 124

<sup>30</sup> Ídem. Pág. 124

desempeño con miras de mejorar las condiciones de bienestar de toda la población.

En 1994, la planeación estratégica se titulaba “planeación estratégica de la calidad”, pero sabiamente hubo un cambio y se desprendió la palabra calidad de ahí y además se sustituyó en todo documento de evaluación de calidad por la palabra “evaluación de desempeño”.

A continuación una guía rápida para establecer **criterios de Excelencia en el Desempeño**<sup>31</sup>:

1) *Liderazgo*: Sistemas de Liderazgo; Responsabilidad y civilidad de la organización.

2) *Planeación estratégica*: Proceso de desarrollo; estrategia organizacional.

3) *Enfoque al cliente y al mercado*: Conocimiento del cliente y del mercado; Satisfacción del cliente y mejora de las relaciones.

4) *Información y análisis*: Selección y uso de la información y de los datos; Selección y uso de información y datos comparativos; Análisis y revisión del desempeño de la empresa.

5) *Enfoque a los recursos humanos*: Sistema de trabajo; Educación, capacitación y desarrollo de los empleados; Bienestar y satisfacción de los empleados.

---

<sup>31</sup> Ídem. Pág. 165



6) *Administración de los procesos*: administración de los procesos, de productos y servicios (principal interno); administración de procesos de apoyo; Administración de los procesos de proveedores y de asociados.

7) *Resultados de Negocios*: resultados de satisfacción del cliente; resultados financieros y mercado; resultados de recursos humanos; resultados de proveedores y asociados; resultados específicos de la empresa.

La teoría de la calidad es muy amplia y sus consecuencias sobre todo en la planeación son muy profundas. Existen dos aspectos dentro de la teoría de desempeño que me gustaría resaltar debido a su gran impacto al momento de realizar la planeación estratégica: *las siete herramientas Administrativas para la Planeación*; y *la Administración de la medición e información estratégica*<sup>32</sup>.

Los gerentes utilizan una diversidad de herramientas y técnicas, conocidas como las siete herramientas de administración y de planeación, para implementar la difusión de políticas. Estas herramientas son particularmente útiles en la estructuración de ideas no estructuradas, en la preparación de planes estratégicos, y en organizar y controlar proyectos grandes y complejos.

a) *Diagrama de Afinidad*. Organizar gran número de ideas, opiniones y hechos relacionados con un problema extenso o área de tema. Sesión de lluvias de ideas y después de generar este número de ideas pueden agrupar de acuerdo por su afinidad.

---

<sup>32</sup> Ídem. Pág. 248.

b) *Diagrama de Interrelaciones*. Identifica y explora relaciones casuales entre conceptos e ideas relacionadas. Pensar lateralmente. Es la forma en que los factores estratégicos clave se relacionan entre si. Los elementos con más flechas y metas que apunten afuera son los principales impulsores de la visión de la empresa. Impulsa la visión.

c) *Diagrama de Árbol*. Correlaciona las trayectorias y tareas necesarias para llevar a cabo un proyecto específico o alcanzar una meta especificada. Dirige los temas y problemas revelados por los dos diagramas el de afinidad y el de interrelaciones a la etapa de planeación operacional.

Factores Estratégicos / Metas / Estrategias.

d) *Diagrama Matricial*. Despliega gráficamente la relación entre ideas, actividades y otras dimensiones, de forma que proporcionen puntos lógicos de conexión entre cada elemento. El Diagrama matricial nos da una imagen de qué tan bien están relacionados dos conjuntos de objetos o problemas, y puede identificar elementos faltantes en el proceso de pensamiento.

e) *Análisis de Datos Matriciales*. e.1) Identifican necesidades más importantes; e.2) asigna coeficiente de ponderación respecto a su importancia; e.3) determina calificación numerales a la empresa y mejor a al competidor; e.4) aporta información respecto a que acciones deberá emprender la compañía para cumplir mejor con la necesidad clave de los clientes.

f) *Diagrama de programa de decisión de proceso*. Método que correlaciona todo evento concebible y contingente que pudiera ocurrir al pasar de un enunciado de problema a sus posibles soluciones. Toma rama del diagrama de

árbol, prevé los posibles problemas y propone contramedidas que evitarán que ocurran desviaciones o estarán en funcionamiento si ocurre la desviación.

g) *Diagrama de flechas*. Técnicas de planeación de proyectos Critical Path Method (Ruta Crítica) y Program Evaluation and Review Technique (Técnica de Evaluación y Revisión de la Programación).

*Por último no podemos soslayar la gran importancia que posee en nuestros días dentro del ambiente gubernamental y no gubernamental, la tendencia de las organizaciones para establecer pautas correcta administración al momento de implementar las normas de calidad, estas normas conducen a las organizaciones a mejorar su desempeño cotidiano y por tanto para finalizar esta sección, debemos de invitar al lector a revisar La Norma de calidad ISO 9001:2000. La norma ISO 9001:2000 comprende una serie de normas nacidas en la comunidad Europea que entraron en vigor el 1992, además poseen la finalidad de estandarizar los requerimientos de calidad. Estas normas se pueden describir como un sistema que guía el desempeño de las organizaciones, contemplando áreas específicas como áreas de diseño, desarrollo, producción, instalación y servicio.*

*Estas normas se basan en la premisa de que ciertas características genéricas de las prácticas administrativas pueden ser motivo de normalización, y que un sistema de calidad bien diseñado, bien implementado y cuidadosamente administrado da confianza en que los resultados satisfarán las expectativas.*

*Las normas tienen cinco objetivos:* 1) Lograr y mantener y buscar la mejora; 2) Mejora calidad operacional; 3) Dar confianza al todo el personal de la organización que están ocurriendo mejoras; 4) Dar confianza a los consumidores que los productos y servicios son de buena calidad; 5) Dar confianza que están cumpliendo con los requerimientos de sistema de calidad.

Un aspecto muy importante es contemplar tanto la implementación del sistema de administrativo conforme a la norma ISO y al igual el registro ante la empresa certificadora.

Las últimas observaciones que podemos decir en general es que las normas no especifican medida alguna de desempeño de la calidad; la empresa establece los niveles específicos de calidad del producto. Las normas únicamente exigen que el proveedor tenga instalado un proceso verificable, para asegurar que produce de manera consistente lo que dice que producirá y dar confianza a clientes y gerencia *de la empresa de que se están siguiendo ciertos principios de sana administración.*

### **2.3.2 Contenido de la Norma de Calidad ISO 9001<sup>33</sup>**

A continuación traduzco del idioma Ingles al español la introducción de la norma ISO 9001: 2000:

La ISO (se traduce como la organización internacional de estandarización) es una federación mundial que posee un cuerpo nacional de estandarización (ISO

---

<sup>33</sup> The International Organization for Standardization, "ISO 9001:2000 Quality Systems", Ginebra Suiza. (Traducción Propia).

miembros del comité). El trabajo de preparar estándares corresponde al comité técnico de ISO elaborarlos. Las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales y no gubernamentales, cooperan con ISO, también con parte del trabajo.

### **Introducción.**

*General.* La adopción de un sistema de calidad debe ser una decisión estratégica en la organización. El diseño y la implementación de un sistema de calidad deben estar influidos por diversas necesidades, particulares objetivos, la provisión de productos, los procesos implementados y la estructura y tamaño de la organización. La norma no pretende implementar una uniformidad en las estructuras de calidad o uniformidad en los tipos de documentación necesarios para operar una organización.

*La norma consta de siete apartados a grandes rasgos, que son:* Generalidades; Referencia Normativa; Términos y definiciones; Sistema de calidad de dirección; Responsabilidad directiva; Recursos de la administración; Realización de productos; Medición, análisis y mejora.

1) En *generalidades*: las especificaciones de los estándares requeridos para un sistema de dirección de calidad deben contemplar los siguientes aspectos de la organización; a) necesitan demostrar sus habilidades de entregar bienes o servicios según especificaciones de los consumidores y requerimientos para regular esto; y b) aplicar un efectivo sistema de satisfacción al cliente, incluyendo un proceso de mejora continua del sistema de mejora y

aseguramiento de conformidad con el consumidor y requerimientos de regulación aplicable.

2) *Referencia Normativa*: El siguiente documento normativo contiene algunas provisiones, las cuales a través de ellas constituyen provisiones de estándares internacionales.

3) *Términos y definiciones*: Para el propósito de los estándares internacionales, los términos y definiciones dadas en ISO 9001:2000 son aplicables.

Los términos siguientes son usados en la edición ISO 9001 como se describe en la siguiente cadena, han sido cambiados para reflejar el vocabulario vigente usado en la norma. Proveedor, organización y consumidores.

El término organización reemplaza al término proveedor usado en la norma ISO 9001:1994, la referencia con la unidad la cual aplica los estándares de internacionales. También, el término proveedor reemplaza al término subcontratista.

4) *Requerimientos Generales*. La organización deberá establecer, documentar, implementar y mantener un sistema directivo de la calidad y establecer mejora continua eficiente de acuerdo con los requerimientos de los estándares internacionales. También con un sistema que documente el sistema de calidad. Esto Incluye un manual de calidad, control de documentos y control de registros.

5) *Responsabilidad Directiva*: deberá existir un compromiso gerencial, un enfoque al cliente, señalar política de calidad, establecer un sistema de planeación de calidad para planear los objetivos de calidad y estos deberán ser medibles, sistema de autoridad y responsabilidad bien definido, la alta dirección de manera periódica deberá revisar la efectividad del sistema de dirección de la calidad tanto su factibilidad, adecuabilidad y efectividad.

6) *Dirección de recursos*: La organización deberá determinar el aprovisionamiento de los recursos necesarios para implementar eficientemente la dirección del sistema de mejora que sea eficiente y satisfagan a los requerimientos de consumidores.

7) *Realización del Producto*: determinar la planeación de la realización del producto, determinar los requerimientos en relación a los procesos orientados al consumidor, diseñar proceso de compra al igual que la validación de las mismas, la producción y provisión del servicio, determinar el control del monitoreo y los objetos de medición.

8) *Medición, análisis y mejoras*. La organización deberá planear e implementar un sistema de monitoreo, medición y análisis en los procesos para demostrar que el producto esta en conformidad con requisitos y asegurar la conformidad contra el sistema gerencial de calidad y continuo mejoramiento del sistema de dirección gerencial de calidad.

## **2.4 Repercusiones de la Teoría de la Calidad en la Administración**

### **Pública.**

Entonces como hemos anotado, la calidad es una filosofía administrativa que envuelve todo una organización desde sus puestos directivos hasta los empleados de línea que enfrentan al usuario (ciudadano) de bienes y servicios; y como norma los empleados son sometidos a evaluaciones en la ejecución de sus actividades con la única finalidad de conquistar las satisfacciones de propios y extraños en la organización; utilizando como medio el incremento de estándares de desempeño iniciales con los recursos disponibles de la misma organización.

Citaremos nuevamente José J. Sosa, el hace una invitación para acudir a la teoría de la calidad, afirma que debemos elaborar políticas públicas con calidad y producir indicadores de impacto y gestión que faciliten la evaluación. Pero confirmo la necesidad de someter a muchos procesos internos y externos de la administración pública mexicana al riguroso escrutinio de la administración de la calidad. Cuando asimilamos como debemos diseñar los sistemas administrativos de una organización, lograremos conseguir la excelencia en el desempeño; en otras palabras que adecuemos la organización para producir los servicios y productos que proporcionen la total satisfacción del ciudadano (ideal).

El planteamiento de la administración de la calidad puede y debe ser instrumentado en el quehacer cotidiano de la administración pública. Elevaría



el desempeño cotidiano de los entes públicos porque obliga a ellos (todo el aparato gubernamental de la administración pública) a establecer metas, asignación de responsabilidades internas (mejor distribuidas), implementación sistema de medición y todo esto según las exigencias normales cotidianas del ciudadano común (“enfoque estratégico al ciudadano”<sup>34</sup>); en este renglón de exigencias vistas como necesidades diarias del ciudadano pueden y deben ser detectadas (según la teoría de la administración de la calidad) mediante el análisis de las variaciones (matemáticamente hablando) de las diversas variables que afectan los diversos temas públicos, es decir analizar estadísticamente las variables de impacto para incrementar el desempeño o rendimiento interno de cualquier dependencia pública.

Desde sus inicios la ciencia administrativa determinó precisamente como debe una organización realizar su planificación y que contiene dichos planes. Es decir cuando planificamos la evolución operatividad de una organismo (público y privado) debemos establecer las normas y políticas del organismo las cuales son expresiones explícitas para indicar los movimientos y actividades posibles (con los recursos disponibles) tanto internas como externas de los elementos humanos y materiales de la organización. Es sumamente importante entender esto porque las normas y políticas deben estar orientadas para beneficiar la correcta labor diaria de los entes públicos y el aparato gubernamental.

Existen demasiados autores que escriben sobre las políticas públicas pero me gustaría recordar *el modelo clásico de políticas públicas* mencionado por

---

<sup>34</sup> Frase de aportación o inspiración propia.

autores como Brewer y de León; en dicho modelo las etapas son: a) descripción del problema; b) alternativas; c) evaluación y selección; d) implementación y e) evaluación. Lo anterior habría que resaltarlo porque cuando aplicamos el enfoque estratégico en la elaboración de políticas públicas tendríamos que señalar que al momento de describir las alternativas de solución en cada tema o problemática social, estos deben ser cuantificados obviamente y visualizando si son rentables para la sociedad dichas alternativas, que busca solucionar alguna demanda social.

A partir de la teoría de la administración de la calidad como hemos señalado se inclina a medir consecuencias de los funcionarios públicos y usar un enfoque estratégico; existen algunos escritores que han realizado algunos esbozos del enfoque estratégico (infraestructura en la administración, de calidad) en el sector público, copiando prácticamente muchos de los planteamientos de la administración de calidad. Puedo mencionar a Christopher Hood con su libro titulado "The tools of Government", aquí él propone usar ciertas consideraciones que el gobierno debe contar para lograr el éxito gubernamental; él llama estas consideraciones como herramientas con las que cuenta el gobierno, estas son: información, la autoridad, los recursos, organización. A mi entender es loable el acercamiento intelectual a la planificación del quehacer gubernamental; sin embargo mi profesionalismo me prohíbe omitir que existe imperfección en la propuesta de Hood, es que carece de un elemento importantísimo según la teoría administrativa de calidad, este elemento es completamente conocido en la ciencia administrativa (desde sus inicios como ciencia) como liderazgo.

Por último me gustaría apuntar la visión planteada por Hugo Contreras el cual plasma la necesidad de realizar políticas públicas con un enfoque estratégico y con calidad. El titula a esta propuesta como “La adopción de un enfoque estratégico”<sup>35</sup>. Hugo Contreras invita a considerar ocho pasos en la implementación de una política pública: definir objetivos; identificar los problemas más importantes; asignar recursos; determinar responsables; definir acciones necesarias para alcanzar la meta; identificar explícitamente las áreas que participan en el programa y cuales son sus responsabilidades; determinar mecanismos e indicadores claros para medir el desempeño; generar incentivos para el cumplimiento adecuado de las acciones. A mi entender una correcta planeación en la administración pública, sería aquella planeación que contemple una descripción detallada de cada problema público así como un plan de ataque para cada problema. En mi opinión es la forma común de ver los problemas sociales por un administrador (no importando si es administración pública o privada). Cabe resaltar que la etapa seis (responsabilidades), él hace énfasis en las relaciones entre secretarías porque es necesario aumentar la calidad; para mi es una clara convicción de Hugo Contreras por la teoría de la calidad, simplemente porque la teoría de la calidad ordena la necesidad de administrar relaciones laterales para la consecución de objetivos, es decir una perspectiva de mejorar los procesos. También en la etapa siete hace hincapié en medir el desempeño y cita a los autores Gaebler and Osboerne<sup>36</sup> con el libro Reinventando el Gobierno;

---

<sup>35</sup> PINEDA, Juan de Dios... Op. Cit. p.54

<sup>36</sup> PINEDA, Juan de Dios... Op. Cit. Pág.59

prácticamente es una apología de la teoría en administración de la calidad (instrumentada) en el gobierno; donde abiertamente declara la necesidad de utilizar la medición para aumentar la calidad en los programas públicos.

*Encontramos esfuerzos a nivel mundial en materia de excelencia en el desempeño o calidad a nivel federal, estatal y municipal; puedo resumir algunos de la siguiente manera:*

*a) Nivel estatal:*

En Massachussets, USA se forma un consejo de mejoras en 1990. En Carolina del Norte, USA se efectúa mejoras en el servicio en los departamentos administrativo y vehículos. En Nueva York, USA anunció un programa de “calidad a través de la participación, para mejorar las operaciones estatales.

*b) Nivel municipal:* el caso de Madison, Wisconsin, USA<sup>37</sup>. Creo una gerencia superior para el taller mecánico y logró formar un equipo con el presidente del sindicato para reunir información de cada uno de los mecánicos y proceso de reparación mismo. Equipo descubrió los siguientes problemas:

Los principales: muchos de los atrasos fueron por un inadecuado almacenamiento de refacciones.

Los Subyacentes: clásico de pasarse la pelota. El comprador no le permiten comprar menos refacciones y el departamento de adquisiciones le ordena esto

---

<sup>37</sup> Ibid. Pág. 61

a nombre del contralor y el contralor solamente pide que todas las refacciones tengan garantía, facilidad mantenimiento, disponibilidad de refacciones y valor de reventa.

También notaron: en la mayoría de los almacenes municipales que los transportes no protegían a los camiones de los agentes corrosivos; mayor parte del tiempo las patrullas estaba en marcha ralenti.

*Para solucionarlo tomaron las siguientes medidas:*

Introducir personal de primera línea. Romper barreras entre departamentos. Cliente interno. Programa de mantenimiento preventivo.

*Los resultados fueron los siguientes:*

Trámite disminuye de 24 pasos a tres pasos. Rotación vehicular paso de 9 a 3 días, con un ahorro neto. Tenían en Proceso 20 y 30 proyectos de mejora de calidad simultáneos. Cinco oficinas enfocadas a elaborar nuevas prácticas administrativas. Técnicas de recolección de datos. Capacitó a los empleados en calidad. Continuaron inventando mejoras en el servicio.

En resumen, la administración pública con calidad o excelencia en el desempeño en la administración pública nos invita primeramente a reflexionar de la siguiente manera:

1) El ocupante de una posición en la burocracia pública a nivel de director o gerente, debe abordar la planificación de los proyectos sociales considerando

en el escenario previsto, los costos que implican para el ciudadano tomar una alternativa de solución (beneficio o utilidad).

Sin entrar en detalle nos invitaría a reflexionar de la siguiente manera: en el caso por ejemplo del costo que debe sufragar el ciudadano honesto por el pago del predial. Las preguntas financieras son a menudo las más difíciles de responder por que implican el principal cuestionamiento del gobierno en turno, ¿De donde provendrán los recursos monetarios para sufragar obras sociales? (como es la urbanización para todos y su buena conservación del mismo); la teoría de calidad nos invita a pensar de la siguiente manera o hacer una pregunta fundamental en el escenario real del ciudadano común: ¿Cuánto debo cobrar (gobierno publico) por impuesto predial? La teoría de la calidad nos dice la “entrada y salida de la calidad es la mercadotecnia”<sup>38</sup> (Kaoru Ishikawa). La mercadotecnia plantearía de la siguiente manera la cuestión: usted debe cobrar según el beneficio ofrecido o el valor que usted desea entregar a cambio de su esfuerzo. Es decir el producir electricidad, pavimentación, alumbrado, alcantarillado y su mantenimiento genera un costo de 1,000 millones de pesos, este precio que comprende unas 10 colonias debe ser cobrado vía impuestos públicos. Esto significa que el gobierno debe cobrar por lo menos \$ 1,000 millones de pesos para cubrir gastos.

Aquí habría seguramente un paréntesis para algunos trasnochados izquierdistas (especial en la izquierda mexicana y algún seudo científico). Ellos

---

<sup>38</sup> *Ibíd.* Pág. 101

refutarían: el estado debe ser el garante de ese bienestar nacional y debería ser por mandato constitucional (ellos llaman estado refiriéndose a la función de gobierno). Estamos de acuerdo todos los intelectuales (independientemente de la tendencia política) que el gobierno debe ser garante del bienestar del pueblo pero como queda sostenido por varios autores aquí mencionados, el poder ejecutivo es solamente el brazo ejecutor de la voluntad popular el cual debe de considerar que los recursos naturales de una nación siempre son limitados y desordenados en su ambiente natural, con los cuales pretenden satisfacer las necesidades de los ciudadanos de un país. Entonces el gobierno público, organismo creado por una nación para administrar los recursos de un país debe proponer a los ciudadanos soluciones reales y viables a diversas necesidades sociales. Empero los ciudadanos deben participar con todas sus capacidades (material, tiempo, esfuerzo y monetaria) y activamente para que sus necesidades sean cubiertas por los entes públicos.

El ejemplo (¿Cuánto debo cobrar de predial?) mencionado anteriormente de manera no detallada, tiene el propósito de señalar que la administración con calidad invita a las personas encargadas de las direcciones o gerencias públicas a formular soluciones en base a evidencias cuantificables para planificar a largo plazo y con un enfoque estratégico. En otras palabras en las políticas públicas en su etapa de definición de problemas y formulación de la política debe de considerar que cada solución a cada problema debe ser previamente evaluado y la manera de lograrlo es usando las herramientas análisis (métodos cuantitativos).

2) El otro aspecto que involucra la administración de la calidad es realización de mejoras por parte de todo el personal de una organización pública; esto comprende desde los procesos para la elaboración o entrega de un bien o servicio hasta la ejecución de las tareas individuales de todo el personal de una institución pública. Esto con la finalidad de desarrollar nuevos estándares de satisfacción internos y externos.

Por ejemplo: a menudo algunos funcionarios públicos solicitan más presupuesto para el funcionamiento de su poder público. La ciencia administrativa en su teoría de la calidad nos invitaría a razonar el gasto o justificarlo en datos concretos; tanto en sus repercusiones o progresos individual o colectivo de cualquier institución, como por ejemplo en el caso del poder judicial; exhorta a planificar de manera cuantitativa (medición de los avances) el progreso o evolución de una dependencia pública. También la ciencia administrativa de la calidad invita a que una institución se comprometa a mejorar sus desempeños individuales y de toda la organización que conforman las instituciones (públicas). En términos prácticos el encargado del poder judicial debería de enunciar primero el escenario actual de funcionalidad y el nivel de producción de sus servicios al ciudadano (externo) al igual que su servicios para otras dependencias publicas (internos); posteriormente deberá señalar el escenario resultante al haber aplicado los recursos adicionales a los ordinarios (los comúnmente manejado por la dependencia publica) es decir deberá de comprometerse a elevar dicha productividad para así justificar el aumento de presupuesto financiero actual ante el poder legislativo o ejecutivo y



sobre todo ante la sociedad que sirve. El planteamiento que debería hacer el poder judicial a los otros dos poderes del estado (en cuestión) para tener un mayor presupuesto (monetario para sus tareas) sería el siguiente: actualmente cada juez resuelve 10 casos (da sentencia) por cada 100 presentados y con el nuevo presupuesto financiero lograríamos 20 casos con veredicto de sentencia por cada 100 presentados (podría haber una subdivisión por cada materia judicial: civil, mercantil y enfatizar el incremento de resoluciones o sentencia). Es decir debe comprometerse a elevar el rendimiento; otro asunto dentro del mismo caso usado sería: si cada juez resuelve 10 casos mercantiles en un año podría comprometerse a elevar el nivel a 12 casos juicios mercantiles resueltos con sentencia en el año por el juez. Otro asunto del poder ejecutivo sería: que por cada diez robos perpetrados por grupos armados diez son capturados en menos de 15 días; eso sería el estado inicial de la operatividad de la policía investigadora ministerial y comprometerse con el nuevo presupuesto a cortar el tiempo de captura de los delincuentes.

Por último me gustaría enfatizar que la teoría de la calidad contribuye también a elaborar mejor las políticas públicas (como en repetidas ocasiones he mencionado en esta tesis), porque contribuye a abordar los problemas sociales de manera más planificada al igual que adecuarlas más a las preferencias y necesidades reales de la sociedad. A mi entender es más relevante este aspecto porque la calidad hace énfasis en el desempeño del dirigente y la manera de procesar la información (diseñada por el) para la toma de decisiones; en otras palabras busca visualizar el contexto del dirigente con

respecto del entorno social a solucionar y como contribuye el dirigente (director público y gobernantes) a solucionarlo. Pero desgraciadamente o afortunadamente la *teoría de la calidad o excelencia en el desempeño*, es utilizada frecuentemente en las administraciones públicas mexicanas solo por los niveles operacionales de primera línea (personal de primer contacto con el ciudadano) hasta el antepenúltimo puesto de las burocracias; esto repercute en el nivel de vida buscado y propuesto por ciudadanos y gobernantes. Esta facilidad o habilidad para distinguir las cuestiones sociales en sus reales dimensiones es relevante por que estas mismas son reflejadas en el grado de profundidad y amplitud de las políticas públicas encaminadas a cambiar la realidad social; por citar un especialista en políticas públicas municipales tenemos la compendiosa obra realizada por Enrique Cabrero donde nos invita a segmentar (termino usado por la teoría de la administración en mercadotecnia) en tres niveles de sofisticación de las agendas municipales (compendio de políticas públicas); donde la más elaborada es la agenda integral, las cuales son más perfectas o aglutinadoras del entorno real social. En el libro previamente citado el especialista Allison Rowland hace una segmentación por tendencias en las agendas públicas elaboradas en México y podemos evidenciar que la mayoría de los municipios observados por esta autora tienden a comportarse como entes complementarios de la agenda nacional o regional, esto confirma a mi entender el bajo grado de asimilación de la teoría de la administración de la calidad por los gobierno municipales mexicanos; por que no demuestran un verdadero enfoque estratégico (propuesto por la teoría de la administración de mercadotecnia) y tampoco una

tendencia a medir avances con indicadores de desempeño apropiados para una mejora operacional a largo plazo (propuesto por la teoría de la administración de la calidad).

## **Capítulo III**

### **Descripción de un Sistema de Calidad en la Administración Pública**

#### **3.1 Introducción.**

Son evidentes los ejemplos que podemos encontrar en las entidades públicas a nivel municipal, estatal, nacional en México y alrededor del mundo para establecer organizaciones de calidad. Es muy propio de la ciencia administrativa buscar y estudiar la eficiencia dentro de las organizaciones y como mencionamos en el capítulo anterior una de las aportaciones de la teoría administrativa de la calidad es buscar medir resultados para revisar continuamente los resultados de las organizaciones y localizar las variaciones dentro de la operatividad del mismo para así disminuir desperdicios (buscar ahorros) tanto en tiempo, recursos materiales y esfuerzo humano. Como estudiosos de la administración debemos resaltar que la máxima o axioma de la calidad es buscar constituir organizaciones de alto desempeño, esto sería buscar continuamente la superación de los estándares operacionales dentro de cualquier organización. La pregunta lógica a continuación sería como lograr este fin; bueno uno de los elementos que señala la teoría de calidad es la localización de áreas de mejora y este esfuerzo es de todo el personal que labora en la organización.

En mi opinión la teoría de la calidad acentúa la medición como un elemento trascendente (suma importancia) para la funcionalidad de las organizaciones eso sin menoscabar algunas observaciones o planteamientos importantes de

los teóricos de calidad como el énfasis en el enfoque estratégico retomado de la teoría de mercadológica y la trascendencia del trabajo en equipo. Pero me gustaría resaltar sobre todo el énfasis que plantea la necesidad de establecer un sistema de evaluación o un sistema de mediciones de desempeño en todas las áreas de la organización es decir a nivel individual y de toda la organización.

Para la descripción de un sistema de calidad en la administración pública debemos de comprender que podemos abordar el tema de dos maneras. La primera como la presentada por Juan de Dios Pineda en su libro Enfoque de políticas públicas y gobernabilidad; es decir como el impacto teórico de calidad en la elaboración de políticas públicas. En otras palabras dentro del proceso de políticas públicas en su etapa de *Evaluación y Selección de Alternativa* la teoría administrativa de la calidad nos recalcaría la necesidad de evaluar y revisar constantemente nuestros sistemas de evaluación para cristalizar los objetivos de nuestra organización. La otra manera es la concebida por la ciencia administrativa en su perspectiva del proceso administrativo al señalar la importancia de controlar los esfuerzos de cualquier organización y por consiguiente medir resultados constantemente.

Conseguir ejemplos de programas de calidad vigentes es una ardua labor o gran reto para cualquier ciudadano o administrador público independiente esto debido a dos razones muy simples. La primera es una razón basada en una hipótesis muy sencilla: los directores de los programas públicos no buscan evidenciar las carencias o sus imprecisiones en su actuar y por consiguiente

no difunden los diferentes resultados de sus programas o sus autoevaluaciones. La otra razón es el desconocimiento de la ciencia administrativa tanto por la parte de los gerentes públicos (ejecutores de los programas públicos, según ley y reglamentos jurídicos) y los creadores o formadores de las leyes jurídicas (poder legislativo) para distribuir o balancear adecuadamente los esfuerzos o recursos patrimoniales en la consecución de objetivos.

Antes de describir los sistemas de calidad que se viven en la administración pública municipal y estatal alrededor del mundo, debemos mencionar la existencia a nivel mundial de los esfuerzos por conseguir las certificaciones de calidad, mejor conocidas como ISO 9001 (norma ISO 9001: 2000), estos son instrumentos de desempeño y garantes ante terceros. Menciono que son instrumentos porque orientan a las organizaciones a conseguir patrones de conducta generales en sus aparatos administrativos; es decir señalan ciertas características genéricas de las prácticas administrativas y que pueden ser motivo de normalización. Esto no significa como dice la norma en su parte introductoria de imponer de manera general la uniformidad en la estructura gerencial (o de gestión) y mucho menos uniformidad en la documentación en cuanto contenido. Son garantes ante terceros porque dan confianza de que esta cumpliendo requerimientos de un sistema de calidad.

### **3.2 Descripción del Sistema de Calidad a nivel Estatal.**

Es evidente para los ciudadanos de Querétaro las variantes de la administración pública estatal a través del tiempo. También sobresale el cambio de estafeta en la gobernatura del estado y evidenciamos nuevas trayectorias en el quehacer cotidiano del aparato gubernamental. Bajo este tenor me gustaría revisar la experiencia de nuestro gobierno estatal de Querétaro en materia de calidad o gestión de calidad.

Encontramos que la Dirección de Prevención y Evaluación logró certificarse en ISO 9001:2000, esta dirección esta asignada a la Secretaría de la Contraloría del gobierno del estado de Querétaro (dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública, emanada del artículo 41 de la Constitución Local de Querétaro del 2008). La certificación fue emitida por la empresa Quality Management Institute, esta empresa dice ser una división de Canadian Standards Association.

***Este caso lo analizaremos de la siguiente manera:***

***3.2.1) Programa de Gestión de Calidad implementado por el Gobierno del Estado de Querétaro en la Dirección de Prevención y Evaluación 3.2.2) Funciones o Actividades asignadas a la Contraloría del Estado de Querétaro (Facultades legales); 3.2.3) Comparativo contra las funciones asignadas a la contraloría de otros estados de la república mexicana (Guanajuato, San Luis Potosí e Hidalgo); 3.2.4) Beneficios del Programa.***

*La secuencia propuesta para revisar el caso práctico pretende enfocar los esfuerzos de algunas dependencias gubernamentales para mejorar sus*

*procesos gubernamentales.* La primera parte (inciso a): describimos el sistema de calidad según la descripción realizada por la contraloría del gobierno del estado de Querétaro; b) señalamos las facultades conferidas por la ley o reglamentos a la dirección, con la finalidad de ver el alcance real concebido de la dirección y así entender los perfeccionamientos que puede lograr en su operatividad o desempeño; c) indicaremos cuales son las diferencias más sobresalientes que podemos observar en comparación con nuestro ordenamiento jurídico que regula la secretaría de la contraloría ; d) descubrir que pretende resolver o mejorar el sistema de calidad implementado, es decir cuales son los perfeccionamientos en el servicio que prestan ; e) Resaltar los beneficios reales que ha aportado al quehacer de la dirección .

### **3.2.1) Programa de Gestión de Calidad implementado por el Gobierno del Estado de Querétaro en la Dirección de Prevención y Evaluación;**

A continuación reproduciré la presentación del sistema de calidad que fue presentado por la Contraloría cuando obtuvo el Certificado ISO 9001:2000 el día 23 de Agosto del 2007 (el responsable de la implementación nos compartió de manera personal la siguiente información) y fue difundido en la página del gobierno del estado de Querétaro, llamado Sistema de Gestión de la Calidad de la Dirección de Prevención y Evaluación:

La Dirección de Prevención y Evaluación con el propósito de mejorar continuamente su capacidad para resolver los trámites y servicios a su cargo, el 3 de Febrero de 2006 inició los trabajos para diseñar e implementar su



sistema de gestión de la calidad basado en los requisitos de la norma internacional ISO 9001:2000.

La auditoria externa del sistema de gestión de la calidad implementado por la Dirección de Prevención y Evaluación la realizo la empresa QMI durante tres días en el mes de agosto y emitió un informe de auditoria en el que determina que el sistema revisado cumple con los requisitos de ISO 9001: 2000.

La Dirección de Prevención y Evaluación tiene un Comité de Calidad cuya función principal es revisar la eficacia de los procesos para brindar servicios que cumplan con los requisitos de los usuarios y en cada proceso existe un equipo de mejora conformado por personal operativo que propone cambios en los procesos, los cuales antes de ejecutarse son revisados por el Comité de Calidad. El Director de Prevención y Evaluación funge como alta dirección y preside las sesiones del Comité de Calidad. Asimismo el sistema de gestión de la calidad también tiene un equipo auditor interno y su función es realizar auditorias al sistema periódicamente previo a la auditoria externa para asegurar el apego a los requisitos de ISO 9001: 2000.

Una de las actividades principales que aseguran la efectividad del sistema es la medición de la satisfacción del usuario por los servicios suministrados en los que se monitorea estadísticamente el desempeño de los procesos para proporcionar servicios confiables, oportunos y permanente búsqueda de la mejora continua.

El Sistema de Gestión de la Calidad de la Dirección de Prevención y Evaluación (Estado de Qro), tiene por alcance todos los trámites servicios a su cargo los cuales son: Inscripción y renovación en el padrón de Contratistas; selección de contratistas; Emisión del informe de Comisario; Participación del Comisario en los Órganos de Gobierno; Atención a promociones ciudadanas; Asesoría a Comités Comunitarios; Auditoria en materia de simplificación administrativa; y Carta Compromiso por Querétaro.

La *filosofía de calidad* de los miembros del Sistema de Gestión de la Calidad de la Dirección de Prevención y Evaluación es:

*Misión:*

Somos la Dirección que desarrolla e impulsa acciones de prevención en el uso de los recursos públicos de la administración pública del Poder Ejecutivo, a través de la implementación de mecanismos de evaluación y vigilancia para proporcionar certidumbre a la ciudadanía.

*Visión:*

Ser una Dirección que sea identificada por las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública como una instancia confiable de actuación y asesoría para lograr que la gestión gubernamental se apegue a la normatividad.

*Política de Calidad.*

La Dirección de Prevención y Evaluación se compromete a resolver con oportunidad y confiabilidad los trámites y servicios a su cargo y a mantener la mejora continua de sus procesos, a fin de consolidar la transparencia y la confianza en el quehacer del gobierno.

*Valores:* Legalidad; honradez, lealtad; Imparcialidad; Eficiencia; Responsabilidad; Respeto; Orden.

*Objetivos de la Calidad:*

La Política de la Calidad proporciona un marco de referencia para establecer y revisar los objetivos de la calidad de la Dirección de Prevención y Evaluación enfocados a la mejora continua, la oportunidad y la confiabilidad.

*Mejora Continua:*

Ofrecer un valor agregado al servicio prestado, buscando lograr la mejora continua en las actividades que realizan las áreas de la Dirección de Prevención y Evaluación, a través del compromiso y honestidad de cada uno de sus integrantes.

*Oportunidad.*

Ofrecer al cliente un servicio de alta conveniencia de tiempo y lugar, a efecto de lograr que el servicio prestado se útil y funcional dentro de un contexto preventivo a través de la adecuada planificación y revisión de los procesos a realizar.

### *Confiabilidad.*

Actuar con calidad, a fin de dar al cliente confianza y certeza de que el servicio prestado cumple con los requisitos establecidos, a través del conocimiento, habilidad, compromiso y participación activa del personal de la Dirección de Prevención y Evaluación en cada uno de los procesos del Sistema de Gestión de Calidad.

### *Mantenimiento del Sistema de Gestión de la Calidad.*

En Julio 2008 la empresa QMI auditará nuevamente el sistema para asegurarse de que una vez implementado se mantiene, y se genere mejora continua en los procesos y que se cumplen los requisitos del usuario (no fue posible conseguir informe).

La información presentada por Gobierno del Estado de Querétaro en su página de Internet, observamos que las labores conducentes a la obtención del certificado comenzaron el 3 Febrero del 2006.

### ***La presentación en la página de Internet del mes de Septiembre del 2007***

encontramos ciertas especificaciones sobre el estado evolutivo del sistema de calidad implementado por la Dirección de Prevención y Evaluación del Gobierno de Querétaro. Esta información es titulada por la Dirección como el Sistema de Gestión de Calidad, el contenido fue dividido en los siguientes

apartados: Objetivos; Etapas; Características; y Estadísticas. “Reproduzco esta página a continuación”<sup>39</sup>:

*Objetivos.* Establecer y publicar estándares en la prestación de servicios. Facilitar el acceso a la información. Ofrecer igualdad de servicios para todos los usuarios. Fomentar la participación de la ciudadanía en el diseño y prestación de los servicios.

*Etapas.* De junio 2006 a febrero 2007, se llevaron a cabo las siguientes etapas de trabajo. Identificación del trámite. Integración del equipo de trabajo. Elaboración de diagnóstico. Compromiso de servicio. Procedimiento de quejas. Diseño de encuestas de servicio. Redacción de la carta compromiso. Elaboración del plan de difusión. Prueba piloto.

*Características.* Son herramientas de mejora continua que: forman parte de un sistema de gestión de calidad. Establecen estándares de servicio. Incentivan la participación ciudadana. Transparenta la gestión pública y generan mejoras a partir de las necesidades y expectativas ciudadanas.

*Estadísticas.* Se llevo a cabo un censo en 49 dependencias y entidades paraestatales que ofrecen al menos un trámite o servicio al público.

El programa dió inicio con 36 trámites y servicios de 17 dependencias y entidades. Durante el proceso, se descartaron 5 dependencias y 16 trámites.

---

<sup>39</sup> Oficio No. SC/DPE/1919/2007.

Durante la prueba piloto, se descartaron 4 dependencias y 9 trámites. Derivado de la prueba se liberarán 11 cartas para 8 dependencias.

### **3.2.2) Funciones o Actividades asignadas a la Contraloría del Estado de Querétaro (Facultades legales);**

Es menester identificar las competencias reales de la dirección y obviamente nos guiaremos por las leyes que describen el actuar de la dirección de Prevención y Evaluación. A continuación indicamos los artículos que debemos considerar para entender el actuar o las competencias legales que la Dirección de Prevención y Evaluación.

*Tiene las siguientes facultades jurídicas la Dirección de Prevención y Evaluación de la contraloría del gobierno del estado de Querétaro; estas las encontramos en el **Reglamento Interno de la Contraloría** de manera más precisa:*

ARTICULO 10. Corresponde a la **Dirección de Prevención y Evaluación** el despacho de los siguientes asuntos:

I. Proponer al Secretario los lineamientos de prevención y evaluación a que deberán sujetarse las Dependencias del Poder Ejecutivo y Entidades Paraestatales;

II. Analizar y proponer al Secretario el establecimiento de controles, medidas y sistemas para prevenir irregularidades en el manejo de los recursos públicos;

III. Establecer en coordinación con las Dependencias del Poder Ejecutivo y Entidades Paraestatales programas para la desregulación y simplificación administrativa y vigilar el avance de los que al efecto se instrumenten;

IV. Vigilar la integración y funcionamiento de los comités de participación ciudadana, proporcionando los mecanismos básicos para ello, así como brindarles capacitación y asesoría en materia de Contraloría Social;

V. Vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios así como de la obra pública, y el debido funcionamiento de los Comités correspondientes;

VI. Supervisar la actuación de los Órganos Auxiliares de la Secretaría, a excepción de los Órganos Internos de Control;

VII. Llevar el registro y control del Padrón de Contratistas de Obras Públicas del Estado de Querétaro, de conformidad con los criterios y procedimientos establecidos en la Ley de Obras Públicas del Estado, así como los que al efecto emita el Secretario;

VIII. Coordinar los mecanismos de selección de contratistas para adjudicación de contratos de obra pública por invitación restringida;

IX. Vigilar el cumplimiento del programa-presupuesto y del Programa Operativo Anual de las Dependencias del Poder Ejecutivo y de las Entidades

Paraestatales, informando al Secretario y en su caso a los titulares de aquéllas;

X. Evaluar el avance físico-financiero de los programas de inversión las Dependencias del Poder Ejecutivo, Entidades Paraestatales y Ayuntamientos y recibir los informes que para tal efecto se emitan;

XI. Vigilar que los recursos estatales y los convenidos con la Federación se utilicen de conformidad con la normatividad específica para cada caso;

XII. Proporcionar asesoría a los Municipios del Estado en materia de evaluación y control de procedimientos y sistemas administrativos; y

XIII. Las demás que le señalen este Reglamento y demás disposiciones aplicables, y el Secretario

De los Organismos Auxiliares de la Secretaría.

ARTICULO 12. Corresponde a cada uno de los Órganos de Vigilancia de las Entidades Paraestatales:

I. Vigilar y evaluar el desempeño general de la Entidad Paraestatal de conformidad con la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro y demás disposiciones aplicables;

II. Emitir opinión sobre los estados financieros de la Entidad Paraestatal;



III. Realizar estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos de los rubros de gasto corriente y de inversión, así como lo referente a los ingresos;

IV. Asistir a las sesiones del Órgano de Gobierno de la Entidad Paraestatal e informar al Secretario sobre los acuerdos adoptados en ellas;

V. Vigilar que los acuerdos que se tomen en las sesiones del Órgano de Gobierno de la Entidad Paraestatal se apeguen a la normatividad aplicable y su debido cumplimiento;

VI. Desempeñarse conforme a la normatividad aplicable y los lineamientos que emita el Secretario; y

VII. Las demás que le señalen este Reglamento y demás disposiciones aplicables, y el Secretario

ARTICULO 13. Corresponde a los representantes de la Secretaría en los Órganos de Gobierno o Comités Técnicos de las Entidades Paraestatales y ante los Comités de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Poder Ejecutivo y de cada una de las Entidades Paraestatales:

I. Asistir a sus sesiones y pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver, con apego estricto a la normatividad aplicable;

II. Informar al Secretario de dichas sesiones y acuerdos;

III. Desempeñarse conforme a la normatividad aplicable y los lineamientos que emita el Secretario; y

IV. Las demás que le señalen este Reglamento y demás disposiciones aplicables, y el Secretario

*Este reglamento como vemos, nos conduce también a revisar la ley de obra pública, la ley de entidades paraestatales y la ley de adquisiciones, enajenación, arrendamiento y contratación de Servicios.*

*Los artículos de la **ley de obra pública** que competen a la secretaría de la contraloría son los siguientes:*

ARTÍCULO 20.- La Secretaría de la Contraloría tendrá a su cargo el Padrón de Contratistas de obra pública del Estado de Querétaro, clasificando según su especialidad, capacidad económica y técnicas a las personas físicas o morales. En el caso de la obra que se ejecute con recursos provenientes de los Municipios, los Municipios podrán tener en particular su propio padrón de contratistas, en caso de no contar con el, se referirán al padrón de contratistas de la Secretaría de La Contraloría de Gobierno del Estado. La Secretaría de la Contraloría hará del conocimiento de las dependencias, entidades, Municipios y al público en general, de las personas registradas en el padrón; esta información será publicada en forma bimestral en las oficinas de dicha secretaría, y de manera anual en el periódico oficial de gobierno del Estado La Sombra de Arteaga, debidamente actualizada, en los primeros treinta días del año que corresponda. De la misma manera, los Municipios que

cuenten con este, deberán hacer público su padrón de contratistas en las oficinas de la dependencia encargada de la ejecución de las obras públicas en forma bimestral y publicarlos en el periódico oficial del Gobierno del Estado La Sombra de Arteaga y en sus gacetas municipales en los primeros treinta días del año que corresponda.

Sólo podrán celebrar contratos de obra pública o de servicios relacionados con la misma, las personas con registro vigente en el padrón. La clasificación por especialidad requerida, a que se refiere el primer párrafo de este artículo, deberá ser considerada en la convocatoria y en la contratación de la obra pública.

ARTÍCULO 21.- Las personas interesadas en registrarse en el Padrón de Contratistas de Obra Pública en el Estado o de los Municipios, deberán solicitarlo por escrito ante la dependencia u órgano de control interno que corresponda, cumpliendo con los requisitos que para tal efecto establezca la Secretaría de la Contraloría.

La vigencia del registro en el Padrón será anual, del 1 de julio al 30 de junio del siguiente año.

ARTÍCULO 22.- La Secretaría de la Contraloría o en su caso el órgano de control interno de cada municipio, resolverá sobre el registro o la renovación en el Padrón de Contratistas de Obra Pública dentro de un término que no exceda de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud. Si transcurrido este plazo, no se ha dado respuesta al contratista, se

considerará procedente el registro o la renovación del mismo.

ARTÍCULO 23.- La Secretaría de la Contraloría, o en su caso el órgano de control interno de cada municipio, podrá suspender temporalmente el registro de los contratistas cuando:

I. El Contratista sea declarado por la autoridad competente, como incapacitado legalmente para contratar.

II. El Contratista esté sujeto a un procedimiento de suspensión de pagos. Cuando cualquier tipo de autoridad conozca de este procedimiento, deberá notificarlo a la Secretaría de la Contraloría o al órgano de control interno de cada municipio.

III. El Contratista incurra en actos contrarios u omisiones relacionadas con la obra pública, que le sean imputables y estén debidamente comprobados por la Secretaría de la Contraloría u órgano de control interno de cada municipio.

IV. El Contratista incurra en cualquiera otra causa que por su gravedad sea análoga a las contenidas en las fracciones anteriores, fehacientemente afecten a los intereses de la contratante o que en su caso por disposición de la ley sean necesarias.

V. Cuando el Contratista acredite la desaparición de la causa que originó la suspensión temporal del registro, la Secretaría de la Contraloría o en su caso el órgano de control interno de cada municipio, podrá levantar dicha restricción en la vigencia del registro del interesado. Aperciéndolo que en caso de reincidencia, será suspendido definitivamente.

ARTÍCULO 24.- La Secretaría de la Contraloría o en su caso el órgano de control interno de cada municipio, deberán cancelar el registro del contratista cuando:

I. Se le declare en estado de quiebra, o en su caso sujeto a concurso de acreedores.

II. Incurra en cualquier acto u omisión grave, relativo a la obra pública, que le sea imputable y que perjudique los intereses del contratante, debidamente sustentado y demostrado.

III. La información que haya proporcionado para la obtención de su registro o renovación sea falsa.

IV. El Contratista hubiere actuado con dolo o mala fe en el concurso de adjudicación de la obra pública o en el proceso de ejecución de la misma.

V. Al Contratista se le haya rescindido administrativamente en más de una ocasión un contrato de obra, dentro de un lapso de dos años calendarios contados a partir de la fecha de la primera rescisión.

VI. Haya celebrado contratos en contravención con lo dispuesto en esta ley.

VII. A solicitud del contratista.

En el caso de que proceda la cancelación del registro en el Padrón de Contratistas, la Secretaría de la Contraloría o en su caso los órganos de control interno de los Municipios, lo publicará en el Periódico Oficial La Sombra de Arteaga.

ARTÍCULO 25.- El Comité de Selección de Contratistas es el órgano encargado de llevar a cabo el proceso de selección de los candidatos a realizar obra pública bajo la modalidad de invitación restringida y estará integrado por:

a) Un representante de la dependencia, entidad o municipio ejecutor, con derecho a voz y a emitir propuesta de candidatos.

b) Un representante del órgano de control, con derecho a voz.

c) Un representante de la dependencia encargada de la Planeación y Finanzas, o el encargado de las finanzas públicas municipales con derecho a voz y a emitir propuesta de candidatos.

d) Un representante de la organización formal de la Industria de la construcción.

e) Un representante de la organización formal de los servicios de consultoría.

f) Un representante de los colegios de profesionistas de la localidad que estén relacionados con la obra pública.

g) Un representante del Sistema Estatal o Municipal de los Consejos de Concertación Ciudadana, con derecho a voz.

h) Un representante de la dependencia normativa del tipo de obra de que se trate, con derecho a voz.

En lo que se refiere a los incisos d), e) y f), se les convocará dependiendo del tipo de obra o contrato y según la especialidad de que se trate, los que tendrán derecho a voz y a emitir propuesta de candidatos.

ARTÍCULO 26.- En el caso de los concursos de obra pública bajo la modalidad de invitación restringida a cuando menos tres contratistas, los participantes deberán ser previamente propuestos por el Comité de Selección de Contratistas, de acuerdo al siguiente procedimiento:

1. Para poder participar como candidato en el Comité de Selección para los concursos bajo esta modalidad, los interesados deberán estar inscritos en el Padrón de Contratistas del Gobierno del Estado de Querétaro, a cargo de la Secretaría de la Contraloría del Estado o en los padrones de contratistas de cada municipio y se trate exclusivamente de obras a ejecutarse con recursos propios del municipio, en los cuales no intervengan recursos estatales ni federales. Los registros deberán ser vigentes. Si no se contara con padrón de contratistas en el Municipio de que se trate, se atenderá al de la Secretaría de la Contraloría del Estado.

2. Cuando exista la necesidad de obras que requieran ser concursadas por invitación restringida a cuando menos tres contratistas, la dependencia, entidad o municipio interesado, deberá dirigirse por escrito a la Secretaría de la Contraloría u órgano de control interno respectivo, para que convoque a la reunión del Comité de Selección, indicándole las características de aquellas, el origen de los recursos por invertir, la aprobación de los mismos, el presupuesto

y el calendario de ejecución. Una vez cubierto lo anterior, la Secretaría de la Contraloría procederá a la citación del Comité a que se refiere esta fracción, señalando el lugar, la fecha y la hora para su desahogo a fin de proceder a la selección.

3. El Comité de Selección de Contratistas, con base en los inscritos en el padrón respectivo, seleccionará a aquellos cuya capacidad técnica y financiera se adecue a las características de la obra pública por ejecutar, tomando en consideración además, la experiencia y la especialidad requeridas, procurando diversificar dicha selección, para evitar el acaparamiento de las obras a favor de uno o mas contratistas.

4. Por cada una de las obras que fuesen a ejecutarse a cargo de las dependencias, entidades o municipios.

5. y que deban ser concursadas por invitación restringida, el Comité de Selección elegirá a tres o más contratistas dependiendo el monto de que se trate.

6. Una vez seleccionados los candidatos a invitación, el comité a través de la Secretaría de la Contraloría, elaborará el acta respectiva que plasme lo acordado, misma que será suscrita por los participantes y se entregará copia del documento a cada uno de ellos.

7. Con base en el contenido de la fracción anterior, la dependencia, entidad o ayuntamiento, en un plazo no mayor a 5 días naturales previo al evento de



apertura de propuestas procederá a invitar a los contratistas seleccionados, recabando el acuse de recibo correspondiente.

Todo acto o resolución que realice el Comité de Selección deberá estar debidamente fundado y motivado.

*Los artículos de la **Ley de entidades paraestatales del estado de Querétaro** que competen a la secretaría de la contraloría son los siguientes:*

ARTÍCULO 63.- El órgano de vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un comisario público propietario, el cual tendrá un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría.

Los comisarios públicos evaluarán el desempeño general del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que les asigne específicamente conforme a la ley. Para el cumplimiento de lo anterior, el órgano de gobierno y el director general deberán proporcionar la información que soliciten los comisarios públicos.

*Los artículos de la **Ley de Adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios del estado de Querétaro** que competen a la secretaría de la contraloría son los siguientes*

ARTÍCULO 51.- En cada uno de los comités de adquisiciones, enajenaciones, arrendamiento y contratación de servicios, tendrán las siguientes atribuciones:

I. Celebrar concursos para la adjudicación de contratos en los casos establecidos en esta Ley;

II. Realizar las licitaciones públicas de conformidad a las normas que regulen las enajenaciones onerosas de los bienes muebles e inmuebles;

III. Aprobar los sistemas, procedimientos y manuales de operación y vigilar que la información relativa a las áreas de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles y contratación de servicios sea procesada en sistemas computarizados, con su correspondiente soporte;

IV. Aprobar las propuestas de rescisión de contratos de los proveedores que hayan incurrido en incumplimiento total o parcial de los mismos;

V. Publicar, en los principales medios de comunicación impresos en el Estado o a nivel nacional, según sea el caso, en términos de los artículos 25 y 26 de esta Ley, las convocatorias de licitación;

VI. Promover la consolidación de adquisiciones como instrumento que permita un mejor aprovechamiento del poder adquisitivo del sector público;

VII. Conocer y en su caso sugerir las adecuaciones necesarias en cuanto a la organización de áreas de adquisiciones, arrendamientos de bienes y contratación de servicios;

### **3.2.3) Comparativo contra las funciones asignadas a la contraloría de otros estados de la Republica Mexicana (Guanajuato, San Luis Potosí y Hidalgo);**

En todas las legislaciones de los estados antes mencionados es notoria una carencia de precisiones, y es más evidente en la de nuestro estado. Si por ejemplo revisamos el reglamento interno de la contraloría del estado de Querétaro encontramos que las competencias de las direcciones no están detalladamente especificadas. Como administrador público independiente debo resaltar que la definición de eficiencia no se encuentra en ninguna de las legislaciones revisadas por un servidor; esta necesidad o énfasis de la ciencia administrativa de determinar eficiencias es necesaria para determinar el correcto avance o progreso de cualquier organización. Hay que destacar que la concepción de la Contraloría Estatal de Querétaro esta orientada más a la inspección del cumplimiento jurídico y no con el sentido de eficiencia que pretende la ciencia administrativa; más aun de la ciencia administrativa pública.

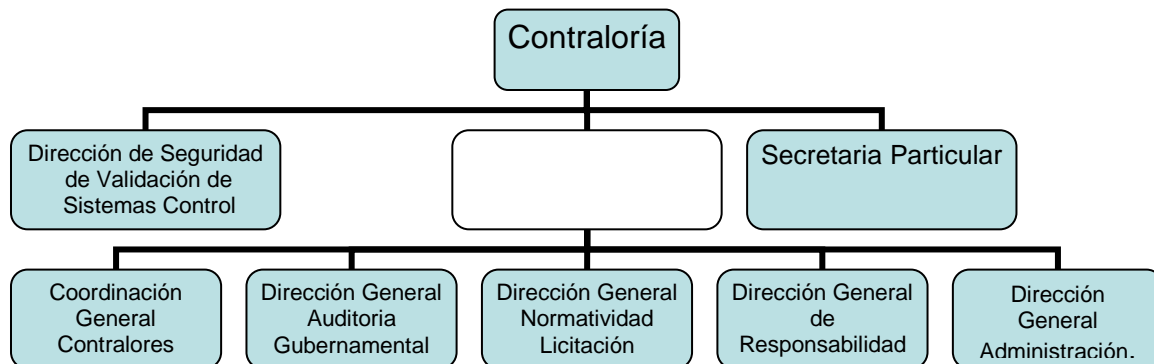
Desde el punto de vista de la teoría de la burocracia (Max Weber), que cualquier abogado o politólogo conoce podríamos hacer las siguientes observaciones:

Por ejemplo describiría a la Contraloría como un ente poseedor de dos brazos, un brazo para supervisar o evidenciar que el gasto se destine conforme al presupuesto autorizado y por ende es una fiscalización puramente a ultranza, es decir sin un valor adicional que revisar si el gasto se ajusta o no a lo

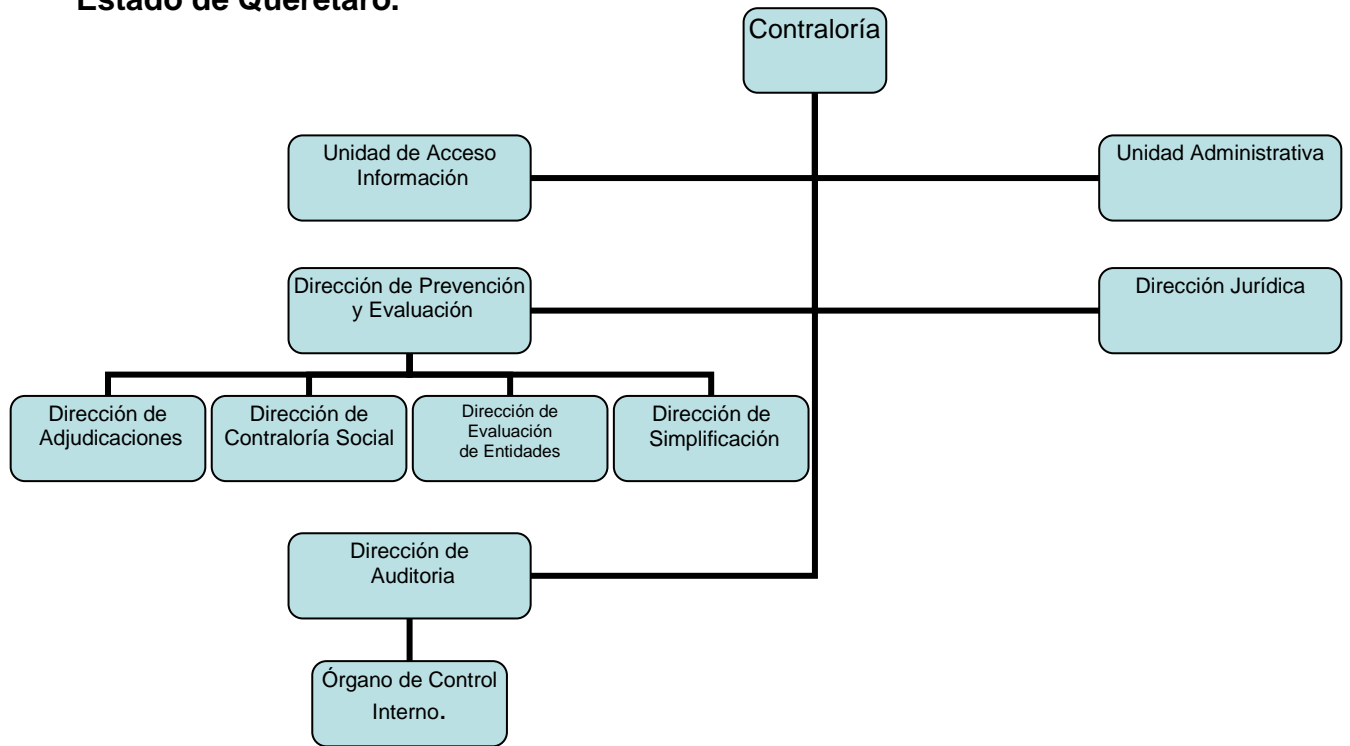
anteriormente autorizado y por consiguiente no existe un razonamiento puntual del beneficio generado al momento sino al terminó de un periodo sin más planteamiento de gastar todo aquello contemplado con un año de anterioridad. El segundo brazo si bien busca honestidad y buenos modales en el proceder de los funcionarios públicos y por consiguiente monitorear que su enriquecimiento este ubicado dentro de patrones ya concebidos o esperados, no muestra un verdadero deseo de eficiencia.

Como ustedes saben el autor de la teoría de la burocracia (Max Weber) realiza su análisis de las estructuras organizacionales y destaca varios aspectos como son: concepto de autoridad y un modelo ideal administrativo basado en la normatividad. Dentro de este ideal el menciona que las reglas definen responsabilidad y autoridad (es decir quien esta subordinado a quien). Por consiguiente desde este punto abordo la importancia de la norma jurídica; mencionado solamente un punto de análisis, que sería su concepto de autoridad delegada (podría describir todos pero sería materia de otra tesis). Invité a observar sus organigramas y así entender mis afirmaciones:

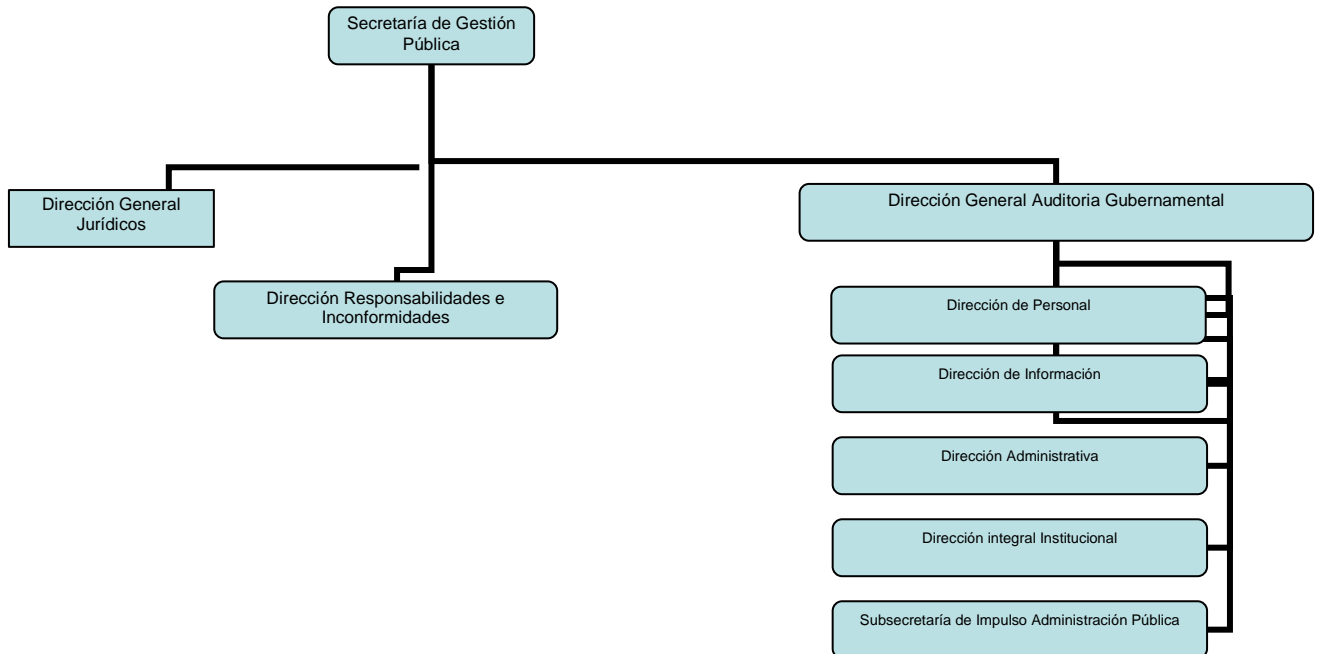
### Estado de Hidalgo



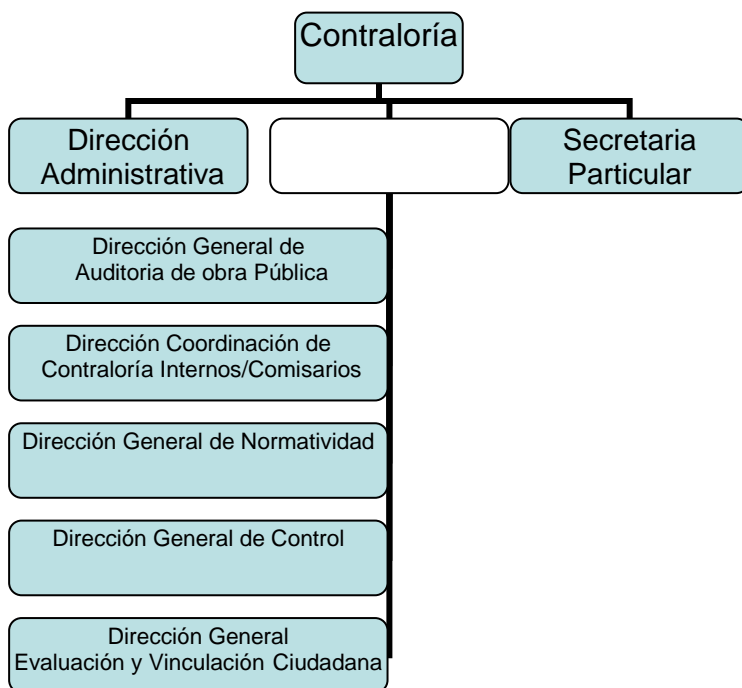
## Estado de Querétaro.



## Estado de Guanajuato



## Estado de San Luis Potosí.



Si revisamos los organigramas de los cuatro estados aquí contemplados encontramos datos interesantes a la luz de sus leyes orgánicas y reglamentos internos: la función de mejora administrativa esta contemplada en Hidalgo como Oficina de Innovación Gubernamental; en San Luis Potosí la contraloría específicamente debe coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda; en el Gobierno de Guanajuato existe la secretaria llama Gestión Pública, el cual posee muchas de las atribuciones conferidas a la Contraloría del Gobierno del Estado de Querétaro, a mi entender el Gobierno de Guanajuato busca dotarle de una orientación distinta al menos en su nombramiento como secretaría. En resumen, la única Secretaría de las cuatro aquí mencionadas que posee un departamento de autocrítica o de mejoras certificada, estamos hablando obviamente la del Estado de Querétaro, pero desafortunadamente no

contemplada en su legislación como repercute dicha modificaciones a la norma jurídica.

#### **3.2.4) Beneficios del Programa.**

Los beneficios enumerados o mencionados por la Dirección de Evaluación y Prevención del Gobierno del Estado de Querétaro en primera instancia son los siguientes:

Respecto al trámite de Renovación del Registro se implemento un sistema de citas programadas, el cual permitió la reducción del plazo para resolver de 10 días a 24 horas. Asimismo, los requisitos solicitados para la renovación al mencionado Registro pasaron de 10 a 8.

También resalta: cuando hace al tramite de Inscripción al Padrón de Contratistas, se ampliaron las especialidades requeridas de 6 a 12 y se redujo el plazo de resolución de 10 a 8 días, considerando el plazo que marca la Ley de Obra Público del Estado en su artículo 22. De igual forma se implemento el sistema de citas programadas a efecto de brindar un mejor servicio en dicho trámite.

Sabiendo que la norma de calidad ISO 9001:2000 no obliga a la entidad que obtiene la certificación compartir resultados de sus diagnósticos, vemos muy poca voluntad de la dirección para compartir su información, sabiendo estas dos dificultades encontré los siguientes cambios en la dirección:

Anteriormente no poseían manuales procedimientos y el sistema de calidad exigió elaborarlos. Estos manuales administrativos fueron supervisados por el comité de calidad creado por la dirección. Fueron ocho manuales en total, estos son magníficamente elaborados pero existen dos pequeñas inconsistencias dentro de ellos:

La primera imprecisión la tenemos esta localizada en el Manual del Departamento llamado Contraloría Social, por que no considera una columna importante para la Dirección Jurídica esto lo encontramos en el paso número siete. El paso número uno dice que visita, pero no sabemos a quien visita.

La segunda falla la encuentro en el manual de Evaluación a Entidades Paraestatales y POA, donde menciona en el paso dos la necesidad de revisar el borrador de dictamen; aquí podría caer la pregunta, a cual dictamen se refiere al del comisario o el de despacho independiente.

Sin duda los manuales sirven para visualizar mejor las actividades generales de la Dirección de prevención y evaluación. Pero si miramos con la perspectiva de la teoría de la excelencia en el desempeño, tendríamos las siguientes preguntas:

En el *Departamento de Adjudicaciones* debe realizar o efectuar evaluación financiera: ¿Cuáles son los estándares financieros que utiliza el departamento para evaluar?, ¿Cambian constantemente estos o existen excepciones?



En el *Departamento de Contraloría Social* debe capacitar a los comités. Necesitamos saber cuanto tiempo dura la capacitación y que factores puede retrasar.

El Departamento de Evaluación a entidades paraestatales: ¿Cómo cambio la forma de elaborar dictámenes por parte del comisario después de implementar el sistema de gestión de calidad?

La información disponible por un servidor y proporcionada por la Secretaría de Contraloría no contesta los requerimientos generales de la norma ISO 9001:2000, por ejemplo: no menciona o determina como interaccionan los procesos; no determina los métodos efectivos para asegurar el control del proceso; tampoco el asegurarse que los métodos de información sean los adecuados para monitorear los procesos; no determina acciones específicas para mejorar la efectividad de lo planeado y mejora de los procesos.

Dentro de los tres comunicados que un servidor recibió de parte de la Dirección de Evaluación y Prevención de la Secretaria de la Contraloría del Gobierno del Estado de Querétaro tenemos la respuesta a los siguientes cuestionamientos realizados:

1. ¿Cuál fue el resultado del informe de auditoria emitido por la empresa certificadora al sistema de dirección gerencial de calidad? R = La secretaria se limitó a contestar que no existía en su poder dicho informe. Resultando inverosímil dicha afirmación, porque la empresa auditora debió haber

compartido dicho diagnostico elaborado por ella a la alta dirección responsable de la implementación del sistema de calidad.

2. ¿Qué mejoras ha habido con respecto a la operatividad diaria de la dirección de evaluación y previsión después de haber implementado el sistema de dirección de calidad? R = Su respuesta se limitó a lo siguiente: a) En el trámite de Renovación del Registro se implementó un sistema de citas programadas, el cual permitió la reducción del plazo para resolver de 10 días a 24 horas. Asimismo, los requisitos solicitados para la renovación al mencionado Registro pasaron de 10 a 8. b) Por cuanto hace al trámite de Inscripción al Padrón de Contratistas, se ampliaron las especialidades requeridas de 6 a 12 y se redujo el plazo de resolución de 10 a 8 días, considerando el plazo que marca la Ley de Obra Pública del Estado en su artículo 22. De igual forma se implemento el sistema de citas programadas a efecto de brindar un mejor servicio en dicho trámite.

3.- ¿Muéstreme su manual de calidad?

Solo lo puede consultar en nuestras oficinas el único ejemplar que contamos. Porque según la Norma mexicana NMX-CC-9001-IMNC-200 cuya declaratoria de vigencia fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 02 de enero de 2001 podemos acudir a ella para elaborar nuestro sistema de dirección gerencial de calidad.

En resumen podemos contemplar el sistema de gestión de calidad implementado por la Dirección de Prevención de la Secretaría de la Contraloría

con demasiadas dudas, es decir es imposible revisar las implicaciones del sistema de calidad porque existen demasiadas afirmaciones huecas y sin sustento, y consecuentemente no nos permitan evidenciar las vivencias de la dirección en sus esfuerzos por lograr implementar el sistema administrativo de calidad.

Es imposible dimensionar la situación real del sistema de gestión de calidad de la dirección de prevención y evaluación de la secretaría de contraloría del gobierno del estado de Querétaro. Uno de los grandes beneficios de un sistema de calidad o de desempeño es establecer o conocer los estándares operativos. En otras palabras no existen puntos comparativos mostrados por la secretaría o puntos de partida para buscar mejoras dentro de la misma.

En su presentación en Internet faltan datos importantes para evidenciar la evolución del sistema por ejemplo: en la parte de Objetivos, no pública estándares; en la parte de Etapas, no reporta los resultados de su diagnóstico; en la etapa de Características, no menciona los estándares establecidos; y en Estadísticas, no nos dice porque descarto algunos tramites revisados por ella.

**Después de algún tiempo la dirección (Abril 2008) mostró en su pizarrón interno las siguientes evaluaciones:**

*1) Tramite de Registro en el Padrón de Contratistas (Realizaron 45 encuestas a usuarios del servicio).*

Del Servicio

Del lugar

Atención	97%	Aspecto	94
Respuesta Dudas	97	Suficiente	91
Claridad Registro	95	Funcionalidad	91
Claridad en los Formatos	95		
Tiempo Respuesta	93		

**2) Comisarios de órganos de Gobierno:**

	2007 1º Sem	2007 2º Sem.
Cortesía y Respeto	97	98
Conocimiento y Experiencia	92	94
Utilidad Opinión en las Sesiones	92	94
Comentarios en Actas	93	96

**3) Departamento Evaluación a Entidades Paraestatales (Designación despacho de auditoria externa para la emisión del Informe de Comisario 2006-2007):**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Conocimiento Técnicos y Experiencia	82	87
Conocimiento de Normatividad	71	81
Cantidad Persona Asignado	79	83
Utilidad Obser. y Recom. Auditor	81	87
Utilidad Obser. Y Recom. Comisario		85

4) Presentan otros dos cuadros del Departamento de Auditoria de Mejora y Simplificación administrativa que podemos resumirlos así: Emitieron 2 cometarios el cual uno en contra y otro a favor. El cual simplifican el oportuno 89% y Confiable 91%.

5) Asesoría a Comités Comunitarios.

Medición de la Satisfacción del Usuario (Dpto. Contraloría Social): de 89.5% en el 2006 al 87.7% del 2007.

5.1) Comentarios y Sugerencias.

(Satisfacción de Beneficios, Departamento de Contraloría Social).

Más Capacitación	62%	Capacitar Oportunamente	7%
Tiempo/Horario	9%	Atención Promociones	7%
Empleo de Materiales	5%	Seguimiento Capacitación	9
Puntualidad	1%		

5.2) Evaluaciones emitidas por las dependencias.

Sec. Gobierno/Dirección de Gobierno	80
Sec. Seguridad Ciudadana (Ventanilla Única	95
Se. Planeación y Finanzas (Dir. Catastro)	97
Jurisdicción Sanitaria (Cadereyta)	90

6) Departamento de Simplificación Administrativa.

Conalep / Dirección Académica	80
Sec. Gobierno/ Registro Civil	100
Sec. Planeación y Finanzas / Dirección Ingresos	87
Usebeq/ Dpto. Regulación y Certificación	100
Pgj / Dir. Averiguación Previa.	93
UTSJR/ Dir. Académica	100
S.P. Y F. / Dir. Catastro	100
Dif / Coordinación Cadi 2 y 3	93
Iveqro. / DIR. Desarrollo Inmobiliario	93
Icateq / DIR. Académica	100
Contraloría / Dir. Prevención y Evaluación	89

Carta Compromiso: Oportuno 96% (Conocimiento) y Habilidad del Auditor el 80% (Claridad y sencillez de Metodología).

7) Mejora Continua: no emitieron 4 (25%) y si realizaron comentarios (75%),

3	Favorable
2	Establecer Calendario de Actividades.
2	Más personal para atender el proceso de integración CCQ.
2	Seguimientos más frecuentes (retroalimentación con comentarios).
1	Ampliar tiempo auditorio (prueba piloto).
1	No tuvo claridad en aplicación interno.

1	Consultar, via internet, el resultado etapa CCQ.
---	--

**8) Auditoria Mejora y Simplificación.** (Meta Satisfacción 80% y promedio logrado 94%).

Eneq. (Coord. Servicios Académicos y Profesionales)	100
Sec. Educación / Dirección de educación	100
Dirección de Transparencia (Área de Control Vehicular)	93
Cobaq / Dirección Académica	93
Usebeq / Dir. Técnica de información	87
Sec. Educación CECEQ.	100
Usebeq	98
Cecyteq	93
Aeropuerto	80
Instituto Qro. Cultura y Arte.	100
Sedesu / Dir. Comercio	87

Oportunidad; tiempo destinado 94% y Meta 80%. Confiabilidad: V Verificación de Acciones a Realizar 93%; respeto imparcialidad y Honradez 96%; Meta 80%.

Mejora continua: no emitieron 8 y si emitieron 3. Cometarios emitidos: Cometarios favorables uno; mas tiempo destinado auditoria uno; Sirvió auditoria uno.

## **Capítulo IV.**

### **Conclusiones sobre Administración Pública con Calidad.**

La **propuesta de investigación** inicial se basó en: 1) Investigación Documental: a) Analizar la teoría de la administración pública (¿Cómo ha evolucionado?). Consultar la literatura a fin (ver bibliografía y referencias, Pág. 118); b) Considerar las aportaciones de la ciencia administrativa al conocimiento humano (¿Qué nos habla la teoría del desempeño y la teoría de la mercadotecnia?, ver Pág. 40).

#### **4.1. Investigación.**

Muchos investigadores e intelectuales mexicanos han recurrido a la teoría estadounidense de la administración pública. Sin embargo es notorio que esta misma teoría estadounidense ha recurrido constantemente a la ciencia administrativa; una ciencia que inició anteriormente (principios de la revolución industrial en Inglaterra y al mismo tiempo en Francia con la Gerencia Científica), que la Administración Pública Ortodoxa (ver Pág. 3). Si revisamos las prácticas (ver Pág. 4-5) realizadas en el transcurso del tiempo dentro de la administración pública mexicana como en la estadounidense, el gran obstáculo en la materia para la conformación de una teoría sólida y propia se debe a lo que Wilson afirmó: “Se ha vuelto más difícil aplicar una constitución que



crearla”.<sup>40</sup> Esta afirmación determinó inicialmente la responsabilidad de la nueva ciencia.

Dentro de la teoría en administración pública proporcionada por los expertos intelectuales hay algunos que han clasificado a la teoría en administración pública en ortodoxa (la cual se identifica con la administración científica) y en heterodoxa (se identifican más los politólogos). Estas corrientes delimitan el quehacer y responsabilidad de la administración pública, y denotamos que la única diferencia entre las dos corrientes de pensamiento es la importancia que otorga a la política la administración pública heterodoxa al momento de realizar su planeación por parte del gobierno público en turno. *Pero las dos no rechazan la posición de manifestar: que el gobierno público como autoridad pública debe planear financieramente los sistemas de trabajo dentro de su organización (conocido por politólogos y abogados como burocracia) para ejecutar la voluntad del estado. Esta planeación (ver Pág. 35) debe ser realizada por la gerencia pública al momento de realizar sus labores cotidianas administrativas y al momento de elaborar sus políticas públicas.*

La planeación financiera se expresa en un presupuesto y estos presupuestos públicos son sugeridos: “como medidas de democratización; correlacionar acción legislativa y ejecutiva; para lograr eficiencia; y medida de control por una tesorería general”<sup>41</sup>(ver Pág. 31). Cuando consideramos las prácticas emanadas por la teoría de la administración pública ortodoxa notamos que

---

<sup>40</sup> SHAFRITZ y HYDE... Op. Cit Pág. 53.

<sup>41</sup> Ibid. Pág. 115.

hacen hincapié en la utilización de los métodos cuantitativos para realizar su planeación (administración o gerencia científica) y estas son proyectadas tanto en la organización gubernamental; como en sus presupuestos financieros; y *el rol de la gerencia pública*.

Dentro de la *gerencial pública actual* (ver Pág. 56-58) hemos notado esfuerzos a nivel internacional e nacional por conseguir los certificados de calidad. Un profesional en la materia nos orienta como es el maestro **Enrique Cabrero** y advierte con respecto a los cambios tanto en la teoría y practica actual de la administración publica en México cuando, afirma: “la tendencia actual de los gobiernos municipales mexicanos en su administración es notoria la implementación de sistemas de calidad o de planeación estratégica o indicadores de gestión”<sup>42</sup>. A nivel internacional encontramos profesionales como **Barzelay**, el afirma: “El gerente público debe obviamente atender los intereses públicos pero estos deben ser reflejados en servicios o productos concretos que brinden a la sociedad calidad y valor”<sup>43</sup>.

#### **4.1.1 Investigación de Campo.**

Reiterando que una de las prácticas en la administración pública actual a nivel nacional e internacional es conseguir los certificados de calidad ISO; descubrimos que la dirección de **Prevención y Evaluación de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Querétaro obtuvo el certificado ISO**

---

<sup>42</sup> Ibíd. Pág. 15

<sup>43</sup> SHAFRITZ y HYDE... Op. Cit. Pág. 28

**9001:2000**, este fue otorgado por la empresa certificado QMI durante el mes de agosto del 2007 (ver Pág. 68).

#### **4.1.2 Resultado de la Investigación Inicial.**

Bajo el tenor de localizar disonancias entre las antiguas prácticas y pensamientos en la administración pública contra las actuales, hemos indagando exhaustivamente diversos tipos de materiales y descubrimos la inexistencia de un pensamiento propio desarrollado por pensadores o investigadores mexicanos en los renglones como pueden ser: conceptos, métodos o herramientas para afrontar los problemas de la administración pública mexicana actual y que patenten la nueva propuesta (enfoque de calidad) para tratar los asuntos públicos desde la perspectiva del gobierno público (solo encontramos autores que proporcionan historia del la administración pública mexicana ).

Como hemos leído las prácticas actuales en la administración pública siguen afirmando la importancia del estudio de la gerencia pública así como el estudio de políticas públicas desde una perspectiva de la calidad. El fenómeno de calidad o teoría del desempeño surgen como hipótesis explicativa (ver Pág. 40) para entender el nuevo tratamiento de los temas añejos de la teoría y practica en la administración pública. Esta teoría proviene de la ciencia administrativa con el nombre de teoría de la calidad.

#### **4.2 Consecuencias en la Teoría de la Administración Pública Actual.**

Aquí surgen demasiadas preguntas tanto para neófitos y estudiosos en administración pública actual: ¿Para que sirve conseguir un certificado de calidad?; ¿Existe algún libro en la literatura mexicana que oriente?; ¿Qué características tendrá una administración pública que obtiene un certificado de calidad? A mi entender podemos plantear una pregunta que resumiría a las anteriores; esta podría ser: “**¿Qué significa administración pública con calidad?**”

Esta pregunta está pobremente contestada actualmente tanto por estudiosos y practicantes en la administración pública en México. A continuación señalo la secuencia para contestar la pregunta partiendo del supuesto de que la ciencia administrativa ha influenciado el quehacer gubernamental es decir que la hipótesis para entender el fenómeno es la teoría de calidad proveniente de la ciencia administrativa.

### **Investigación de Campo o Área Laboral.**

Para encontrar la respuesta a esta interrogante debemos de analizar alguna práctica de calidad en el gobierno actual. Por tanto en el capítulo tercero presentamos un certificado de calidad para ver el contenido y responder a la pregunta. Después contrastar el propósito del certificado calidad contra la Constitución Política del Estado de Querétaro del 2008 (ver Pág. 56). Por último si es posible compararlo contra otros mencionados en capítulo segundo.

**Las técnicas de investigación de campo** más recomendada para conocer la amplitud e impacto de los certificados de calidad fue la siguiente: entrevistas

con personal involucrado en un sistema de calidad; intercambio de información con el diseñador del programa de calidad descrito en la presente obra (ver Pág. 66); y por último buscar a nivel nacional algún programa de calidad en la misma dependencia para así comparar y encontrar rezagos o avances.

#### **4.2.1 Hallazgos en Investigación de Campo.**

Reiterando que una de las prácticas en la administración pública actual a nivel nacional e internacional es conseguir los certificados de calidad ISO; descubrimos que la dirección de **Prevención y Evaluación de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Querétaro obtuvo el certificado ISO 9001:2000**, este fue otorgado por la empresa certificado QMI durante el mes de agosto del 2007. (Ver Pág. 68)

*Los beneficios enumerados o mencionados por la Dirección de evaluación y Prevención del Gobierno del Estado de Querétaro en primera instancia son los siguientes:*

Respecto al trámite de Renovación del Registro se implemento un sistema de citas programadas, el cual permitió la reducción del plazo para resolver de 10 días a 24 horas. Asimismo, los requisitos solicitados para la renovación al mencionado Registro pasaron de 10 a 8.

También resalta: cuando hace al trámite de Inscripción al Padrón de Contratistas, se ampliaron las especialidades requeridas de 6 a 12 y se redujo el plazo de resolución de 10 a 8 días, considerando el plazo que marca la Ley

de Obra Pública del Estado en su artículo 22. De igual forma se implementó el sistema de citas programadas a efecto de brindar un mejor servicio en dicho trámite.

#### **4.2.2. ¡Comprobación de Hipótesis!**

En la presente obra busca sintetizar los esfuerzos requeridos para definir las características generales que ha sufrido la administración pública actual y enfatizamos *que la posible hipótesis* de explicación para entender los cambios en la administración pública es considerando la influencia ejercida por el pensamiento de la ciencia administrativa.

*El estado actual de la administración pública tanto en su teoría como en su práctica ha orientado* sus esfuerzos a subsanar los rezagos mostrados por su subdesarrollo. Con los certificados de calidad una vez más el pensamiento administrativo público ha encontrado un respaldo y un suspiro para fortalecer su quehacer. Las características mostradas por la dirección de la contraloría del gobierno del Estado de Querétaro al momento de usar los conocimientos teóricos de calidad y mercadotecnia, que son requisitos y exigencias al momento de conseguir una certificación de calidad; evidencian que los conocimientos teóricos de la ciencia administrativa influyen notoriamente en la labor diaria de la administración pública actual.

*Desde el campo del pensamiento administrativo público logramos constatar que al momento de utilizar dichos conocimientos,* los gobiernos estatales o municipales fortalecen su capacidad de ejecución porque buscan sistematizar

mejor sus procesos y refuerzan sus métodos cuantitativos de evaluación a sus procesos internos operativos (ver Pág. 95). Es decir los certificados de calidad refuerzan la tendencia ortodoxa porque perfeccionan la forma de elaborar la planeación y porque la planeación debe expresarse en el presupuesto público. Pero a la hora de realizar la planeación esta debe considerar el espectro de participantes dentro y fuera de la organización para lograr una operación más efectiva; por tanto los certificados de calidad refuerzan también la importancia la tendencia heterodoxa.

### 4.3 Conclusiones

Por tanto una definición a la pregunta que resumiría todos los hallazgos en la presente obra: **¿Qué es administración pública con calidad?**, desde la perspectiva de la *gerencia pública* la respuesta podría ser de la siguiente manera: es la administración pública que ha implementado un proceso administrativo que enfatiza la utilización de la planeación estratégica para lograr la satisfacción de las necesidades internas y externas de la organización mediante el análisis cualitativo (estudios de mercado) para así estructurar la funcionalidad de los sistemas involucrados en la dinámica organizacional apoyándose en el análisis cuantitativo (enfaticando el estudio de variaciones) para eficientar sus procesos, es decir eliminar desperdicios en su operatividad interna (minimizar desperdicios financieros, materiales y disminución en tiempos de ejecución).

Recordando que la presente investigación es evidenciar diferencias existentes de las antiguas prácticas y teorías contra las nuevas tendencias en la administración pública. Las nuevas prácticas y teorías del sector público pueden ser explicadas bajo la hipótesis de que las nuevas prácticas y teorías en la administración pública en México son orientadas por la ciencia administrativa y que sus propuestas son resolver problemática pública.

*El sistema de gestión de Calidad que fue implementado por la Dirección de Prevención y Evaluación del Gobierno del Estado de Querétaro **nos ayudan a concluir los siguientes aspectos.** Muestra y responde a varias dudas realizadas al principio de la presente obra; podemos enumerarlas entre las dos añejas áreas de interés (politología y abogacía):*

*1) Contra las Viejas Prácticas Administrativas de la Administración pública podemos comprobar lo siguiente:*

**a)** Al principio de la obra nuestra principal inquietud era responder ¿Existen diferencias entre las antiguas prácticas administrativas públicas contra las nuevas? Es evidente que sí; la nueva práctica realizada por la Dirección rompe o contrastan contra la vieja práctica de la administración pública porque anteriormente no existía un intento de planificar de manera científica (ver Pág. 4) la concatenación de disposiciones jurídicas. Anteriormente a la certificación no existían manuales administrativos de la dependencia, (ver Pág. 92). Los manuales plasman el diseño del sistema utilizado por la dirección y esto es un elemento o requisito para comenzar a trabajar con la teoría del desempeño.



Cuando hablamos de planificar o administrar científicamente es utilizar las siete herramientas (ver Pág. 45) de planeación sugeridas por algunos pensadores de la teoría de desempeño (o calidad), que consisten en la utilización de métodos cuantitativos, que logran señalar un camino para la elaboración de estrategias.

**b)** Las antiguas prácticas en la administración pública (no existían los certificados de calidad), intentaban usar criterios para plantear soluciones pero estos mostraban desgraciadamente carencias en su estructuración (Pág. 4) y con la aceptación de la teoría del desempeño encontramos que la administración pública diseña o planea un sistema de medición para controlar o monitorear progresos hacia las metas emanadas por las estrategias (punto número 5 del programa de calidad de la Dirección de Prevención y Evaluación, ver Pág. 104 ); esto contestaría el segundo cuestionamiento planteado, donde preguntamos ¿Qué significa obtener un Certificado de Calidad en la administración pública?

**c)** Otro atributo muy importante que ofrece el certificado de calidad es brindar la posibilidad a propios y extraños de la Dirección de Prevención y Evaluación de la Contraloría de conocer que medidas o aspectos de la gestión (administración) que se están tomando en cuenta por la dirección para realizar su planeación de su trabajo (numero siete de la Pagina 105). Estos aspectos o elementos son proyectados en su sistema de evaluación (ver Pág. 95); los cuales constituyen los puntos estratégicos de su planeación.

### **4.3.1 Conclusiones sobre un Certificado de Calidad en la Administración Pública**

*A) Comparando la certificación de calidad ISO 9001:2000 contra las disposiciones jurídicas podemos destacar:*

a) Las anteriores prácticas emanadas por la norma jurídica mostraban una incapacidad de generar iniciativas para crear estados superiores de funcionalidad; y con las características contempladas en su certificación, intentan proyectar a los cinco departamentos de la dirección a nuevos estados de funcionalidad (utilizando conceptos como visión estratégica y valor para al cliente).

b) Un sistema de calidad contribuye a testificar que una dirección o ente público (a nivel estatal o municipal) realiza ciertas actividades que previamente estuvieron contempladas dentro de sus propósitos (ver Pág. 48). Esto nos conduce a concluir que desgraciadamente para el ciudadano en este caso particular (La Dirección de Previsión y Evaluación) no cumple la norma jurídica, puesto que esta otorga la facultad de realizar estudios de eficiencia (Artículo 41 de la Constitución Local; artículo. 12 fracción tercera de la Ley Orgánica de la Administración Pública) pero desafortunadamente no los realiza; esto lo comprobamos si revisamos los objetivos de la certificación de calidad implementado por la Contraloría (ver Pág. 77). Además que anteriormente de conseguir la certificación la realizaba dicha facultad pero no poseía repercusiones para mejorar la administración de aquella secretaria evaluada

por la contraloría (es decir no evitaba ineficiencias en la administrativas). La teoría de desempeño nos ordenaría cambiar o modificar el nombre de la dirección según los lineamientos estratégicos de Peter Drucker (ver Pág.28). Simplemente para establecer correctamente la misión y visión de la dirección.

#### **4.3.2 Características sobre un Certificado de Calidad en Sector Público.**

Una de las cosas que podemos concluir o afirmar al momento de analizar el proceso de certificación y su impacto administrativo en la dirección encontramos *las siguientes características (ver Pág.66) o aspectos del sistema de calidad de un gobierno público:*

- 1) El reconocimiento (o certificación) es otorgado por un *despacho externo*.
- 2) La Dirección conforma un *comité de calidad* que funge como asesor o guía para transformar la dirección así adoptar un sistema de calidad.
- 3) La finalidad de *establecer el sistema de calidad* es elaborar el servicio según satisfacción del usuario.
- 4) La dirección menciona que el certificado contempla *seis procesos*; ellos aseguran que son todos los servicios brindados por la dirección (ver Pág.70).
- 5) Monitorear estadísticamente el desempeño de los procesos (ver Pág. 95).
- 6) Filosofía que dirige el sistema de gestión de calidad constituido de: Misión; Visión, Política de Calidad, Objetivos de Calidad, mejora continua, Oportunidad (ver Pág. 70).

7) Un sistema de evaluación (ver Pág. 95), y que obviamente posee un diseño especial.

#### 4.3.3 Implicaciones a Favor (Positivos).

En la inteligencia de haber asimilado correctamente las corrientes de pensamiento de la ciencia administrativa como son la teoría de la calidad o desempeño y la teoría de mercadotecnia, logramos descubrir sus repercusiones en los dos grandes temas de la administración pública como son la elaboración de políticas públicas y la acción o gestión de la gerencia pública.

Podemos resumir en tres puntos importantes el impacto o implicaciones de la teoría de calidad al momento de **elaborar políticas públicas** (ver Pág.30):

1) Definición del Problema; *recomienda la elaboración de estrategia para cada problema público* y también priorizar los temas públicos que debe resolver el poder público sin embargo para elaborar las estrategias según la ciencia administrativa debes de considerar tanto actores, grupos de intereses involucrados y variables que afecten al tema público en cuestión (en pocas palabras visión estratégica propuesta por la teoría de la calidad y diseñada por mercadotecnia). Para construcción de mapas podemos ayudarnos con las siete herramientas usadas por especialistas en calidad (ver Pág. 45).

a) En la tercera etapa que es *la evaluación y selección de alternativa*; la teoría de calidad o excelencia en el desempeño propone *utilizar métodos*

*cuantitativos para medir los posibles resultados* de cualquier acción proyectada por cualquier ente público.

b) La última etapa de la elaboración de políticas públicas conocida como “evaluación”; la teoría de la calidad pugnaría o reforzaría *la utilización de la medición en el proceso de ejecución* de proyectos emanados de las política pública en cuestión.

2) Podemos resumir de la siguiente manera el impacto de la teoría de calidad o desempeño en el proceder de la **gerencia pública**:

a) La actividad principal de cualquier aparato administrativo es *la planeación*. Ahora, una de las exigencias de la teoría de calidad es realizar dicha planeación de manera estratégica. Cabe la pregunta aquí *¿Cómo realizamos dicha planeación estratégica?*, la forma que yo recomiendo es la misma planteada por la teoría de la mercadotecnia; es el empleo de mapas preceptuales. Los autores o especialistas en administración pública como son Brewer y Leon; ellos reflexionan la necesidad de establecer mapas que oriente y que ofrezcan dirección a cualquier institución pública. Para armar nuestro mapa perceptual podemos ayudarnos con las preguntas hechas por Peter Drucker (ver Pág. 30) para encontrar que valor o valores podemos ofrecer al ciudadano.

b) Una aportación importante de la ciencia administrativa a la administración pública lo encontramos al momento de elaborar *un presupuesto financiero*; el cual puede ser diseñado o concebido de la siguiente manera:

Al momento que utilizamos los mapas preceptuales vamos a modificar consecuentemente nuestros presupuestos financieros (aumentan y disminución monetaria conforme a las prioridades sociales descritas por nuestros mapas preceptuales); también ajustaremos nuestra programaciones iniciales operativas (alargar o acortar mis tiempos de ejecución del proyecto en cuestión); e impactaran en nuestros procedimientos (ruta criticas mas pronunciadas o menos criticas). En calidad nos invitan a reflexionar en términos de mercado, es decir segmentar necesidades de los consumidores o usuarios y posteriormente reconocer que elementos o características son importantes para ellos en la prestación de cualquier servicio. Cada una de estas características pueden ser impulsadas o no, todo depende de dos variables: a la disponibilidad monetaria del ente público y la satisfacción de los usuarios del producto o servicio público ofrecido por el ente público. La teoría mercadológica cuando elabora su presupuesto financiero estratégico<sup>44</sup> plantea cuatro estrategias lógicas que son: acción de eliminación (no invertir); acción de impulso (invertir); acción de ordeña (recaudar); y acción de retardo (esperar que cambie el problema para poder intervenir si es conveniente).

**c)** La misma teoría de calidad o evaluación del desempeño invita a *implementar la norma de calidad ISO 9001:2000*; con la cual cualquier organización que busque elevar estándares de desempeño puede recurrir a ella. Es patente que la norma ISO 9001:2000 en su cuerpo de especificaciones indica los dos elementos importantes de la teoría de calidad o excelencia en el

---

<sup>44</sup> KOTLER Philip, "Dirección de Mercadotecnia", México, ITAM, 1999, Pág. 72

desempeño que influyen en la forma de afrontar los temas públicos de la gerencia: como son la visión estratégica y el enfoque al cliente o usuario de bienes o servicios producidos por cualquier aparato administrativo. Estas especificaciones conducen o guían a cualquier organización a establecer un sistema de desempeño o sistema de evaluación para lograr una normalización en sus prácticas administrativas.

#### **4.3.4 Implicaciones en contra.**

Después de revisar el estado actual de la teoría en administración pública y contemplar sus herramientas y proceder actual, ya estamos facultados para advertir y exhortar a los estudiosos y formadores en administración pública de no buscar conversaciones estériles por que después de revisar las direcciones que toman los especialistas en administración pública en el mundo, deberíamos de revisar a mi entender los siguientes puntos:

1) Para los académicos: elaborar planes académicos con materias que retomen los esfuerzos de científicos que han utilizado métodos cuantitativos para elaborar su planeación. Por ejemplo materias como: Partidos Políticos y Sistemas Electorales; Derecho Disciplinario; Derecho Procesal Administrativo se podría invertir menos tiempo en ellas y introducir otras materias que posean enfoques de resolución de problemas y optimización de los recursos o bienes patrimoniales públicos como pueden ser la Administración Estratégica, Calidad en el Servicio y Métodos Cuantitativos.

2) Para no profesionales. Evitar entablar planteamientos como: la administración es una ciencia que no es útil para la administración pública porque es una ciencia exclusiva para la clase no gobernante.

#### **4.4 Exhorto a estudiar la Teoría del Desempeño para actualizarnos en Administración Pública.**

Al revisar la teoría actual logramos constatar que existe demasiado conocimiento teóricos que los nuevos profesionales en administración pública deberían de asimilar como son:

1) *Visión estratégica con enfoque al ciudadano (ver pagina Pág. 44) mostrada por la Administración Estratégica o Planeación Estratégica);* porque nos ayudaría a balancear la asignación de recursos disponibles naturales (que son limitados) a los diferentes programas sociales (gerencia pública y políticas públicas).

2) *Mejorar los procesos internos del aparato de gobierno para entregar valor al ciudadano deberíamos revisar la Administración en Mercadotecnia (ver Pág. 29);* porque lograríamos identificar y priorizar las diversas necesidades actual y futuras que posee la sociedad y que pueden ser expresadas en las especificaciones de los bienes y servicios producidos por entes públicos.

3) Elevar el desempeño continuo de los procesos internos de los aparatos de gobierno recomendamos *el estudio de la teoría de la calidad y la Norma ISO 9001:2000 fundamentada en la Administración de Calidad (ver la Pág. 40)* cuyo



fundamentos enfatizan la utilización de conocimientos emanados por la administración estratégica y de mercadotecnia. Porque la teoría del desempeño (teoría de calidad) nos ayudaría a cristalizar los objetivos buscados por las políticas públicas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. "Implementación de las Políticas", México DF.,  
Porrua, 1993.
- Bewer / De Leon. "The Foundations of Policy Analysis", USA, Editor  
Thompson, 2000.
- Cabrero, Mendoza Enrique, "Políticas Públicas Municipales", México DF.,  
Porrua, 2003.
- Chiavenato, Idalberto. "Introducción a la Teoría General de la Administración",  
México DF., McGrawHill, 1992.
- Evans, James R. /Lindsay, William "Administración y Control de la Calidad",  
México D.F., Internacional Thomson Editores, 2004.
- García, M. Munich Galindo, "Fundamentos de Administración", México D.F.,  
Trillas, 2003.
- Guerrero, Omar, "La Teoría de la Administración Pública", México, Harla,  
México, 1990.
- Guerrero, Omar, "Una Historia de la Administración Pública", Harla, México,  
1993.
- Hernández, Sergio, "Introducción a la Administración", México, México,  
McGraw-Hill, 2000.
- Kotler, Philip. "Dirección de Mercadotecnia", México D.F., Pearson Educación,  
ITAM, 1999.
- Krauze, Enrique, "Presidencial Imperial", México, Fábulas Tusquets Editores,  
2002.

- Krauze, Enrique, "Siglo de Caudillos", México, Fábulas Tusquets Editores, 2002.
- Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aron. "Administración Pública, Estado Actual de La Disciplina", México, Fondo de Cultura Económico, 2001.
- Mochon, Francisco, "Principios de Económicos", México, McGraw-Hill, España, 2001.
- Mota, Salazar Efraín, "Elementos del Derecho", México, Porrúa, 1986.
- Pineda Juan de Dios, "Enfoque de Políticas Públicas y Gobernabilidad", México, ITAM. 1999.
- Peters, B. Guy , "La Política de la Burocracia", México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Reyes, Agustín. "Administración de Empresas Teoría y Practica", México D.F., Limusa Noriega, 1989.
- Real Academia Española "Diccionario de la lengua española". Madrid, España: Espasa-Caple, 1950.
- Robbins, Stephen, "Administración Teórica y Practica", México, McGraw-Hill, 1998.
- Sharfritz, Jay M. y Hyde, Albert C., "Clásicos de la Administración Pública", México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- The International Organization for Standardization, "International Standard ISO 9001:2000", Quality management systems requirements. Geneva, Switzerland, 2000
- Webster, Allen L., "Estadística Aplicada a los Negocios y la Economía", Bogota Colombia, McGraw-Hill, 2000.

## **LEGISLACIÓN.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gobierno del Estado, Querétaro, 2008.

Constitución Política del Estado de Querétaro. Gobierno del Estado, Querétaro, 2005.

Ley de Adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios del Estado de Querétaro. Gobierno del Estado, Querétaro, 2005.

Ley de Entidades paraestatales del estado de Querétaro. Gobierno del Estado, Querétaro, 2005.

Ley Obras Públicas del Gobierno del Estado Querétaro. Gobierno del Estado, Querétaro, 2005.

Ley Orgánica de la Administración pública del Estado de Querétaro. Gobierno del Estado, Querétaro, 2008.

Reglamento Interior de la Contraloría del Gobierno del Estado de Querétaro